

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

CLAUDOMIRO ALMEIDA SANTOS

**QUEM VAI AO CONSELHO? O PERFIL DOS MEMBROS DOS CONSELHOS DO
PROSA E BANDEIRA EM CAMPO GRANDE (MS)**

DOURADOS – MS

2017

CLAUDOMIRO ALMEIDA SANTOS

**QUEM VAI AO CONSELHO? O PERFIL DOS MEMBROS DOS CONSELHOS DO
PROSA E BANDEIRA EM CAMPO GRANDE (MS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados para obtenção do Título de Mestre em Sociologia. Área de Concentração: Sociologia.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Teoria Social e Ação Coletiva.

Orientador: Marcos Antonio da Silva

DOURADOS – MS

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

S237q Santos, Claudemiro Almeida
Quem vai ao conselho? : o perfil dos membros dos Conselhos de Prosa e Bandeira em Campo Grande (MS) / Claudemiro Almeida Santos -- Dourados: UFGD, 2017.
134f. : il. : 30 cm.

Orientador: Marcos Antonio da Silva

Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados.
Inclui bibliografia

1. Participação. 2. Conselho. 3. Perfil. 4. Sociedade Civil. 5. Democracia. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

TERMO DE APROVAÇÃO**CLAUDOMIRO ALMEIDA SANTOS****QUEM VAI AO CONSELHO? O PERFIL DOS MEMBROS DOS CONSELHOS DO
PROSA E BANDEIRA EM CAMPO GRANDE (MS)**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia, da
Universidade Federal da Grande Dourados, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. MARCOS ANTONIO DA SILVA
Orientador/Presidente

Prof. Dr. GUILLERMO ALFREDO JOHNSON
Membro Titular

Prof. Dr. DANIEL ESTEVÃO DE MIRANDA
Membro Titular

APROVADO EM: ____/____/_____

*Aos meus pais, Lúcia e Gilberto, por me darem a vida e,
sempre apoiarem meus estudos.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente aviso que é difícil agradecer todas as pessoas que estiveram envolvidas na longa jornada que é fazer uma pesquisa. Dito isso, realizo meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que de alguma forma me deram suporte necessário para continuar.

Agradeço e dedico este trabalho a todas as pessoas que construíram e constroem a cada dia o Programa do Mestrado em Sociologia da Universidade Federal da Grande Dourados. Aos professores, grandes pensadores, que me ajudaram, cada um a seu modo, para que eu seguisse frente. Em especial ao professor Marcos Antonio, por me orientar sempre tranquilo e com uma calma digna de um educador. Aos professores André, Márcio, Marcelo, Simone, Alzira, Marcílio e Cláudio por compartilharem ensinamentos.

Agradeço em especial aos professores da banca: Daniel Estevão de Miranda, pelo apoio desde a graduação na UFMS e, pelas sugestões para o aprofundamento da pesquisa e; Guillermo Alfredo Johnson pelo apoio no curso e pelas sugestões dadas a pesquisa. Aos professores da UFMS que sempre deram apoio para que todos possam realizar um mestrado, em especial aos professores do curso de *Equidade na pós-graduação*. Agradeço ao Bruno Ribeiro e aos professores David, Priscila e Cleverson pela ajuda no projeto de pesquisa.

Agradeço ao pessoal dos Conselhos Regionais, em especial, à equipe da PLANURB, João, Rita de Cássia. Aos companheiros do Conselho Regional do Bandeira. Aos companheiros do Conselho Regional do Centro. Aos companheiros do Conselho Regional do Segredo. Aos companheiros do Conselho Regional do Prosa, que sempre me deram apoio, compartilharam suas experiências, ideias e, importantes sugestões. Ao pessoal que participa dos outros conselhos na cidade e a todos aqueles que apoiam o movimento comunitário e defendem uma democracia mais participativa e atuante.

Agradeço em especial a minha família. Aos meus irmãos Claudio, Nono, Jane e Célio pelo companheirismo de sempre. Aos meus pais, Lúcia e Gilberto pelo tempo dedicado a acolhida, proteção e educação de uma vida. Agradeço ao César, a Cláudia e a Mimim, a família que escolhi para compartilhar momentos.

Agradeço aos amigos de longa data, que mesmo longe (no tempo e espaço) ajudaram a minha jornada ao compartilhar momentos de nossas vidas. Aos amigos e colegas novos que vamos fazendo ao longo do caminho. Em especial aos colegas do mestrado que sempre compartilharam um pouco de suas vidas. Agradeço ainda aos parceiros: Robson, Davi, Felipe, Yamine, Rayane, Carla, Diogo, Cacilda. Tivemos momentos de alegria e de sustos na estrada!

Finalmente, agradeço de coração, a minha companheira Jaqueline, que ficou ao meu lado em todos os momentos; contribuindo com apoio, com paciência e compreensão, que eu jamais pensei que você teria, pelas viagens juntos e momentos de *vida compartilhada*!

À CAPES, pela bolsa, sem a qual não seria possível desenvolver os estudos e concluí-lo.

“Sou um homem de causas, vivo sempre pregando, lutando como um cruzado pelas causas que comovem. Elas são muitas, demais: a salvação dos índios, a escolarização das crianças, a reforma agrária, o socialismo e liberdade, a universidade necessária. Na verdade somei mais fracassos do que vitória em minhas lutas mas isso não importa. Horrível seria ter ficado ao lado dos que venceram nessa batalha.”

Darcy Ribeiro

RESUMO

A presente pesquisa realizou análise do perfil da sociedade civil atuante no Conselho Regional, em Campo Grande, investigando o perfil dos conselheiros do Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira e Conselho Regional da Região Urbana do Prosa. Inicialmente, foram discutidos as formas institucionalizadas e não-institucionalizadas da participação da sociedade civil e, em seguida, o papel da participação na teoria democrática contemporânea. Foram abordados os conselhos no Brasil e, em especial, os conselhos de políticas, tendo em vista a semelhança e diferença desses arranjos com o Conselho Regional. Assim, a pesquisa procurou elucidar o perfil da composição da sociedade civil em duas regiões urbanas, por meio da análise dos dados e do desenho institucional dos conselhos. Encontramos um perfil de conselheiro que, em sua maioria, é caracterizada por servidores públicos, adultos de meia idade e de escolaridade média e alta.

Palavras-chave: Participação; Conselho; Perfil; Sociedade Civil; Democracia.

ABSTRACT

The present research carried out a an analysis of the profile of civil society working in the Conselho Regional, in Campo Grande, investigating the profile of the counselors of the Regional Council of the Urban Region of the *Bandeira* ant the Regional Council of the Urban Region the P. Initially, we discussed the institutionalized and non-institutionalized forms of civil society participation and the the role of participation in contemporary democratic theory. The councils in Brazil and, in particular, the policy councils were approached in view of the similarity and difference of these arrangements with the Regional Council. Thus, the research sought to elucidate the profile of the composition of civil society in two urban regions, of counselor who, for the most part, is characterized by public servants, middle-aged adults and middle and high school students.

Keywords: Participation; Council; Profile; Civil Society; Democracy

LISTA DE SIGLAS

CAOC	Coordenadoria de Apoio aos Órgãos Colegiados
CF-88	Constituição Federal de 1988
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CR	Conselhos Regionais
CRRUB	Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira
CRRUP	Conselho Regional da Região Urbana do Prosa
DEM	Partido Político Democratas
DIOGRANDE	Diário Oficial do Município de Campo Grande
GCR	<i>Global Corruption Report</i>
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IP	Instituições Participativas
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MS	Mato Grosso do Sul
ONG	Organização Não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PEA	População Economicamente Ativa
PIA	População em Idade Ativa
PL	Projeto de Lei
PLANURB	Instituto Municipal de Planejamento de Campo Grande-MS
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RUB	Região Urbana do Bandeira
RUP	Região Urbana do Prosa
SISGRAN	Sistema Municipal de Indicadores Georreferenciados para o Planejamento e Gestão de Campo Grande- MS
SMs	Salários Mínimos
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE FIGURAS E ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Confiança na Democracia.....	54
Figura 2 – Regiões Urbanas e Bairros de Campo Grande.....	74
Gráfico 1 – Idade x Conselho.....	92
Gráfico 2 – Conselho Regional e cor.....	93
Gráfico 3 – Crença Religiosa x Conselho	96
Gráfico 4 – Renda familiar x Conselho.....	97
Gráfico 5 – Ocupação x Conselho.....	99
Gráfico 6 – Naturalidade (cidade).....	100
Gráfico 7 – Naturalidade (estado).....	100
Gráfico 8 – Tempo de atuação no CRRUB e CRRUP.....	103
Gráfico 9 – Análise da capacitação em relação ao tempo de atuação no conselho.....	109
Gráfico 10 – Leitura sobre política.....	107
Gráfico 11 – Leitura sobre política dos integrantes do CCRUB.....	108
Gráfico 12 – Participação nas últimas eleições.....	108
Gráfico 13 – Associativismo.....	109
Gráfico 14 – Participação, competência x Conselho.....	112
Gráfico 15 – Apoio ao governo autoritário x Conselho.....	113
Gráfico 16 – Percepção do desenvolvimento da democracia no país x Conselhos.....	115

LISTA DE QUADRO E TABELAS

Quadro 1 – Os tipos de participação política.....	18
Quadro 2 – Tipologia da participação política.....	21
Quadro 3 – Entidades com assento no Conselho Regional.....	82
Quadro 4 – Bairros integrantes e número de assentos nos Conselho Regional da Região urbana do Bandeira.....	83
Quadro 5 – Bairros integrantes e número de assentos nos Conselho Regional da Região urbana do Prosa.....	84
Tabela 1 – Percentual de participantes em ambos os conselhos.....	89
Tabela 2 – Gênero dos conselheiros.....	90
Tabela 3 – Percentual de conselheiros por sexo em relação a cada conselho.....	91
Tabela 4 – Idade em ambos os conselhos.....	92
Tabela 5 – Escolaridade em ambos os conselhos.....	95
Tabela 6 – Escolaridade X Conselho em separado.....	95
Tabela 7 – Renda Familiar x Conselhos.....	97
Tabela 8 – Tempo de atuação no CR.....	103
Tabela 9 – Participação em outro conselho.....	103
Tabela 10 – Segmento Representado.....	104
Tabela 11 – Compreensão dos temas em discussão.....	111
Tabela 12 – Associativismo.....	110
Tabela 13 – Sobre a competência política desenvolvida nos conselhos.....	111
Tabela 14 – Sobre a visão do autoritarismo.....	112
Tabela 15 – Percepção democrática.....	114

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1: A PARTICIPAÇÃO: UMA BREVE TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA.....	17
1.1. Participação: de que estamos falando?.....	17
1.2. Democracia hegemônica e o lugar da participação	25
1.3. Democratizar a democracia: uma tentativa de institucionalizar a participação.....	32
1.4. A participação na democracia: uma aproximação com a redemocratização brasileira.....	50
1.5. É desejável a ampliação da participação política.....	56
CAPÍTULO 2: O CONSELHO REGIONAL: GESTÃO COMPARTILHADA OU RATIFICAÇÃO DAS DECISÕES DO EXECUTIVO ?.....	59
2.1. Uma breve discussão conceitual dos Conselhos.....	60
2.2. Os Conselhos no caso brasileiro.....	65
2.3. A participação na cidade de Campo Grande por meio do Conselho Regional....	73
2.4. Critério de composição de ambos os conselhos.....	82
CAPÍTULO 3: A CONSTRUÇÃO DO PERFIL DO CONSELHEIRO E A EXPRESSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	86
3.1. Metodologia da pesquisa: coleta e análise de dados.....	86
3.2. O perfil socioeconômico dos membros do CRRUB e CRRUP em Campo Grande.....	90
3.3. A participação dos membros do CRRUB e do CRRUP	101
3.4. Um balanço crítico sobre o perfil do conselheiro.....	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	125
APÊNDICE A.....	129
APÊNDICE B.....	131

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa realiza uma investigação dos membros que compõem o Conselho Regional da cidade de Campo Grande em Mato Grosso do Sul. Destaca-se a participação da sociedade civil nos conselhos a partir da redemocratização da sociedade brasileira. O conselho apresenta-se como um espaço de intermediação entre a sociedade civil e o Estado para a construção de políticas públicas e tomada de decisões descentralizadas.

No Brasil, a forma de gestão compartilhada da coisa pública é recente. Embora houvesse momentos nos quais os conselhos foram instituídos, ainda durante o século XVIII, no país, tal modelo era diverso em forma e conteúdo (GOHN, 2002). Os conselhos de gestores de políticas foram instituídos no país após a redemocratização. A partir da Constituição Federal 1988 (CF-88) foram instituídas, por meio da legislação, formas descentralizadas de gestão da coisa pública.

A descentralização que foi promovida nessa época foi orquestrada, sobretudo, por atores da sociedade civil (organizados em sindicatos, igrejas e movimentos sociais) substanciando um movimento na área de políticas públicas. Assim, ocorreu um 'boom' de arenas descentralizadas em especial nas áreas de saúde, assistência social e educação. Tal processo sugere uma segmentação, haja vista que em áreas como orçamento e desenvolvimento urbano não ocorreram a ampliação sistemática da gestão via conselhos.

A participação social de atores da sociedade civil ocorre de diversas formas. Há grupos que realizam pressão junto a elementos tradicionais das instituições democráticas representativas, como chefias dos executivos e parlamentares do legislativo, outros que se mobilizam em movimentos sociais, associativismo comunitários, sindicatos. Dentre as variadas formas, há sujeitos que realizaram uma tentativa de aproximação institucionalizada. Tal aproximação percebe e atua de modo diverso, tanto da esfera pública tradicional, como do ativismo informal – greves, protestos, mobilização popular, etc.

A busca por outras formas de se fazer política promoveu debates em torno da criação de espaços descentralizados. No bojo da abertura democrática, após o regime militar, o Brasil assistiu ao surgimento de espaços alternativos de participação da sociedade civil na tomadas de decisão do Estado. As investigações que tem como objeto a participação sugerem uma análise crítica dos arranjos *participativo-representativo*, bem como os avanços e lacunas de tal processo. O momento parece oportuno para incorporar pesquisas acerca dos limites da institucionalização da participação, os atores sociais que fazem parte do processo participativo, ou ainda, da questão da sobreposição de arenas participativas. Somado a essas

questões, faz-se necessário elucidar também a composição da sociedade civil atuante em uma dessas possíveis arenas – o conselho.

Tendo em vista esses debates, em torno da participação no regime democrático, o presente trabalho propõe traçar um perfil dos membros. Desse modo o questionamento central orienta a pesquisa: Qual é o perfil dos membros que participam no Conselho Regional? Tal questão propõe esclarecer qual é o perfil da população que participa de ambos os conselhos: o Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira (CRRUB) e o Conselho Regional da Região Urbana do Prosa (CRRUP) durante o mandato do biênio 2016/2018.

Os Conselhos Regionais estão em atividade no município de Campo Grande desde 1998. O mesmo é dividido em regiões e cada região possui um conselho. Ou seja, o Conselho Regional compreende uma rede que é formada por um conselho em cada região da cidade. A pesquisa tem como *objeto* os membros dos conselhos de duas regiões urbanas da cidade, a saber: *Bandeira e Prosa*. A partir do levantamento bibliográfico, a pesquisa realizou uma análise dos documentos que regem e fundamentam a estrutura do Conselho Regional. Tal análise permitiu um breve diagnóstico do desenho institucional de cada conselho e, a partir de entrevistas com os conselheiros, obtivemos os perfis dos membros de diferentes regiões da cidade.

Assim, para esclarecimentos quanto ao perfil da sociedade civil atuante nos conselhos a pesquisa realiza uma análise dos questionários previamente estruturados, com vistas a contribuir no diagnóstico do perfil - a partir de elementos como renda, escolaridade, associativismo, profissão, inclinação política. Tais elementos estão agregados nos temas, a saber: perfil socioeconômico (renda, escolaridade, ocupação, faixa etária) e participação política (participação em outros conselhos, cultura política, associativismo).

O trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo aborda conceitualmente a ideia de participação política. É discutida também, a participação da sociedade civil em regimes democráticos representativos, bem como o lugar da participação na democracia hegemônica. Para tanto, analisa a participação formal e não-formal, bem como alguns limites da participação institucionalizada. É problematizada ainda, a participação no caso brasileiro a partir da redemocratização. São discutidos também, a categoria cultura política e associativismo, os desafios da participação local – avanços e retrocessos e, por fim, apresenta uma discussão breve sobre a possibilidade de ampliação da participação e se isso é desejável.

No segundo capítulo é reservada a discussão conceitual dos Conselhos. Um breve histórico dos conselhos. O debate sobre os conselhos na literatura acadêmica. Fatores

apontam especificidades no papel dos conselhos no caso brasileiro. São discutidos ainda, os tipos de conselhos, em relação ao segmento que o originou, composição e atribuições. Foi analisado como é realizada a composição dos membros do conselho, as regras, o processo eleitoral. Por fim, o Conselho Regional é analisado de modo a dimensionar o desenho institucional do Conselho Regional de Campo Grande.

Por fim, no terceiro capítulo é desenvolvida a análise dos dados, a partir das variáveis elencadas para a construção do *perfil* dos membros do Conselho Regional. É apresentado também, o método de investigação relacionado aos dados de pesquisa de campo. A partir da discussão sobre os dados, são apresentadas as análises concomitantemente aos indicadores escolhidos para que seja costurado o perfil dos membros desses espaços.

1. CAPÍTULO 1: A PARTICIPAÇÃO: UMA BREVE TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA

1.1. Participação social: do que estamos falando?

A participação social e política, em uma dada sociedade, assume diversas formas. Principalmente devido às transformações ocorridas na virada do século, com novos desafios sociais e políticos. Nesse contexto, surge uma tentativa de inserir *novos atores*, e suas *demandas*, pelo caminho da *participação política*. A *participação* é um conceito dos mais citados da modernidade no “vocabulário político, científico e popular”, relacionando-se com outros conceitos como: democracia, cidadania, solidariedade, organização, representação (GOHN, 2011, p. 16). A participação política¹ mais citada e valorizada nas democracias é, segundo Pateman (1992), o *sufrágio universal*. A participação não existe apenas na forma eleitoral. Tal ação (participação) ocorre, todavia, na história das sociedades humanas, em assembleias, reuniões abertas, formas de protestos e contestações diversas. Nesses espaços (ou ações), os vários sujeitos² que exerciam a participação foram transformando-se a partir da complexidade das sociedades.

Participar em sociedade é decidir sobre a própria vida – em sua dimensão coletiva. A participação assenta-se, não apenas no sentido subjetivo, mas antes, nas próprias relações coletivas. As pessoas vivem em sociedade e tal dimensão implica, de algum modo, em tomar decisões. Por outro lado, embora as decisões que os sujeitos tomam, ou possam vir a tomar, sejam em sua maioria, no sentido exclusivo de questões pessoais cotidianas, todavia, os indivíduos também o fazem de modo partilhado, orientados para a vida em conjunto. Todo comportamento social é influenciado por questões que dizem respeito à sociedade, mesmo as questões mais íntimas, dos aspectos capilares intrínsecos ao sujeito individual, resulta de uma interdependência com a cultura, o contexto histórico e social (MILLS, 1980).

A participação é, segundo Pizzorno, “uma ação em solidariedade para com o outro, no âmbito de um estado ou de uma classe, em vista a conservar ou modificar a estrutura do sistema de interesses dominante” (PIZZORNO, 1971 apud GOHN, 2011, p. 28). Na sociologia, a participação é relacionada com a exclusão ou integração de atores sociais – em relação direta com a noção de cidadania (MARSHALL, 1967; GOHN, 2011; CARVALHO, 2013). Aos sujeitos que podem participar e realizam tal prática na sociedade em que vive,

¹ Destaca-se ainda que a popularidade da palavra participação e seu uso bem generalizado é “uma boa razão para que se dedique alguma atenção a ele [...]” (PATEMAN, 1992, p. 9).

² Convém dizer que a estratificação social, ou seja, a maneira como uma sociedade está dividida entre grupos de indivíduos com status, prestígio, renda – a desigualdade de uma forma geral implica em participação política também hierarquizada.

pode-se dizer que o mesmo pertence³ e integra a sua sociedade. Entretanto, aos que não são permitidos participar das discussões que envolvem o poder político de uma dada região, são percebidos como minorias excluídas.

Quadro 1: Los Tipos de Participación Política

	<i>La solidaridad política prevalece</i>	<i>La solidareidad privada prevalece</i>
<i>Acción insertada em el sistema estatal</i>	<i>A profesionalismo político</i>	<i>B Participación civil em la política</i>
<i>Acción extraestatal</i>	<i>C Movimiento social</i>	<i>D Subcultura</i>

Fonte: Pizzorno (1975 apud Costa 2016, p. 17).

A partir do quadro 1 é possível identificar a tipificação da participação defendida por Pizzorno (1975) em quatro eixos divididos em dois eixos fundamentais: as ações integradas no âmbito do Estado e, as ações que ocorrem a partir da sociedade civil. Para tanto a *solidariedade política* prevalece na participação profissional e na participação via movimentos sociais. Do outro lado, a *solidariedade privada* ocorre por meio da participação civil e na subcultura.

A participação profissional e a participação civil se expressam a partir da aproximação com o poder do Estado. Ao contrário da participação em movimentos sociais e da subcultura que estão excluídos das formas de participação formais.

Analisar a participação social é antes de tudo, olhar para uma dimensão imprescindível da vida humana – a dimensão política. Para Dallari (2004) “todos os indivíduos tem o dever de participar da vida social, procurando exercer influência sobre as decisões de interesse comum” (DALLARI, 2004, p. 33). O autor estabelece tal dever a partir de dois elementos fundamentais: (i) de que a vida social é uma necessidade básica dos seres humanos, uma vez que não existe pessoa que não interaja com outra; e (ii) é um dever no sentido de que a passividade de muitos os deixam vulneráveis a dominação.

Grande parte das pessoas não participa a contento, ou seja, se negam a participar ativamente, ou ainda, é negada a essas pessoas uma participação efetiva sobre assuntos políticos (BAQUERO, 2003). O interesse por questões políticas no Ocidente, durante os últimos anos, é baixo como afirma Pateman (1992), ao dizer que:

³ A ideia de pertencimento é fundamental para a participação local, uma vez que os sujeitos de uma dada sociedade, ao criar laços de pertencimento, consubstanciam uma atenção aos problemas locais, desta forma, fomenta-se uma participação nos processos de tomada de decisão. Aqui, a cidadania é um conceito que dialoga como participação política, haja vista que o direito político é um dentre os três direitos do cidadão: civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1967; CARVALHO, 2013).

[...] dados obtidos em amplas investigações empíricas sobre atitudes e comportamentos políticos, realizadas na maioria dos países ocidentais nos últimos vinte ou trinta anos, revelaram que a característica mais notável da maior parte dos cidadãos, principalmente os de grupos de condição sócio-econômica baixa, é uma falta de interesse generalizada em política e por atividades políticas (PATEMAN, 1992, p. 11).

O interesse baixo pode ser resultado, entre outras coisas, da alienação (por parte do cidadão comum) do próprio desenvolvimento político e econômico da sociedade contemporânea. Tal dado foi utilizado como justificativa para que a democracia não tenha uma participação ampliada. Assim, a participação de grande parte dos atores sociais é vista com certa desconfiança pelos defensores de um sistema representativo, focado no procedimento eleitoral. Assim, atores com pouco interesse nas atividades políticas, não é algo bom para a democracia. Nessa visão, tais atores da sociedade civil são apáticos⁴ e não dariam contribuição nenhuma e, ao mesmo tempo, a democracia representativa apoiada nessas pesquisas, argumenta que o aumento da participação resultaria em efeitos de instabilidade do sistema democrático. Eis o impasse da democracia no regime representativo: um *aumento da participação* pode gerar uma *instabilidade!* Porém, um cuidado é necessário antes de afirmações objetivas e contundentes. Investigar os avanços e limites da participação sugere elementos indicativos do papel que a mesma (participação) possui nas sociedades contemporâneas – sobretudo, nas sociedades que desenvolvem o regime democrático representativo.

Para que esse impasse e outros desafios, acerca da participação, sejam resolvidos um bom equacionamento do problema é um passo importante. A questão é complexa, pois, analisar a participação implica em uma abordagem da própria direção de um governo, de uma sociedade, e um intenso diálogo com o tipo de regime político estabelecido. A diminuição frequente dos índices de participação eleitoral e de outras formas tradicionais tem promovido um discurso contrário à participação. Todavia, a emergência de novas formas de mobilização tem colocado o fenômeno da participação como um campo de pesquisa e de debate contemporâneo.

Entretanto, longe de considerar a participação como um *empecilho* ao regime democrático, ou ainda, como um *dever*, a participação é considerada, como um *direito*⁵ *fundamental*. De uma forma geral, pode-se dizer que, o entendimento de que algo é um *direito*

⁴ E por vezes existem atitudes autoritárias, avessa à democracia em amplos segmentos da sociedade civil (DAGNINO, 2006).

⁵ O surgimento dos direitos civis, sociais e políticos é histórico, ou seja, a própria cidadania é um fenômeno histórico. Os direitos políticos se baseiam, na concepção tradicional, em instituições como *partidos* e *parlamentos livres*. De uma forma geral, os direitos políticos garantem, ou devem garantir a *participação no governo da sociedade* (CARVALHO, 2013, p. 10).

é contrária à ideia de que é um *favor*. O primeiro, em linhas gerais, caracteriza-se por uma luta⁶ efetiva de cidadania, de colocação, de influência local, de pertencimento e empoderamento⁷. A segunda ideia (favor) é tradicionalmente empregada por autoridades que reproduzem práticas patrimonialistas e clientelistas.

Uma dimensão da contribuição da participação é a possibilidade de ocorrência de transformações do tecido social e político de uma cidade ou país. Há um exercício em potencial, de transformações – seja na forma de leis que dizem respeito à economia ou sociedade, seja no direcionamento de políticas públicas e arranjos institucionais. Para tanto, é preciso analisar *qual participação e quem participa*.

A participação envolve tipos, ações diversas e sujeitos com conhecimentos instrumentais, interesses de todo tipo – que operam das formas mais variadas possíveis (DALLARI, 2004; MATTEUCCI & PASQUINO, 1998). Em tese, qualquer indivíduo dotado de suas capacidades mentais e físicas, pode enfim, participar. Mas na prática, a história revela que nem todos realizam a participação – de modo efetivo (SANTOS, 2005). Em diversas épocas, em sociedades distintas, a participação, nas tomadas de decisões em prol da vida coletiva, era (e é) permitida a alguns grupos e negada a outros. O Brasil, como um país com uma intensa história de avanços e retrocessos em diversas áreas, sugere uma herança participativa com mais rupturas do que continuidade, como relata Carvalho (2013)⁸.

A democracia⁹, em sua acepção moderna do termo, foi difundida a partir do século XIX. Nesse ínterim, a sociedade industrial e urbana avançou no quesito participação e influência política como aponta Bobbio et al (1998) ao dizer que “o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações”, como “desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque” (BOBBIO, et al, 1998, p. 898). Ou seja, participar politicamente indica ações diversas em prol de mudanças no tecido social.

⁶ Sujeitos sociais urbanos faziam reivindicações por direitos civis, políticos e sociais no Brasil, para atingir, por fim, condições dignas de vida (DAGNINO, 1994).

⁷ *Empowerment*, significando aqui, capacidade de gerar desenvolvimento, autonomia e soberania popular.

⁸ No Brasil, pouco tempo foi reservado à participação da maioria da população nos assuntos públicos. A história revela que o país foi colônia durante 322 anos; império, com base administrativa fixada pelo poder moderador de um imperador por 67 anos; uma república, com ímpetos autoritários e participação quase inexistente; uma ditadura militar por 21 anos e, por fim, 32 anos de república democrática em consolidação (CARVALHO, 2013).

⁹ A democracia é um conceito que perpassa distintos significados. Sem pretender ir até os primórdios do conceito, pode-se dizer que a democracia é o governo do povo, com a origem histórica localizada na Antiguidade – na Grécia. A partir da palavra democracia atribui-se um significado tautológico que combina as palavras de origem grega (demo = povo; kratos = poder). Assim, uma das definições possíveis é que a democracia é um sistema de governo ligado à soberania popular. Na qual, o povo, ou seja, os cidadãos de uma dada sociedade possuem capacidade de decisão sobre as questões que envolvem a coletividade. Dahl, na introdução da obra *Um Prefácio à Teoria Democrática*, sugere que “[...] não há uma teoria democrática, ou de democracia – mas várias” (DAHL, 1989, p. 9).

Na história mais recente foi retomada a ideia de uma democracia que se aproxima da ideia de soberania popular. Recolocando um papel de protagonismo na figura do sujeito, o cidadão comum, ao mesmo tempo em que discute a sua participação no processo político.

A participação é a ação de indivíduos em um ambiente de forma a haver a troca de laços sociais e interação face a face. Por outro lado, tal participação, que ensejou um avanço, foi desenvolvida com regras e processos que excluíram boa parte da população – em diversas sociedades nas quais foi instituída alguma forma de democracia representativa. Para tanto, localizar o papel da participação no regime democrático representativo pode indicar os desafios que se impõe a participação da sociedade civil na contemporaneidade.

Quadro 2: Tipologia da Participação Política

Institucionalizada no Estado	Na Sociedade
Atuar como representante (por eleições gerais): para o Legislativo e o Executivo nos âmbitos municipal, estadual e federal (ou outra divisão de acordo com o país).	Atuar em mobilização e protesto.
Atuar como representante em: conselhos de políticas públicas, comissões temáticas, conselhos interministeriais, mesas, fóruns, conferências sobre políticas públicas, orçamento participativo, audiências públicas (no Legislativo, Executivo e no Judiciário), etc.	Integrar: partido político, movimentos/redes sociais, grupos, ONGs, associações etc.
Concorrer a eleições para ser representante no Legislativo ou Executivo.	Atuar em campanhas políticas (como membro de partido ou não)
Coordenar campanha para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular	Coordenar campanha para interferir no processo legislativo (abaixo assinado contra projeto ou de apoio a projeto, por exemplo).
Agir de forma individual: voto em eleições para representantes; voto em plebiscitos, referendos, revogação de mandatos; assinatura em projeto de lei de iniciativa popular; debate em audiências públicas no Legislativo, Executivo e no Judiciário; defesa de propostas no processo de orçamento participativo; apresentação de sugestões em portais de interatividade nas Casas Legislativas (para temas em discussão no Parlamento, de temas a serem debatidos e de novos projetos de lei); etc.	Manifestar opinião em ambientes/espços públicos (jornais, internet, mídias sociais, enquetes, seminários, congressos, etc).

Fonte: Costa (2016, p. 21).

Para um aprofundamento da análise, destaca-se o conceito que Giacomo Sani (1998) apresenta no Dicionário de Ciência Política. A partir da ideia de que:

[...] a expressão participação política é utilizada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos [...] (SANI, 1998, p. 888).

As formas de participação sugerem práticas variadas. Ou seja, a ato do voto, mas não apenas ele, ao militar politicamente por uma causa, ideia ou partido, os atores sociais participam ativamente nas sociedades em que vivem. A participação em manifestações, por meio de protestos, ou ativismo¹⁰, segue vias por vezes não institucionalizadas, porém, nem por isso são menores em importância. A discussão de acontecimentos políticos, como destaca o autor serve para fomentar o debate. E também, o incentivo e contribuição para agremiação política que defende um segmento ou uma causa.

O fenômeno da participação parece não ter limites precisos, ocorre de forma multidimensional. Várias são as práticas, vários são os suportes que permitem a ação participativa¹¹. Para tanto, a participação não é apenas um produto, ela se afasta de algo dado como resultado de inspiração ou um tipo de ‘naturalização’ de sujeitos que participam como seres ativos para outros que não o fazem por sua ‘natureza’ acomodada. Alguns indicativos da análise da participação, como aponta Demo (1999), possibilitam uma maior e melhor apreensão do conceito. Um elemento enfatizado é o *curso do fenômeno*, ou seja, o próprio *movimento* de construção, pois:

[...] a participação é conquistada para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir (DEMO, 1999, p. 18).

Dessa maneira, o autor propõe uma ressignificação do conceito, de um modelo pré-concebido e fixo, para algo não acabado. Uma abordagem histórica da participação parece caminhar na ideia de um eterno ‘vir a ser’. Para uma aproximação mais consistente do conceito, além da ideia processual de incompletude, a participação sugere uma ação social. Uma interação, uma relação entre sujeitos é sempre necessária para a participação. Ao indivíduo, em processo de exclusão, seja na alienação de seu papel enquanto cidadão, seja devido à marginalização de sua posição socioeconômica, por vezes fragilizada, surge variadas

¹⁰ Há também a participação via *infoativismo* que permite realizar mobilizações, influências e/ou pressões sobre pessoas ou grupos por meio da web. Um exemplo é a comunicação em rede, transcendendo as fronteiras entre países por meio de ferramentas de informação e comunicação digitais. Uma das características fundamentais desse processo é a descentralização para a tomada de decisão. Ver Castells (2005).

¹¹ Sem contar em uma gama variada de Movimentos Sociais que se articulam e lutam por mudanças sociais relevantes em diferentes áreas e dimensões da vida humanas (GOHN, 2004:2011; SCHERER-WARREN e LUCHMANN, 2011; SANTOS, 2001).

formas de intervenção e influência na vida coletiva. Assim, há um caráter societal na participação que não se esgota em algumas condutas – como o voto¹².

De modo a evitar a pensar na participação como arauto da equidade e justiça social, a investigação do conceito evidencia limites. De um lado a participação pode ser incipiente e evidenciar limites quanto à descentralização efetiva de espaços de decisão, e por outro lado, os projetos em disputa¹³, que incorporam a participação da sociedade civil podem ser tão díspares que surge uma sociedade civil não homogênea. Cabe lembrar, ainda que, a participação do poder político tradicional é fortemente influenciada pelo poder econômico¹⁴. Ambos, a participação via processo eleitoral e, a participação da sociedade civil, em arenas que se propõem descentralizadas, possuem limites e desafios às demandas coletivas. Pois, como enfatiza Carvalho (2013) “[...] a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais” (CARVALHO, 2013, p. 9).

A variada série de atividades designada por Bobbio dialoga com a visão de Dallari (2004). Este autor sugere que quando indivíduos estão reunidos em prol da coletividade suas capacidades aumentam.

Para Dallari (2004), a participação coletiva:

Se da por meio da integração em qualquer grupo social. As formas e as finalidades imediatas das associações são infinitas. Basta um pequeno grupo de pessoas, com algum objetivo definido e a disposição de trabalharem continuamente em busca desse objetivo, para se ter uma associação (DALLARI, 2004, p. 44).

O autor defende a ideia de que “mesmo que se consiga relativamente pouco, em vista do objetivo almejado, essas pessoas adquirem um preparo e obtém conhecimentos que serão muito úteis em outros empreendimentos” (Idem, *ibidem*, p. 46). A participação política, mesmo que eventual, não a torna menos importante. Membros de uma comunidade podem, com frequência, ser chamados a participar de uma disputa eleitoral – com funções desde ajuda em comitês de partidos políticos, ou simplesmente votando.

Algumas formas de participação constituem ações nas quais os atores podem: votar; candidatar-se a um cargo político; pertencer a um partido político; exercer uma função

¹² Como enfatiza Carvalho (2013, p. 8) ao dizer que “O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas da população”.

¹³ Dagnino (2006) explica o que são e como se evidenciam os diferentes projetos em disputa no bojo da consolidação democrática e atuação da sociedade civil. Assim, nessa perspectiva há o projeto neoliberal em contraste com formas alternativas de participação democrática.

¹⁴ O funcionamento da democracia é posto em evidência devido ao aviltamento das estruturas do poder político e o crescimento de estruturas concentradas de poder econômico. Nesse processo “[...] não há democracia que funcione” (DOWBOR, 2003, p. 11). A agenda, desde os anos 1990, implica em um cruzamento entre a economia e a política: um apoio notável de ampliação da democracia e, concomitantemente, ajuste fiscal da economia que colocam desafios para a própria democracia (WEFFORT, 1992).

pública; participar em reuniões, movimentos ou associações (Idem, ibidem). No caso dos conselhos, objeto de análise dessa pesquisa, a participação sugere uma relação de consulta, pressão, reivindicação, vocalização de demandas, deliberação – não se esgotando nesses tipos. A sociedade civil é heterogênea, para tanto, os interesses e concepções de mundo, com vivências díspares, indicam a possibilidade de ações políticas diversas.

Entendendo fazer político como ações que buscam: alterar a dinâmica do poder, influenciar o poder, executar ações, difundir ideias políticas, participar de movimentos sociais, atuar em partidos políticos ou em ativismo a alguma causa. Ribeiro e Borba (2011, p. 12) indicam que “diferentes pesquisadores tem proposto distintas tipologias classificatórias para descrever e agrupar as várias modalidades de envolvimento dos cidadãos das democracias contemporâneas”. Tais classificações ajudam nas investigações da participação abrindo caminhos para análises possíveis entre teoria e prática. Assim, alguns pesquisadores se afastam de concepções polarizadoras do tipo *liberal* e *radical*, *integração* e *conflito* e adotam classificação referente a estágios (graus) de participação.

Carole Pateman (1992) identifica três modos diversos de participação: (i) a pseudoparticipação; (ii) a participação parcial; e (iii) a participação total. A primeira trata da consulta a questões que envolvem autoridades; a segunda, a parcial, há compartilhamento de muitos no processo, mas só poucos decidem de fato; a terceira, que seria o ideal de participação, vários grupos de atores sociais tem influência semelhante nas tomadas de decisões coletivas¹⁵.

Um viés importante, sobretudo para a análise do perfil do sujeito que participa, seja nos conselhos ou conferências é a cultura política dos atores. Nesse sentido, a teoria democrática participativa, segundo Pateman (1992) possui algumas características que são elencadas como funções da participação. “A teoria da democracia participativa afirma que a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equiparado para participar ainda mais no futuro” (PATEMAN, 1992, p 65). Então, apenas olhar para as instituições ou ainda, focar as análises para a subjetividade dos atores sociais, sem levar em conta o desenho institucional sugere limites. As implicações da participação parecem ter potencial para transformar as várias dimensões da vida social e coletiva.

Assim, é possível estabelecer as seguintes funções para a participação: função educativa, para práticas participativas e no fomento psicológico; a função integrativa; a função de auxiliar na aceitação de decisões públicas; função de controle da própria vida. A

¹⁵ Outros autores propuseram classificações distintas, de um nível mais baixo para outros graus de participação e empoderamento (GOHN, 2011).

tese principal, da teoria da democracia participativa, baseada principalmente em Rousseau é de que a participação tem um caráter educativo. Ou seja,

[...] o sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra “cada” aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios [...] (PATEMAN, 1992, p. 38).

Portanto, a participação parece fomentar a educação participativa. Nessa perspectiva, o ator social deve aprender que entre o coletivo e o individual, a cooperação com o outro é fundamental no processo. A participação sugere uma autopromoção das qualidades dos sujeitos, de tal modo que, quanto mais o cidadão participa, mais instrumental de participação ele adquire. O próprio sistema participativo desenvolve as exigências para que o cidadão se capacite na tomada de decisão. Uma das características da participação para Rousseau, segundo Pateman (1992, p. 40) é que a participação é um atributo de maior liberdade. Ou seja, ao participar, na criação de leis, na organização da vida social, o cidadão é o seu “próprio senhor”. Assim, essa função revela outra, a da integração. Pois, as decisões coletivas serão aceitas mais facilmente quando construídas pelos próprios indivíduos, por meio do processo participativo. A partir da teoria rousseauiana é possível tal função para a participação, pois:

[...] importante é a experiência da participação na própria tomada de decisões, e a complexa totalidade de resultados a que parece conduzir tanto para o indivíduo quanto para o sistema político como um todo; tal experiência integra o indivíduo a sua sociedade e constitui o instrumental para transformá-la numa verdadeira comunidade (PATEMAN, 1992, p. 42).

Quando o indivíduo se sente integrado, surge então, a comunidade. No entanto, tal integração, sobretudo com o fenômeno da globalização, parece não ocorrer apenas com a socialização dos sujeitos. É preciso instrumentalizar-se, por meio da participação, para que os indivíduos se integrem ao local, ao cultural, ao político de uma dada sociedade. Ou seja:

[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas (PATEMAN, 1992, p. 61).

A partir disso, a conquista da participação passa pela educação, integração social, de modo que a participação em outras áreas (local de trabalho) fomentaria espaços de participação adicionais – tanto local como nacionalmente. A complexidade de tipos participativos, sobretudo no contexto brasileiro, sugere o aprofundamento da análise. Nesse sentido, além de investigar qual é o tipo de participação empregada pelos indivíduos de uma dada sociedade, parece singular analisar a participação no regime democrático hegemônico.

Tomando o regime democrático representativo, a partir, de uma *teoria elitista da democracia*¹⁶ discute-se o papel da participação nesse regime. Segue que na “teoria da democracia mais aceita [...] o conceito de participação assume um papel menor”, então é importante realizar uma breve análise¹⁷ desse papel (PATEMAN, 1992, p. 9). Tal concepção, a democracia representativa, é a hegemônica, porém, não a única. Para tanto há concepções alternativas que defendem uma maior participação, com instituições e arenas descentralizadas, uma abertura para um *continuum* entre representação e participação (SANTOS, 2005).

1.2. Democracia hegemônica e o lugar da participação

É impossível descrever a democracia, em suas várias perspectivas¹⁸ de modo a contemplar a sua longa jornada. Por isso, o recorte apresentado aqui segue uma análise breve da participação em relação à democracia hegemônica – e com apontamentos sobre a democracia que se propõe participativa¹⁹. Considera-se aqui, como um processo hegemônico de democracia, o caso da democracia representativa, em sua forma procedimentalista, apoiada na teoria do *elitismo democrático* (SCHUMPETER, 1961). Por ser um dos arranjos democráticos mais difundidos, e por outros aspectos, a democracia representativa, na perspectiva liberal, é reconhecida como uma perspectiva que se tornou clássica da democracia. Então, é possível distinguir duas perspectivas da democracia: as teorias que defendem o realismo democrático, as *teorias descritivas* focadas no procedimento e, o seu oposto, as *normativas* que defendem uma maior participação nos processos de decisões coletivas.

¹⁶ Teoria com base em autores do elitismo democrático. Alguns dos autores principais são: Schumpeter (1961); Dahl (1989); Sartori (1987) segundo PATEMAN (1992).

¹⁷ A pesquisa tangencia o contexto do objeto (a participação), tanto em relação aos elementos que inter-relacionam com o mesmo, como também sob a posição ocupada na sociedade em relação à história das sociedades humanas (MILLS, 1980). Nesse sentido torna-se imprescindível analisar o papel da participação na perspectiva democrática representativa.

¹⁸ Apenas no debate de modelos alternativos (da democracia liberal) surgem variadas correntes como: a democracia participativa, a democracia popular (leste Europeu), a democracia desenvolvimentista (AVRITZER & SANTOS, 2005).

¹⁹ A democracia participativa identifica-se com uma ampliação da participação do cidadão nas decisões que envolvem a vida coletiva. Uma das perspectivas teóricas da democracia, sobretudo com foco na participação do sujeito no regime democrático toma forma a partir das concepções teóricas de Rousseau e Stuart Mill ainda no século XVIII (GOHN, 2001). Rousseau (2000) defendeu a partir da obra *O contrato Social*, uma mudança de paradigma no que tange a liberdade de indivíduos para exercer a vontade popular. Para tanto, os cidadãos deveriam deixar de lado as vontades individuais para que fosse delineada uma só voz – a da vontade geral. As decisões políticas, em sociedades complexas, com variados grupos e classes distintas, apontam para uma heterogeneidade de cidadãos e uma dificuldade para que seja encontrada essa *vontade geral*. Incluir a participação popular, a bem da ‘vontade geral’, ou uma *vontade popular*, foi e é um desafio para qualquer governo que se denomina democrático. “Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação” (PATEMAN, 1992, p. 35).

É incerto o desenvolvimento da democracia nas sociedades – esse arranjo não obedece a uma lógica linear (SCHERER-WARREN e LUCHMANN, 2011). Há diferenças no que tange a quantidade de sujeitos que tomam a decisão; o modo como é organizado; o modo como às instituições estão dispostas. Dentre as várias tipologias, três despontam com uma maior robustez quanto a características do regime democrático. A primeira forma é a democracia direta. Tal concepção sugere uma organização de uma coletividade por meio da participação de seus membros da forma mais direta possível, de modo a elencar as decisões em conjunto de modo horizontal. A segunda forma é a democracia representativa. Nesse caso, os atores atuantes não serão a totalidade dos membros de uma dada sociedade. Mas antes, alguns indivíduos eleitos. Um terceiro tipo é a democracia semidireta. Há nesse tipo de democracia o desenvolvimento de práticas participativas somadas às práticas representativas. A representação surgida com o processo eleitoral, com o sufrágio universal, divide ações diretamente realizadas pelo cidadão via projetos de lei de iniciativa popular, referendo, plebiscito, conferências e conselhos. Assim, a democracia semidireta é conhecida também como democracia participativa²⁰.

Segundo Bobbio (2000):

[...] o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos* [...] Para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras [...] (BOBBIO, 2000, p. 30-31, grifo do autor).

No que diz respeito à definição de democracia, Bobbio (id, *ibid*) defende que as regras, os *procedimentos* são fundamentais. Sejam poucos, ou vários sujeitos que decidem, o importante é respeitar a forma – baseada em regras (leis). Ou seja, são as regras, que devem estabelecer quem está autorizado a decidir. Não há uma defesa da participação ampla e irrestrita da população.

Em outro texto, *O dicionário de política*, definindo democracia com base na perspectiva liberal o autor afirma que:

[...] Identificada a Democracia propriamente dita, sem outra especificação, com a Democracia direta, que era o ideal do próprio Rousseau, foi-se afirmando, através dos escritores liberais, de Constant, Tocqueville e John Stuart Mill, a ideia de que a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc, fosse a Democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito,

²⁰ Cujas características fundamentais são a coexistência de elementos da democracia representativa com outros da democracia direta.

não a todo o povo reunido em assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos [...] (BOBBIO, et al, 1998, p. 323).

Assim a concepção liberal, que não se esgota na teoria das elites, ou ainda, no elitismo democrático, concebe a participação não no fato do sujeito ser livre para manifestar-se e efetivar decisões, mas “compreende ainda o direito de eleger representantes para o Parlamento e de ser eleito” (id, ibidem, p. 324). A ampliação da participação não é o foco da democracia representativa. Enfatizar a participação sugere uma aproximação da concepção de democracia a partir do socialismo, pois na visão do autor:

Na teoria marxista-engelsiana, para falar apenas desta, o sufrágio universal, que para o liberalismo em seu desenvolvimento histórico é o ponto de chegada do processo de democratização do Estado, constitui apenas o ponto de partida [...] o aprofundamento do processo de democratização da parte das doutrinas socialistas acontece de dois modos: através da crítica da Democracia apenas representativa e da conseqüente retomada de alguns temas da Democracia direta e através da solicitação de que a participação popular e também o controle do poder a partir de baixo se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica (BOBBIO, et al, 1998, p. 324).

Nesse sentido, a democracia que mais se aproxima de um ideal de ampliação da participação dos cidadãos, seja nas questões que envolvem as decisões políticas, seja nas questões de produção econômica, não é o regime democrático representativo – muito menos a perspectiva do elitismo democrático. O papel da participação nesse (regime hegemônico) é menor, por vezes negligenciada (PATEMAN, 1992). A ampliação da participação, posta no modelo democrático socialista, apresentado por Bobbio (1998) se aproxima de modelos como a Comuna de Paris e os Conselhos Operários. Ou seja, a ampliação da participação rompe os limites do político, alcançando fábricas e indústrias.

Para Macpherson (1978) uma sociedade com uma baixa participação está diretamente interligada com a desigualdade social. No entanto, ele não defendeu a democracia direta, mas antes, um sistema de representação. Mas, ao mesmo tempo, disparou críticas ao modelo democrático liberal. Então, seria necessário²¹ eliminar o cidadão individualista, centrado na figura do consumidor, por um cidadão que se aproprie da comunidade cívica, afim de se aproximar da democracia participativa.

No que diz respeito ao regime *elitista de democracia*²², segue que tal concepção se apoia na “[...] teoria segundo a qual, em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma

²¹ Importante também para o autor é a reduzir a desigualdade social e econômica.

²² De onde se origina o termo elitismo (id, ibid). O “[...] termo Elite, porém, remonta a Pareto, que alguns anos depois, por influência de Mosca, enunciou, na introdução aos *Systèmes socialistes* (1902), a tese segundo a qual em toda a sociedade há uma classe que detém o poder político e econômico (PATEMAN, 1992; BOBBIO, 1998).

minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada” (BOBBIO, 1998, p. 385). A democracia, do modo como foi construída na Antiguidade, foi deixada em segundo plano por parte de sucessivas sociedades – governadas em sua maioria por uma elite²³.

Assim, a democracia, do viés elitista, defende a restrição da participação como regra. A democracia institucionalizada como defende Schumpeter (1961, p. 295-296), compreende “um método político, isto é, certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas”. Essa “forma hegemônica da democracia, a democracia representativa elitista, propõe estender ao resto do mundo o modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério norte [...]”, ou seja, tal itinerário ignora outras experiências e discussões não alinhadas aos países do Norte (AVRITZER & SANTOS, 2005, p.43).

Em outro momento, Schumpeter (1961, p. 300) defende que as virtudes que orbitam o método democrático como a “dignidade humana”, “a confiança e a cooperação do cidadão com o governo, a dependência deste último do respeito e do apoio do homem das ruas” são questões essenciais para a democracia levando-se em conta a “ideia do governo aprovada pelo povo”. Ou seja, o autor defende que a democracia é a forma pela qual há um apoio do povo para que governantes administrem uma região. Mas a participação do povo não é defendida, ou antes, é fomentada por um viés de *influenciar* e *controlar* os que realmente governam²⁴.

Embora a participação da sociedade civil sugere ser uma prática objetivada, ou até mesmo subjacente, em regimes que se intitulam democráticos, a participação e, sobretudo o seu alcance e papel, não se apresentam como um produto preponderantemente localizado no *regime democrático hegemônico*. Na teoria democrática, em especial nas teorias *minimalistas*, ao cidadão comum é reservado o papel de escolher entre vários candidatos das elites, por meio do sufrágio universal, qual deve ser o representante para tomar as decisões. Nesse viés, Schumpeter (1961, P. 319) argumenta que:

O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo imediatamente reconheceria como infantil na sua esfera de interesses reais. Torna-se primitivo novamente. O seu pensamento assume o caráter puramente associativo e afetivo (SCHUMPETER, 1961, p. 319).

²³. “Mosca dizia que toda sociedade precisava de uma elite no governo [...]” (PATEMAN, 1992, p. 10).

²⁴ O autor defende ainda que não há formas precisas que podem assumir a exclusividade de ser “o governo do povo”, pois tal título é apenas uma convenção – ou seja, arbitrária (SCHUMPETER, 1961, p. 301).

Então, a partir disto, segundo o autor, é possível dizer que ele defende que o indivíduo comum não tem ferramentas instrumentais cognitivas para o exercício do fazer político. Ou seja, o cidadão não está preparado para a participação política devendo limitar-se a escolher quem o esteja.

Segundo Pateman (1992), autores da corrente elitista da democracia defendem um afastamento da concepção normativa de democracia preocupando-se com a forma como o regime democrático deve ser desenvolvido. Desse modo, autores como Dahl (1989), Sartori (1987) e Schumpeter (1961), mesmo com suas diferenças internas e orientações teóricas, estão alinhados no sentido de que a participação ampliada, ou seja, uma partilha do poder de decisão com as instituições tradicionais (Executivo e Parlamento) produziria ecos negativos para as instituições políticas - e para a estabilidade do sistema político.

Com base na crença de que a ampliação da participação seria danosa ao ambiente político, tal participação foi evitada. As elites, os grupos dominantes no século XIX combatiam a democracia e tratavam a mesma, com certo desprezo. Em um cenário em que apenas uma pequena parcela da população tinha direito ao voto, a participação não se constituía em um ideal (GIDDENS, 2007). Nesse ínterim, ocorreram debates sobre qual desenho institucional a democracia deveria ser praticada. Dentre as principais questões em disputa, no início do século XX, duas questões eram conflituosas: a desejabilidade do regime democrático por um lado, a restrição da participação por outro (AVRITZER & SANTOS, 2005).

Assim, considerando a participação na democracia por vezes perigosa e indesejada, nesse debate destaca-se que:

[...] a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos [...] (AVRITZER & SANTOS, 2005, p. 40).

No bojo do processo de construção dos regimes democráticos representativos, o projeto hegemônico, de perspectiva liberal, defende uma hipertrofia das regras em detrimento a participação social. A forma é o foco. Esse formato de democracia é defendido segundo algumas teses, que podem ser integradas em quatro argumentos principais²⁵: há a tese de que o (i) aumento da participação seria contrario a estabilidade do sistema democrático; há também a ideia de que (ii) para a maioria dos sujeitos, a falta de interesse em atividades

²⁵ Há outros argumentos que não são menos importantes, porém não são centrais para a discussão apresentada nesse trabalho, a saber: “da relação entre procedimento e forma”; “da inevitabilidade da representação nas democracias em grande escala” (AVRITZER & SANTOS, 2005, p. 44).

políticas é generalizada; outra concepção (iii) vincula a participação ampla e irrestrita a um ideal inalcançável e, por fim, o (iv) argumento de que a democracia representativa seria realista baseado na cientificidade e no empirismo²⁶.

Na questão da estabilidade, cabe salientar que o descrédito da participação parte do pressuposto de que a mobilização popular e a institucionalização são contraditórias. Tal elemento passa por uma redefinição, a partir de tentativas de institucionalização da participação em alguns países da América Latina (MACHADO M, 2009; TATAGIBA, et al 2015; COSTA, 2016). Em relação à apatia política a base é “a ideia muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tenha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões” (AVRITZER & SANTOS, 2005, p. 41-42). Tal argumento tornou-se hegemônico mesmo sem aprofundamento em torno da diversidade possível da sociedade civil. Por mais que a concepção de apatia seja um ideário comum “Schumpeter jamais procurou diferenciar grandes mobilizações de massas de formas de ação coletiva tornando o seu argumento sobre a generalidade da manipulação de massas extremamente frágil” (idem, ibidem, p. 45).

Para Dahl o ideal da ampliação da participação pode ser desejável, porém, não tem a ver com possibilidades reais. Há uma ideia defendida como realista para teoria hegemônica é o “fato empírico fundamental” de que as elites, sejam elas poucas ou muitas, sempre dominam. Assim, defendendo Gaetano Mosca, Dahl (2012) desafia que a democracia, na perspectiva participativa, torne-se realidade um dia. Em seu argumento, ele afirma que:

Por mais que esses regimes modernos sejam diferentes dos regimes anteriores no que diz respeito às instituições e estruturas, eles certamente não são muito democráticos. Em vez disso, eu diria que a “democracia” é, acima de tudo, uma fachada ideológica. Quando você observa cuidadosamente o que está por trás dessa fachada, descobre aquele mesmo velho fenômeno familiar da experiência humana: a dominação (DAHL, 2012, p. 419).

A partir desse fragmento seria possível pensar na inevitabilidade do domínio da minoria. Realizando uma observação, simples, sem rigor científico algum, do mundo da vida poder-se-ia deduzir que poucos, sempre uma porção pequena de indivíduos, detém poder, privilégios – a classe política dominante. A questão da estratificação social, a desigualdade de

²⁶ A rejeição da ampliação à participação se fazia presente no argumento de que as teorias do aumento da participação eram normativas e valorativas; de outro lado, a teoria política moderna seria científica e baseada em pesquisa e dados da vida real. Tal argumento é contestado por Pateman (1992).

posições políticas, sociais e econômicas é um fator significativo uma vez que a democracia tem como base mínimas condições sociais e econômicas equitativas²⁷.

O argumento de que a democracia representativa seria realista e, o seu oposto, a participativa, irrealista se mostra fragilizada. Em outros termos, é possível dizer que a democracia participativa é *normativa* e a democracia representativa se afasta da normatividade, sendo, todavia, *realista*? Pateman (1992), respondendo negativamente ao questionamento, contesta essa perspectiva de puro realismo da democracia hegemônica. Esse modelo, procedimentalista, compreende uma democracia cujas decisões serão desenvolvidas por uma elite em competição eleitoral.

A singularidade de tal perspectiva implica em uma *tentativa de afastamento* de um projeto de democracia como possibilidades normativas. Os autores dessa perspectiva defendem que realizam uma teoria realista da democracia – e não uma teoria normativa. A participação resume-se então, por parte do cidadão, no ato de votar. Pateman (1992) é totalmente contrária a essa concepção ao argumentar que:

A teoria contemporânea da democracia não é uma mera descrição do modo como operam certos sistemas políticos. Ela implica que esse é o tipo de sistema que deveria ser valorizado, e inclui uma série de padrões ou critérios pelos quais um sistema político pode ser considerado “democrático” (PATEMAN, 1992, p. 26, grifo da autora).

Qualquer teoria implica em escolhas. Há destaque (ou exclusão) de alguns elementos, ou ainda, pouco destaque, para os que não são considerados importantes. A autora lembra, assim, que as dimensões escolhidas pela teoria democrática hegemônica admite uma perspectiva normativa – como algo implícito na construção da teoria²⁸. Assim, a teoria democrática elitista, de base descritiva, não realiza um retrato fiel da realidade. O que ocorre é uma construção da realidade enxergada²⁹ pelos autores da corrente descritiva.

Tais fatores elencados seriam argumentos que *evidenciariam* a superioridade do modelo representativo. Nesse ínterim, a participação é deixada de lado como *utopia*, ou ainda, *algo irrealizável* nas sociedades complexas. Por outro lado, a construção teórica sobre o delineamento de decisões, justas e equitativas, bem como a ampliação das arenas decisórias

²⁷ Pois “[...] grandes desigualdades de riquezas e de posição social, que resultavam em grandes desigualdades de educação, poder e controle do ambiente, são necessariamente fatais para qualquer democracia verdadeira, seja em política ou em qualquer outra esfera” (COLE apud PATEMAN, 1992, p. 56).

²⁸ A defesa da teoria democrática elitista pode ser considerada como valorativa e normativa. Dahl, no livro *Um prefácio à teoria Democrática* conclui, sobre a democracia americana que, “o sistema será relativamente eficiente para reforçar o acordo, encorajar a moderação e manter a paz social em um povo inquieto e exagerado, que faz com que funcione uma sociedade gigantesca [...]” (DAHL, 1989, p. 146).

²⁹ É possível dizer que todos os modelos de democracia misturam a reflexão normativa e a descritiva (HELD, 1987).

recebem pouca atenção. Uma crítica a perspectiva procedimental, sobretudo no Ocidente liberal, tomado como base às teorias da democracia elitista sugere que essa democracia caminha para a diminuição do debate participativo, resultando no enfraquecimento da soberania popular³⁰. Cabe, nesse sentido, uma participação precária, limitada às regras do jogo, ou seja, uma atenuação da participação (PATEMAN, 1992; AVRITZER & SANTOS, 2005).

Assim, o ideal de participação não é preponderante na teoria democrática elencada – a teoria do elitismo democrático. O máximo de participação é um ideal considerado inatingível, todavia, a possibilidade de ampliação da esfera pública não é levada em conta a contento. Outro fator importante, que demonstra os limites da teoria hegemônica da democracia é que “é preciso mostrar exatamente como e por que se tornou improvável ou impossível atingi-lo. Isso não foi feito em lugar nenhum” (DUNCAN e LUKES, 1963 apud PATEMAN, 1992, p. 28).

Perspectivas teóricas e também práticas democráticas diversas surgem como possíveis alternativas à prática hegemônica do regime democrático. Não obstante, é complexo localizar de modo objetivo o papel da participação na democracia se até mesmo a consolidação da democracia representativa mostra-se um desafio não superado totalmente. Talvez por isso que é fundamental enfrentar as lacunas e desafios para uma ampliação dos espaços de decisão. Ou a democracia como está posta não é suficiente e, nesse sentido, a abertura para a democracia participativa é um viés cada vez mais legítimo.

1.3. Democratizar a democracia: uma tentativa de institucionalizar a participação

Por apoiar a participação individual e direta do indivíduo Rousseau é considerado o teórico da participação (PATEMAN, 1992). Segundo a perspectiva rousseuniana, quando o indivíduo participa ele ativa elementos psicológicos, ou seja, alguns efeitos nas pessoas que participam. Algo fundamental para o desenvolvimento da teoria participativa da democracia é de que são as leis que governam. E as leis são criadas por cidadãos, assim, as pessoas estariam apoiadas em interesse próprio para a gestão política.

A legislação sobre formas e iniciativas diversas à política institucionalizada permitiu uma aproximação – do formal com o informal. Ou seja, as distintas formas de participação informais, que não faziam parte da burocracia governamental, sendo completamente avessas

³⁰ Cabe ressaltar que Schumpeter, em sua teoria revisitada da democracia, não achava necessário o sufrágio universal.

aos processos legítimos de influenciar o poder instituído foram se aproximando do espaço público tradicional.

Habermas (1989 apud GOHN, 2011) definiu o espaço público como local onde se debatem assuntos públicos, interesse coletivo, questionando o monopólio de decisões dos governantes e abrindo espaço para a crítica. A participação não institucionalizada permeia um debate em torno do público e de uma possibilidade de vocalização de questões que envolvem a sociedade civil, desde demandas populares a questões em prol de disputas de projetos futuros.

A forma institucionalizada de gestão pública está diretamente ligada à burocratização e racionalização da administração. Ao trazer à tona a capacidade de diminuição do subjetivo e pessoal, de modo a transformar-se em ação impessoal, a racionalidade burocrática muda o debate em torno da gestão pública.

A burocracia³¹ entrou no debate de modo a modificar a conduta dos cidadãos no trato da coisa pública. No entanto, há uma dúvida sobre a eficiência das formas burocráticas de administração para a gestão da complexidade de políticas locais, regional e nacionais (AVRITZER & SANTOS, 2005).

Assim:

[...] a concepção tradicional de gestão burocrática advoga uma solução homogênea para cada problema, a cada nível da gestão administrativa, no interior de uma jurisdição administrativa. No entanto, os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição [...] O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão. (AVRITZER & SANTOS, 2005, p. 40).

Dito de outra forma impera um ceticismo nas soluções orquestradas pela gestão burocrática. Procurar solucionar temas complexos e desafios de toda a sociedade por meio de processos homogeneizantes (burocráticos) indica possíveis limites. Não levar em conta os atores sociais e a singularidade que pode resultar nos componentes da participação é o que faz a concepção tradicional. Contudo, de modo a superar tais limites, instancias colegiadas institucionalizadas, porém participativas, surgiram em países como o Brasil.

³¹ Max Weber inaugura nas discussões sobre a democracia, a posição de valorização da organização burocrática, em detrimento do poder de direção sobre a coisa pública pelos cidadãos (AVRITZER & SANTOS, 2005). Ou seja, no Estado-moderno o cidadão, que antes não possuía respaldo para tomada de decisões, também não assume o controle da coisa pública, assim quem ocupa a posição do cidadão é o tecnocrata – o especialista em seu agir burocrático.

Não apenas no Brasil, como em outros países da América Latina³², como Colômbia e Venezuela, desenvolveram-se tentativas de institucionalização da participação. Como aponta Scherer-Warren e Luchmann (2011, p. 18) ao destacar dois pontos que sobressaem, mesmo no cenário diverso que é a América Latina, que são: (i) “Os processos e mudanças no cenário da participação e suas relações com o sistema político” e, (ii) “Os problemas e os ganhos da participação institucional”. As mudanças que se referem ao sistema político tradicional, por meio da democracia representativa, fomentaram um ambiente favorável para a cidadania por meio do imaginário político da democracia participativa. No entanto, a participação sugere interdependência com o governo central. Por vezes, o ideal de descentralização foi substituído por uma modalidade de participação direta com o governante e, até mesmo, com uma relação pessoal – não institucionalizada.

Ou seja, tais instrumentos³³ (os conselhos) modificaram-se para espaços de *control político* do Estado sobre a sociedade civil (SCHERER-WARREN e LUCHMANN, 2011, grifo nosso). O que sugere uma situação diametralmente oposta, pois, os conselhos surgem, em tese, para serem pontes entre o Estado e a sociedade civil, para uma construção compartilhada de decisões que envolvem a vida coletiva. Se o excesso de burocracia limita as possibilidades de soluções de gestão política, sem respeitar a tomada de decisões descentralizadas o resultado pode ser o enfraquecimento da participação. Dessa forma, há uma dependência da participação para os agentes políticos-institucionais e atores da sociedade civil para o fortalecimento do projeto participativo.

No Brasil, a partir de sua história recente, houve dois momentos significativos para a participação institucionalizada: na década de 1990, após a CF-88 e, a década de 2000³⁴. Para o primeiro, destacam-se as mobilizações, pressões e lutas, em prol de ganhos constitucionais (anos 1990). No segundo momento, década de 2000, multiplicam-se os espaços de gestão e deliberação institucionalizados (GOHN, 2011; SCHERER-WARREN e LUCHMANN,

³² Na Venezuela, a partir da *Ley de los Consejos Comunales* houve a criação de mais de 36 mil conselhos no país. Na Colômbia o destaque é para o surgimento e desenvolvimento de arenas participativas nos últimos 25 anos que compreende uma “amplia ‘infraestructura’ de la participación que hoy forma parte de la compleja trama de relaciones entre el Estado y la sociedad em Colombia” (Velásquez apud Scherer-Warren e Luchmann (2011, p. 18). No caso brasileiro, ressalta-se além das instâncias de participação direta (referendum, plebiscito e iniciativa popular) os modelos de participação institucionalizada, a partir dos conselhos, orçamento participativo e conferências nacionais (GOHN, 2003).

³³ As manifestações são distintas, chamadas na literatura por Instituições Participativas (IPs), porém o foco da pesquisa será os conselhos (BORBA, 2011).

³⁴ Costa (2016) aborda a institucionalização da participação política o país em três momentos distintos: (i) da Independência do país e da Proclamação da República – até a volta do sistema democrático representativo; o contexto da elaboração da CF88; e, o terceiro período, o momento pós-Constituição até a atualidade.

2011). Para tanto, a diversificação do caso brasileiro sugere ampliação dos espaços. Todavia, essa mesma ampliação complexifica e limita as inovações³⁵.

O enfraquecimento desses arranjos (controle estatal, fragmentação, burocracia) parecem ser limites para a descentralização da participação institucional. A burocracia é um elemento central, em qualquer formato que se pretenda tornar-se institucional. Não obstante, o excesso de formalismo significa inércia diante dos desafios. Para tanto, as tentativas de superação dos limites da institucionalização sugerem inovações práticas para o desenrolar da participação.

A construção da institucionalização participativa é um elemento significativo do contexto político contemporâneo. Não obstante,

[...] são incertas as promessas e os impactos deste processo para o desenvolvimento democrático das sociedades. As debilidades dadas pelos contextos e pelas estruturas de oportunidades políticas, pelos projetos, pelas tradições e culturas nacionais e locais, pelas desigualdades políticas, econômicas e sociais atravessam as dinâmicas participativas e desorientam qualquer perspectiva linear e progressiva da participação em sua relação com a democracia (SCHERER-WARREN e LUCHMANN, 2011, p. 22).

Uma contribuição significativa das reflexões e análises de experiências da institucionalização é de que tais processos fogem ou se afastam da perspectiva linearizada de mundo. Assim, as demandas por uma maior participação indicam uma situação de luta, seguida por vezes, de conquistas e derrotas. Um processo que desafia a naturalização (socialização) dos poderes constituídos.

Por isso, as experiências participativas, sugerem algum tipo de *treinamento*³⁶ em democracia. A indicação de que a própria prática da democracia desenvolveria sujeitos autônomos, participativos, indica uma crença hipervalorizada da socialização política. Uma vez que “[...] há algo de paradoxal em chamar de socialização um treinamento explícito em democracia dentro das organizações e associações” (PATEMAN, 1992, p. 65). Ou seja, a socialização, em estruturas que podem não ser democráticas, sugere pouca eficácia, no que diz respeito a uma educação para a democracia. Nesse sentido, a autora defende a abertura democrática por meio de uma estratégia de máxima participação de todas as pessoas.

Por outro lado,

[...] a teoria da democracia participativa afirma que a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equipado para participar

³⁵ A multiplicação é contraditória. Ao mesmo tempo em que se ampliam espaços, diversificando-os, ocorre também a fragmentação da ação política. Parece não ocorrer uma relação orgânica entre esses espaços, tendo em vista o fortalecimento dos mesmos. Ver Avritzer (2016) e Gohn (2011).

³⁶ Seja a teoria da democracia contemporânea, ou ainda, a da democracia participativa, ambas defendem que os atores devem receber algum tipo de treinamento (PATEMAN, 1992).

ainda mais no futuro. E algumas evidências interessantes em apoio ao argumento podem ser encontradas em recentes estudos empíricos sobre socialização e participação política (PATEMAN, 1992, p. 65).

Na perspectiva da democracia participativa há uma aposta nas “qualidades psicológicas” dos atores sociais (PATEMAN, 1992, p. 65). Assim, a autonomia dos cidadãos, baseada na ideia de autogoverno, tem como base características de *confiabilidade* no controle da própria vida (individual e coletiva)³⁷. Ou seja, atores que confiam na política, ou ainda, na eficácia do processo político, possuem “mais probabilidade de participar de política do que aquelas que carecem desse sentimento” (PATEMAN, 1992, p. 65). Ao sujeito com tais qualidades destaca-se a autoconfiança do mesmo e sua relação com o mundo. Nesse sentido, a institucionalização do processo político participativo ocorre em meio à luta de interesses. E no bojo desse processo está a sociedade civil e os governos “provocando a institucionalização nos Estados de procedimentos e mecanismos de participação política [...]” (COSTA, 2016, p. 6). Assim, a partir de uma hipótese em uma pesquisa sobre a institucionalização da participação³⁸, a autora, define que várias forças políticas são motivadas no processo – de legitimação de políticas de um governo, passando pela cooptação e, enfim, chegando a necessidade de saber sobre as demandas da população vocalizadas nesses espaços.

A política moderna implica em várias instituições para a organização governamental. A burocracia estatal possui uma complexa rede interdependente com procedimentos, ações e papéis, distintos e, por vezes, complexos. O tamanho e complexidade do Estado Moderno, sobretudo com o aparato governamental, pode ser um indicativo da desconfiança na ampliação da esfera pública – por meio de maior participação dos indivíduos. Por outro lado, o tamanho e complexidade sugerem ‘alternativas’ participativas ao encontro do poder tradicional do executivo e do parlamento.

O sufrágio possui um significado simbólico e prático importante nas democracias representativas. Todavia, a participação por meio da eleição é uma dentre as várias dimensões da democracia e da relação entre Estado e a sociedade civil (AVRITZER, 2007). A participação não se esgota em uma das diferentes possibilidades de operação. O alargamento da democracia é muito mais do que o número de pessoas que votam ou a quantidade de arenas existentes. As demandas consultadas e debatidas exigem, para uma democracia participativa, um atendimento justo perante os sujeitos locais. No entanto, o um dos desafios é equacionar participação, equidade na tomada de decisão e justiça social.

³⁷ Tal perspectiva sugere uma noção comportamental que vai de encontro às noções de sujeito passivo, não atuante na vida pública.

³⁸ Tese de Doutorado, ver Costa (2016).

Assim, dentre os elementos determinantes do desenvolvimento de uma dada democracia, um torna-se, nas palavras de Bobbio (2000), bastante relevante de tal forma que é uma resposta para a pergunta “onde se vota?”. Ou seja,

[...] quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços no quais podem exercer este direito (BOBBIO, 2000, p. 40).

O alargamento da esfera pública local é um indicativo do avanço da democracia em uma sociedade. Não apenas o número de sujeitos que votam que importa, mas antes, se houve descentralização dos espaços de tomada de decisão. Nesse sentido, a construção de uma democracia aliada à participação de atores a *priori* excluídos e, em novos formatos descentralizados, aponta para mudanças paradigmáticas³⁹.

Novos rumos para a governabilidade surgem com a aposta na gestão local. Em muitos países os recursos são geridos por meio de mecanismos mais próximos da população – com base municipal. No Brasil o acesso aos recursos locais é pequeno, pois cerca de 15% dos recursos são geridos localmente no país. Em alguns países ricos, esse número varia e chega a cerca de 60% (DOWBOR, 2003).

Um indicativo de participação e acesso às tomadas de decisão é a aproximação com a população. As políticas públicas, gestadas a nível nacional ou estadual, são de fato, distantes daqueles que serão influenciados pelas políticas. No caso do município esse distanciamento é efetivamente menor. A vocalização de demandas, a pressão via conselhos e sindicatos aproximam-se do cotidiano dos atores locais. No entanto, a ideia polarizada de participação como diametralmente oposta a representação é uma ideia que parece perder força. A defesa da participação não é sinônimo de negação da representação (PATEMAN, 1992). Para Lavallo (2011) a participação e a representação deixaram as extremidades de suas posições antagônicas passando, assim, “por um processo de ressignificação recíproca” (LAVALLE, 2011, p. 109). O desafio é articular efetivamente esses dois elementos.

O debate participativo sugere que as burocracias centralizadas não conseguem lidar com a diversidade de políticas locais a contento. É importante lembrar que “[...] a concepção tradicional da gestão burocrática advoga uma solução homogênea para cada problema [...]”

³⁹ O alargamento da participação sugere um movimento de integração entre o político, social e econômico. Muito ainda pode acontecer no que se refere à ampliação dos espaços de decisão. A democratização local não se limita a sociedade política tradicional (legislativo e executivo), pois, outras dimensões (como a cultura, a indústria, a saúde, a educação, o transporte, etc) sugerem que o espectro da participação pode ir além do habitual. “O indivíduo não tem controle sobre o vasto mecanismo da política moderna, não porque o Estado seja muito grande, mas porque o indivíduo não tem oportunidade alguma de aprender os rudimentos do autogoverno dentro de uma unidade pequena” (Cole, 1919, apud PATEMAN, 1992, p. 55).

(SANTOS, 2005, p. 48). Ao se levantar questões distintas em contextos distintos e, mesmo assim, buscar soluções *iguais*, a operacionalização do resultado sugere incertezas e a possibilidade de retrocessos. As demandas, as especificidades não podem ser homogeneizadas, sobretudo por um tratamento verticalizado de gestão centralizada.

As arenas sugerem um espaço de debate e exposição da opinião pública. Opinião pública no sentido do uso público de uma vocalização apoiada em uma prática reflexiva. O que é diferente, e diametralmente oposto a ideia vulgar de opinião como sinônimo de preferências, emoções e gestos dos cidadãos. Preferências baseadas em emoção e sentimentos não podem ser objetos de discussão, ideias e opiniões devem estar adequadas às questões e demandas coletivas. A ampliação de espaços de participação possibilitaria, em tese, a vocalização de demandas (i) de setores excluídos da população – economicamente e socialmente e, por outro lado, poderia também resultar em uma educação (ii) para a cidadania (PATEMAN, 1992; ROCHA, 2011). Todavia, a descentralização não é a solução para os problemas da governança. Instituir uma relação direta entre eficiência, descentralização e democracia é, ao mesmo tempo, enfatizar as instituições descentralizadoras e desconsiderar o papel da sociedade civil no processo como um todo. A dicotomia no equacionamento da democracia, ora atribuindo as características preponderantes nas instituições (como exemplo uma burocracia eficiente e/ou desenho institucional tecnicamente estruturado) e, ora tomando como primordial as características da sociedade civil – ativismo político, associativismo, cultura cívica; implica em uma escolha. Ou seja, nas palavras de Rocha (2011, p. 173), o movimento de separação entre sociedade civil, por um lado e, instituição, por outro, entende que o “sucesso da implementação dos espaços de participação dependeria, no primeiro caso, dos atributos cívicos da sociedade civil e, no segundo caso, de características adequadas das instituições públicas”. A presente pesquisa toma como fundamental ambas as perspectivas. Assim, o perfil da sociedade civil *atuante* sugere certa interdependência com instituições locais participativas *consolidadas*. Não adianta uma população aberta à participação, empenhada ao civismo se, por outro lado, a governança local, por meio de suas instituições, não legitima nem consolida a descentralização dos primeiros.

As pesquisas que trataram de questões essenciais para o entendimento sobre *governo local* tiveram berço ainda com autores como Tocqueville, Thomas Jefferson e Stuart Mill (GOHN, 2011). O significado de *poder local*, bem como a ideia de *governança local* está em pleno debate na contemporaneidade. Todavia, a ideia de poder local é, nas palavras de Gohn (2011) “mais abrangente que o de governo local” (Idem, ibidem, p. 37). Em uma dada região,

o poder se manifesta desde a dimensão econômica e política até a dimensão carismática e social das famílias das elites locais. A ideia de poder local foi se transformando de espaço de elites para ser considerado sinônimo de gestão política-administrativa (Idem, ibidem).

Cabe ressaltar ainda, que a dimensão cultural⁴⁰, baseado no resgate de costumes, crenças, contribuiu para a ressignificação do poder local. Para tanto, as reflexões em torno do local trouxeram para o debate o conceito de *esfera pública*. Avritzer (2004) baseado em Habermas, Jean Cohen e Andrew Arato, defende que o conceito foi uma das maiores renovações na teoria da democracia do século XX.

Segundo Avritzer (1994):

O conceito de esfera pública tem duas de suas características centrais ligadas ao debate democrático contemporâneo: a primeira delas é a ideia de um espaço para a interação face-a-face, diferenciado do Estado. Nesse espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado [...] O segundo elemento central no conceito habermasiano de esfera pública é a ideia da ampliação do domínio público levando ao que alguns autores denominam de “politização de novas questões” (AVRITZER, 1994, p. 37).

A esfera pública refere-se à interação de diversos grupos de uma dada sociedade – associações, movimentos sociais, etc. O significado do conceito aproxima-se da ideia de um debate para questões coletivas da sociedade.⁴¹ Desse modo, a ideia de esfera pública inova não apenas na questão da participação, livre e publicizada, mas porque inova no debate de questões não elencadas – mundo da vida privada, questão de gênero, espaço da fábrica, espaço da casa.

Nas palavras de Gohn (2011):

A emergência ou o alargamento de uma esfera pública na contemporaneidade possibilitou, segundo Habermas, a dessacralização da política ao incorporar ao debate público a discussão de temas até então tratados na esfera privada, como o tema da mulher, do cotidiano doméstico etc (GOHN, 2011, p. 39).

Tal fato, a emergência de uma nova possibilidade de espaço público, abriu espaço para a sociedade civil operar no lugar do Estado na tentativa de superar a ineficiência da burocracia governamental. Para tanto, a abordagem do conceito de esfera pública, permitiu o desenvolvimento de outro conceito: a *governança local*. A ideia de governança está ligada a

⁴⁰ Cabe ressaltar que, aspectos derivados da antropologia (costumes, valores, tradições, *habitus* e histórias da sociedade local) levaram a um novo padrão de perspectiva na qual o cidadão comum tem espaço – como ator histórico (BAQUERO, 2016).

⁴¹ O conceito aqui tratado refere-se a um debate face a face, ao contrário do espaço da burocracia estatal (AVRITZER, 1994).

capacidade de gestão, não por meio de uma hegemonia do Estado, ou um controle unicamente ao aparato formal e institucional. Mas antes, pela integração de outros atores sociais.

A partir de uma participação de novos atores, sobretudo na década de 1970/1980, figurou-se uma abordagem incisiva de participação, solicitação, consulta e melhores condições de cidadania e qualidade de vida. O contexto sugere que os indivíduos tem que modificar a ideia que fazem de si mesmos, enquadrar em uma coletividade, identificar a própria imagem como pertencendo a algum lugar⁴².

Não é possível entender o papel dos atores sociais, na participação dos novos arranjos institucionalizados sem analisar a própria noção de sociedade civil. Nesse sentido, é abordado, brevemente o debate em torno da mesma. O conceito de *sociedade civil*, por sua polissemia, depende de aproximações com contextos sociais e históricos. O significado varia conforme os sujeitos que o formam assumem posições e objetivos diversos. Em linhas gerais, de modo aproximado, a sociedade civil pode ser considerada como oposta a sociedade política. Assim, ela aproxima-se ao ‘mundo da vida’ dos indivíduos.

A sociedade civil não é um ‘aglomerado’ unificado e homogêneo. Ainda que os contextos históricos, a cultura local e o território sejam elementos importantes para a construção de um *ethos* social, não são suficientes para a construção de uma *sociedade civil* como um ‘bloco homogêneo’.

Assim, uma premissa básica, de modo a localizar os atores que materializam a participação social em diversas arenas decisórias, é tomá-los como sujeito diverso. A partir das impressões de Dagnino (1994) é possível elencar que não apenas a sociedade civil é constituída por sujeitos de grupos, classes e segmentos diferenciados, como também, os projetos defendidos são distintos.

Por conseguinte, um passo importante é realizar a distinção implicada na construção da categoria sociedade civil, afastando-se das aspirações e visões do senso comum. Realizando esse movimento de crítica de uma visão equivocada e simplista do conceito faz-se necessário apresentar as diferenças – sejam elas regionais e temporais da categoria *sociedade civil*. Para tanto, no caso da América do Sul, a *sociedade civil* era considerada pela sua oposição aos diversos regimes autoritários que se desenvolveram no continente (DAGNINO, 1994; O’DONNEL, 1991).

Nesse sentido, na América Latina, a sociedade civil representava o conjunto organizado, articulado, de sujeitos variados como: sindicatos, setores da igreja e membros de

⁴² Não basta estudar, ter uma ocupação, para participar o sentimento de pertencimento é importante. A ideia de rede societal se relaciona com o significado de pertencimento (GOHN, 2011, p. 31).

movimentos sociais. Uma pluralidade que vai ao encontro da noção de homogeneidade – que não se sustenta. “A heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina” (DAGNINO, et al, 2006, p. 27).

No Brasil, e na América Latina, a categoria sociedade civil passou por distintos significados e concepções. Antes do período de consolidação democrática, da jornada de transição do autoritarismo para a democracia, a sociedade civil representou a população civil na luta contra os governos autoritários – os regimes militares (GOHN, 2004). Apesar da configuração em prol de um objetivo comum, a democratização do país, tais atores não apresentam uma homogeneidade de práticas e pensamentos.

Como defende Dagnino et al (2006) ao dizer que:

[...] a sociedade civil não é um ator coletivo e homogêneo (...) é um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, tem seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico (DAGNINO et al, 2006, p. 18).

A sociedade civil é uma construção histórica. No Brasil a mesma é constituída por membros dos conselhos gestores, membros de movimentos sociais, membros das organizações não governamentais (ONGs) entre outros. Nessa variedade de atores sociais, ocorrem práticas e estratégias distintas e até mesmo antagônicas.

O desafio que está por tras do conceito é a ideia de *projeto*. É importante posicionar o conceito de sociedade civil e perceber que ele se inter-relaciona por projetos, por vezes, antagônicos. No caso brasileiro, a partir do advento da redemocratização, os sujeitos da sociedade civil contrários ao regime aparecem com uma grande pluralidade. Os Novos Movimentos Sociais reivindicam demandas não problematizadas – de maneira central, pelos tradicionais movimentos de sindicatos e partidos políticos. As demandas perpassam as definições contrárias ao Estado. Neste momento, há lutas por reconhecimento de direitos entre os quais: participação, meio ambiente, equidade de gênero, raça e justiça social. (SADER, 1988; GOHN, 2011).

A descentralização dos processos de gestão, a partir da CF-88, altera o significado de cidadania e participação. A ressignificação retoma a ideia de uma participação institucionalizada. A autora destaca que a ressignificação retoma a ideia de uma participação institucionalizada que tende a uma possível alteração do significado atribuído a sociedade civil. Se por um lado, a abertura sugere um reconhecimento dos sujeitos, por outro, existe a possibilidade de fragmentação da sociedade civil ao movê-la para a sociedade política. Ou seja, outros atores iniciam a participação no cenário político (SADER, 1988), desde

movimentos sociais que lutam pela terra e habitação digna até novos movimentos sociais na luta por reconhecimento.

Uma das estratégias para a compreensão do papel da sociedade civil na democracia contemporânea sugere uma aproximação com os conceitos de: *capital social* e *cultura política*. A ideia de comunidade cívica é importante para entender a ligação entre tais categorias, pois, na comunidade cívica “a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos” (PUTNAM, 2006, p. 101). E a comunidade cívica é formada por uma cultura política, na qual o bem público é algo a ser valorizado – e não apenas a esfera particular⁴³. Entendendo como cultura política o comportamento ligado ao engajamento cívico, ou seja, há mais cultura política em comunidades mais equilibradas, onde há mais civilidade e cooperação.

Para Putnam (2006):

A participação numa comunidade cívica pressupõe mais espírito público do que essa atitude, mais voltada para vantagens partilhadas. Os cidadãos de uma comunidade cívica não são santos abnegados, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal (PUTNAM, 2006, p. 102).

Nesses termos, o autor parece confiar nas relações de empatia e alteridade entre os cidadãos. Ou seja, para o desenvolvimento de uma comunidade cívica seria desejado que ocorressem relações horizontais – uma efetiva cooperação. Algo difícil de prever e aceitar perante as evidências de desigualdades econômicas e sociais do mundo contemporâneo. No qual o contexto de individualidade e disputa são fomentados. Concomitantemente há os desvios institucionais que abalam a confiança na democracia – tanto em países desenvolvidos como nos países periféricos. Então há aqui dois elementos primordiais, que são desafios para a comunidade cívica: a confiança recíproca e a igualdade. São ideais difíceis de encontrar, sobretudo na burocracia governamental das democracias contemporâneas – baseadas na representação da democracia elitista, ou poliarquias.

Duas questões orbitam esses elementos: a participação poderia fomentar uma maior aceitação das diferenças? A participação nos conselhos pode desenvolver uma cultura política de confiança mútua? Mesmo que não se transformem em instituições que efetivem imediatamente a participação, a mobilização social que por ventura pode ocorrer nos conselhos é uma aposta que pode ir de encontro ao isolamento – de modo a diminuí-lo.

⁴³ Robert Putnam (2006) , em seu livro *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna* “afirma que nas sociedades humanas há uma cooperação voluntária interdependente do capital social. Tomando este como características de confiança, normas e sistemas que contribuam para ações coordenadas.

Em outro momento, o Putnam (2006) reforça a tese, com base em pesquisas sobre o efeito da participação em associações (organizações cívicas) nas atitudes dos indivíduos, de que os sujeitos que participam desses espaços “têm mais consciência política, confiança social, participação política” (PUTNAM, 2006, p. 104). Tais categorias, que perpassam a cultura política, são difíceis de evidenciar. Para tanto, aproximações em busca do perfil de conselheiros podem indicar, mesmo que indiretamente, se os elementos de maior propensão à civilidade ocorrem para essa parcela da população. Os elementos que podem aproximar a categoria cultura política dizem respeito à politização dos cidadãos. Ou seja, suas atitudes cívicas:

A democracia, a partir da terceira onda democrática, se difundiu e, parece se fortalecer em diversos países. Democratizar parece ser a *palavra de ordem* de diferentes regimes em países diversos econômica e culturalmente. No entanto, em tempos de crise econômica, desigualdade social, desemprego, individualidade e tantos outros fatores que implicam em desafios ao tecido social de inúmeras sociedades ao redor do planeta sugere que, ocorra um direcionamento do olhar para o comportamento social e político das pessoas.

A partir da redemocratização aumenta-se a esperança nas instituições. Todavia, a *transição democrática* não é sinônimo de *consolidação*. Analisar o perfil da sociedade civil, atuante ou não, nas democracias contemporâneas pode elucidar questões importantes para o entendimento da dinâmica da participação em diversos espaços e, *talvez*, para enfrentamento de desafios das instituições democráticas em prol de uma melhoria (qualidade) e ampliação (alcance) da esfera pública.

A não aceitação e o não reconhecimento da legitimidade dos representantes políticos, por parte da sociedade civil, resultam no que parece ser uma “instabilidade política permanente” (BAQUERO, 2004, p. 106). As instituições políticas tradicionais não conseguiram resolver as necessidades básicas das populações, tanto materiais, como em outros campos⁴⁴.

O autor destaca ainda que:

Dada a presença permanente do fantasma da instabilidade, não se pode afirmar que a legitimidade democrática esteja plenamente consolidada. Pesquisas realizadas nos últimos anos mostram elevados índices de insatisfação com o funcionamento das instituições políticas, ao mesmo tempo que se desenha uma memória coletiva em que os políticos figuram como uma classe privilegiada (BAQUERO, 2004, p. 108).

⁴⁴ Sobretudo na América Latina, em que governos enfrentam crise econômica grave, dificuldades de governabilidade e de programas de governos, cujas estratégias operam de modo a não transformar os desafios e problemas básicos como saúde, emprego e educação de sua população.

Além do fenômeno da insatisfação com os políticos *profissionais* há elementos que poderiam modificar o mundo da vida, das pessoas e o funcionamento da democracia – de uma maneira negativa⁴⁵.

Apesar de existir algum tipo de reflexão sobre a capacidade política das pessoas desde Platão e Aristóteles, ainda no pensamento filosófico e político da Antiguidade, a atenção recente no cenário de perspectivas e comportamento político⁴⁶ dos cidadãos ressurgiu na década de 1960 (BAQUERO, 2002). O elitismo democrático, a partir das pesquisas de comportamento político, surge com força, apoiado em *surveys*, cujos dados equacionaram um comportamento médio da população: *uma passividade em relação à participação*⁴⁷. Ou seja, teóricos defenderam a participação minimizada da maioria da população, centrada no sufrágio, como um resultado realista de que, sobretudo, a *passividade, que por vezes se aproxima de uma aversão*, iria manter a estabilidade do sistema. Era uma defesa das instituições em detrimento da cultura política. Baquero entende que essa visão ocorra:

[...] se deva ao fato de ser mais fácil medir os procedimentos formais do que examinar as relações subjacentes de poder. No entanto, essas relações de poder podem ter, no caso do Brasil, mais poder explicativo das relações sociais e da cultura política (BAQUERO, 2002, p. 112).

Para uma reflexão sobre o Brasil, talvez análises sobre as relações sociais e cultura política podem ser premente elucidativas. Haja visto que, mesmo após a redemocratização, as práticas clientelistas ocorrem com força – as instituições⁴⁸ continuam com desafios de superar os retrocessos. Portanto, o fortalecimento do regime democrático ao mesmo tempo em que há o enfraquecimento da participação resulta em problemas a serem superados.

Como mostra uma série de pesquisas sobre o apoio à democracia, entre os anos de 1995 e 2016, ora há mais apoio, em outros momentos pouco. Como na última pesquisa, um dos pontos mais baixo da curva, com 32% de apoio a democracia (LATINOBARÔMETRO, 2016). As instituições também figuram nas pesquisas de opinião, como espaços deletérios ao

⁴⁵ Alguns desses elementos são: a) a perda de renda; b) a desigualdade material; c) a frágil estrutura-política; d) a criminalidade; e) infraestrutura básica deficiente; f) privatização do ensino público; g) o aniquilamento da classe média; h) o crescente desemprego; i) a desconfiança em relação à política e suas instituições (BAQUERO, 2002).

⁴⁶ No caso da América Latina há as bases de dados: Latinobarômetro e Pesquisa Pan-americana. As pesquisas quantitativas e qualitativas a respeito do comportamento político são importantes para atestar, de modo comparativo, a estabilidade da democracia no tempo.

⁴⁷ Os dados indicavam “ausência de consistência ideológica no eleitorado” e “as pessoas não se lembravam em quem haviam votado nas últimas eleições” (BAQUERO, 2002, p. 112).

⁴⁸ Os problemas e desafios da perspectiva da democracia centrada nas instituições, nas leis, sugerem um olhar para as contribuições de Pateman (1992), Habermas (1984) e Chantal Mouffe (1999). Esses autores analisaram, respectivamente, a democracia participativa, a democracia deliberativa e a democracia radical. Ou seja, no papel da sociedade civil no bojo do processo de construção democrática.

invés de positivos⁴⁹. A literatura contemporânea sugere desenvolvimento e transformações tanto das *instituições* como dos sujeitos da *sociedade civil*. As perspectivas que tratam apenas de uma ou outra dimensão, de modo excludente, pode não equacionar de modo assertivo a realidade política e social das sociedades contemporâneas⁵⁰.

Nessa perspectiva sobre o papel da sociedade civil na construção da democracia os estudos da democracia participativa⁵¹, tem em comum uma sociedade política alternativa – por meio da incorporação do cidadão à política (BAQUERO, 2002). Então, a análise do perfil dos atores da sociedade civil, que participam nos conselhos⁵², representando suas comunidades e/ou organizações sociais sugere que é possível compreender as pequenas transformações no cenário político. Uma transformação capilar, localizada, porém que pode promover o diálogo entre o Estado e a sociedade civil, sem menosprezar as instituições – antes disso, utilizando-as. A ampliação e fortalecimento da esfera pública, a partir da sociedade civil organizada, são indicativos de uma tentativa de diálogo com o modelo participativo.

Sobre a cultura política Putnam (2006) defende que a participação desenvolvendo uma cultura cívica fomenta um espírito público, com relações pautadas na igualdade e confiança. Nessa abordagem, comunidades de cidadãos sugerem a formação do capital social de uma dada localidade⁵³ em prol de questões coletivas.

Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003) defendem que “a primeira tentativa de formulação sistemática e aplicação do conceito de cultura política foi empreendida por Gabriel Almond e Sidney Verba”. Esses autores defenderam⁵⁴ um olhar atento aos valores, sentimentos, crenças e conhecimentos eram significativos para analisar os comportamentos dos atores sociais em relação à política. A partir de pesquisas sobre a cultura política de grupos, em conselhos no município de Curitiba, observaram (FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003) que há recursos de cultura política em maior quantidade⁵⁵, em relação à população brasileira. Tais

⁴⁹ Por exemplo, os partidos não são bases de identidades coletivas para o cidadão comum.

⁵⁰ Há autores que levantam questionamentos buscando superar as limitações das duas perspectivas (GONZALES, 2012).

⁵¹ Ver Pateman (1992) e Mouffe (1999).

⁵² Avritzer e Wampler (2004) utiliza o conceito de Públicos Participativos que compreende “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (accountability) e da implementação de suas preferências políticas”. O conceito pode ser utilizado para elucidar os atores que se posicionam entre a sociedade civil e o Estado (AVRITZER e WAMPLER, 2004, p. 212).

⁵³ O capital social de um grupo, ou um a classe, é tão importante quanto o capital econômico – por contribuir nas inovações democráticas (GOHN, 2011).

⁵⁴ Apesar do pioneirismo a proposta foi criticada por pensar em uma cultura homogênea por meio de um “etnocentrismo ocidentalizante” (PATEMAN, 1989 apud FUKS, PERISSINOTTO & RIBEIRO, 2003, p. 125).

⁵⁵ A pesquisa elencada sugere que tais recursos são desigualmente distribuídos.

recursos são incentivos a atividade política. Outro ponto observado foi a ocorrência de efeitos institucionais sobre a cultura política dos indivíduos.

Do lado diametralmente oposto ao espectro culturalista, a perspectiva centrada nas instituições defende que a visão a partir do capital social (foco no indivíduo) é determinista. Ou seja, os países com pouca, ou nenhuma cultura cívica estariam em posições inferiores no que tange a democracia e civilidade. Não obstante, pensar em participação sem considerar aspectos culturais, como o capital social, pode nos induzir a contradição. Por exemplo, a escolarização – a educação formal é um elemento do capital social. Bons rendimentos de escolaridade ocorrem em estratos elitizados da sociedade⁵⁶. As características associativas não são distribuídas de maneira uniforme para todos os sujeitos, nem temporal, nem geograficamente. Então é possível dizer que nem o capital social e nem os aspectos institucionais são, sozinhos, a solução para a democratização das sociedades. A distribuição de poder é desigual e, nesse sentido, pode agir de modo garantir a manutenção do *status quo*. Então, omitir uma das perspectivas em detrimento de outra pode empobrecer o debate.

Participar é compartilhar as decisões. Não é algo pronto e definido. Ao compartilhar as decisões, os sujeitos participantes, no caso o cidadão, pode dividir responsabilidades. Seja a participação por consulta, deliberação ou apenas a vocalização de demandas, participar é um processo.

Nas palavras de Demo (1991):

[..] a conquista participativa constitui-se em componente fundamental da política social, que já não pode ser resumida a serviços do Estado ou a propostas das instituições de planejamento, ou a atendimentos compensatórios e assistencialistas. (DEMO, 1999, p. 16).

O caso dos conselhos indica uma ampliação do espaço público. Um espaço no qual as decisões são compartilhadas com a sociedade civil organizada. Os conselhos podem ser fenômenos de engajamento político que, ao menos parcialmente, sugerem transformações da hegemônica apatia política. Para Macpherson (1978) essa apatia não é natural, pois, é resultado do sistema político desigual. A desigualdade social promove a apatia política.

Por outro lado, a participação parece depender de políticas públicas e contextos governamentais para a sustentação. No caso da participação institucionalizada por meio de leis e decretos, em estados e municípios, uma mudança na lei tem potencial para romper

⁵⁶ A escolarização é um componente defendido para todos os cidadãos. Entretanto, a partir dos estudos de Bourdieu e Passeron (2014) a ideia de capital cultural como primordial para o sucesso de estudantes mostrou a fragilidade da instituição educacional para a mobilidade entre grupos. Grupos com maior capital cultural, conhecimentos escolares, contato com arte, defendida pela classe dominante, estariam em posição privilegiada perante os estratos populares com dificuldade de acesso a esses bens.

paradigmas. Um retrocesso é possível, caso grupos conservadores, na contramão da abertura e ampliação do espaço político, tomem o poder – seja via eleição ou por golpe.

A ideia de tomar como fato que o indivíduo é receptor passivo de serviços públicos dos governos foi amplamente difundida (PINZANI, 2013). Apesar desse cenário, a democracia participativa sugere avanços no que tange a busca de alternativas para um empoderamento local. Em diversos países ocorrem práticas que visam modificar os comportamentos tradicionais (SANTOS, 2004).

Apesar de divergências entre os diferentes processos políticos que ocorrem nas sociedades ‘do sul’, existe um sentido que os une, o confronto com o elitismo democrático. Como defende Avritzer e Santos (2005) ao dizer que:

[...] os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reivindicação do reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique) implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva. (AVRITZER & SANTOS, 2005, p. 57).

A participação como alternativa não é definida a partir de um modelo único a ser seguido. Ao contrário, tal proposta defende que a participação faz parte dos projetos de fuga e libertação do colonialismo. Segue em vários países, uma agenda contra-hegemônica. Objetiva-se uma incorporação de grandes contingentes da população, ‘alijados das tomadas de decisão’ pela forma procedimentalista do fazer democrático.

Para tanto, a democracia participativa poderia construir um *empoderamento*, um protagonismo dos sujeitos. Assim:

A democracia direta e participativa, exercitada de forma autônoma, nos locais de moradia, trabalho, estudo etc. era tida como o modelo ideal para a construção de uma contra hegemonia ao poder dominante. Participar das práticas de organização da sociedade civil significava um ato de desobediência civil e de resistência ao regime político predominante. (GOHN, 2004, p. 22).

Os novos arranjos institucionalizados imprimiram a marca da participação ampliada, porém, entrelaçada ao governo. Surgiram alguns desenhos institucionais da participação como: O Orçamento Participativo, os Conselhos de Saúde e as Conferências Nacionais – estendendo a participação para o plano da União (AVRITZER, 2014).

Além de um empoderamento local, outro indicativo de avanço potencial da democracia participativa é a ampliação do espaço público. Tal ampliação permite a construção de protagonismo por parte de atores alijados do processo tradicional da

democracia representativa. A dinâmica social sugere que a ideologia presente na sociedade política limita e controla a diversidade de posições e ideias. A supremacia de grupos com poderes econômicos e políticos realiza um aviltamento da democracia como um regime de justiça social. Pois:

Além do fato de que cada grupo tende a identificar o interesse nacional como o interesse do próprio grupo, será que existe algum critério geral capaz de permitir a distinção entre o interesse geral e o interesse particular deste ou daquele grupo, ou entre o interesse geral e a combinação de interesses particulares que acordam entre si em detrimento de outros? (BOBBIO, 2000, p. 37).

O questionamento do autor indica que há interesses particulares no jogo democrático. Se assim o é, a abertura dos processos de decisão pode possibilitar uma maior quantidade de interesses em disputa. A construção da democracia participativa insere-se em uma tentativa de consulta de segmentos da sociedade que divergem da cultura dominante, ou ainda, que promovem interesses minimamente diferentes – tornando-se assim a participação democrática mais inclusiva.

É uma tentativa de inclusão em dois sentidos: tanto dos sujeitos, cidadãos de comunidades e periferias com dificuldades de acesso a burocracia estatal; como também, é uma tentativa de inclusão de demandas que foram ignoradas pelo regime político tradicional hegemônico. Todavia, tais processos “tendem a ser objeto de intensa disputa política” por projetos muitas vezes antagônicos. Desse modo, surgem vulnerabilidades e ambiguidades dos modelos de participação (AVRITZER & SANTOS, 2005, p. 59).

Um dos fenômenos, que se refere a retrocessos, indicando uma vulnerabilidade da participação é a *segmentação*. Percebe-se que na área de infraestrutura não há participação significativa. (AVRITZER, 2016, p. 51). A segmentação parece ocorrer também em relação a extensão geográfica (e temáticas hegemônicas). Pois:

[...] esta acabou se centrando nas principais cidades do país em áreas que se tornaram tradicionais durante a democratização, como saúde, assistência social e políticas urbana, ao passo que políticas para as mulheres, integração racial, cultura e segurança pública não adquiriram tanta relevância. (AVRITZER, 2016, p. 51).

Ou seja, a segmentação é um processo que estanca as possibilidades de descentralização das decisões de uma esfera da primazia da burocracia estatal, para uma esfera pública ampla. Do mesmo modo, uma segmentação da participação, do modo como está delineada, indica uma exclusão de temas, demandas e sujeitos. Isso vai ao encontro dos objetivos da participação.

A política na contemporaneidade é frequentemente associada a comportamentos egoístas. Quando alguém diz que os motivos de sua conduta foram políticos é mister destacar

que serão alvos de irrelevância e “descrédito” por muitos sujeitos. O uso indiscriminado desse viés, que negativa a ação política, não resolve os desafios do mundo moderno. Este só se modifica pelo “desenvolvimento, transformação da “política” de forma tal que nos possibilite moldar e organizar a vida humana de maneira mais efetiva (HELD, 1987, p. 241).

É possível dizer que a democracia participativa é uma defesa da esquerda⁵⁷, ou ao menos, de partidos ou pessoas cujos projetos possuem uma orientação progressista. Tal perspectiva é composta de pesquisadores com ideias díspares, mas que sustentam uma crítica ao modelo vigente. Então, os conceitos e teorias de autores como Pateman (1992) e Macpherson (1978) propõem possíveis soluções teóricas para o aprofundamento do entendimento sobre a democracia e sua relação com a participação.

Para Pateman (1992) os indivíduos não podem ser considerados isoladamente. É importante que haja uma integração entre pessoas em várias esferas – de modo democrático⁵⁸. Assim, a própria participação, enquanto viés educativo proporcionaria habilidades para o desenvolvimento e manutenção da democracia participativa. Um dos espaços em que se poderia realizar a democratização é a indústria. Tal prática deve partir de um fomento a igualdade. Assim, a diferença entre gestores e trabalhadores poderia ser minimizada – ou superada. Se a participação é compartilhamento de decisões, é necessária que haja uma distribuição mais igualitária de poder em várias esferas da vida em sociedade.

1.4. A participação na democracia: uma aproximação com a redemocratização brasileira

Durante o período de redemocratização brasileira estudos abordaram a transição e a consolidação da democracia no país, assim, para uma análise do período, final do século XX, o ideal democrático configurava-se de modo distinto do momento atual. Ao mesmo tempo, a sociedade civil, alijadas⁵⁹ do processo político do Estado, desenvolvia aspirações políticas diversas. Nesse sentido, é importante problematizar os conceitos, indicando os limites dos contextos nos quais há projetos e perspectivas diferentes. Uma análise histórica, mesmo breve, pode ser elucidativa sobre os avanços e retrocessos. Pois a sociedade civil não é única e nem linearmente condicionada (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

A sociedade civil, no caso brasileiro em específico, historicamente foi excluída dos processos de tomadas de decisão após períodos fragmentados de democracia. Entre diversos

⁵⁷ A democracia participativa é um dos modelos principais da esquerda ou Nova Esquerda (HELD, 1987).

⁵⁸ O grande desafio é equacionar as possibilidades da democracia representativa com a democracia participativa (HELD, 1987).

⁵⁹ O projeto de Estado brasileiro é marcado profundamente por instabilidade econômica e uma herança autoritária – que obstaculiza “a construção de uma cultura política verdadeiramente democrática no país” (BAQUERO, 2001, 99).

fatores, é possível relacionar a diminuta participação política histórica com a precariedade como a administração pública se desenvolveu no país. O Brasil, mesmo no século XX, não tinha uma república formada por cidadãos ativos e participativos⁶⁰.

Assim, havia no Brasil uma tradição cívica que pouco poderia contribuir para a participação, pois:

Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um estado absolutista. À época da independência, *não havia cidadãos* brasileiros, nem pátria brasileira (CARVALHO, 2013, p. 18, grifo nosso).

Não cabe nesse trabalho problematizar a longa história da colonização brasileira. Todavia, o contexto do Brasil-colônia sugere uma conquista pela força. A dominação pela escravização de negros africanos, bem como o genocídio de povos indígenas resultou em desigualdade. O tecido social, costurado por um lado, com uma elite agrária, com total privilégio, e, por outro, com uma população restante sem direitos garantidos, indica elementos inversamente proporcional ao desenvolvimento de cidadãos⁶¹.

Assim, pode-se dizer que a história mostra, como explica Ianni (2000), que o Estado nacional teve uma formação ambígua, pois:

Alguns setores das “elites” nacionais que se haviam beneficiado do colonialismo português beneficiam-se durante todo o século XIX do imperialismo inglês; e no século XX combinam este com o norte-americano, que aos poucos substitui aquele [...] Esta pode ser uma surpreendente “lição” dessa história: boa parte das “elites” empresariais, intelectuais, militares e eclesiásticas tem escasso ou nulo compromisso com a nação, a sociedade nacional, o povo; devido aos seus vínculos, sempre renovados, com as “elites” transnacionais, desde o colonialismo até o globalismo (IANNI, 2000, p. 103-104, grifo do autor).

Visto dessa maneira, a herança brasileira tem força e sentido na atualidade. O Brasil possui limitações seja no sentido de acesso as políticas públicas por parte do cidadão, seja na forma com que os governos delinham a (não) partilha do poder e de direitos. O exemplo dessa incapacidade destaca-se a diferença de acesso aos direitos civis. Nos países da América do Sul, ocorreram de modo diverso em relação aos países do ‘norte’ – como era de se esperar após anos de herança colonial e escravocrata. No que se refere ao Brasil, houve um acesso aos direitos sociais, de modo precário, em seguida, os direitos políticos e por último os direitos civis – nunca de modo satisfatório. (CARVALHO, 2013). Em países da América do Sul “os

⁶⁰ O início da República no Brasil foi precário do ponto de vista político que desde o Império (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930) em relação a cidadania “a única alteração importante que houve nesse período foi a abolição da escravidão” (CARVALHO, 2013, p. 17). Entretanto, mesmo a incorporação dos ex-escravos foi formal.

⁶¹ Os potentados rurais detinham privilégios do Estado e poder pessoal. Pode se dizer que “escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos” (CARVALHO, 2013, p. 21).

direitos políticos foram recentemente adquiridos ou recuperados antes de uma generalização de direitos civis ainda não conquistada”. (O’DONNEL, 2008, p. 159).

A cidadania é um ideal compartilhado em diversas sociedades. Todavia,

[...] os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. Pode haver também desvios e retrocessos, não previstos por Marshall. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não é exceção (CARVALHO, 2013, p. 11).

Assim, a cidadania por ser um fenômeno histórico segue em cada sociedade de maneira singular. No caso dos ingleses, apoiados nas liberdades civis, pressionaram os poderes instituídos para participar do governo de seu país – pelo direito de votar. Com o advento da eleição ampliada, operários criaram o partido trabalhista – ocorrendo posteriormente o acesso aos direitos sociais.

As singularidades de cada sociedade apontam em tradições democráticas diversas. Observar as possibilidades alternativas do próprio regime democrático sugere uma investigação do que ocorre em outras localidades. Assim, mesmo após o autoritarismo do governo militar:

[...] problemas centrais de nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismos e agentes do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, se desgastam e perdem a confiança dos cidadãos (CARVALHO, 2013, p. 8).

Os Novos Movimentos Sociais reivindicaram demandas não problematizadas pelos tradicionais movimentos de sindicatos e partidos políticos. As demandas perpassam as definições contrárias ao Estado. Neste momento, há lutas por reconhecimento de direitos entre os quais: participação, meio ambiente, equidade de gênero, raça e justiça social (SADER, 1988; GOHN, 2011). A partir da análise desse período, Gohn (2004) destaca que:

A autonomia dos membros da sociedade civil deixa de ser um eixo estruturante fundamental para a construção de uma sociedade democrática porque, com a saída dos militares e o retorno dos processos eleitorais democráticos, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. (GOHN, 2004, p. 22).

A luta pelo retorno da democracia no país parece que se aproxima pela participação institucionalizada. A redemocratização enfatiza a busca pela consolidação via governos democráticos, ou seja, o que está em jogo é a partilha de poder. Se antes a luta contra o regime, implicava em mudanças estruturais, em relação à própria definição de Estado, o

momento seguinte é da conquista e efetivação da democracia. Uma aproximação com o Estado, de modo a atingir a consolidação da democracia.

A descentralização dos processos de gestão, a partir da Constituição Federal de 1988, indica uma transformação do significado de cidadania e participação, por meio de uma tentativa de aproximação da burocracia governamental. A ressignificação retoma a ideia de uma participação institucionalizada. Se por um lado, a abertura sugere um reconhecimento dos sujeitos, por outro, existe a possibilidade de fragmentação da sociedade civil ao movê-la para a sociedade política.

A Assembleia Constituinte⁶² tornou-se a base que fundamentou várias instituições híbridas que foram normatizadas nos anos 1990. O Brasil está inserido, em um grupo seleto de países, que tem na constituição outra forma de expressão política – com viés participativo; além da forma hegemônica representativa baseada no sufrágio (AVRITZER, 2006). Ela (constituição) promoveu, mesmo que formalmente, uma série de elementos para uma ampliação do espaço público, dentre formas diretas e, ainda, um *continuum* entre representação e participação direta.⁶³ A participação poderia ser ampliada via: projeto de lei de iniciativa popular, conferências, plebiscito, referendo, conselhos gestores de políticas públicas. Por outro lado a legislação brasileira não acompanhou as mudanças previstas na constituição. Um ponto importante para esse debate são as discussões que ocorreram em torno da: Política Nacional de Participação Social (PNPS) e Sistema nacional de Participação Social (SNPS). Ambos faziam parte de um processo de reflexão das Instituições Participativas (IP) de modo a desenvolver uma *articulação* entre elas promovendo uma maior *efetivação* e *deliberação* (LAVALLE & SZWAKO, 2014).

Por conta de haver certa fragmentação nos espaços de participação, como observado nas instituições participativas (AVRITZER, 2016), surge a proposta governamental para acelerar o processo de institucionalização das políticas sociais junto a sociedade civil articulando-as. Um decreto presidencial⁶⁴ oficializou, no ano de 2014, a PNPS e o SNPS. Tal decreto foi considerado, pelas forças conservadoras, paradoxalmente como um ataque⁶⁵ a

⁶² Por exemplo, o manifesto reivindicando a ampliação da participação popular, por meio da iniciativa popular, continha mais de quatrocentas mil assinaturas (ROCHA, 2008).

⁶³ A única instituição híbrida cuja decorrência não é derivada direta da CF-88 é o Orçamento Participativo (OP), formato preeminente em Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte (AVRITZER, 2006).

⁶⁴ Decreto presidencial n. 8.243 de maio de 2014 (LAVALLE & SZWAKO, 2014).

⁶⁵ Além da grande mídia os ataques foram orquestrados por parte do Legislativo Federal. Um Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1491/2014 do deputado Mendonça Filho (DEM-PE) suspendendo o decreto presidencial. A imprensa difundiu que o decreto, da então presidente Dilma Rousseff, tinha viés “bolivariano” e desconsiderou as possibilidades de institucionalização articulada de uma agenda de participação que existe e é apoiada pela constituição (AVRITZER, 2014).

democracia brasileira (LAVALLE & SZWAKO, 2014). Um dos motivos da dificuldade em implementar tais políticas foi a conjuntura. Em um momento de disputa eleitoral seria difícil aprovar. Assim, mesmo com o aumento no número de conselhos criados Brasil afora, conferências nacionais e locais, experiências de orçamento participativo, o projeto recua e, não tendo força no Congresso não segue adiante.

Por mais que a legislação em vigor trate de questões importantes podendo ser considerada como *avanços* (em meio a muitos retrocessos) é importante não hipervalorizar o que está posto por força de leis e decretos. Como afirma Dowbor (2003), sobre as leis que promovem a descentralização “[...] são aprovadas simplesmente por que se sabe perfeitamente que não existe o correspondente poder político de implantação. A lei é uma alavanca. Tudo depende de quem a maneja” (DOWBOR, 2003, p. 10).

Confiar na norma instituída é idealizar o processo e a construção em prol da democracia. A alavanca, a força motriz, para movimentar e fazer a *lei acontecer* depende de sujeitos, ações, que estão muito além da regulamentação. Ou seja, a existência de leis não é sinônimo de consolidação. É mister sublinhar que o referendun e o plebiscito foram convocados⁶⁶ em poucos momentos, tornando-se assim, elementos possíveis de ampliação da democracia, porém, não foram utilizados regularmente – mostrando os limites da legislação.

A transformação de um regime autoritário para uma democracia é uma conquista. Ainda assim, apostar nas eleições como superação política e ideal pode tornar-se um prognóstico insuficiente, com alcances que sugere restrições ao fazer político. A democracia representativa, considerada como um fim preconiza desafios intrínsecos à consolidação. Fato observável é que:

[...] o prestígio de praticamente todas as instituições políticas (partidos, congresso, presidência e os tribunais) atingiu níveis baixíssimos. O prestígio tem sido prejudicado por recorrentes escândalos de corrupção e pelo desrespeito que vários presidentes têm demonstrado pela autonomia das demais instituições do governo e do Estado. (O'DONNEL, 2008, p. 155).

A falta de perspectiva para enfrentar e resolver os desafios econômicos, a questão da desigualdade, o problema da violência aliada aos ajustes econômicos com elevada austeridade sugerem uma incapacidade da centralização política em resolver tais questões.

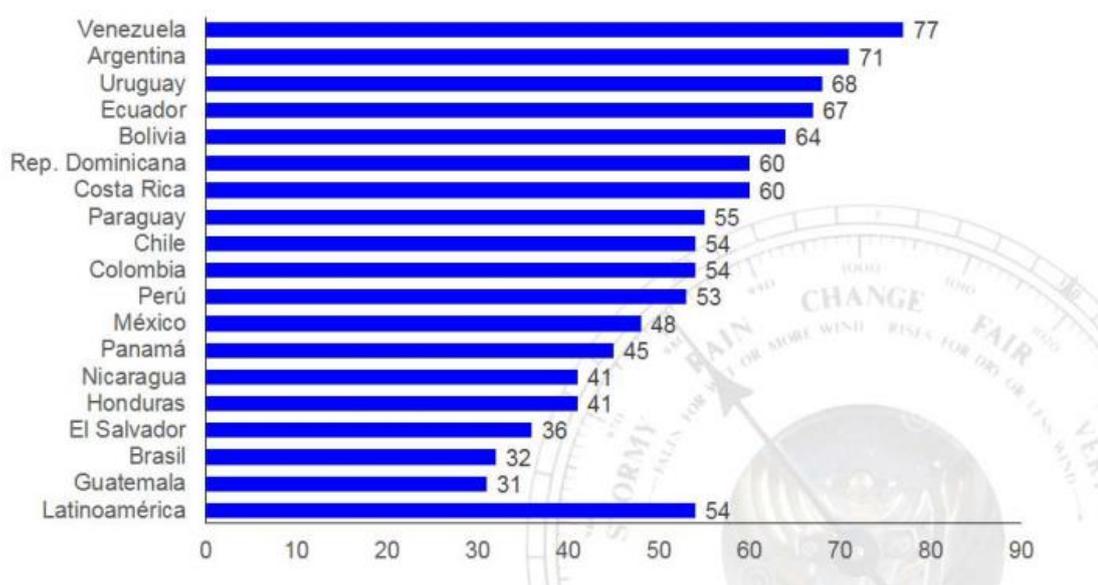
A democracia clássica, considerada democracia de baixa intensidade, não consegue, segundo Avritzer e Santos (2005, p. 42) “explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter

⁶⁶ Pouquíssimas vezes, entre elas cumpre destacar os projetos de lei e iniciativa popular sobre: a corrupção (Lei da Ficha Limpa); crimes hediondos (Lei n. 8920) e habitação popular (AVRITZER, 2006).

trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas”. Práticas essas que indicavam uma sensação, no eleitorado, de pouca representatividade na figura dos eleitos.

A participação em órgãos colegiados ocorre, sobretudo, nas capitais da região sul e sudeste (AVRITZER, 2009). Um dos motivos pode ser referente a tradição participativa dessas regiões. Uma vez que, em outras localidades brasileiras, a institucionalização da participação depende fortemente de apoio de autoridades locais de modo mais direto do que as regiões elencadas.

Figura 1 – Confiança na Democracia



Fonte: Latinobarômetro (2016).

O apoio à democracia nos países da América Latina caiu, na média, no ano de 2016. Um dos fatores possíveis pode ser a corrupção, a crise do neoliberalismo, a não solução para a desigualdade a partir dos governos democráticos. No caso do Brasil, com mostrado na figura (1), 32% das pessoas apoiam a democracia. Tomando o fator da variação do percentual entre 2015 e 2016, ocorreram aumentos apenas em cinco países⁶⁷. Esses dados são significativos pois apontam para a questão da legitimidade da democracia. As variações ocorrem e, o perfil do sujeito que apoia a democracia pode também variar de acordo com o contexto social e econômico. Um olhar atento para o agente social que participa em diversos espaços de decisão política pode ser um indicativo da qualidade da democracia no país. O desafio é encontrar os elementos que direta ou indiretamente são cruciais para que o cidadão comum se

⁶⁷ Dentre os países que tiveram aumento do apoio ao regime democrático são: Paraguai, Costa Rica, Panamá, Argentina e Honduras. No entanto, apenas Panamá que é significativo “que aumenta 11 puntos porcentuales” (LATINOBARÔMETRO, 2016, p. 11).

envolva diretamente com as questões políticas – superando o ato de votar em eleições periódicas.

A sociedade latino-americana está descontente com a própria democracia. O grau de contestação é alto. Todavia, a participação das pessoas nas atividades cívicas, no pertencimento a partidos, nas discussões⁶⁸ (com reflexão e argumentação) sobre política é restringida. Um dos possíveis determinantes para essa “descrença” é a falta de recursos que nutrem as necessidades da população. Uma população extremamente empobrecida, que esgota seu tempo no trabalho, dificilmente terá condições para a efetivação de atividades cívicas. Tal condição implica em desafios a participação, pois “[...] sociedades nessas condições dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas – ao contrário, caracterizam-se pela ineficiência, corrupção ou regime despóticos” (BAQUERO, 2003, p. 85). O enxugamento do Estado, a racionalidade do mercado com viés de austeridade reduzindo gastos em áreas sociais, o aumento do desemprego desmobilizaria qualquer sujeito diante de alternativas que nada ajudam para reverter esse quadro.

Outros fatores que ameaçam a participação estão vinculados ao processo de alienação e perda de capital social e cultural. O capital social, de forma geral, está diretamente ligado a capacidade de se relacionar, se organizar socialmente, participação de associações, de práticas cívicas, o capital cultural diz respeito a entendimento do mundo, a cultura imaterial adquiridas pelo meio, pela instituição familiar, pelos grupos de referência do sujeito⁶⁹. No entanto, por transformações que ocorrem no tecido social, os indivíduos, por vezes se isolam dos outros. Cidadãos que não atuam politicamente realizam suas satisfações, se comunicando por meios eletrônicos, realizando contatos “públicos” em *shopping centers* e se preocupando com o consumo privado⁷⁰.

Assim, as considerações sobre os limites da participação no Brasil – limites do alcance teórico são fundamentais para perceber que há especificidades regionais pouco analisadas. Não obstante, é possível, também, realizar uma análise do papel da participação, por meio de aproximações. A primeira, tendo como base o sujeito central no processo de participação – o

⁶⁸ Aqui o debate não se refere a disputa acalorada, porém sem conteúdo substancial, que ocorre nas redes sociais com extrema facilidade. Sobretudo após as eleições de 2014, configuraram momentos de alterações e uso indiscriminado desses espaços (AVRITZER, 2016).

⁶⁹ O capital social é tão importante quanto o capital econômico para contribuir com o processo democrático, diminuir desigualdades e ampliar a esfera pública – por meio de práticas associativistas e solidariedade (GOHN, 2011).

⁷⁰ A *obsolescência programada* aliada ao *neofilismo* induz grande parte dos indivíduos, nas sociedades capitalistas, a empregarem esforços para aquisição de produtos novos frequentemente. No bojo do processo de individualização dos sujeitos o processo de democracia participativa sobrevive e luta para existir.

conselheiro⁷¹; a segunda é equacionar os elementos que caracterizam o conselho e o modo como está operacionalizado.

1.5 É desejável a ampliação da participação política?

Um questionamento pertinente perpassa toda a teoria democrática, mesmo que tangencialmente: É desejável a ampliação da participação política? Os arautos da democracia liberal defendem que a abertura dos processos de decisão para uma ampla maioria dos cidadãos colocaria em crise o sistema democrático. Em outras palavras, há um medo de que a maioria governe de forma contundente contra as minorias – a ditadura da maioria. Outra concepção é enxergar dificuldades para os problemas das sociedades caso tentem ser resolvidos por meio da participação de grande parte dos cidadãos.

Essas impressões parecem não ser comprovadas e carecem de validade. Segundo Pinzani (2013, p. 150) esses “problemas não são de natureza meramente técnica e exigem respostas políticas”, por exemplo, “as medidas tomadas para combater a crise econômica atual são quase todas as medidas políticas, ainda que sejam apresentadas como medidas técnicas”. Muitas questões envolvem posições e projetos que interagem e dialogam sobre ética, desigualdade, justiça social, macroeconomia. Tais temas são passíveis de serem relevante para atores diversos da sociedade civil, ao invés de poucos políticos. A democracia elitista, admite, por crença, de que ela é a melhor forma de governo. Todavia, esse modelo parece tratar os cidadãos como clientes, em uma relação que se aproxima da relação de mercado e consumidor. Dito isso, a democracia está posta como uma competição, na qual o eleitor é o consumidor e o político é a elite a ser escolhida.

A perspectiva sobre a participação tem se alterado ocorrendo uma “reorientação teórico-prática significativa” que compreende uma “noção de sociedade em que as pessoas deveriam ter mais poder e ingerência na fiscalização dos gestores públicos” (BAQUERO, 2003, p. 84). O Brasil é um dos poucos países que possuem uma forma híbrida: *representação* e *participação* – institucionalizadas pela constituição⁷². Assim, convém um aprofundamento do processo com pesquisas locais e nacionais – para uma perspectiva holística.

Outro elemento que se destaca, sobretudo nas sociedades contemporâneas é a existência de um poder invisível⁷³. Uma das perspectivas da democracia visa “eliminar para

⁷¹ No caso de se tratar de participação política de arranjos descentralizados como o caso dos conselhos – abordado mais detalhadamente no segundo capítulo deste trabalho.

⁷² Segundo Avritzer “os Estados Unidos são o exemplo mais clássico de um país cuja constituição não fala das formas de participação no nível local” (AVRITZER, 2006, p. 35). Como referencial oposto, com mais instituições participativas, a Índia figura em lugar de destaque.

⁷³ A expressão se aproxima aqui da ideia de um *duplo Estado*. Fato pouco explorado na literatura, haja vista a dificuldade de se pesquisar o ilícito (BOBBIO, 2000).

sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente” (BOBBIO, 2000, p. 41). A construção de uma democracia, baseada nos novos arranjos descentralizados, sugere ampliação e transparência. Uma vez que haverá debates e discussões de orçamento e de aplicação de recursos em prol de uma demanda local, os processos desenvolvidos nos conselhos, por exemplo, implicariam em uma maior transparência. Ao discutir um orçamento de uma cidade, a sociedade civil, em tese, deve se informar a respeito das cifras (valor monetário) disponíveis para aplicação prática.

Dito de outro modo, para uma efetiva fiscalização da aplicação de recursos em políticas públicas, a transparência pública é fundamental. Outro fator que sugere uma relevância à participação política é: a possibilidade que uma maior participação resulte em eficiência. A comunidade mais preparada para o debate de questões públicas teria, em tese⁷⁴, maior possibilidade de resoluções assertivas – ou seja, com soluções eficientes.

Para que as IP possam desenvolver seus trabalhos de maneira satisfatória é importante que as lideranças das organizações da sociedade civil, os políticos tradicionais e o governo possam investir esforços para essas organizações. No entanto, só haverá esses esforços e a manutenção do fomento se tais instituições produzirem mudanças significativas, caso contrário a sociedade civil pode não querer participar nelas (WAMPLER, 2011).

Assim, os novos espaços seriam aliados da democracia e, entre outros fatores, ajudariam a *democratizar a democracia* de tal modo a possibilitar: maior vocalização dos anseios populares, maior controle (responsividade), maior transparência e, uma maior eficiência. Um fator de defesa da ampliação do fazer democrático está no fato de que a democracia não é um regime garantido. Não é constante na história. Nesse sentido, deve ser defendida por meio de uma participação. Do contrário, sujeitos que não participem, por conta da exclusão do sistema capitalista, ou por outros motivos, podem eventualmente se aliar a grupos contrários a democracia.

Então não há uma resposta objetiva sobre a questão. Distintas variáveis podem indicar que o processo de ampliação pode ser uma nova maneira de administração local de modo que ocorra uma distribuição de poder equitativo. Alguns elementos podem ser elucidativos de buscas por alternativas, em apostas de fazer diferente. Convém olhar o papel dos conselhos

⁷⁴[...] “parece que as regiões economicamente mais adiantadas têm governos regionais mais eficientes simplesmente porque nelas há maior participação cívica” (PUTNAM, 2006, p.112). A observação encontrada pelo autor, a partir de suas pesquisas na Itália sugere que a vida em comunidade cívica, com participação efetiva, tem implicações na qualidade do fazer político de uma sociedade. Ou seja, a comunidade mais participativa tenderia a ser menos cooptada e convencida a agir com o viés clientelista – desvio institucional muito comum em épocas de eleição em governos democráticos.

nesse processo. Procurou-se, nesse capítulo, elencar conceitualmente o significado da participação, por meio de autores que trataram do tema. Sobretudo, com ênfase no lugar da participação em um regime democrático que se expandiu em vários Estados nacionais ao longo do tempo. A breve análise permite dizer que não há uma só voz, nem ao menos, uma perspectiva acerca do significado da participação e, ainda, qual é o papel desta nas teorias da democracia. Pode-se dizer que o debate segue com força teórica e pragmática – devido às tentativas em exercício. Foi elencado também o fenômeno da participação local, seus desafios e possibilidades. E também, as possibilidades funcionais da participação na sociedade contemporânea. O papel da sociedade civil e, ao mesmo tempo, as mudanças institucionais que ocorreram a partir da redemocratização do país, no caso o Brasil, são fundamentais e não excludentes como discutiremos no capítulo seguinte ao analisar os conselhos. A sua interface entre as demandas populares e a institucionalização por meio de leis e decretos são promessas para uma possibilidade exitosa da democracia com viés participativo.

CAPÍTULO 2: O CONSELHO REGIONAL: GESTÃO COMPARTILHADA OU RATIFICAÇÃO DAS DECISÕES DO EXECUTIVO?

No capítulo anterior foram analisados os limites da participação política no regime democrático. A democratização brasileira com vistas à consolidação também foi analisada, sobretudo, tomando a participação como pauta. Avanços e retrocessos marcam o período. A sociedade civil se vê no centro de disputas entre o poder local tradicional e a legitimidade de formas alternativas (instituições participativas).

Nesse capítulo, é discutido conceitualmente o que são essas instituições participativas: os conselhos. Tanto em sua forma, predominante, os conselhos gestores, quanto em variações – como no caso dos Conselhos Regionais.

Os conselhos tomam formas que implicam em tipificações variadas. Por mais que sejam arranjos inovadores, do ponto de vista da democracia participativa, surgiram ao longo do tempo como espaços públicos para gestão colegiada – não surgiram por meio de rupturas com as instituições da democracia representativa. Por meio de sujeitos, com perfil voltado para o debate e apreciação de temas de interesse, os conselhos tomaram representatividade no Brasil e na América Latina sendo alvo de pesquisas acadêmicas – produzindo uma literatura significativa.

Por fim, é analisado o caso do CR. O modelo que mais se ajusta ao caso desse conselho na literatura. São discutidos também a composição do CR. Tendo como o modelo mais comum o CR realiza a composição de seus membros via eleição. Entidades são convidadas a cadastrar-se e, em seguida, candidatar-se a um assento no conselho. Então, os membros que participam desses espaços representam as entidades da sociedade civil.

2.1 Uma breve discussão conceitual dos conselhos

Ao longo das três últimas décadas⁷⁵ os conselhos apresentam um movimento crescente como tema de interesse e pesquisa. Após a redemocratização a participação figura num lugar importante – e nesse movimento os conselhos tornam-se elementos fundamentais. Dentre as diversas formas de participação social, como conferência⁷⁶, plebiscito, referendun, iniciativa popular e orçamento participativo, o *conselho* figura entre as mais inovadoras (GOHN, 2011,

⁷⁵ Em um trabalho intitulado “Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década”, publicado em 2015, Carla Almeida, Domitila Costa Cayres e Luciana Tatagiba analisam a produção sobre os conselhos na busca de tendências e perfis. O interesse sobre o tema, conforme o estudo sugere que há quatro campos de conhecimentos que mais têm produzido, a saber: ciências sociais, saúde, serviço social e educação.

⁷⁶ Conferências são outro tipo de arranjos participativos institucionalizados que remetem a uma ampliação da esfera pública, porém, o elemento de destaque ao invés do local, é antes, o nacional. Ver Leonardo Avritzer e Clóvis Henrique de Souza (2013).

grifo nosso). Convém destacar que desde tempos remotos os conselhos propõem uma gestão da coisa pública compartilhada por atores sociais, que geralmente culmina em um tipo de participação direta⁷⁷ nas decisões que implicam na coletividade. Às vezes o debate e discussões – ou seja, a participação, tem como base atores tradicionais da velha política clientelista e autoritária. Todavia, os conselhos que surgiram nos últimos tempos insistem em representar os cidadãos locais – tais atores são os chamados conselheiros.

Os conselhos são conhecidos na literatura de diferentes formas. São chamados de *conselhos de políticas públicas*, *conselhos gestores de políticas públicas*, ou ainda, *conselhos setoriais*⁷⁸. Apesar de conhecidos de uma forma diferente, em 1990 ficaram conhecidas como “*conselhos de políticas*” amplamente baseados nas “legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentam os artigos da Constituição de 1988” (AVRITZER, 2006, p. 38).

Os conselhos são instâncias colegiadas para a gestão da coisa pública. Ou seja, em geral, são espaços públicos compostos por atores estatais, e membros da sociedade civil, com o objetivo de ser um *canal de participação política*. Em geral, esses espaços públicos têm como função a *consulta*, a *deliberação*, o *controle* de políticas públicas e a *formulação* de políticas. Foram criados para promover uma participação da sociedade civil nas decisões do poder executivo. Os conselhos sugerem uma aproximação entre a sociedade civil e o poder político governamental – por isso uma aproximação institucionalizada.

Segundo Gohn (2002), os conselhos ocorreram em outros momentos na história. Pois:

[...] pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados ‘concelhos’ (sic) municipais [...] como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo esse sistema de gestão. (GOHN, 2002, p. 10).

Então, a prática de conselhos para gerir a coisa pública não é nova. Houve conselhos em outras conjunturas históricas. Haja vista que algumas se tornaram famosas⁷⁹: a *Comuna de*

⁷⁷ Com ressalvas, haja visto que na maioria dos conselhos atuais os atores que tem assento nesses espaços representam alguma comunidade, órgão público, ou ainda, segmentos empresariais. Por outro lado, as outras instituições de democracia direta como plebiscito, o referendun e a iniciativa popular são mais vinculadas ao funcionamento do Congresso Nacional e não diretamente por força da sociedade civil. Tal experiência desses mecanismos se apoia mais na representação do que participação de fato.

⁷⁸ Será considerado aqui o uso da expressão *conselho de políticas* com base na abordagem conceitual desenvolvida por Leonardo Avritzer (2006).

⁷⁹ Os conselhos operários na Alemanha surgiram em maio de 1918. “Rosa Luxemburgo é a grande figura de destaque no debate sobre os conselhos alemães” (GOHN, 1989, P.4). Os conselhos de Turim, na Itália, tinham a finalidade de defender os direitos dos trabalhadores. Para Eric Hobsbawm a Comuna de Paris foi um modelo de democracia e organização popular pois “foi importante não apenas por aquilo que realizou, como por aquilo que anunciou; era mais formidável como um símbolo do que como um fato” (HOBSBAWM apud GOHN, 2011, p. 69). No caso da Espanha, os conselhos operários surgiram mais tardiamente (1934). Todavia, houve conselhos

Paris, em 1871, o *dos soviets*, em 1905 (recriados em 1917), os *conselhos na Alemanha* (1918) e os conselhos operários de *Turim* – objeto de estudo de Gramsci. (GOHN, 1989, 2002). A história de experiências de gestão coletivas (conselhos operários) revela uma luta por *autonomia* e *emancipação* – de setores historicamente excluídos. Foram tentativas de gerir o poder público rejeitando a centralização e, por vezes, a arbitrariedade de elites governantes ou classes hegemônicas.

A forma dos conselhos implica em uma tentativa de maior participação pois, como argumenta Avritzer (2006), eles são “instituições híbridas nas quais há participação de atores do executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua” (AVRITZER, 2006, p. 38). Dentre as várias temáticas nas quais os conselhos focam suas discussões e pretensões de compartilhamento de decisões, as que representam um maior destaque são: a de *saúde*, da *assistência social*, da *criança* e do *adolescente* e de *educação*. A segmentação da participação indica que há setores *subrepresentados* em termos de participação via conselhos. No caso de áreas como turismo, meio ambiente, cultura, habitação, política urbana, transportes e orçamento a participação, a partir do formato de *conselho*, é menor. Em um recente trabalho, denominado “Impasses da democracia no Brasil” de 2016, Leonardo Avritzer aponta que a segmentação da participação é um dado relevante para análise.

Os dados sobre os tipos de conselhos, desde qualidade e quantidade, seguem por meio de pesquisas acadêmicas na área, ou por meio de órgãos estatais, todavia, em algumas regiões, seu fornecimento não é adequado. As informações, por vezes, não registram dados como número de *reuniões realizadas* em um período de tempo e a *capacidade de influenciar*, seja por meio de vocalização e solicitação de demandas; ou ainda, a *capacidade de deliberação* da política pública da qual faz parte. A discrepância na consolidação dos conselhos entre as diversas regiões do país também ocorre⁸⁰, o que demonstra a necessidade de estudos mais sistematizados sobre os mesmos.

Quanto à efetividade e qualidade da atividade conselhistas é possível dizer que:

[...] os conselhos podem contribuir para a democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (accountability), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local. Contudo, podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do executivo), em mecanismos de legitimação do discurso governamental ou em

no pós-guerra na Hungria, Polônia e Iugoslávia sendo porta-vozes de operários e até mesmo de estudantes (GOHN, 2011).

⁸⁰ As regiões Norte e Nordeste carecem de redes completamente constituídas de conselhos (AVRITZER, 2006). E os dados em áreas distantes dos grandes centros urbanos são inconsistentes para uma análise completa do tema.

estruturas formais (sem reuniões frequentes, programas de trabalho, representatividade social, vigor argumentativo, rotinas de capacitação e acesso aos poderes instituídos. (SILVA e OLIVEIRA, et al, 2010, p. 423).

Assim posto, a descentralização política por meio dos conselhos aposta em ampliação do político e compartilhamento da gestão. Entretanto, os resultados podem ser apenas a legitimação do modo como operam as estruturas de poder local, sem capacidade efetiva de debate - uma participação tutelada. Por mais que todos os fatores negativos⁸¹ possam ocorrer, pesquisas indicam que pode surgir um *ethos participativo*⁸², uma cidadania subjacente à prática democrática conselheira, cujos atores, podem desenvolver práticas importantes para a consolidação do modelo democrático. Há uma aposta de que a vocalização das demandas locais sugere um fomento à educação participativa, e esta, em tese, pode trazer a tona a soberania popular⁸³ (DURIGUETTO, 2007).

Sejam os *conselhos de representantes*, os *conselhos comunitários* ou os *conselhos gestores*, todos tem em comum a possibilidade de ampliação da esfera pública. Para uma melhor apreensão das pesquisas sobre a forma conselheira, serão delineadas as abordagens em relação ao tema *conselho* na literatura acadêmica. Os conselhos são objetos de estudo na academia nas áreas da saúde, humanas e sociais e também nas ciências da natureza (embora em menor número nestas áreas do conhecimento).

Sobre a discussão na literatura Tatagiba et al (2015) com apoio de outros pesquisadores, aponta que na última década, entre 2000 e 2011, sobre um número de 537 trabalhos⁸⁴, “as dissertações estão em maior número, constituindo-se em 70.0% dos títulos” e depois há pesquisas em teses (16%) e, por fim, artigos (14%) (TATAGIBA et al, 2015, p. 258).

Em se tratando de análise da produções no tempo, a série histórica permite identificar:

[...] uma evolução irregular entre 2000 e 2005, com um pico em 2004, crescimento entre 2006 e 2009 e queda a partir de 2010 (...) nos seis primeiros anos da nossa amostra (2000-2005), foram mapeados 195 títulos, e nos quatro anos seguintes (2006-2009), 255 títulos [...] (TATAGIBA, 2015, p. 259-260).

A distribuição de pesquisas na segunda metade é superior. Tal dado pode indicar uma atenção maior, um crescimento de visibilidade e/ou legitimidade do tema na academia. Os

⁸¹ Cooptação da participação popular; legitimação do discurso governamental; excesso de burocracia; existência apenas formal; populismo e clientelismo, etc (GONZALES, 2012).

⁸² Alguns dos efeitos políticos das formas de participação alternativa sugerem que pode ocorrer: uma quebra de monopólio do poder tradicional (GOHN, 2011); empoderamento de atores da sociedade civil (GOHN, 2003); educação cidadã (PATEMAN, 1992); desenvolvimento de competências pessoais para intervenção política e o surgimento de novas lideranças (GONZALES, 2012).

⁸³ A educação política (letramento político), ou seja, o aprendizado de práticas democráticas sugere ser o embrião, o primeiro passo, de uma soberania popular (PATEMAN, 1992; DURIGUETTO, 2007).

⁸⁴ A pesquisa referida tem como base a busca de trabalhos (teses, dissertações e artigos), cujo tema versa sobre os conselhos no portal da Scielo.

campos de *ciências sociais*, *serviço social* e *educação* são os que mais produzem pesquisas da temática no meio acadêmico. É importante salientar que o repasse de recursos é um fator preponderante para o surgimento de conselhos em algumas áreas – talvez por isso o maior interesse.

O discurso da participação baseado no Sistema Único de Saúde (SUS), originário no Brasil, foi seguido por outras áreas. A ideia de unir participação institucionalizada e luta por direitos origina-se desde o Movimento Sanitarista⁸⁵ na cidade de São Paulo (TATAGIBA, 2015). Os conceitos analisados nas pesquisas após a década de 1990 sugerem uma análise sobre o efeito da atividade de *participação institucional*. Os conceitos⁸⁶ mais utilizados em artigos, teses e dissertações foram: “participação”, “controle social” e “políticas públicas” (TATAGIBA, 2015, p. 281). Um fator significativo, elencado por esses dados, é que tais conceitos podem ajudar a interpretar a realidade deste formato de participação. Ao tratar da participação dos conselhos, o interesse nas políticas públicas é um resultado nas análises, haja vista que no caso dos conselhos gestores, o foco é tais políticas. Por conseguinte, o controle social é uma agenda subjacente ao interesse em descentralizar a gestão da coisa pública. No que se refere ao Conselho Regional, veremos que o foco é a administração local, sobretudo de temas que dialogam com as demandas de interesse comunitário, ao invés de políticas públicas que perpassam os níveis municipal, estadual e federal.

A ideia de controle social, conhecida na literatura por *accountability*⁸⁷, é importante por ampliar o papel de fiscalização do uso de recursos dos governos. Um caso importante de controle externo é por meio de mecanismos para instrumentalizar a fiscalização vertical, entre instituições e sociedade civil, como para a fiscalização horizontal entre os poderes. A fiscalização é um processo, gradual e que melhora e consolida as instituições democráticas. Para tanto, existe uma confiança de que as contas públicas devem ser objeto de análise de conselhos, tornando-as mais transparentes em prol de um aperfeiçoamento do público⁸⁸.

⁸⁵ A unificação de movimentos reivindicatórios na área da saúde possibilitou o surgimento de Conselhos Populares de Saúde. As principais reivindicações giravam em torno do saneamento e a falta de infraestrutura das cidades – tratamento de água e esgoto.

⁸⁶ Sobre as variáveis utilizadas, é possível dizer que as principais versam sobre: a *composição dos conselhos*, o *quanto de informação que os conselheiros possuem perfil socioeconômico*, *normas institucionais*, entre outros (TATAGIBA et al, 2015).

⁸⁷ *Responsividade*, *responsabilização*, *controle social* são categorias que orbitam e tornam o conceito de *social accountability* inteligível para o caso brasileiro. Ou seja, articulação de mecanismos de fiscalização e controle de agentes políticos e das políticas públicas.

⁸⁸ A corrupção está na pauta do debate sobre a democracia representativa, a reforma política e também o financiamento de campanhas eleitorais. Todavia, os órgãos fiscalizadores parecem não ser suficientes para barrar os atos de desvios institucionais – em especial a corrupção. Por outro lado, os conselhos e outras instâncias de organização da sociedade civil parecem estar fragilizados perante os escândalos de corrupção difundidos pela

A partir das experiências teóricas advindas de pesquisas é possível destacar algumas variáveis para a explicação dos conselhos – em face ao sucesso ou ao fracasso (ALMEIDA, 2009). Dentre os conjuntos explicativos, há o destaque para: o *desenho institucional*; *densidade associativa*; à *cultura política* dos atores e seus *recursos* individuais e coletivos.

O desenho institucional dos conselhos segue uma estrutura mais modesta do que algumas instituições do regime democrático, em nível do Estado-nação. A esfera pública dos conselhos de políticas compreendem, na maioria das vezes, alguns cidadãos, centenas, no máximo milhares – um *minipúblico*⁸⁹. Ou seja, não há nesse arranjo participativo, debates, consultas e deliberações que envolvam um imenso público (na ordem dos milhões). Por outro lado, o que parece ser uma instituição modesta⁹⁰, pode funcionar como esforços propositivos e alternativos ao sistema eleitoral (por exemplo). Esse *minipúblico* de cidadãos reunidos pode discutir e deliberar sobre questões que envolvam a coletividade – e, em muitos casos, na presença de uma autoridade local.

O desenho institucional pode ser proposto pelos atores que farão parte de um determinado conselho. Daí em seguida, constar no regimento interno, e também, em leis e decretos que os institucionalizam. As informações devem apresentar qual é o público que estará presente nas assembleias e a questão da paridade. Esses dois elementos são importantes para mostrar se a composição é equitativa, ou seja, se vai refletir na organização da sociedade e, ainda, contemplar segmentos excluídos da população – uma primeira informação sobre renda, gênero, escolaridade, profissão, status social. Outra informação presente as vezes não explícita nos regimentos é a possibilidade de existência de fóruns, ou ainda, comissões temáticas. Esses elementos podem ter o potencial de melhorar a comunicação e a informação. Assim, a qualidade das opiniões dos membros poderia, em tese, melhorar em tais circunstâncias.

2.2 Os conselhos no caso brasileiro

Os conselhos como IP surgiram de forma gradativa no país. As primeiras ocorrências desses arranjos tiveram como berço a cidade de São Paulo. Assim, para a análise do caso brasileiro, é significativo um recorte de experiências do surgimento dos conselhos desde o final da década de 1970.

mídia. É importante ter cautela, ante a ideia de colocar como papel principal dos conselhos a fiscalização do dinheiro público.

⁸⁹ Ver o conceito de minipúblicos em Robert Dahl (2012).

⁹⁰ Para uma análise a nível macro, as pesquisas e experiências nos níveis locais podem ser elucidativas na produção de conhecimento (KUHN, 1991).

Algumas tentativas de prefeituras e governos de São Paulo para o estabelecimento de conselhos ocorreram em: 1979, com o conselho comunitário; 1980, com onze conselhos para elaboração de orçamento; em 1984, com os Conselhos de Bem-estar social (GOHN, 2011).

Em vários desses conselhos a ideia subjacente foi à captação de demandas de diferentes setores sociais. Pautas que giravam em torno da ampliação e melhoria dos serviços públicos e participação social foram frequentes por parte dos conselhos. Não obstante, Gohn (2011) nos informa que apesar das reivindicações serem várias, desde:

[...] a criação de bibliotecas, quadras, praças, alargamento de ruas, linhas de ônibus, mais verbas, maior participação dos conselhos na prefeitura etc. O que predominava eram pedidos de atendimento de carências. A prefeitura catalogou tudo de forma burocratizada, despolitizando qualquer conteúdo das reivindicações, e continuou a administrar segundo as prioridades definidas nos gabinetes, objetivando mais o atendimento dos interesses econômicos organizados. (GOHN, 2011, p. 76).

É possível analisar que tais experiências conselheiras não tiveram êxito em tornar-se uma nova estratégia de gestão da coisa pública. Ao contrário, a força social da sociedade civil mostrou-se fragilizada e com uma *participação manipulada* – por vezes cooptada. Uma das hipóteses é que eram atribuídas a tais conselhos “deveres e responsabilidades consultivas e opinativas, mas nada no campo deliberativo” (GOHN, 2011, p. 78).

Quanto aos *conselhos populares*, estes ressurgem no cenário político da democratização do país. A grande questão era se tais conselhos teriam a perspectiva da democracia participativa, ligada ao governo, ou ainda, se aproximaria de uma organização popular autônoma – baseada na sociedade civil. Os conselhos populares tiveram como base “setores da esquerda ou de oposição ao regime militar” surgindo com diferentes papéis – desde atuação junto aos governos e, como lutas baseadas na organização popular⁹¹.

De uma maneira geral, quanto ao segmento fundador, segundo Gohn (2011) é possível “diferenciar três tipos de conselhos no cenário brasileiro do século XX”: os (i) *originários pelo “poder público”*; os (ii) *populares* e (iii) os *institucionalizados* (GOHN, 2011, p. 73). Os do primeiro tipo são criados pelo poder Executivo para intermediar as relações com os Movimentos Sociais – e outras organizações. Os que são classificados no segundo grupo tem como base a sociedade civil organizada. Por fim, os que recebem a classificação de institucionalizados, criados por leis⁹².

⁹¹ A discussão sobre os conselhos populares durante a redemocratização tinha a questão da participação como central no debate. Todavia, ora baseada na luta contra o regime militar, ora por espaços alternativos, junto ao governo. “Para os movimentos sociais, a constituição e participação em conselhos poderia significar um momento de organização e de direção lutas políticas dispersas e fragmentadas” (GOHN, 2011, p. 79).

⁹² São exemplos desses tipos, respectivamente os seguintes casos: conselhos comunitários, no primeiro; no segundo caso, os conselhos populares; e por último, os conselhos de representantes e/ou conselhos gestores institucionalizados.

Realizando uma análise mais aprofundada é possível classificar os conselhos, a partir de quem foi o responsável pela sua fundação. Assim, no primeiro caso (i) estão aqueles que tem como origem o poder executivo. Observa-se nesse tipo que a prefeitura objetiva captar as demandas populares por meio de discussões que tomam como base o posicionamento dos conselhos. Todavia, as reivindicações nesses espaços transformaram-se em algo puramente burocrático e despolitizado. Uma das possíveis explicações era a preocupação em não institucionalizá-los- em prol de um *ethos* natural e espontâneo das forças sociais. Para além do ideal, a realidade mostrou-se bem diversa, pois, “a prática de implantação dos conselhos se revelou outra” com pouca efetividade e nenhuma deliberação (GOHN, 2011, p. 78).

Os (ii) conselhos populares, segundo caso, diferentemente se apoiavam em duas propostas distintas: na primeira como estratégia do poder político executivo, a partir, de uma democracia participativa e; na segunda, como organização popular cujo protagonista eram os movimentos sociais.

Em relação aos (iii) institucionalizados, eles têm base em uma relação de mediação entre sociedade civil e Estado. Para tanto, são originados por meio de leis e composição paritária – de representantes do governo e da sociedade civil. Alguns repasses de recursos financeiros, tanto estadual ao federal, ocorrem em meio ao direito constitucional à participação por meio de conselhos (GOHN, 2011). Ou seja, o repasse de recursos passou a ser vinculado ao surgimento e desenvolvimento de conselhos – tais conselhos são os conselhos gestores.

Os Conselhos Regionais sugerem aproximação com o primeiro caso, pois, é um tipo que é formado por associações comunitárias e representantes de Organizações da Sociedade Civil (OSC) regionais, todavia, são originários do poder público municipal.

No caso brasileiro, uma parcela significativa dos conselhos foi constituída a partir de leis e decretos. A constituição brasileira de 1988 inicia a base legal a esse tipo de atividade. As primeiras legislações com relação aos conselhos, ou seja, aos órgãos colegiados, são “da Lei Orgânica da Saúde (LOS), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto da Cidade” (AVRITZER, 2006, p. 38). Desse modo, a segmentação ocorre em áreas de demandas sociais – baseadas nas questões centrais em políticas públicas.

Uma característica importante dos conselhos, sobretudo no caso brasileiro, é que eles têm um papel importante na esfera local. Não obstante, a ampliação dessas arenas⁹³ a nível local está em contraste com um *forte poder* – o poder legislativo. O enfrentamento com o poder legislativo, morada de indivíduos do sistema representativo oficial, é palco de tensões. Esse é o dilema da participação ampliada: a ameaça constante a legitimidade e ao desenvolvimento (COSTA, 2016). A articulação entre o conselho e os poderes legislativos locais parece *não ocorrer* a contento. Sobre isso, Avritzer (2006) aponta que:

[...] O ideal seria que os arranjos participativos locais tivessem algum tipo de participação de representantes dos Legislativos. Para isso, faz-se necessária uma mudança normativa, já que a legislação existente entende os conselhos de políticas como parte da estrutura do Executivo, o que a nosso ver, parece ser um equívoco (AVRITZER, 2006, p. 42, grifo nosso).

Quando o autor se refere a um *ideal*, parece sugerir que a articulação com o legislativo seria altamente desejável. Talvez porque a representatividade dos governos locais tradicionais parece não responder, amplamente, os anseios da população que os elegeram. Na direção contrária Gohn entende que a relação com o legislativo é um problema, porém, “os conselhos não substituem o poder legislativo, porque eles se situam em áreas específicas e não tem poderes sobre questões gerais como tem o Poder Legislativo” (GOHN, 2011, p. 99).

A *autonomia* em relação ao legislativo local (Câmara dos Vereadores e Assembléia Legislativa, no caso das capitais) e legislativo nacional (Congresso Nacional)⁹⁴, seria um importante elemento para a construção da soberania e maior alcance participativo para a participação dos conselhos. Não obstante, essa autonomia não pode surgir do nada. Há elementos⁹⁵ que são significativos e indicativos para que os conselhos funcionem a contento.

Um deles é o desafio de elaborar instrumentos jurídicos de apoio às questões propostas. Um ponto significativo é a “falta de definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores”. Outro elemento, que subdivide em porções menores, é quanto à igualdade de condições – como “acesso a informação” e “algum tipo de remuneração” (GOHN, 2011, p. 99-100). Não obstante, há também condutas que limitam a participação. Avanços e retrocessos marcam o processo de surgimento e continuidade dos conselhos como espaços de compartilhamento de tomada de decisões.

⁹³ Em algumas cidades há ocorrência de Conselhos de Políticas, Conferências e Orçamento Participativo (AVRITZER e WAMPLER, 2004).

⁹⁴ O Congresso Brasileiro é *bicameral*, ou seja, possui duas casas legislativas: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

⁹⁵ Dentre os diversos elementos pode se destacar: a definição mais precisa do papel da participação de um conselheiro; criação de elementos jurídicos para apoio as decisões do conselho; definição mais objetiva das competências e atribuições dos conselhos; necessidade de capacitação dos atores membros do conselho; acesso a igualdade de informação para uma participação assertiva.

Por um lado a realização de atividades dentro da comunidade, em vista em objetivos coletivos pode estimular laços de confiança e compromisso com o outro, por outro, os efeitos não são lineares. Os retrocessos surgem quando: os conselhos atuam com neocorporativismo, tornando-se representantes de classes constituídas; ou ainda, quando há o choque com determinada área do executivo municipal ou Câmara de Vereadores; outro problema surge perante o conflito entre atores ou arenas – “Qual o espaço dotado de maior legitimidade para dar a última palavra?” não há consenso para essas questões (GONZALES, 2012).

A investigação sobre os conselhos no Brasil passa por seis grandes enfoques analíticos, a saber: (i) *análises das dinâmicas* internas, (ii) da *formação de consenso*, (iii) *resultados*, (iv) *histórico institucional*, (v) *condicionantes* e, por fim, (vi) *teórico*. “O enfoque nos atores” ocorre “nas ciências da saúde e serviço social (...) aparece como relevante nas ciências sociais”. Sendo que o fator *condicionantes* “não é relevante no serviço social e na educação” tendo uma maior concentração nas pesquisas das “ciências sociais” (TATAGIBA et al, 2015, p. 275). Neste trabalho, o enfoque principal⁹⁶ é com (i) a dinâmica interna, compreendendo a composição do conselho, ou seja, o perfil dos conselheiros e o desenho institucional do mesmo. Para tanto a formação dos conselhos, o perfil socioeconômico e associativo dos membros é o objeto a ser investigado.

Em (i) a preocupação primordial é quanto à estrutura do conselho. O desenho institucional pode ser elucidativo quanto à formação, composição e atribuição dos conselhos. Ainda em (i) a questão da paridade, das reuniões, demandas e temas são problematizadas.

Além da classificação dos conselhos em relação ao segmento que o originou – *poder executivo*, *sociedade civil*, ou ainda, *institucionalizados* por leis do legislativo. Dentre as variadas formas de conselhos existentes, serão abordados também nesse capítulo alguns conselhos, em atividades em diversos municípios brasileiros, para elucidar elementos centrais que configuram um conselho – de modo a evidenciar as semelhanças e os contrastes com o caso do Conselho Regional. Outras características fundamentais dos conselhos são: (i) alcance geográfico; (ii) atribuições e competências; (iii) critério de composição dos conselheiros – a *paridade*. As análises seguem a bibliografia de pesquisadores que investigam os temas e também leis, decretos que fundamentam os conselhos (FUKS, 2002; PERISSINOTTO, 2002; GOHN, 2011; TATAGIBA, 2015).

⁹⁶ Em (ii) é observado a questão do debate, se há conflitos ou se as deliberações, são antes, decididas consensualmente. Quanto aos resultados (iii) focam nas questões da funcionalidade e objetivos dos conselhos. Os outros temas problematizam o surgimento institucional, as condições e elementos que definem o desenvolvimento dos conselhos e aspectos teóricos. No entanto, tais perspectivas não são objeto de estudo da presente pesquisa.

Há conselhos que possuem atividades nas esferas: federal, estadual e municipal. Importante saber se um conselho atua nas três esferas, em duas ou apenas uma delas. Observa-se que há mais conselhos na Região Sul e Sudeste. Diametralmente oposto, os locais em que há baixa ocorrência de conselhos são as Regiões Nordeste e Norte (GOHN, 2011). Os indicadores sociais dessas últimas regiões são os mais baixos do país. Realizando uma análise relacional, comparativa, pode-se sugerir que entre os indicadores sociais e ocorrência de atividade de conselhos existe uma proporção direta. Então, quanto maior o nível sócio econômico de uma dada localidade, maior será a atividade participativa⁹⁷.

No que diz respeito ao estado de Mato Grosso do Sul, há pesquisas, sobretudo com foco em desenvolvimento local⁹⁸, partindo da preocupação de planejamento, ou ainda da ordem econômica da região. Uma pesquisa em andamento tem como objeto as IP promovendo⁹⁹ um debate em torno do associativismo e, outra, toma o perfil como objeto de análise.

Quanto às atribuições, pode se dizer que são amplas. Ocorrem conselhos com atribuições de: proposição, acompanhamento de políticas, avaliação e estratégias de políticas, encaminhamentos de denúncias, acompanharem cronograma de recebimento de recursos, entre outras. De uma maneira geral, pode-se distinguir:

- a) A constituição estrutural dos conselhos e sua natureza decisória, a forma como ele foi (ou está sendo) organizado (deliberativa ou apenas conselheira/consultiva);
- b) Dada sua existência, a relação que estabelece entre o governo e a sociedade civil (principalmente com os movimentos sociais e com as entidades não governamentais);
- c) As fronteiras entre sociedade e governo (poder local, basicamente);
- d) A forma de combinação entre a democracia direta e indireta nos conselhos (GOHN, 2011, p. 97-98).

Os *conselhos consultivos* emitem opiniões sobre determinados temas. São consultas perante os cidadãos, moradores locais, ou pessoas que usufruem de determinados serviços públicos, para que julguem ações do governo. Tais consultas não tem poder sobre as decisões ou diretrizes de um dado governo. Quanto aos *conselhos deliberativos*, tem como base

⁹⁷ Para mensurar o padrão de vida de uma população um caminho possível é analisar algumas das variáveis em relação ao bem-estar das pessoas, como renda, habitação, saúde, alimentação, transporte, ou ainda, analisar todas elas (IBGE, 2016c).

⁹⁸ Ver Cavalcante (2004).

⁹⁹ A pesquisa que trata do conselho, em especial a questão do perfil socioeconômico foi realizada em 2004 (MICHELINI, 2004); outra pesquisa trata do associativismo e deliberação nas IP de MS, porém é uma pesquisa em andamento.

alguma decisão, delineada após algum debate e consenso entre os conselheiros. Tal deliberação, em tese, pode intervir¹⁰⁰ e propor ações para o campo de atuação do conselho.

Os *conselhos normativos* estabelecem os padrões e normas em uma dada área. Como por exemplo, o meio ambiente. O Conselho de Meio Ambiente estabelece apreciação de estudos e relatório de impacto sobre o meio ambiente e normas padrões ambientais. Os *conselhos administrativos*¹⁰¹ são responsáveis por assessoramento e intermediação entre o poder público e a sociedade civil. Desenvolver programas e projetos de interesse na área temática do conselho. Os Conselhos Regionais, objeto de análise desta pesquisa, se aproxima do primeiro caso – o dos *conselhos consultivos*. Assim, o poder público realiza uma consulta perante os membros de um conselho, o Conselho Regional de uma dada Região Urbana da cidade, sobre demandas locais. Tais demandas são voltadas a influenciar as decisões do poder executivo quanto as políticas públicas.

Os conselhos podem ter sua composição a partir de uma *paridade*. O princípio da paridade¹⁰² indica que os conselhos serão formados por grupos diversos – de segmentos diferentes. É uma forma de dividir a gestão, de modo a ter uma co-gestão entre sociedade civil e o Estado. Respeitando a *paridade* o conselho assume que os canais de participação serão divididos entre representantes locais de órgãos do executivo, sociedade civil e/ou usuários de um serviço público e trabalhadores. Por exemplo, o CMDCA, como o CMAS, têm participação de 50% de representantes da sociedade civil e de 50% de representantes do governo¹⁰³ (GONZÁLEZ, 2012). Os Conselhos Regionais são formados a partir da existência de entidades associativas locais. Dessa forma, os conselheiros representam as entidades as quais estão ligadas. Basicamente os membros dos Conselhos Regionais representam a sociedade civil organizada pois, quem possui assento nos conselhos é a entidade – seja ela um conselho de educação, conselho de saúde ou ainda entidades regionais que atuam em uma ou várias regiões da cidade.

¹⁰⁰ Uma das grandes dificuldades é que a decisão deliberada nesses conselhos nem sempre são conduzidas na prática. Tal fato enfraquece os conselhos e, de regra, torna a participação subjacente aos chefes do executivo de uma maneira geral.

¹⁰¹ Por vezes são conselhos que exerce a função de consulta, deliberação e normativa. Por exemplo, o Conselho Municipal de Turismo de Bonito (MS) funciona como um órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento, responsável pela promoção do turismo e desenvolvimento de condições para as atividades na área turística no município de Bonito.

¹⁰² Os conselhos são compostos por um número par de conselheiros, por isso o conceito paridade. Assim, para um conselheiro do segmento do executivo, há também, um conselheiro do segmento da sociedade civil. Mas há conselhos que possuem composição diversa – o caso do Conselho Municipal de Saúde e de Segurança Alimentar.

¹⁰³ No caso do CMS o regime de paridade é diverso, apresentando uma configuração de 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de governo e prestadores de serviços.

Os *conselhos comunitários* (CC) são conselhos organizados por parte dos administradores e governantes – a partir de *pressões* de representantes de organizações da sociedade civil. Uma dentre as várias reivindicações das organizações é: a *interferência* na política municipal – tendo como base o aparato burocrático governamental. Os *conselhos populares* buscam soluções para as demandas temáticas, tendo origem especificamente na sociedade civil. Basicamente foram fundados com base em setores da esquerda – de oposição ao autoritarismo do regime militar, pois como aponta Gohn:

Os movimentos sociais de massa, não exclusivamente sindicais e nem exclusivamente político-partidários, eram elementos fundamentais para a construção dos conselhos populares representativos da população. Para os movimentos sociais, a constituição e participação em conselhos poderia significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas (GOHN, 2011, p. 79).

Para a implementação dos conselhos ocorreram lutas e pressões da sociedade civil. Muitos foram propostos pelos movimentos sociais. Tais movimentos identificaram nos conselhos mais um instrumento onde direcionar a vigilância sobre a coisa pública.

Os *conselhos populares* (CP) visavam uma participação¹⁰⁴ na administração municipal. Foram difundidos, a partir, da administração petista em diversas localidades como “São Paulo, Campinas, Santos, Santo André”, que a partir da vitória petista entre 1989 e 1992, “abriu a possibilidade de antigas propostas dos movimentos populares, relativas à participação na gestão da cidade, virem a se concretizar” (GOHN, 2011, p. 81). No entanto, a criação de tais conselhos não foi simples devido aos desafios envolvidos no processo como a definição das atribuições, a organização e a composição. Não havia consenso sobre a criação de tais conselhos. Alguns defendiam que seriam os partidos que fundariam tais conselhos, outros defendiam que seriam “expressões do movimento popular” (idem, ibidem, p. 83).

Outro tipo foi o *Conselho de Representantes* (CR). Proposto na cidade de São Paulo em 1989. A ideia era tornar o conselho um espaço público não estatal – para a gestão descentralizada da cidade a partir das subprefeituras. A partir da legislação municipal, com base na Lei Orgânica do município, que afirmava “compete aos conselhos participar do planejamento municipal, em especial das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal, bem como do Plano Diretor da cidade” (GOHN, 2011, p. 85). O que parece ser mais um tipo de conselho em prol da descentralização e participação política

¹⁰⁴ Alguns exemplos desse tipo de conselhos foram integrados a gestão da ex-prefeita de São Paulo Erundina. Não obstante, muitos conselhos criados tinham limites à efetiva participação, com competência e atribuição à *consulta* – eram consultivos o Conselho Tarifário (GOHN, 2011).

esconde, todavia, as limitações de sua atuação. Tais conselhos não estão funcionando, pois carecem de regulamentação da Câmara Municipal.

Por fim, dentre esses diferentes arranjos há outro conselho diverso, que promoveu *avanços e novidades* – assim como *desafios* para romper com os problemas da participação, que são os *conselhos gestores*¹⁰⁵. Tais conselhos são destaques no cenário da participação, pois almejam um compartilhamento na administração de políticas públicas¹⁰⁶. Para tanto, esses conselhos existem em variados tipos e formatos. Cada qual atua em um segmento ou demanda específica (GOHN, 2011). Os Conselhos Regionais se afastam dos conselhos gestores, pois estes preconizam áreas temáticas específicas com composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil em diversos níveis da administração.

Por tanto, tais tipos estabelecem marcos e configurações que são importantes para balizar e ajudar na análise e dimensão dos outros arranjos. Os Conselhos Regionais, além de serem *conselhos consultivos*, se aproximam dos *conselhos populares* uma vez que sua composição, bem como suas demandas, partem das organizações da sociedade civil. Então, a partir desses dois tipos pode-se tipificar os Conselhos Regionais como conselhos comunitários de tipo consultivo. Todavia, cada tipo imprime um formato, que não necessariamente se esgota, tendo em vista que as discussões sobre a implantação dos diversos arranjos ainda se desenvolvem. Um fato significativo é que em municípios sem tradição associativa tais instituições participativas (os conselhos) “tem sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites” (GOHN, 2011, p. 93). Assim, não basta identificar o arranjo desenhado pela legislação se os conselhos não desenvolverem as competências e atribuições para qual foram criados. Assim, um fator importante para análise é o perfil dos indivíduos que constroem tais espaços participando efetivamente de suas atividades.

2.3 A participação na cidade de Campo Grande por meio do Conselho Regional

Um dos possíveis incentivos à participação descentralizada, em nível de país, é a Constituição Federal de 1988. No caso específico da cidade de Campo Grande as discussões sobre a criação de Conselhos Regionais se deram no âmbito das discussões do Plano Diretor no final da Década de 1980. A CF-88 transferiu a competência para os municípios

¹⁰⁵ Dentre tais conselhos, cuja atuação estão mais fortalecidas, compreendem os que existem em maior número: os *conselhos de saúde*, os *conselhos de assistência social*, os *conselhos da criança e adolescente*.

¹⁰⁶ Políticas públicas, ou ainda, políticas sociais são práticas de governo que envolve questões que dizem respeito diretamente sobre a vida de segmentos (GOHN, 2011; COSTA, 2016).

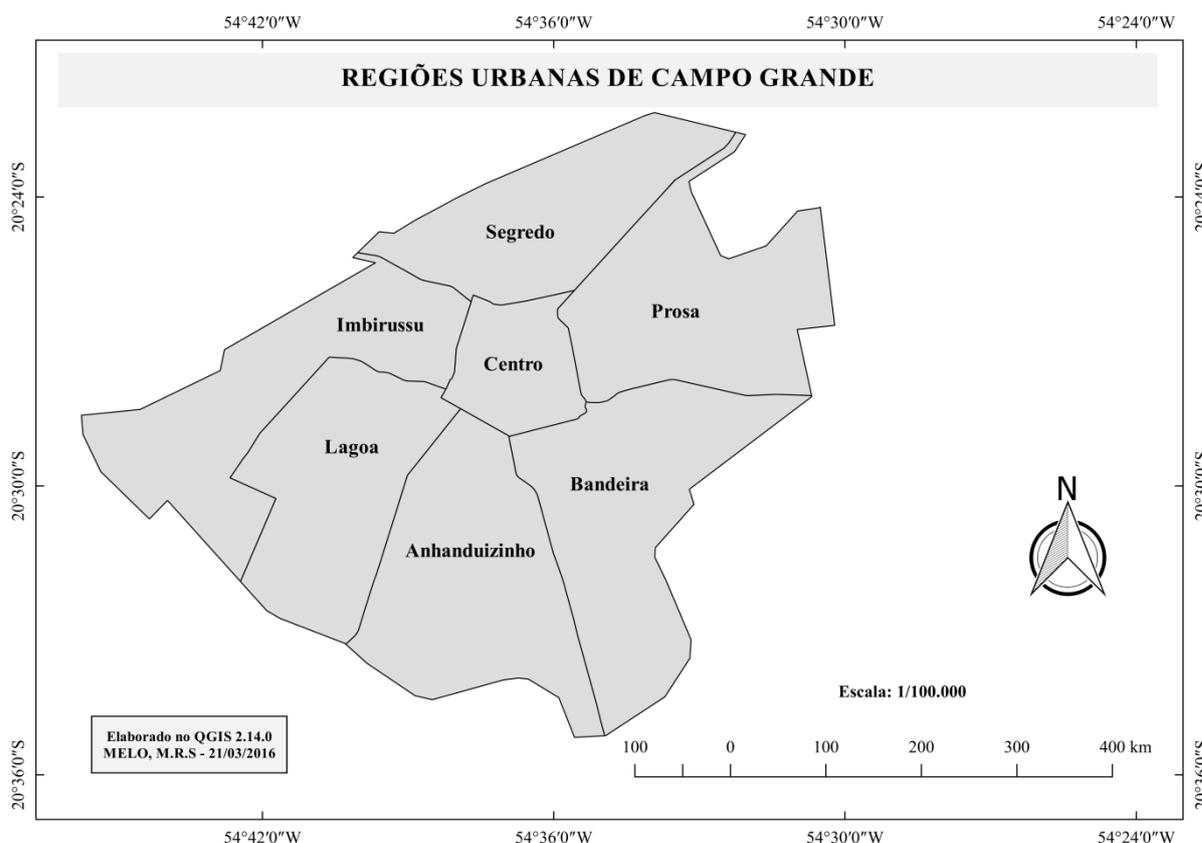
estabelecerem legislações sobre o interesse local. O Estatuto das Cidades e o Plano Diretor incorporaram de modo formal o território do município por sua função social.

Por meio da regulamentação do Estatuto da Cidade surgiram, em diversas cidades os então denominados Planos Diretores Municipais. Os Planos Diretores são obrigatórios em cidades com mais de vinte mil habitantes. A base, formal-legal, para a participação institucionalizada foi resultado, dentre outras variáveis, da diversificação da participação propiciada (formalmente) por este documento. O Estatuto da Cidade ressalta a participação por meio de Conselhos Municipais, instituídos por Lei Orgânica, com composição de atores da sociedade civil da cidade em prol de interesses locais. É uma mudança de paradigma que inclui indivíduos que não são políticos profissionais como uma ampla defesa da cidadania e comunidade cívica.

E porque fomentar uma maior participação local? Uma das possíveis respostas, após tantos debates e reflexões acerca da qualidade da democracia, orbita a ideia de que uma ampliação da participação iria de encontro aos déficits de representação – existente nas instituições políticas tradicionais¹⁰⁷. Para tanto, a defesa da participação é uma aposta de ruptura com esse quadro na busca de soluções alternativas para as decisões governamentais (GONZÁLEZ, 2012).

¹⁰⁷ Conforme relata Bittar (2009) um dos componentes fundamentais da formação política de Mato Grosso do Sul (elites agrárias), com especial atenção ao município de Campo Grande, são as oligarquias tradicionais com força e sustentação desde antes do movimento divisionista do estado. E em uma história recente, dos últimos 20 anos, muitos políticos do estado e da capital estão transformando os membros de suas famílias em políticos também – um fenômeno que se aproxima do nepotismo e patrimonialismo.

Figura 2: Regiões Urbanas e Bairros de Campo Grande



Fonte: <http://www.revista.ufpe.br/rbgfe/index.php/revista/article/downloadSuppFile/1633/2938>.

No mapa (01) da cidade de Campo Grande é possível identificar as regiões urbanas: Bandeira, ao sudeste e; Prosa, ao nordeste. Os Conselhos Regionais surgiram como colegiados participativos das diversas regiões urbanas da cidade. As regiões fazem referência aos rios (bacias) do município de Campo Grande e foram criadas no Plano Diretor do Município em 1995. As regiões são uma forma de descentralizar e ordenar as ações do executivo municipal. Cada bairro, por meio de entidades (associações comunitárias) e órgãos regionais, pode ter representação no Conselho Regional a qual está localizado.

A participação na cidade, no formato de conselhos divididos em regiões do município ocorreu por meio de encontros organizados entre o poder público e organizações da sociedade civil no bojo do processo de criação do Plano Diretor da cidade na década de 1990. Devido a demandas de planejamento e organização da cidade ocorreu essa divisão. O momento histórico do surgimento desse modelo parece ser resultado de um interesse da administração de legitimar suas práticas. Por outro lado, ocorriam no país, mudanças desde a redemocratização, que permitiram a criação de entidades associativas com uma maior aproximação da burocracia governamental. Assim, a participação de representantes no

planejamento da cidade teve como base mudanças no contexto histórico da região e do país aliadas as demandas comunitárias.

O elemento institucional dos Conselhos é devido à gerência de uma Coordenadoria de Apoio aos Órgãos Colegiados – CAOC, com suas regras e apoio institucional a manutenção dos conselhos. O governo municipal tutela, por assim dizer, a organização do conselho. Desde a sua formação, passando pela organização da eleição dos conselheiros e pelas atribuições dos membros. Assim, o desenho institucional sugere que a descentralização administrativa é resultante do componente poder público e, não apenas da sociedade civil, como parece à primeira vista. Por outro lado, a institucionalização de um conselho não garante o seu funcionamento. Para que um conselho seja atuante, as pessoas, os membros devem ser ativos e ter poder político para acessar os canais de informação, operação e definição de política.

O papel do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (PLANURB)¹⁰⁸ e da CAOC, no âmbito da participação é significativo para que o conselho funcione. Há um *fomento*, uma participação direta de maneiras diversas, desde *estrutura* para que ocorram as reuniões, *guarda e controle burocrático* de documentos referente aos conselhos, até *ligação direta* (via telefone) para os conselheiros recordarem as pautas e das reuniões.

Se não é possível dizer que o poder público municipal define o resultado local das atividades do conselho e, por outro lado, a descentralização política, o desenho institucional e a manutenção dessa forma de conselho é resultado da estrutura criada pelo governo municipal.

O conselho Regional é um órgão consultivo, criado pelo Plano Diretor¹⁰⁹ de Campo Grande. Ou seja, do ponto de vista legal o Conselho Regional foi criado na cidade em 1998 na administração de André Puccinelli. Desse modo, ao menos de acordo com a legislação, iniciaria a institucionalização da participação para uma gestão democrática da cidade. E esse conjunto de conselhos foi criado pelo poder executivo municipal para dialogar, na forma de propostas, opiniões, consultas das demandas de diversos bairros da cidade. Assim, nas categorias da Maria Glória Gohn (2011), este conselho pode ser caracterizado como conselho comunitário, que se caracteriza por ser “originários pelo “poder público” (GOHN, 2011, p.

¹⁰⁸ A Lei n. 3183, de 22 de agosto de 1995 criou o Instituto Municipal de Planejamento Urbano (PLANURB) vinculado ao Gabinete do Prefeito. Durante a presente pesquisa, a Lei n. 5.793, de 3 de janeiro de 2017, transformou o Instituto em Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (PLANURB) (PLANURB, 2017). No entanto, a maior parte da pesquisa foi realizada antes da alteração e, documentos como Regimentos Internos, legislação e Editais no DIOGRANDE fazem referencia a antiga nomenclatura. Assim, o Instituto Municipal de Planejamento Urbano será considerado aqui nesses termos.

¹⁰⁹ Lei Complementar n.05, de 22 de novembro de 1995, regulamentado pelo Decreto n° 7.361 de 13 de dezembro de 1996. O Plano Diretor de 2006, Lei Complementar n. 94 de 6 de outubro de 2006, referendou a importância dos Conselhos Regionais no Sistema Municipal de Planejamento.

73). A base de seu surgimento foram as discussões em torno da estruturação do Plano Diretor de Campo Grande. Os conselheiros possuem um mandato cuja data é fixada em dois anos. Deste modo, desde seu início, o CR soma dez mandatos distribuídos em quase vinte anos de existência.

A partir da sanção da Lei Complementar n.94/2006, a cidade de Campo Grande desenvolve a política de desenvolvimento e o Plano Diretor. Na mesma lei, com base no art. 9º, defende que o Sistema Municipal de Planejamento é “a estrutura formada pelo Poder Executivo Municipal e pela comunidade” (CAMPO GRANDE, 2006, p. 8).

O conselho Regional, juntamente com outras formas de gestão colegiadas, tornar-se-ia um dos instrumentos que viabilizaria a participação da comunidade na gestão democrática. O Art. 11 define que os outros instrumentos de garantia da gestão compartilhada seriam: o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização (CMDU), demais Conselhos Municipais, debates, audiências e consultas públicas, projeto de lei de iniciativa popular – instrumentos não abordados de modo específico no presente trabalho. De acordo com o inciso 2º, do art. 11 da Lei Complementar 94/2006, o CMDU será composto pelo Prefeito Municipal; representantes do poder público; representantes das concessionárias dos serviços públicos municipais; representantes de entidades classistas e da sociedade civil organizada, entidades acadêmicas, ficando garantido um assento para cada Conselho Regional (CAMPO GRANDE, 2006, p. 10).

Cabe, ao PLANURB, organizar a logística e o desenvolvimento dos conselhos. É atribuição deste o fornecimento de locais, equipamentos e pessoal para auxiliar no desenvolvimento dos conselhos.

Sobre as atribuições dos Conselhos:

Cabe aos Conselhos Regionais, no âmbito da respectiva Região Urbana, entre outras atribuições: acompanhar a aplicação das diretrizes do Plano Diretor e legislações pertinentes, sugerindo modificações e prioridades, inclusive no que se refere às obras e serviços; acompanhar a discussão do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual; e, acompanhar a elaboração dos Planos Locais (PLANURB, 2014).

Nesse sentido, os conselhos seriam espaços que, em teoria, deveriam promover uma maior participação da sociedade civil no processo político. A decisão política torna-se, em tese, descentralizada a partir de tais mecanismos. Assim, é a principal novidade em termos de políticas públicas neste novo milênio (GOHN, 2002). No entanto, diferentemente dos conselhos gestores, o Conselho Regional possui *apenas* atribuições com tendência consultiva. *Sugerir e acompanhar* aplicação de recursos e prioridades é o ponto central. Ou seja, as atribuições de deliberação não são contempladas, pois, o CR deve atender as necessidades da

população, representando-a. Os conselhos atuam cobrando soluções para as demandas ligadas as políticas públicas de diversas naturezas (serviços, conservação do ambiente, infraestrutura física, controle de serviços de concessionárias de água e energia). Então, a descentralização, fomentada pelo viés da democracia participativa, em exercício direto de tomada de decisões, não é efetivada no modo como está estruturado o conselho. As decisões políticas de cada região são entregues de modo exclusivo ao governo municipal – e este detém o monopólio legítimo da decisão.

O CMDU tem como objetivo “I- possibilitar a participação da sociedade civil nas discussões referentes á Política de Desenvolvimento do Município” e, “II-debater, avaliar, propor, definir e fiscalizar programas, projetos [...]”, todavia, cabe aos membros representantes do Conselho Regional apenas a vocalização de demandas. Então, as discussões que ocorrem em todos os CR são direcionadas para outro colegiado, o CMDU, e assim passa pelo crivo do pessoal “autorizado”. As demandas locais competem com as decisões vinculadas pelo executivo municipal. Nesse ínterim, não há manobras possíveis que exerçam poder contra a exclusividade dos secretários e/ou prefeito.

É possível evidenciar os limites do CR junto ao CMDU. Se no art. 9 e art. 11 do Plano Diretor são defendidos de maneira dinâmica um conjunto de órgãos, com vistas a coordenação de ações públicas, de modo integrado; por outro lado, após definir que a gestão democrática será realizada por meio de participação da comunidade no Sistema Municipal de Planejamento – SMP, no parágrafo 5º define que os CR “compostos por conselheiros titulares e respectivos suplentes terão caráter consultivo” e, no parágrafo seguinte (§6º), que compete aos CR acompanhar o Plano Diretor “sugerindo modificações e prioridades” (CAMPO GRANDE, 2006, p. 10).

Assim, ficam fixados os limites de atuação da participação política via CR. Tal atuação é menor, tendo em vista a capacidade de tomada de decisão. Não há tomadas de decisão, nem instrumentos que a obriguem. A falta de regulamentação para as decisões dos CR seguramente indica que há um controle efetivo do executivo no que se refere a prioridades de obras e serviços.

Por outro lado a capacidade comunicativa da vocalização das demandas de políticas públicas diversas é uma interação com o poder público. Entidades, que por vezes poderiam estar isoladas podem constru

ir laços e redes de comunicação para pressionar o poder público em prol de suas prioridades. Encontros entre os conselheiros podem ser elucidativos para a construção eficaz da cidadania e partilha de poder. A vontade política do poder público pode ser um termo

esvaziado de sentido. Não obstante, a motivação por uma autogestão, ou ainda, gestão partilhada entre os CR e o poder público sugere caminhos possíveis para romper com os obstáculos e desafios que os poderes locais tradicionais desenvolvem durante décadas.

Aqui cabe ressaltar uma ligação intrínseca entre a participação e o caráter das instituições descentralizadas - sua composição, forma e, ao mesmo tempo, sua dependência em relação aos dirigentes políticos. Então, apesar de os conselhos realizarem reuniões, demandarem prioridades locais, exercendo a cidadania de modo a efetivamente cobrar ações dos atores do executivo, é esse que decide a ação mais “acertada” para cada região da cidade. Esse modelo sugere uma participação limitada às “regras do jogo”. Tais regras dizem respeito, segundo alguns estudos, aos resultados que os processos participativos podem alcançar. Diversas variáveis conduzem o processo participativo: o desenho institucional, o compromisso governamental, o papel da cultura política e do projeto político (AVRITZER, 2013).

Apesar de a administração municipal providenciar a infraestrutura (técnica e administrativa), é fundamental ressaltar que a mesma não possui assento no Conselho Regional¹¹⁰. O Conselho Regional da Região Urbana do Prosa, em seu Regimento Interno define que foi criado como um órgão consultivo e proponente de deliberação colegiada. Tal órgão, segundo o Decreto n. 11.738/2012, compete:

- I – acompanhar a aplicação do Plano Diretor sugerindo prioridades e modificações inclusive em relação às obras e serviços na Região Urbana do Prosa;
 - II – acompanhar a discussão do Orçamento Anual da respectiva Região Urbana do Prosa;
 - III – acompanhar a elaboração dos Planos Locais previstos na Lei Complementar n. 94/2006;
 - IV – propor ao Sistema Municipal de Planejamento – SMP medidas que venham beneficiar a Região Urbana do Prosa;
 - V – Indicar entre os Conselheiros, os representantes: um titular e um suplente, para compor o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Urbanização – CMDU;
 - VI – Manifestar-se sobre os projetos de interesse da comunidade da sua região [...]
- (CAMPO GRANDE, 2012, p. 2).

Nesse sentido, o conselheiro age de modo a participar da gestão pública *solicitando serviços, acompanhando o planejamento urbano, cobrando melhorias e demandas* da comunidade¹¹¹. Cabe aos conselheiros debater e discutir problemas. A solicitação parece ser o

¹¹⁰ No caso de membros que são servidores do executivo municipal. Um servidor público de uma escola municipal pode ser conselheiro – neste caso representando a instituição pública municipal e os interesses da mesma. Trabalhadores da área de saúde, representantes dos conselhos gestores de saúde, podem representar anseios institucionais do local de trabalho.

¹¹¹ Por mais inovadora, ou ainda, diversificada que possam ser as reuniões e temas propostos nos Conselhos Regionais, a limitação do alcance das ideias discutidas esbarra na ausência de estruturas e elementos institucionais que obriguem o executivo municipal a concretizar as escolhas – descentralizando assim, de fato, as decisões.

objetivo principal do CR, tal situação sugere uma tomada de decisão é limitada. Salvo, quando as demandas de um dado conselho tem espaço no CMDU – que tem instâncias deliberativas¹¹². Assim, há acordos apresentados no CMDU que toma como base as reivindicações dos CR. No entanto, como ocorre em outros arranjos (CAVALCANTE, 2004), não há normas formais que tornem tais solicitações em prioridades.

As atribuições do Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira também são semelhantes a que o Conselho Regional da Região Urbana do Prosa possui. No entanto, seu regimento interno surge a partir do decreto n. 11.743 de 6 de outubro de 2006. Neste, em seu artigo 1º apresenta como competências: *acompanhar a discussão do orçamento, acompanhar a elaboração dos Planos Locais, proposição de medidas em benefício a região, estímulo de participação comunitária, solicitação de pareceres dos órgãos municipais.*

O Conselho Regional é um colegiado formado por conselheiros em Plenária. A Plenária é uma assembleia de conselheiros tornando-se a instância máxima de deliberação. A plenária é reunida por meio de sessões ordinárias e extraordinárias. As reuniões ordinárias ocorrem uma vez por mês, tendo um calendário combinado previamente. É uma sessão pública. No caso do Conselho Regional do Prosa, as reuniões ocorrem às terças-feiras em um colégio municipal da cidade de Campo Grande. As reuniões ordinárias do Conselho da Região Urbana do Bandeira ocorrem às quartas-feiras no PLANURB. Os conselheiros convidam pessoas do executivo, secretários, representantes de órgãos municipais a fim de efetuar um debate e indicar ações. O resultado da reunião pode ser um relatório, um ofício e/ou uma solicitação para determinado órgão do executivo.

Utilizando o conceito de *instituições participativas* Avritzer (2008, p. 45) defende a ideia de que “[...] É possível diferenciar pelo menos três formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política”. A primeira é o desenho participativo de *baixo para cima*, como exemplo o orçamento participativo, é livre a entrada dos cidadãos no processo; a segunda maneira é o *compartilhamento de poder* em arranjos com atores estatais e, ao mesmo tempo, a sociedade civil e; por fim, o formato de instituição participativa de *ratificação pública* – quando não há decisão no processo, só aceitação de modo a legitimá-lo (AVRITZER, 2008).

Tomando como IP as formas diversas pelas quais os cidadãos e a sociedade civil deliberam sobre políticas públicas. É possível dizer que o CR é uma instituição participativa cujo arranjo não é o de primeiro caso, devido a não ser livre a entrada de qualquer cidadão,

¹¹² Aqui é necessário frisar que segundo o §7º, da lei 94/2006, o “CMDU poderá ser deliberativo nas matérias definidas em lei específica” o que deixa espaço para o executivo municipal regulamentar esse processo.

mas de entidades eleitas. Não é o segundo caso pois não há compartilhamento efetivo de poder, não há paridade que permita tomada de decisões seguida de ações decididas nos conselhos e, por fim, parece se aproximar do último caso, o formato de ratificação pública pois os atores da sociedade civil, que compõe o CR são consultadas pelas autoridades de modo a referendar as decisões, ou solicitar que as mesmas autoridades modifiquem a partir de pressões vindas desses espaços.

Esse arranjo pode ser considerado institucional porque assume algumas características que os fazem aproximar do conceito. Alguns elementos sugerem que a institucionalização do Conselho Regional está posta. Existe um instrumento legal que criou o conselho; o conselho possui regimento interno que indica as atribuições do conselho; há reuniões ordinárias frequentemente; existe um calendário anual de reuniões ordinárias pré-estabelecido; há regulamentação própria sobre as organizações que tem assento e a forma de ingresso/composição. Por outro lado, o objetivo que sustenta a ideia de CR, a fiscalização do conselho sobre serviços e orçamento parece incipiente¹¹³. Não há deliberação sobre ações das entidades e nem Plano de Ação dos Conselhos¹¹⁴.

Quanto à representatividade os conselhos compõe a mesa diretora por meio de eleição em reunião plenária. Existe alternância entre os membros do conselho e da mesa diretora em cada conselho regional. Existe ata do conselho, de modo que todas as reuniões são registradas – primeiro por gravação de áudio e, em seguida, por meio de digitação das atas. As atividades desenvolvidas no conselho são publicadas em Diário Oficial¹¹⁵.

Os Conselhos Regionais tem conselheiros, representando parte da sociedade civil, representando os moradores das comunidades as quais estão inseridos. Há conselheiros que representam organizações regionais, com atividades em qualquer região da cidade. Tais representações poderiam ser confundidas e comparadas com os representantes eleitos via sufrágio universal. Não obstante, há diferenças nas concepções, na relação com os representados e nas práticas – que são mais aproximadas dos moradores, no caso dos conselheiros que dos eleitores, no caso dos parlamentares.

Segundo Avritzer (2007, p.444) “dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar” sendo o primeiro a ausência de “requisito explícito

¹¹³ Em um estudo, sobre Desenvolvimento Local, Cavalcante (2004) constatou que entre as atribuições dos CR as discussões sobre o orçamento são fundamentais para o processo de participação, todavia, em muitas ocasiões foi preciso uma segunda convocação para as reuniões. O que implica em enfraquecimento, por parte dos conselheiros, no acompanhamento do orçamento do município, enfraquecendo assim, uma das funções formais dos CR.

¹¹⁴ Em 2016 alguns conselhos promoveram debates a respeito do Plano de Ação, em especial o CRRUP.

¹¹⁵ Regulamento de Eleição; data de eleição; entidades participantes; composição de cada conselho é uma das informações que são publicadas em Diário Oficial do Município de Campo Grande.

de autorização” e em segundo lugar “não há estrutura de monopólio territorial”. Desse modo, não há uma suposta igualdade matemática dos indivíduos que dão base a representação. É uma representação que sugere um pluralismo.

Não equacionar adequadamente as possibilidades de participação pode gerar um esvaziamento nos espaços de participação. As decisões, produzidas nesses locais permitem perceber a possibilidade ou não da legitimidade de tais espaços. Um dos papéis possíveis da atuação dos conselhos é de educar e condicionar o cidadão para defender seus direitos, suas ideias para que enfim possa tornar legítima a ação de um governo que seja realmente democrático. Há ainda lacunas a serem preenchidas que envolvem desde a coordenação entre os diversos conselhos existentes no município, até uma capacitação eficiente de conselheiros (GOHN, 2011).

2.4 Critérios de composição de ambos os Conselhos

Existem conselhos de políticas que possuem composição paritária, ou seja, com representação mista com sujeitos da sociedade civil e representantes do Estado. A composição do CR é do tipo de baixo para cima. Não há partilha com setores do executivo municipal. São pessoas da sociedade civil, representantes de associações comunitárias, clube de mães, APM de escolas, trabalhadores representantes do conselho de saúde. Tais entidades são classificadas em: de saúde, de educação, comunitárias e regionais.

Quadro 03: Entidades com assento no Conselho Regional

Entidade	Composição
Entidades Locais	Composta por entidades comunitárias; de educação; da área de saúde.
Entidades Regionais	Composta por entidades ligadas a área econômica, de assistência social, cultural, ambiental com atividades em uma ou mais regiões urbanas.

Fonte: Elaboração do autor com base no Edital n. 3/2016 (CAMPO GRANDE, 2016b).

A composição é realizada por meio de um processo eleitoral¹¹⁶. Assim, os cidadãos que ocupam os assentos em cada um dos conselhos são escolhidos pelas entidades da sociedade civil: *entidades locais* ou *entidades regionais*. As entidades locais correspondem as entidades comunitárias, entidades de educação ou entidades de saúde; as entidades regionais são entidades ligadas as áreas de direitos sociais, econômicas, culturais e ambientais – podendo ter atividade em várias regiões urbanas da cidade (Quadro 03).

¹¹⁶ Esse modelo é uma regra geral na maioria dos conselhos (IPEA, 2013).

O modelo mais frequente entre os conselhos estudados é o de composição por eleições, no qual as entidades da sociedade civil que possuem interesse no tema tratado no conselho são convocadas a candidatar-se a uma cadeira. As eleições são feitas entre estas entidades. O processo muitas vezes ocorre por meio de fórum convocado para esta finalidade. É o caso dos conselhos de assistência social, criança e adolescente, saúde [...] (IPEA, 2013, p. 34).

Primeiramente, é aberto um cadastro de entidades com requisitos mínimos para pleitear a cadeira de conselheiro e, sucessivamente, após o cadastro é realizada uma eleição entre os próprios representantes das entidades. Por fim, as entidades eleitas são convocadas para incluírem um representante. Então, a vaga para conselheiros é da entidade, e não da pessoa. Assim, é a entidade eleita que possui o direito de ocupar a vaga no conselho. Esta por sua vez, é ocupada por um representante indicado pela entidade eleita (CAMPO GRANDE, 2016).

Para a composição dos integrantes dos CRs é verificada as entidades que foram cadastradas para que possam participar das eleições. As vagas são definidas de modo a obedecer alguns critérios. Os números de assentos são organizado obedecendo números específicos de vagas para entidades comunitárias, entidade de educação, entidade de saúde e, por fim, entidades regionais.

Segundo o Edital n. 5/2016, em seu art. 7º, as entidades Locais seguem os critérios: (i) “uma entidade comunitária para cada três parcelamentos – por bairro”; (ii) “um assento por bairro para entidade de educação” e; (iii) “um assento por bairro para entidade de saúde”. No caso das entidades regionais o cálculo é diferente. Segundo o art. 7º, os número de Entidades Regionais é calculado mediante a fórmula “NER – (NB/3 x 2, na qual: NER = número de Entidades Regionais, NB = número de Bairros” (CAMPO GRANDE, 2016c, p. 11).

Quadro 4: Bairros integrantes e número de assentos nos Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira.

BAIRROS	N.º DE PARCELAMENTOS	N. DE ASSENTOS PARA ENTIDADES LOCAIS		
		EC	EE	ES
CARLOTA	6	2	1	1
JARDIM PAULISTA	4	2	1	1
MARIA APARECIDA PEDROSSIAN	10	4	1	1
MORENINHA	16	6	1	1
RITA VIEIRA	12	4	1	1
SÃO LOURENÇO	6	2	1	1
TIRADENTES	23	8	1	1
TV MORENA	4	2	2	2

UNIVERSITÁRIO	12	4	1	1
VILASBOAS	12	4	1	1
TOTAL DE ASSENTOS PARA ENTIDADES LOCAIS		45	11	11
Total de assentos no Conselhos 67 (EL) + 8 (ER) = 75				

Fonte: Elaboração do autor com base no Edital, n. 4497 (CAMPO GRANDE, 2016c)

Quadro 5: Bairros integrantes e número de assentos nos Conselho Regional da Região Urbana do Prosa

BAIRROS	N.º DE PARCELAMENTOS	N. DE ASSENTOS PARA ENTIDADES LOCAIS		
		EC	EE	ES
AUTONOMISTA	17	6	1	1
CARANDÁ	15	5	1	1
CHACARA CACHOEIRA	12	4	1	1
CHACARA DOS PODERES	7	3	1	1
ESTRELA DALVA	4	2	1	1
MARGARIDA	11	4	1	1
MATA DO JACINTO	8	3	1	1
NOROESTE	4	2	1	1
NOVOS ESTADOS	17	6	1	1
SANTA FÉ	8	3	1	1
VERANEIO	13	5	1	1
TOTAL DE ASSENTOS PARA ENTIDADES LOCAIS		43	11	11
Total de assentos no Conselhos 65 (EL) + 8 (ER) = 73				

Fonte: Elaboração do autor com base no Edital, n. 4497 (CAMPO GRANDE, 2016c)

A população total nessas regiões constitui um total de 82.328 e 113.118 habitantes respectivamente. Assim, a Região do Bandeira corresponde a uma proporção de 14,38 % em relação ao total da população do município; nos mesmos termos, a Região do Prosa corresponde a 10, 46% desse total. As entidades se cadastram após divulgação de um Edital com as regras da eleição. As inscrições são abertas para cadastramento de entidades novas e, também, para atualização de entidades que participaram em outros momentos. A participação é aberta as entidades Locais e Regionais legalmente constituídas (CAMPO GRANDE, 2016). As entidades locais são: compostas por entidades comunitárias, de educação e de saúde, que exerçam atividade no bairro. As entidades Regionais são: composta por entidades voltadas para o setor econômico, ambiental, cultural, de assistência social, urbanísticos e afins. Uma situação singular é que a entidade regional pode atuar na Região Urbana de sua sede, bem

como em outras regiões. Ou seja, há entidades que podem participar, tomando assento em vários CR.

Para participar, as entidades cadastradas devem seguir pré-requisitos (documentos): a) Estatuto da Entidade devidamente registrado em cartório; b) Ata da eleição e posse da diretoria devidamente registrada em cartório; c) Documento de Identidade; d) Cadastro da Pessoa Física – CPF; e) Comprovante de endereço. As entidades cadastradas, por meio do representante cadastrado, podem participar da eleição. Somente o representante cadastrado está apto a votar.

Nas últimas eleições ocorreram atualizações de cadastros no SMP e formação de comissões eleitorais, registro de candidaturas e, por fim, eleições. Observando as eleições anteriores os assentos preenchidos foram ampliados (CAMPO GRANDE, 2012). A eleição de 2012 teve mais de 250 entidades candidatas. Várias se candidatam para participar pela primeira vez, outras a fazem para continuar participando.

A Comissão de cadastramento é composta por “indicados pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano – PLANURB e pela Coordenadoria de Apoio aos Órgãos Colegiados – CAOC” (CAMPO GRANDE, 2016c, p. 10). Após tais etapas, as entidades que desejam participar, concorrendo às vagas nos CR, apresentam formalmente a candidatura no PLANURB em um período definido em Edital com informações sobre regras do pleito.

Os Conselhos Regionais estão em atividades no município desde o ano de 1998¹¹⁷. Os conselhos tem como foco principal o acompanhamento do Plano Diretor, acompanhar a discussão do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes orçamentárias, ou seja, realizar o controle social sobre o orçamento do município. Durante a maior parte do ano, as discussões envolvem questões locais, relativo às políticas públicas do município.

É importante destacar que os conselheiros fazem as reuniões escolhendo as pautas para os próximos encontros. Se os desafios para que suas demandas sejam aceitas parece ser uma constante, por outro lado eles têm liberdade e autonomia para desenvolver trabalhos na comunidade/local de atuação da entidade a qual ele representa. Assim, regras e normas e regulamentos estão definidas para a sua participação nos CR e no CMDU (desde a inscrição até a eleição). Todavia, não há regras claras de como os temas debatidos nas assembleias, nas sessões ordinárias e/ou extraordinárias, serão reproduzidos (multiplicados) para a população residente nas áreas que cobrem os conselhos¹¹⁸.

¹¹⁷ Durante esse período, de quase vinte anos, foram realizados centenas de reuniões.

¹¹⁸ Não há regras que explicitem como a população terá conhecimento das pautas discutidas nos Conselhos Regionais; como a população participa das reuniões de bairros-entidades; como é desenvolvido o fortalecimento

A partir da investigação delineada no capítulo os conselhos mostraram-se como órgãos colegiados de significativa relevância, sobretudo nos últimos anos. Com características diversas e desenhos institucionais que dialogam, por vezes, com as instituições políticas tradicionais e, em outros momentos como concorrentes destas, os conselhos estão longe de ser homogêneos. Cabe salientar que se apoiam em uma busca ao diálogo e interlocução mediadora entre a sociedade civil e o Estado. Tais arranjos parecem desafiar as estruturas de poder buscando legitimidade para suas atividades.

Para uma análise dos conselhos se faz necessário uma investigação sobre sua criação, contexto no qual se desenvolve, composição dos membros e atribuições dos mesmos. Para tanto, em meio a busca por espaço e legitimidade no município, o CR figura como um espaço institucionalizado para mediar demandas populares, via entidades associativas, fortalecendo a ideia de espaço público. Entretanto, a criação desse espaço esbarra em condicionantes legais, que operam os espaços de decisões efetivas. As decisões, ou antes, disso, as demandas elencadas nos CR orbitam outras esferas de poder, não atravessando porém, os obstáculos para a efetivação das deliberações regionais. Se por um lado, o conselho surge como um local de debate público, de reconhecimento mútuo entre as entidades estabelecidas, a descentralização do poder não ocorre efetivamente. As vocalizações das demandas podem chegar ao executivo municipal com algum sucesso, não obstante, se após essa etapa será transformada em prioridade da gestão não é possível afirmar.

No capítulo seguinte, são apresentados e discutidos os dados do perfil dos membros dos CRRUB e do CRRUP. Busca-se para tanto, encontrar o tipo de perfil socioeconômico e associativo de tais sujeitos.

para a consolidação das assembleias e, assim, do processo participativo. Ou seja, fica a critério das entidades e seus representantes passarem adiante as informações geradas nesses espaços e coletarem demandas reais dos residentes nessas regiões.

CAPÍTULO 3: A CONSTRUÇÃO DO PERFIL DO CONSELHEIRO E A EXPRESSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Neste capítulo serão discutidos os dados da pesquisa, levantados a partir de entrevistas nos dois conselhos pesquisados. É possível dizer que fatores socioeconômicos como idade, escolaridade, gênero, entre outros, podem influenciar positiva ou negativamente na representatividade destes conselhos. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas e feita análises dos dados. Os resultados mostram que, embora existam diferenças no que diz respeito a escolaridade dos conselheiros membros dos dois conselhos pesquisados, muitos são capacitados para atuarem nos conselhos. Uma parcela significativa possui media e alta escolaridade. Muitos são funcionários públicos. Um fator que chama atenção é a necessidade de investimento de mecanismos que fomentem a participação de jovens, haja vista que são estratos subrepresentados nessas arenas.

Dentre os dados que se referem a participação política interessa explorar mais o fenômeno para evidenciar se o associativismo favorece a cidadania e a emergência da experiência democrática. O comportamento político sugere identificar as relações e percepções dos membros dos conselhos para melhor medir a relação destes ao sistema político vigente.

3.1 Metodologia da pesquisa: coleta e análise de dados

A presente pesquisa toma como foco de análise do perfil dos conselheiros regionais, cuja atuação se realiza entre os anos de 2016-2018. O local de estudo é a capital do Estado de Mato Grosso do Sul, localizada na região Centro-Oeste do país, cuja população, segundo o levantamento do Censo do IBGE¹¹⁹, é de 786.797.

A pesquisa iniciou-se a partir de levantamentos de dados e informações sobre o Conselho Regional, via documentos e observação de seu funcionamento. Em seguida, tendo em vista os objetivos buscou-se o perfil dos membros, Para tanto, foram realizados levantamentos de dados do perfil por meio de questionários¹²⁰ para os membros de dois Conselhos Regionais: o *Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira (CRRUB)* e o *Conselho da Região Urbana do Prosa (CRRUP)*. Assim, busca-se tecer considerações a respeito do perfil dos membros desses dois conselhos em particular. Para tanto, a intenção é

¹¹⁹ Censo populacional de 2010 (IBGE, 2016a).

¹²⁰ O questionário foi estruturado de modo a abranger vários temas pertinentes à pesquisa. O ato da entrevista foi aplicado o questionário de forma a não identificar o entrevistado. As perguntas estão disponíveis no Anexo II. Pesquisas utilizando o método de entrevista de membros de conselhos foram realizadas em outros estudos no país (IPEA, 2013).

contribuir de modo a refletir *qualitativamente* na busca dos perfis a partir de variáveis indicadoras da composição da sociedade civil entrevistada.

O questionário da pesquisa foi estruturado de modo a definir o perfil socioeconômico – bem como a participação política em outros espaços. Assim, a entrevista foi estruturada com perguntas e respostas predefinidas. O questionário apresenta 22 questões objetivas e uma questão aberta – objetivando aprofundar pontos não focalizados ao longo do questionário. Assim, o respondente poderia expressar suas opiniões. Após a entrevista, as informações foram tabuladas e incluídas em banco de dados a partir de um *software*¹²¹ de estatística.

O relatório inicia a análise do perfil dos conselheiros, objetivando identificar o estrato de quem participa dos conselhos; em seguida é examinada a participação política dos sujeitos que compõem os dois conselhos pesquisados a partir das variáveis: tempo de atuação no conselho; atuação em outros conselhos; segmento que representa; capacitação; leitura/interesse sobre política; filiação partidária e percepção da atuação do conselho, apoio a democracia.

Os dois conselhos possuem semelhanças e disparidades. As *semelhanças* dizem respeito ao modo como estão estruturados os conselhos. Ambos não possuem estrutura própria para que sejam realizados os trabalhos – sejam debates, reuniões ou plano de ação. Devido a não possuir sede própria as reuniões ocorrem em um local cedido pela Prefeitura. Em relação aos dispositivos materiais para efetivação da atividade dos conselhos o PLANURB disponibiliza os equipamentos para as sessões¹²²; gravadores, equipamento de som, impressos de reuniões anteriores, impressos com pautas gerais, digitação das atas, entre outros trabalhos. As *disparidades*, em relação à infraestrutura, são devido às reuniões ocorrem em uma escola municipal - no caso do CRRUP e, ocorrem no PLANURB, no caso do CRRUB. Cada conselho representa uma região urbana da cidade com suas especificidades.

Os recursos humanos são cedidos pela prefeitura, a partir de pessoal da CAOC e do PLANURB. Tais agentes públicos realizam o arquivamento de documentos, contato com entidades, eleição de conselhos, cadastramento de entidades, suporte técnico, intermediação com outros órgãos do executivo municipal, elaboração de declarações, atas, ofícios e registros das reuniões – por meio de gravações.

Tal investigação sugere descobrir “quem é o sujeito que participa desses espaços”, avaliando as distinções do perfil dos conselheiros. Para saber se há um perfil padrão de um

¹²¹ Os dados produzidos a partir das entrevistas foram estruturados e tabulados no banco de dados do programa IBM SPSS Estatistic 22.

¹²² De modo itinerante para o caso do CRRUP, no qual são levados os equipamentos necessários e pessoal para suporte as reuniões.

grupo, se há hegemonia entre sexo, faixa etária, escolaridade. Quais práticas e comportamentos políticos ocorrem. Ou seja, qual é o comportamento político dos membros do conselho. Qual a percepção dos conselheiros membros, sobre o seu papel no conselho e as dificuldades enfrentadas. A partir do exame sobre o ativismo político, a pesquisa busca ainda, um levantamento de elementos sobre a participação política em outras esferas e, se existe um significativo associativismo e ativismo político que revelem a politização dos membros do conselho. O exame do perfil busca evidenciar quais práticas políticas os membros dos conselhos praticam como: participação eleitoral, associativismo, leitura sobre política. A pesquisa aborda ainda a percepção dos entrevistados sobre a sua atuação no conselho, a questão da capacitação para atuar no conselho e a percepção sobre o governo democrático.

Assim, busca-se identificar os perfis de comportamento político-cultural. Os elementos analisados pretendem indicar se há um perfil padrão tanto nas variáveis socioeconômicas (escolaridade, renda, raça/cor, idade, naturalidade, religião), bem como nas variáveis de comportamento político. Os elementos investigados tomam como base: i) as variáveis socioeconômicas; ii) a expressão do associativismo dos membros do conselho ; iii) a percepção dos sujeitos membros acerca da própria participação institucionalizada no conselho, bem como o apoio à democracia. A pesquisa toma como base de investigação os grupos de conselheiros de dois conselhos cuja atuação se dá em duas regiões distintas da cidade. Pretende-se desse modo, observar o perfil analisando os dados e relacionando-os a participação política.

Tabela 1: Percentual de participantes em ambos os conselhos

	Frequência	Porcentagem %
BANDEIRA	16	50
PROSA	16	50
Total	30	100,0

Fonte: Pesquisa própria (outubro/2016).

A pesquisa entrevistou um total de trinta conselheiros. Este número corresponde ao percentual de 48,3% dos conselheiros dos dois conselhos. Um dado significativo é que dezesseis conselheiros são membros do CCRUB (50% dos assentos) e o mesmo número dezesseis (53% dos assentos) é, também, conselheiro do CCRUP. Isso ocorre porque dois conselheiros, representantes de organizações regionais, ocupam vaga de conselheiro em ambos os conselhos. O número é significativo tendo em vista que em muitas reuniões não há o total de conselheiros com base nos assentos/vagas mas, um número bem menor que

realmente participa. Pois foi constatado que a média de participantes nas reuniões não é constante mas, antes é sazonal. Em muitos momentos que antecedem as assembleias foi necessário realizar uma segunda chamada por conta do quórum para o desenvolvimento dos trabalhos.

3.2 Perfil socioeconômico dos membros do CRRUB e CRRUP em Campo Grande (MS)

As informações aqui apresentadas foram comparadas às do IPEA, do SISGRAN e de Indicadores do IBGE, o que nos permite compreender se as características socioeconômicas dos conselheiros regionais correspondem às da população de Campo Grande e, sobretudo, a população residente na referida região urbana da cidade. Foram analisadas as variáveis sociodemográficas: gênero, idade, escolaridade, etnia, renda familiar, religião.

Os dados apontam que em relação ao *sexo* há um desequilíbrio de gênero nos conselhos. Os dados elencados nos dois conselhos sugerem que os homens representam 63% dos integrantes e as mulheres, 36%. Os dados evidenciam uma discrepância entre o percentual de homens e mulheres do município. A população de mulheres no município de Campo Grande (PLANURB, 2016) tem uma proporção 48 % masculina e 52 % feminina, 381.333 e 405.464¹²³ pessoas respectivamente. No entanto quando se observa o perfil dos participantes de acordo com o sexo no nível nacional a correspondência é aproximada. Os conselhos nacionais possuem composição de 63% de homens e 37% de mulheres – predominantemente masculina (IPEA, 2013). Uma das possíveis explicações pode ser a temática dos conselhos, que envolvem planejamento urbano. Os conselhos relacionados a garantia de direitos apresentam uma composição mais igualitária do sexo feminino (LUCHMANN e ALMEIDA, 2010). Uma hipótese possível é o fenômeno da dupla jornada feminina – é mais difícil conciliar esse papel com outras atividades.

Tabela 2: gênero dos conselheiros

	Frequência	Porcentagem
MASCULINO	19	63,3
FEMININO	11	36,7
Total	30	100,0

Fonte: Pesquisa própria (outubro/2016).

Considerando as variáveis separadas nos dois conselhos tem-se que: no CRRUB os homens representam 62,5% dos membros e as mulheres 37,5%; no CRRUP essa proporção

¹²³ Fonte: índices de cidades, disponível em < <http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/5002704>>.

corresponde a 64,3% e 35,7% respectivamente. É possível notar que a proporção é aproximada não sendo possível identificar especificidades nesse quesito.

Tabela 3: percentual de conselheiros por Sexo em relação a cada conselho

	Sexo		Total	
	MASCULINO	FEMININO		
Qual é o conselho regional que você participa?	BANDEIRA	10 62,5%	6 37,5%	16 100,0%
	PROSA	9 64,3%	5 35,7%	14 100,0%
Total	19 63,3%	11 36,7%	30 100,0%	

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Os dados apontam que em relação ao sexo há um desequilíbrio de gênero nos dois conselhos que se perpetua. Os dados elencados nos dois conselhos sugerem que os homens continuam a dominar o espaço público, não apenas nos espaços tradicionais da democracia representativa (o parlamento) como nas arenas participativas. Verifica-se que as mulheres, mesmo sendo a maioria, participam em menor número em ambos os conselhos.

Levando em consideração a *idade*, os dados apontam que há estratos subrepresentados. É possível mostrar que a faixa etária de maior concentração entre os conselheiros está entre 41 e 60 anos (66%). Segundo pesquisas recentes, referente a participação política da juventude, um dos fatores significativo é a “desilusão das novas gerações com as instituições democráticas” pois os jovens, por vezes, não se sentem representados por tais canais (BAQUERO, 2016, p. 72).

Ao compararmos a idade dos conselheiros membros à faixa etária distribuída entre a população de Campo Grande, evidencia-se a existência de uma sub-representação, de pessoas jovens no Conselho Regional¹²⁴. Não houve ocorrências de pessoas com idade menor do que 18 anos, possivelmente por conta do requisito mínimo, de 18 anos, para registro de entidade para compor o conselho. Entre 21 e 30 anos e, entre 31 e 40, ocorreram apenas um caso, ou

¹²⁴ Em pesquisa no sul do país, mesmo com difusão de tecnologias da comunicação, os jovens parecem não participar ativamente nesses canais (BAQUERO, 2016). Um dos elementos que sugere análise é o impacto do trabalho e estudo na vida do jovem, pois há estratos à margem da sociedade, com pouca oportunidade e dúvidas perante o futuro. Um campo que oferece destaque para pesquisas futuras é o engajamento via infoativismo de modo a evidenciar quais as influências desse fenômeno para a participação política (AVRITZER, 2016; BAQUERO, 2016).

seja, 3,3 %. Em comparação com a população do município de Campo Grande esses números são de 18% e 16% respectivamente (PLANURB, 2016).

Tabela 4: Idade em ambos os conselhos

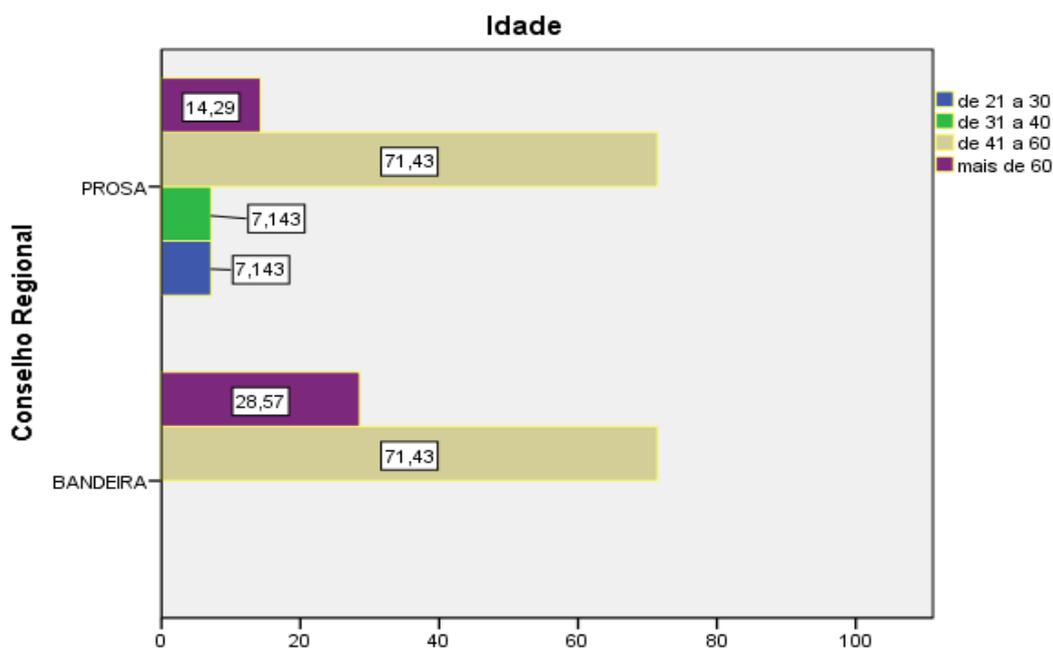
	Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	População de Campo Grande*
de 21 a 30	1	3,3	3,6	18 %
de 31 a 40	1	3,3	3,6	16 %
de 41 a 60	20	66,7	71,4	23 %
mais de 60	6	20,0	21,4	08 %
Total	28	93,3	100,0	
Sistema	2	6,7		
		100,0		

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

*Percentual da população em relação à idade (PLANURB, 2016).

Considerando as variáveis separadas nos dois conselhos tem-se que: no CRRUB não houve ocorrência das faixas etárias entre 21 e 30 anos, o mesmo ocorre na faixa etária entre 31 e 40 anos. No caso da faixa etária entre 41 e 60 anos implicou em 71% dos membros em ambos os conselhos. Comparando com conselhos nacionais de forma geral, ocorre o mesmo, a faixa etária predominante é entre 41 e 60 anos (IPEA, 2013). A ocorrência de conselheiros com idade acima de 60 anos obteve um percentual de 28,6 %. No CRRUP esses números correspondem em 7,1 % entre as faixas etárias entre 21 e 30 anos e, o mesmo percentual entre 31 e 40 anos. A faixa etária de conselheiros com idade superior a 60 anos correspondeu no mesmo 14,3%. Assim, nos dois conselhos, analisados individualmente, é possível dizer que a maioria dos conselheiros é de adultos com idade superior a 41 anos.

Gráfico 1: Idade x Conselho

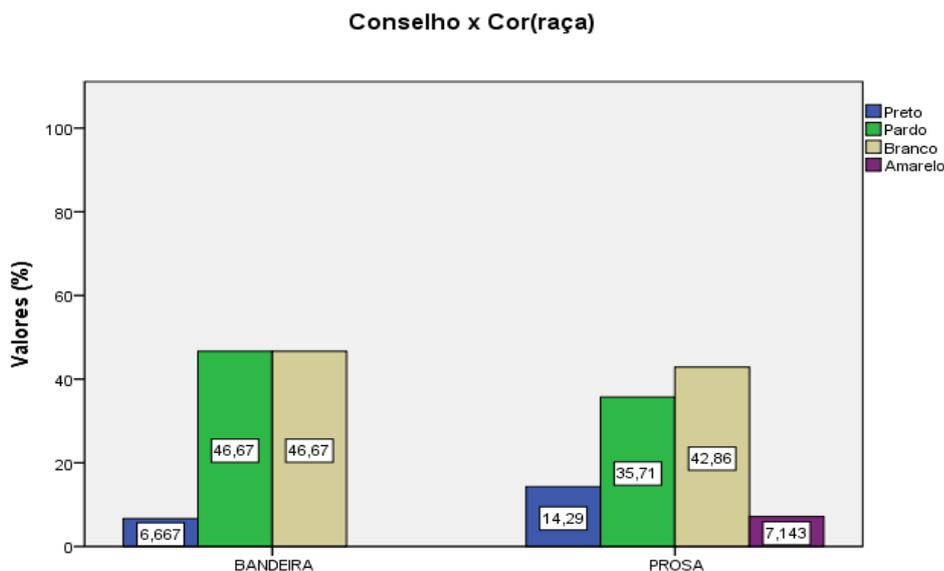


Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Em relação à *raça/cor*, a presente pesquisa utilizou-se das categorias correspondentes do censo do IBGE¹²⁵. Há discrepâncias significativas entre as representações de pretos, pardos e indígenas na composição do Conselho Regional em relação à população do município. Os dados indicam que 43% dos entrevistados se autodeclararam brancos, 40% pardos, 10% pretos e, por fim, 3% amarelos. Ao observar o percentual nos conselhos nacionais a maior parte dos conselheiros se declara brancos (66%). Em comparação com a população do país, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, a população do país é composta por “45,2% de pessoas de cor branca, 45,1% de pardos e 8,9% de pretos”. Assim, é possível dizer que a população parda, a partir de 2015, igualou à da branca (IBGE, 2016, p. 39).

Gráfico 2: Conselho Regional e Cor

¹²⁵ As cinco categorias do IBGE distingue: branca, preta, amarela (compreendendo-se nesta categoria a pessoa que se declarou de origem japonesa, chinesa, coreana), parda (mulatos) e indígena (IBGE, 2016). Considerando a autodeclaração dos entrevistados.



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Não houve ocorrência de etnia indígena entre os conselheiros que participaram da pesquisa. Tal fato é importante haja vista que o estado de Mato Grosso do Sul possui a segunda maior população indígena do país¹²⁶. No caso do município de Campo Grande há uma população de 5.657 indivíduos morando em aldeias urbanas (IBGE, 2010; HILARIO, 2013). No entanto, não é possível realizar conclusões sem um percentual regional. Houve um conselheiro que não respondeu a essa pergunta. No caso da raça/cor amarelo ocorreu em apenas um caso (7%) no CRRUP. A literatura, considerando a questão raça/cor, apresenta um percentual de 66% de brancos participando de conselhos, 13,6% de pretos, 1,2% de amarelos, 16% de pardos e, por fim, 3,2% de indígenas. Os conselhos de garantia de direitos apresentam uma maior diversidade em termos de raça (IPEA, 2013).

Considerando a *escolaridade*, a pesquisa sugere que dentre os conselheiros há uma pluralidade de níveis de ensino. Todos os membros entrevistados apresentaram em suas respostas, algum grau de estudo. Dentre os conselheiros que participaram da pesquisa, quase a metade (46%) tem ao menos o Ensino Médio. Sendo que 16% concluíram o nível médio e, 30% ingressaram no Ensino Superior. Dos conselheiros formados em nível de Ensino Superior ocorreram em 20 % dos casos e em 10% dos casos a formação é em nível de pós-graduação. Quanto a escolaridade das regiões, a taxa de alfabetização registrada no último

¹²⁶ O estado possui uma grande diversidade demográfica. Residem no estado uma população indígena estimada em mais de 70 mil pessoas. Os povos indígenas que aqui vivem correspondem as etnias: Terena, Kaiowá, Guarani (Nandeva), Kadiwéu, Guató, Kinikinau, Camba, Atikum e Ofaié (URQUIZA, 2013).

censo é de 95,16 % e 95,78 % respectivamente nos CRRUB e CRRUP. O inverso, a taxa de analfabetismo é de 4,22 % e 4,84 nas mesmas regiões.

A escolaridade é um indicativo significativo para a composição de um elemento *sui generis* – o capital cultural. Tal elemento, entre outras coisas, refere-se a habilidades e competências para o entendimento das pautas debatidas nas reuniões. A educação é um dos elementos que potencializam a cidadania e a luta por direitos (PATEMAN, 1992; DEMO, 1999).

Tabela 5: Escolaridade em ambos os conselhos

	Frequência	Porcentagem
Ensino Fundamental Incompleto	1	3,3
Ensino Fundamental Completo	3	10,0
Ensino Médio Incompleto	3	10,0
Ensino Médio Completo	5	16,7
Ensino Superior Incompleto	9	30,0
Ensino Superior Completo	6	20,0
Pós-graduação Completa	3	10,0
Total	30	100,0

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Tabela 6: Escolaridade X Conselho em separado

	BANDEIRA	PROSA
Ensino Fundamental Incompleto	6,3%	
Ensino Fundamental Completo	12,5%	7,1%
Ensino Médio Incompleto	6,3%	14,3%
Ensino Médio Completo	18,8%	14,3%
Ensino Superior Incompleto	31,3%	28,6%
Ensino Superior Completo	18,8%	21,4%
Pós-graduação Completa	6,3%	14,3%
Total	100,0%	100,0%

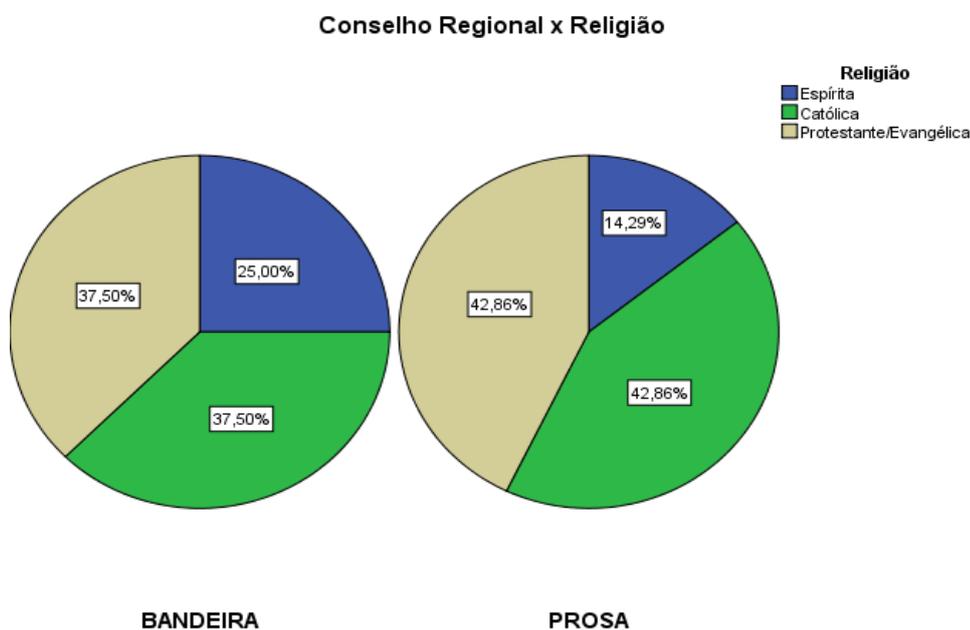
Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Os dados acima mostram que o CRRUP difere do CCRUB, com este último apresentando uma maior variedade. Os conselheiros do CRRUP se aproximam da tendência

dos conselheiros nacionais de apresentarem alta escolaridade. Em relação aos conselhos nacionais 82% dos conselheiros possuem ao menos o superior completo e, em muitos casos (55%) estes possuem pós-graduação (IPEA, 2013).

E relação à *religiosidade*, a pesquisa sugere que entre as pessoas que responderam a pesquisa 40% são da religião Católica, o mesmo número de adeptos da religião protestante e 20% é praticante do espiritismo. Os números são indicativos de que a religiosidade dos sujeitos é uma variável independente. Não ocorreu nenhum caso de conselheiros que não possuíssem crença (caso de ateus ou agnósticos). O censo do município indica que as crenças mais significativas em números de adeptos são: o protestantismo, o catolicismo, o espiritismo. Todavia o catolicismo supera as outras religiões em número de adeptos. Em relação à participação em entidades religiosas o percentual de ocorrências em nível de Brasil é uma taxa de 10.7 % de associativismo. A pesquisa identificou que entre os participantes 100 % possuem crença religiosa.

Gráfico 3: Crença religiosa



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Quanto ao aspecto de *renda*, uma minoria dos conselheiros apresenta renda inferior ao salário mínimo (3 %). Tal ocorrência também se verifica no case de alta renda (3%). Os extremos indicam um distanciamento do padrão apresentado (73%) entre um e cinco salários mínimos (SMs). Considerando os dois casos individualmente entre um e dois SMs

corresponde a 33,3% dos casos e, entre dois e cinco salários, 40%. O acesso a bens de consumo é prejudicado nos estratos que recebem entre um e dois SMs (33,3%).

No que diz respeito a possibilidade de efetiva participação política, a renda é uma variável fundamental para a qualidade da participação. O alcance de informação, seja em jornais, revistas, acesso aos dados referente a uma dada região da cidade, implica em gastos. Estar presente em reuniões, que por vezes ocorre em diversas regiões da cidade, implica em gastos com transporte e alimentação. Some-se a isso, a não remuneração. Os conselheiros regionais não recebem por isso. Não há proventos ou pró-labore, ser membro do Conselho Regional é um trabalho voluntário. A renda apresenta-se bastante variada.

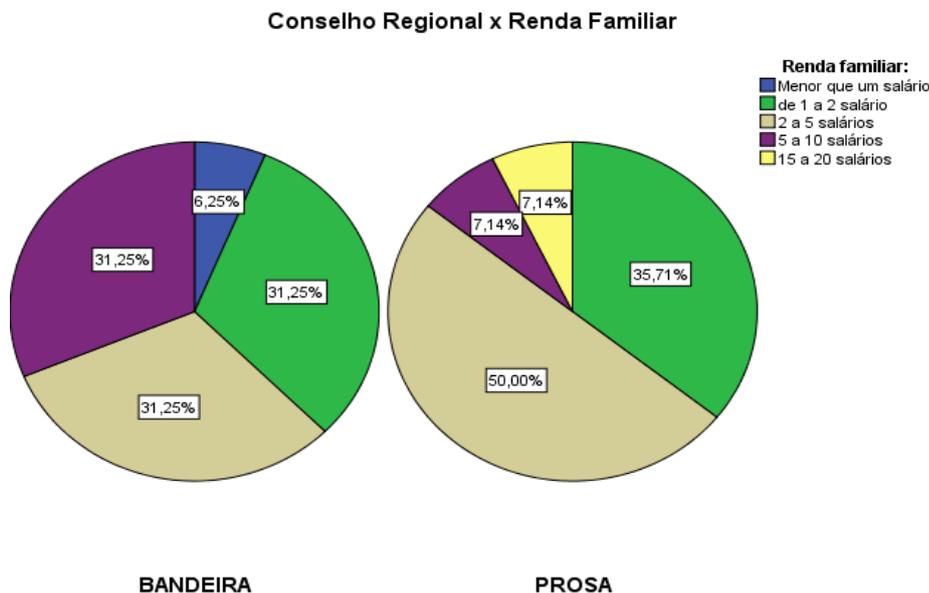
Quando analisados cada conselho, as rendas podem indicar certa pluralidade na composição dos atores do conselho. No caso do CRRUP as condições de renda indicam uma maior precariedade. Para tanto, 40 % dos integrantes deste conselho tem renda entre 2 e 5 SMs. Por outro lado, os CRRUB apresentam renda predominantemente de 3 a 5 SMs. Em relação a renda dos conselheiros nacionais a média de 4 SM ocorre em cerca de 69% dos membros.

Tabela 7: Renda familiar x Conselhos

	BANDEIRA	PROSA
Menor que um salário	6,3%	
de 1 a 2 salários	31,3%	35,7%
2 a 5 salários	31,3%	50,0%
5 a 10 salários	31,3%	7,1%
15 a 20 salários		7,1%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Gráfico 4: Renda familiar x Conselho



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

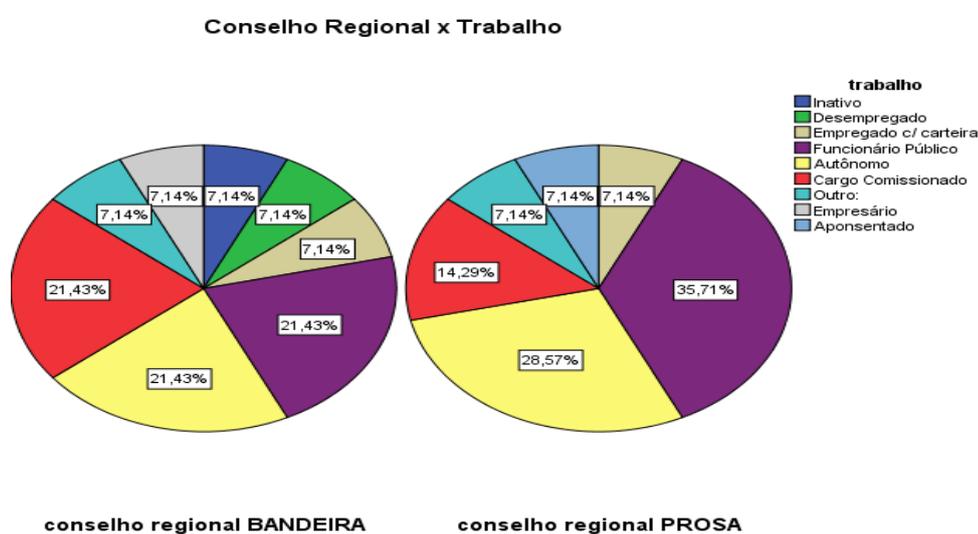
Considerando os dados, há um recorte significativo: 23,3 % dos membros possui renda superior a cinco SMs. Analisando cada conselho, no caso do CRRUB 31% dos entrevistados recebem mais de 5 SMs. Esse elemento foi encontrado, no caso do CRRUP, em 14% dos casos. Assim, uma parcela dos membros possui um poder aquisitivo superior a da população brasileira. Uma diferença significativa em relação à renda familiar média *per capita* no estado de Mato Grosso do Sul apresentada pelo IBGE que é de R\$ 1.283,00 e, a renda *per capita* no Brasil que é de R\$ 1.226,00.

Os membros do conselho trabalham em *ocupações* diversas. Não obstante, a ocupação predominante é funcionário público (43,4%) tal fato é um indicativo de que há estratos advindos de categorias profissionais diversas que não podem ou não querem se aproximar das atividades do conselho. O perfil cuja ocupação é o serviço público possuem rendas consideráveis. Ao analisar cada conselho especificamente é possível constatar, a partir dos dados que, O CRRUB apresentou uma maior pluralidade em relação a situação de ocupação. Neste conselho ocorreram casos em que a pessoa trabalha como empregado c/ carteira (7,1%), autônomo (21,4%), funcionário público (42,8%), empresário (7,1%), aposentado (7,1%). Ainda se encontram desempregados e, não trabalham, cerca de 7%. Os estratos de alta renda, empresários, entre outros, parecem não participar ativamente dos conselhos. A nível nacional isso ocorre com os conselheiros das áreas temáticas de garantias de direitos – com conselheiros situados nas faixas etárias mais baixas. Por outro lado, os mais ricos participam

em conselhos de infraestrutura e recursos naturais em se tratando de conselhos nacionais (IPEA, 2013).

Diferentemente, não ocorreram casos de pessoas inativas nem desempregadas no CRRUP. No entanto, a quantidade de autônomos é superior (28%). O número de pessoas que trabalham no funcionalismo público é a maioria (50%). Os entrevistados que responderam que trabalham com carteira assinada, são aposentados ou outras ocupações correspondem a 7,1%.

Gráfico 5: Ocupação x Conselho



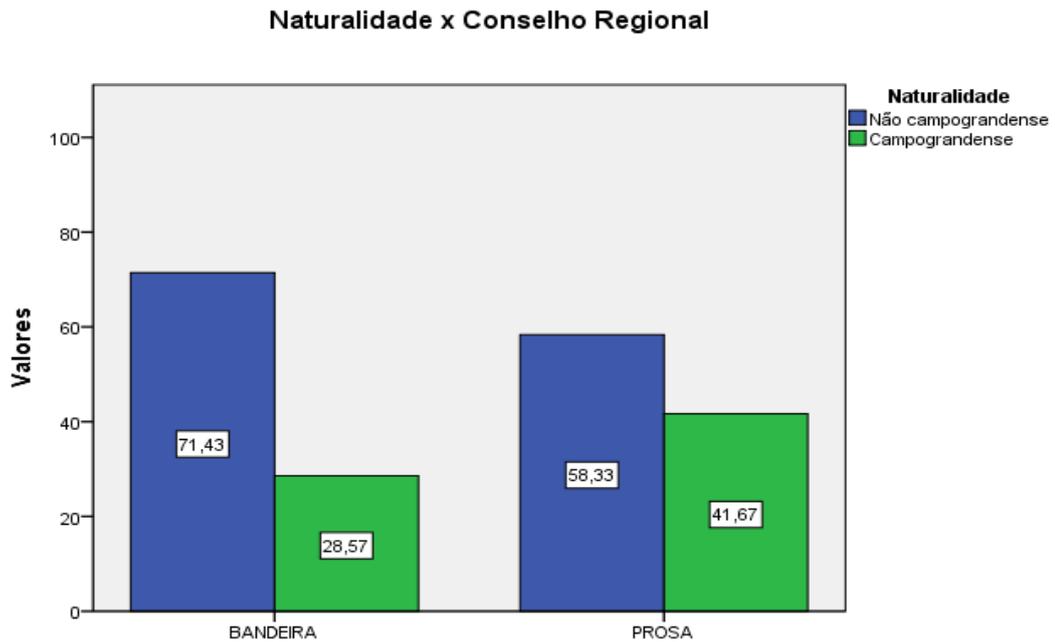
Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Sobre *naturalidade* a partir da análise dos dados, a pesquisa evidenciou que cerca de 50% dos conselheiros não são naturais do estado de Mato Grosso do Sul. Em relação ao município esse número corresponde a 65,4%. Em nível de Brasil, com base na pesquisa Pnad 2015 (IBGE, 2016) a região Centro Oeste corresponde a o maior percentual de não naturais em relação a unidade de federação (34%), quando a variável naturalidade é comparada em relação ao município esse número é mais da metade (52,8%). Assim, a pesquisa evidenciou o que ocorre na cidade, metade dos membros não nasceu na cidade.

Em relação à *naturalidade* é possível dizer que a maioria dos conselheiros, de ambos os conselhos analisados, são compostos por membros que vieram de outros estados da federação. Os números sugerem que houve uma mobilidade populacional significativa entre os indivíduos que compõe os conselhos. Dito de outra forma, a cultura política campo-grandense está intrinsecamente relacionada aos migrantes que fizeram residência no município

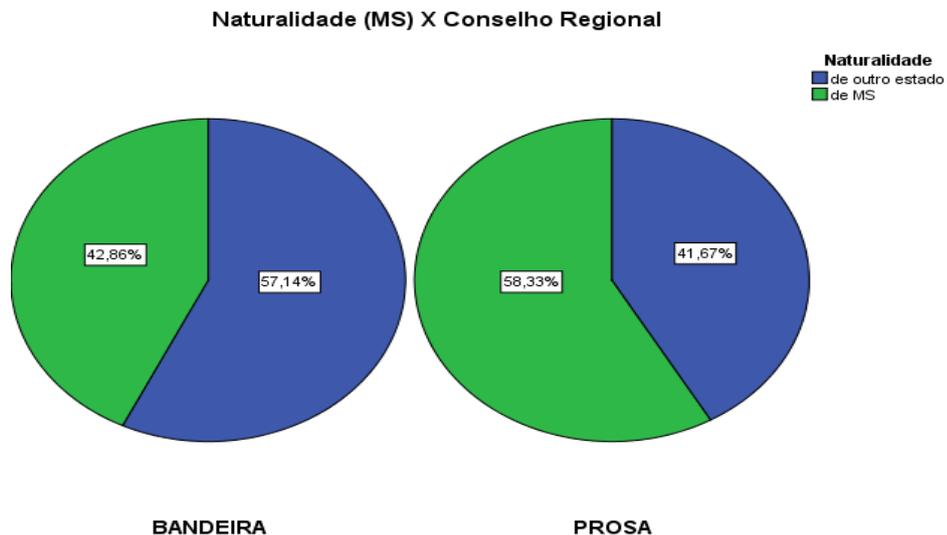
e, não apenas, de residentes naturais. No CRRUB apenas 28,6% dos conselheiros responderam que são naturais do município. Assim, 71% são de outros municípios e, desses, 57% vieram de outros estados da federação. No caso do CRRUP a ocorrência de casos de conselheiros naturais do município foi maior (41%). No entanto, dos que não são do município (58,3%) cerca de 40% vieram de outros estados. É importante acrescentar que por conta desses números não é possível dizer sobre o impacto na participação nos conselhos.

Gráfico 6: Naturalidade



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Gráfico 7: Naturalidade (estado)



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

O CRRUP possui uma maior homogeneidade em relação a ocupação. Em relação à raça/cor os dados indicam que este conselho possui, também, uma maior heterogeneidade. Os entrevistados responderam serem brancos, pardos, pretos e amarelos. Para tanto, a escolaridade revela que a maioria possui ao menos o Ensino Médio completo e, 64% possuem alta escolaridade. Quanto a renda os dados apresentam que 75% dos entrevistados recebem entre 1 e 5 SMs.

A análise de ambos os conselhos indicam que a proporção entre o sexo é semelhante ao que ocorre nos conselhos nacionais – com predominância masculina. Quanto a faixa etária a ampla maioria possui idade entre 41 e 60 anos. Os dados de ambos os conselhos indicam que a escolaridade é média e alta, com variações em ambos os conselhos porém aproximadas.

A relação entre raça e cor dos entrevistados difere do encontrado nos conselhos nacionais. Aqui há um percentual de 43% de brancos e 40% de pardos e 10% de negros. A naturalidade não parece ser um dado relevante, pois muitos habitantes do estado e, do município, são migrantes. Outro dado que revelador de diferenciação foi a religiosidade, uma vez que todos responderam ser adeptos a alguma religião. Quanto à escolaridade a maioria tem ao menos o Ensino Médio. Os que ingressaram no Ensino Superior e os que se formaram em nível de pós-graduação compreendem um percentual de 60% em ambos os conselhos.

3.3 A participação dos membros do CRRUB e do CRRUP

Esta seção aborda informações em torno da experiência dos conselheiros que responderam à pesquisa no que tange à participação tanto no conselho onde atuam quanto em outros espaços de participação política. Assim, para evidenciar o perfil participativo, foram analisados: o *tempo de atuação* dos conselheiros; a *participação em outro conselho*; qual *segmento representado*; se realizaram *capacitação* para atuar no conselho; *leitura sobre política* (em jornais/revistas); *ativismo político* (envolvimento direto em eleições); *associativismo*. Alguns elementos relacionados a percepção do conselheiro sobre a sua *competência política*, sobre o *apoio à democracia* e, sobre a visão sobre o *autoritarismo* foram coletados de modo que os participantes da pesquisa responderam livre e espontaneamente sobre tais questões.

Em relação ao *tempo* que está presente (atuante) no CR o conselheiro respondeu uma pergunta sobre quanto tempo de atuação junto ao conselho de sua região. Para tanto, foram definidos três períodos de corte: i) para membros com menos de 1 ano de atividade; ii) para

membros que possuem entre 1 a 5 anos de atividade e; iii) para membros entre 5 e 10 anos de atividade e; iv) para membros com mais de 10 anos de atividades no conselho. A relação com o tempo de atuação em organizações é pertinente para a perspectiva que defende uma educação participativa. Assim, a propensão para participar seria mais efetiva quanto maior quantidade de tempo, ou seja, pela experiência adquirida nesses espaços.

Os dados referentes ao tempo de atuação dos conselheiros indicam que são poucos os participantes que estão na primeira gestão (10%). A maioria dos participantes (90%) participa da atividade de conselheiro há, pelo menos, um ano. Dentre esses, 30% atuam como conselheiro entre um e cinco anos, 36% entre cinco e dez anos e, por último, 23% atuam por mais de 10 anos. Ou seja, os membros do Conselho Regional atuam há bastante tempo.

Tabela 8: Tempo de atuação no CR

	BANDEIRA	PROSA	TOTAL
Menos de 1 ano	6,3%	14,3%	10,0%
de 1 a 5 anos	25,0%	35,7%	30,0%
de 5 a 10 anos	31,3%	42,9%	36,7%
Mais de 10 anos	37,5%	7,1%	23,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

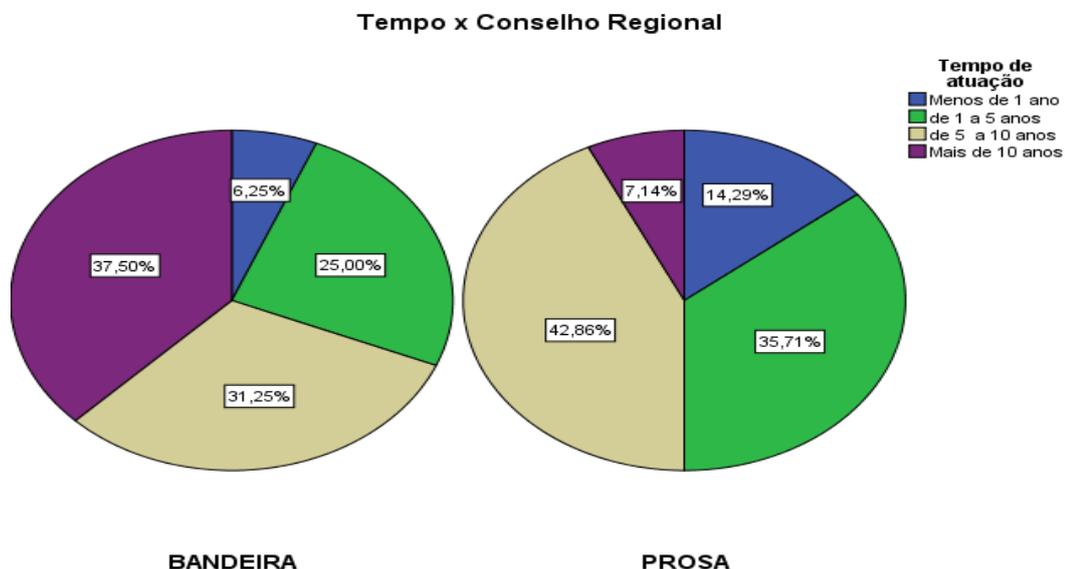
Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Tendo em vista eleições periódicas, a cada dois anos, a composição do Conselho Regional em Campo Grande sugere que os membros possuem experiência de atuação (de vários mandatos). Se para Pateman (1992) o tempo de participação política é significativo para o aumento e efetividade da participação, a variável tempo nesse caso implica em um saber prático que legitima a existência do conselho. Nessa perspectiva a dimensão tempo é significativa para a educação política e para a integração da democracia.

A maioria (60%) dos conselheiros entrevistados atuam a mais de 5 anos no CR (dados de ambos os conselhos). É um numero significativo. Em relação a cada conselho, o CRRUB possui em sua maioria (37%) conselheiros que atuam a mais de 10 anos; 31% que atuam entre 5 e 10 anos, 25% entre 1 e 5 anos e, apenas 6.3% dos entrevistados atuam a menos de 1 ano. Diferentemente, no caso do CRRUP, uma parcela significativa atua entre 1 e 5 anos (35%), porém, a maioria (42%) dos conselheiros entrevistados atuam entre 5 e 10 anos. Entre os que iniciaram a menos de 1 ano correspondem a 14% e, em menor número (7%), os conselheiros que atuam a mais de 10 anos – inversamente ao caso do CRRUB. Se o tempo de participação é significativo para a experiência democrática, por outro lado, é possível esperar que não ocorram uma renovação significativa dos conselheiros. Assim, não deve haver muita troca de

lideranças que atuam nesses espaços, o que pode obstaculizar a diversidade e pluralidade representativa.

Gráfico 8: Tempo de atuação no CRRUB e CRRUP



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

O período de tempo de atuação no conselho é corroborado pela atuação em outros conselhos. Dos conselheiros entrevistados, cerca de 83% atuaram em outro conselho. Desses, a metade (41%) atuam como conselheiros em outro conselho. Do total de entrevistados, 17% não participam nem participaram de outro conselho. Esses dados sugerem que há pessoas com experiência em participação política via outros órgãos colegiados. Além da experiência, os dados sugerem um interesse a respeito da política. Tal fato indica um perfil politicamente sofisticado (ZALLER, 1992).

Tabela 9: Participação em outro conselho

	BANDEIRA	PROSA	TOTAL
Não	18,8%	15,4%	17,2%
Sim, mas atualmente sou conselheiro apenas deste conselho	37,5%	46,2%	41,4%
Sim, sou conselheiro de outros conselhos	43,8%	38,5%	41,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

A participação em outros órgãos sugere uma competência subjetiva para o exercício de participação política (PATEMAN, 1992). O envolvimento com as questões coletivas é um elemento indicativo de ativismo político. Dentre os dados de ambos os conselhos, os que responderam que participam de outros conselhos correspondem a 41,4% dos entrevistados. Não participaram de outros conselhos 17% dos conselheiros e, participaram de outros conselhos em outros momentos 41% dos entrevistados.

No caso do CRRUB, 43% participam em outros conselhos contra 18% que não o fazem. No caso do CRRUP esses números indicam 38% e contra 15% respectivamente. No caso dos números de conselhos com atuação nacional, 30% afirmaram que nunca participaram de nenhum outro conselho, 29% participaram, porém no momento atuavam apenas no conselho nacional pesquisado e, por fim, 41% atuavam em mais de um conselho. Os números são próximos quando se analisa os que participam de outros conselhos ao mesmo tempo (IPEA, 2013). Cabe salientar que a participação em outros órgãos colegiados, sobretudo conselhos, pode ser vista como uma limitação a diversidade de atores pois existem parcelas de mesmos conselheiros que participam em outros conselhos.

Sobre a representatividade no conselho a maioria (73%) diz representar o *segmento* da sociedade civil, o que era de se esperar tendo em vista que a composição dos CR compreende entidades comunitárias e entidades regionais, ou seja, a esfera da sociedade civil. Não obstante, um componente menor (20%) diz representar o poder público.

Tabela 10: Segmento representado

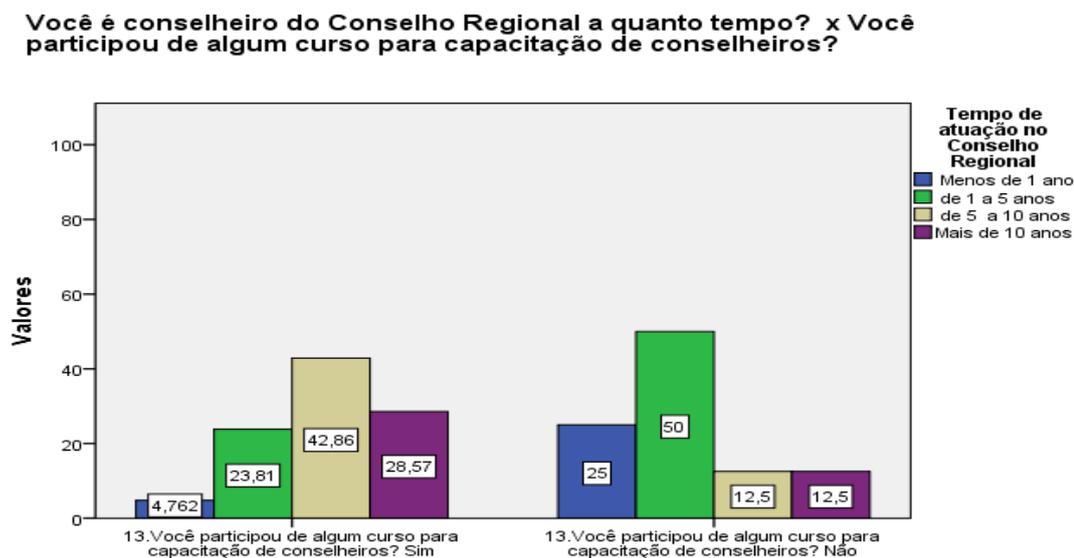
	BANDEIRA	PROSA	TOTAL
No Conselho Regional que você faz parte, qual é o segmento que você representa?	13,3%	30,8%	21,4%
	86,7%	69,2%	78,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

No que se refere à capacitação quanto a atividade de participar em conselhos, a maioria (70%) realizou algum treinamento. Quase 27% dos conselheiros não realizaram nenhuma capacitação. Uma hipótese plausível é que dentre esses, estejam os conselheiros que participam a primeira vez. Um conselheiro não respondeu a cerca da capacitação. A capacitação é um fator importante para que a qualidade dos debates nos conselhos seja

efetiva. Quando os membros são capacitados, sua experiência nos conselhos *pode* ser mais assertiva (GOHN, 2011).

Gráfico 9: Análise da capacitação em relação ao tempo de atuação no conselho



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Realizando o cruzamento dos dados, para uma análise relacional entre as variáveis *tempo de atuação no conselho* e *capacitação*, encontramos dados indicativos de que o menor percentual de membros que não realizaram capacitação estão os conselheiros que atuam a mais de 5 anos. Diametralmente oposto, os conselheiros que atuam a menos de 1 ano são o grupo de menor percentual ao responder que realizaram capacitação (4,8%). Os que atuam entre 5 e 10 anos e, a mais de 10 anos, correspondem respectivamente 42% e 28% dos que participaram de algum curso de capacitação de conselheiros. O grupo cuja atuação se dá entre 1 e 5 anos são os que responderam em maior número (50%) quanto a não realização de capacitação.

Por outro lado, o gráfico mostra que dos integrantes que não realizaram capacitação estão os que atuam a menos de 1 ano (25%) e, também os que atuam entre 1 e 5 anos (50%). Talvez os cursos e capacitações tenham cessado nos últimos anos¹²⁷. Mas os dados do último grupo são significativos, haja vista que para um bom andamento dos trabalhos a capacitação pode ser um elemento de ampliação da cultura política.

¹²⁷ A conjuntura política de cassação de um prefeito, Alcides Bernal, assumindo seu vice-prefeito Gilmar Olarte foi um desafio para a organização do poder executivo municipal. Tal fato pode ter sido maximizado com a recondução do prefeito ao cargo em 2015.

Tabela 11: Compreensão dos temas em discussão

		Qual é o conselho regional que você participa?		Total
		BANDEIRA	PROSA	
Em geral os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os conselheiros?	Não	50,0%	7,7%	13,3%
	Às vezes		38,5%	33,3%
	Sim, parcialmente		46,2%	40,0%
	Sim, plenamente	50,0%	7,7%	13,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Um indicativo que pode ser importante para a qualidade dos debates que ocorrem nos conselhos e a compreensão dos assuntos versados nesses espaços é o “acesso à linguagem” (IPEA, 2013, p. 43). Sobre a compreensão dos temas das assembleias por parte dos conselheiros é interessante olhar para os dados e como se comporta os dois conselhos. De um lado o conselho no Bandeira os dados cuja resposta para a pergunta “Em geral os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os conselheiros?” foi negativa ocorreram em 50% dos casos. E por outro lado, a metade dos entrevistados respondeu que entende plenamente a mesma pergunta.

No caso do CRRUP as respostas se diversificaram. Aos que responderam não ao questionamento são 7,7%; o mesmo percentual respondeu que entende plenamente (7,7%). A maioria, um número (38%) expressivo respondeu que entende às vezes e, quase a metade (46%) dos entrevistados responderam que entendem parcialmente. Sobre a compreensão dos assuntos tratado nos conselhos 43,5% afirmam que a linguagem é plenamente compreendida e 31,8% que a compreensão é plena. Assim, é possível dizer que os conselheiros do CR estão seguem um percentual aproximado ao dos conselhos nacionais quanto a compreensão dos temas tratados.

A conduta relacionada à comunicação entre as pessoas por motivos políticos depende do grau de informação. Para enviar mensagens sobre apoio de líderes e suas lutas; participar de protestos sobre um tema específico ou, simplesmente, para tomar uma posição (engajar-se) em uma discussão, a informação sobre os acontecimentos políticos pode ser um elemento relevante. Em nível nacional 26% dos conselheiros entendem que é necessário que o conselho defina quais são as suas prioridades (IPEA, 2013). A definição de prioridades é, então, um elemento norteador que pode possibilitar uma maior compreensão sobre os temas abordados nas assembleias.

A capacidade de atualização, entendimento e argumentação em debates nos conselhos é difícil de ser mensurada. Todavia, um dos elementos indicativos de habilidades relativos aos temas políticos da atualidade é o acesso de bens culturais como a leitura. Assim, a frequência de leitura sobre temas políticos podem balizar e nortear a participação e empoderamento desses espaços. Correlacionando a participação em associações e a leitura política é possível evidenciar se a articulação de interesses é diretamente proporcional.

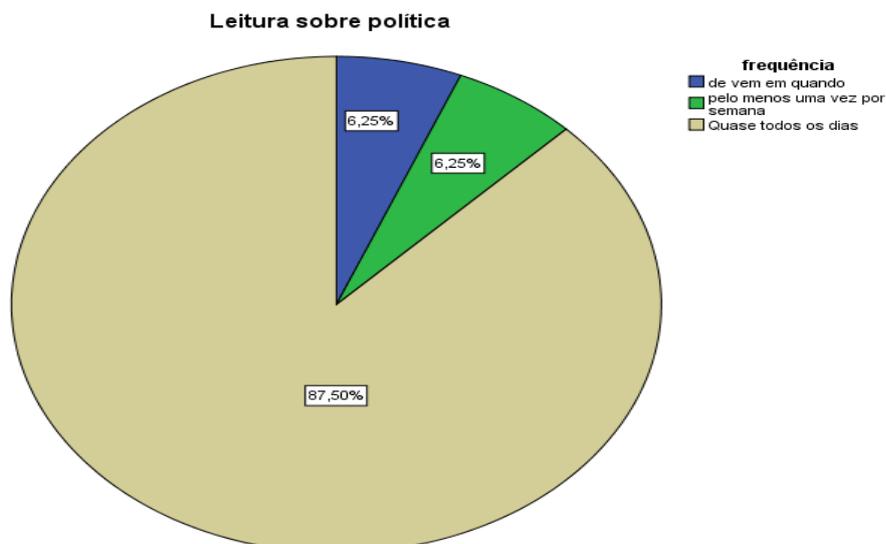
Gráfico 10: Leitura sobre Política



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

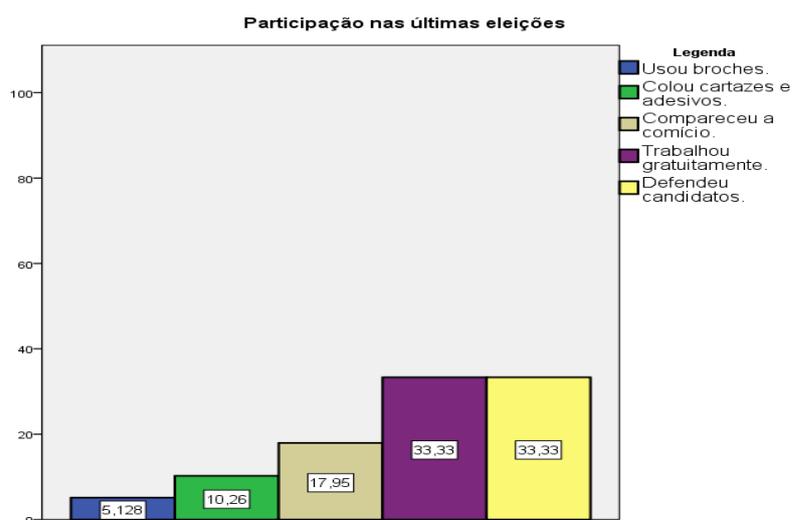
A análise de dados indica que a ampla maioria dos conselheiros (93%) acessam quase todos os dias informações sobre política por meio de leitura em jornais e revistas. Cerca de 7% não realizam a leitura sobre política frequentemente. Esses dados sugerem pensar que os conselheiros são pessoas engajadas politicamente e por isso, apresentam um interesse significativo sobre temas que envolvem a política.

Observando os dados a partir de cada conselho, a análise mostra que: dentre os conselheiros do CRRUB que responderam de vez em quando a pergunta “Com qual frequência você lê sobre política em jornais e revistas?” são 6.3%. O mesmo percentual respondeu ao menos uma vez por semana. A ampla maioria (87.5%) respondeu que lê sobre o tema quase todos os dias. O caso do conselho CRRUP apresentou a resposta “quase todos os dias” em todos os casos entrevistados.

Gráfico 11: Leitura política dos integrantes do CRRUB

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

O sufrágio universal é um componente fundamental para a estrutura da democracia representativa. Assim, há pessoas que participam do processo eleitoral, via esse mecanismo, por força da lei – e não por atitude cívica. Por outro lado, a participação direta em eleições sugere um engajamento, um compromisso subjetivo para uma interferência na dinâmica da política. Pois preocupar-se apenas com questões individuais implica em um menor desenvolvimento da capacidade de um agir público responsável (PATEMAN, 1992).

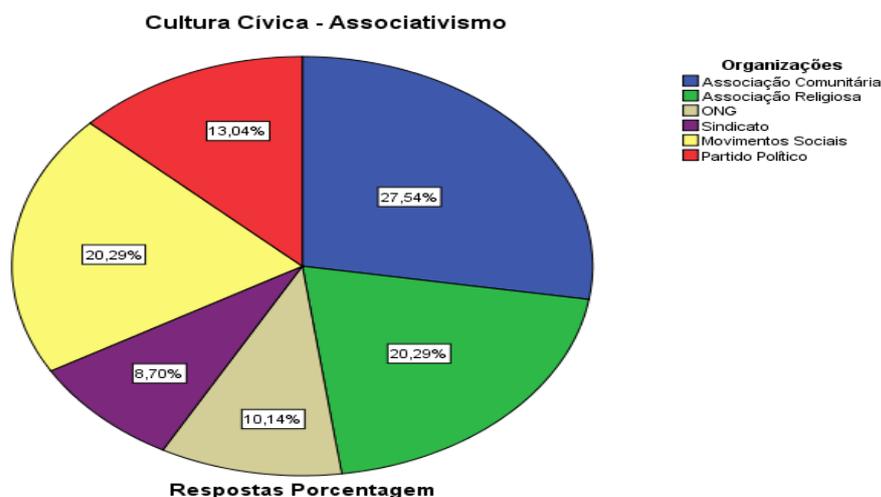
Gráfico 12: Participação nas últimas eleições

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Sobre o ativismo político direto em eleições não são todos, como uma primeira hipótese poderia defender, que se engajam nessas atividades. Os números indicam que quase 18% dos conselheiros compareceram em comícios. Entre os entrevistados, 33% trabalharam gratuitamente, o mesmo número corresponde aos que defenderam candidatos. Os conselheiros que colaram cartazes e adesivos (10%), bem como os que usaram broches (5%) formam um grupo menor.

Ser ativo em uma comunidade é, por exemplo, trabalhar ou participar de um grupo para lidar com um problema; participar de associações por questões que envolve o próximo. Segundo Putnam (2006, P. 102) “a participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para empreendimentos coletivos”. Nesse cenário, a pesquisa aponta que todos os conselheiros participaram ao menos de alguma organização colegiada. Os dados das entrevistas correspondem à participação em organizações de tal modo que: 27% participam de associação comunitária; 20% de associação religiosa; 20% atuam em movimentos sociais; 13% participam de partidos políticos; 10% participam em ONGs e, por fim, quase 9% participam de sindicatos. Tais dados sugerem que há um associativismo no país e, este, reflete no caso dos municípios. Os dados não permitem dizer se os conselheiros desenvolvem um maior associativismo do que a população do município e, ainda, das regiões as quais representam. No entanto, a participação em outras organizações pode ser um importante indicativo da amplitude da rede de representação dos conselheiros, bem como sua articulação com outras organizações e lideranças.

Gráfico 13: Associativismo



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Uma primeira hipótese, sobre o associativismo, é que existe um forte vínculo associativo entre os conselheiros. No entanto ocorre que a vida comunitária dos membros segue com maior presença do que outras formas de associativismo. Um dado significativo é a atuação partidária, que se mostrou pequena no escopo de membros entrevistados.

Os dados da participação em organizações associativas sugerem olhar para o tempo de atuação também. A participação em movimentos sociais não é um dado que se apresenta na maioria dos casos. Por outro lado, a participação social, na maioria das respostas sobre as organizações, apresenta-se em maior número nas associações comunitárias. Os movimentos de bairros compreendem várias entidades como associação de moradores, conselhos comunitários, clube de mães, união de associações populares, bem como apresentam demandas que vão além da relação de pertencimento a uma dada região da cidade. Dentre tais demandas, as mais significativas orbitam as lutas em torno da saúde, educação, segurança, transporte e creche (BAQUERO, 2002).

Tabela 12: Associativismo

	Respostas	
	N	Porcentagem
16.1.Associação Comunitária	19	27,5%
16.2.Associação Religiosa	14	20,3%
16.3.ONG	7	10,1%
16.4.Sindicato	6	8,7%
16.5.Movimentos Sociais	14	20,3%
16.6.Partido Político	9	13,0%
Total	69	100,0%

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Mesmo não sendo consenso na literatura, sobre a importância dos conselhos para o aprofundamento da democracia, os entrevistados foram questionados sobre o tema. O objetivo era descobrir se para o conselheiro a participação nos conselhos fortalece a sua competência de atuar em outras esferas. Assim, o argumento de que há um desenvolvimento da competência política parece ter respaldo entre os entrevistados. Sobre a percepção quanto à competência obteve-se que 50 % dos entrevistados concordam que “a participação no Conselho Regional permite que a pessoa desenvolva uma competência pessoal para intervir politicamente com outros poderes”. Os que concordam em parte, quanto a essa afirmação,

foram 28 % dos entrevistados. Ou seja, a maioria (78%) dos entrevistados, em ambos os conselhos, concordam de certa forma que a participação desenvolve uma competência para atuação política. Nesse sentido Pateman (1992) afirma que é uma possibilidade promissora o desenvolvimento educativo que a experiência da participação pode proporcionar. A participação ampla e irrestrita em vários espaços do tecido social é um processo que mantém a máquina da democracia girando – sem a qual não há efetivação do processo. Em conjunto, os que discordam em parte e totalmente correspondem a 10%. O mesmo número respondeu que não concorda e nem discorda.

Em conselhos nacionais, 25% dos conselheiros entendem que a “simples existência do conselho” é considerada uma ferramenta que fortalece a democracia (IPEA, 2013). Os conselhos possuem uma dinâmica própria de trato com as questões da coletividade. Tal prática poderia ser significativa para que os envolvidos nesse processo ampliassem a capacidade de entendimento e, talvez, *accountability* por meio de suas ações.

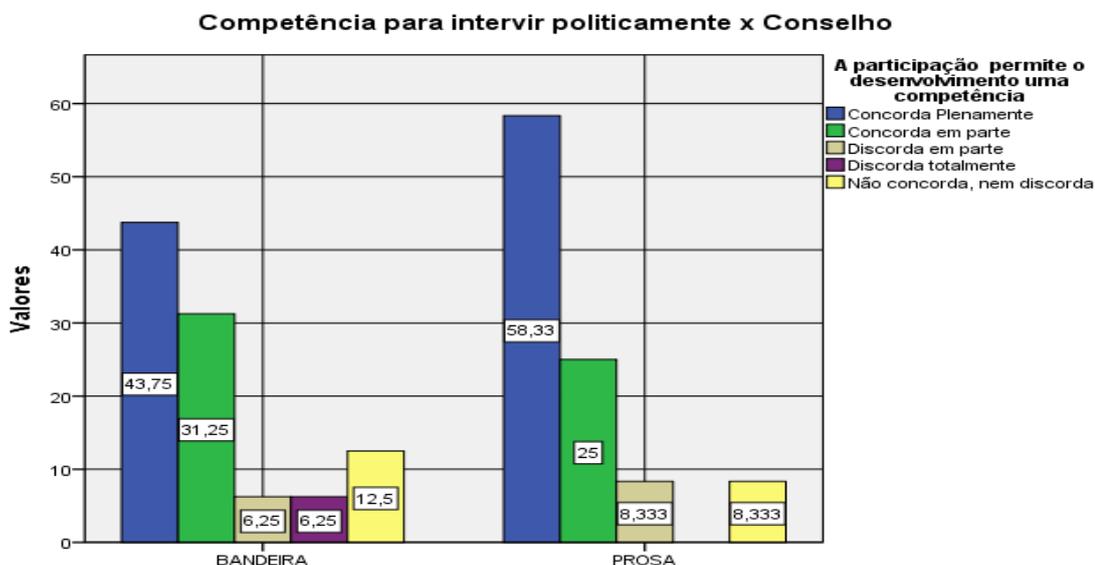
Tabela 13: Sobre a competência política desenvolvida nos conselhos

		Total
A participação no Conselho Regional permite que a pessoa desenvolva uma competência pessoal para intervir politicamente com outros poderes.	Concorda Plenamente	50,0%
	Concorda em parte	28,6%
	Discorda em parte	7,1%
	Discorda totalmente	3,6%
	Não concorda, nem discorda	10,7%
Total		100,0%

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

Analisando os conselhos separadamente, dados do CRRUB sobre os que concordam plenamente ocorreram 43,8%, os que concordam em parte foram 31% dos entrevistados, os que discordam em parte e totalmente correspondem a 6,3%. Diferentemente, 12,5% dos entrevistados responderam que não concorda e nem discorda.

Em relação aos dados do CRRUP sobre os que concordam plenamente ocorreram 58,3%, os que concordam em parte foram 25% dos entrevistados, os que discordam em parte correspondem a 8,3%. Não houve casos de entrevistados que responderam que discordam totalmente. Diferentemente, 8,3% dos entrevistados responderam que não concorda e nem discorda.

Gráfico 14: participação, competência x conselho

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

A sociedade brasileira possui uma herança histórica autoritária (CARVALHO, 2013). Desde a formação do Brasil Colônia, passando pelo Império e depois ao republicanismo, a democracia teve um percurso lento e gradual. Tal movimento, contraditório em uma sociedade que se diz democrática, pode ser resultado de várias variáveis – instituições política, herança cultural, comportamento autoritário. Nesse sentido, o levantamento, por meio da concordância ou não sobre a afirmação: “Em certas situações, um governo autoritário pode ser preferível a um governo democrático.”, diz respeito a uma variável, elemento de cultura política, indicativa de uma atitude oposta ao que se espera ao engajamento cívico dos cidadãos.

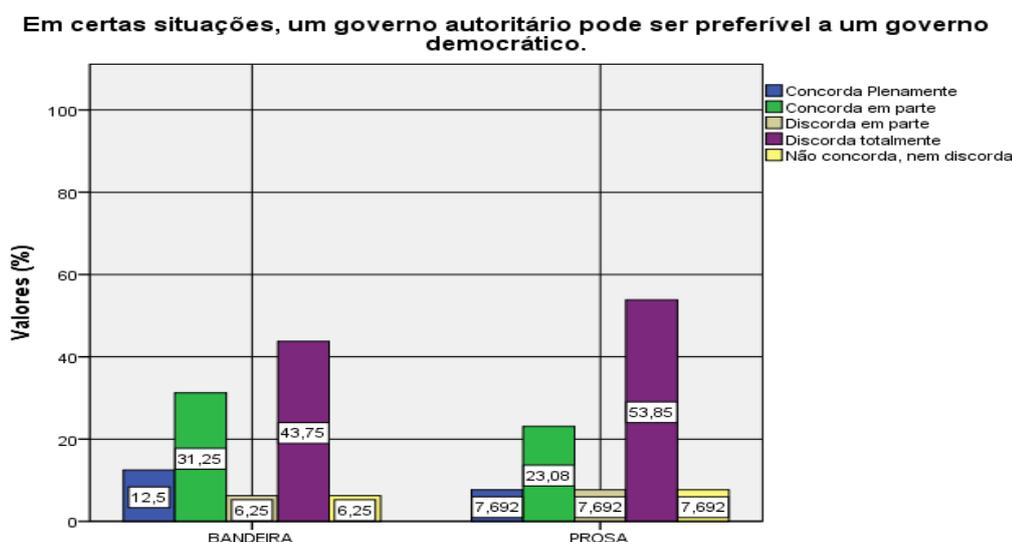
Tabela 14: Sobre a visão do autoritarismo

		Total
Em certas situações, um governo autoritário pode ser preferível a um governo democrático.	Concorde Plenamente	10,3%
	Concorde em parte	27,6%
	Discorda em parte	6,9%
	Discorda totalmente	48,3%
	Não concorda, nem discorda	6,9%
Total		100,0%

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

A maioria dos conselheiros respondeu negativamente, ou seja, discordando totalmente da afirmação, ou em parte (55%). Uma hipótese é de que os entrevistados são pessoas que participam democrática e voluntariamente nos conselhos, ou seja, confiam e aceitam, por assim dizer, na democracia. Discordaram de algum modo 6,9% dos conselheiros. Por outro lado, 27,6% concordaram em parte que um governo autoritário pode ser preferível em determinadas condições. Os que responderam que concordam plenamente correspondem a 10% dos conselheiros entrevistados. O número (37,6%) é um indicador alarmante, pois o que se espera de cidadãos com uma maior propensão cívica (a participação democrática) é uma *aversão* pelas estruturas de poder autoritárias (PUTNAM, 2006). A igualdade de participação é um valor imprescindível para os arranjos democráticos descentralizados – e não o poder hierárquico que o autoritarismo pressupõe. Assim, é possível afirmar que há preferência pela democracia, todavia, de modo não unânime. No entanto, fatores econômicos e sociais, são variáveis que podem alterar o processo de percepção e apoio a democracia. Assim, a sociedade civil desenvolve comportamentos que a transformam (DAGNINO et al, 2006).

Gráfico 15: apoio ao governo autoritário



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

A autoconfiança na política sugere uma maior integração com o mundo e os espaços de decisão política. Os atores sociais com maiores confiança no governo, ou na eficácia do processo político, podem legitimar o processo – e participar ativamente. Em relação a maneira como a democracia está se desenvolvendo os conselheiros responderam entre quatro possíveis estratos. Dois são radicalmente opostos, ao apresentar nada satisfeito, ou ainda muito satisfeito. E opções medianas entre as duas respostas mais incisivas.

Os dados resultantes da pesquisa indicam que apenas 3.4% estão satisfeitos com a democracia atual. A maioria dos conselheiros (44%) está razoavelmente satisfeitos. Dos entrevistados que não estão muito satisfeito e que não estão nada satisfeito representam 24% e 27% respectivamente.

Tabela 15: Percepção democrática

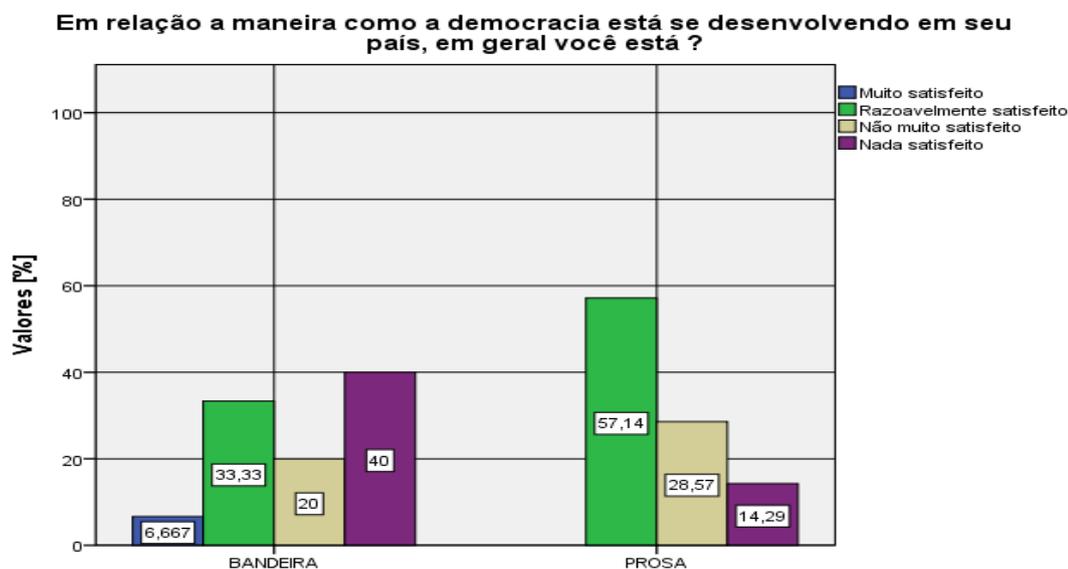
		Total
Em relação a maneira como a democracia está se desenvolvendo em seu país, em geral você está:	Muito satisfeito	3,4%
	Razoavelmente satisfeito	44,8%
	Não muito satisfeito	24,1%
	Nada satisfeito	27,6%
Total		100,0%

Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

A maioria dos entrevistados não está muito satisfeita, ou ainda, nada satisfeito em ambos os conselhos. Todavia, no CRRUB, 40% dos entrevistados não estão nada satisfeitos, 20% não muito satisfeito. Em torno de 33% está razoavelmente satisfeito e 6,7% não está muito satisfeito.

Diferentemente, o CRRUP não teve casos de entrevistados que responderam que estavam muito satisfeito. No entanto a maioria (57%) se sente razoavelmente satisfeito; 28% não muito satisfeito e a minoria (14%) nada satisfeita. Os dados sugerem que os conselheiros do CRRUB não estão satisfeitos com a democracia desenvolvida no país. Por outro lado, os conselheiros do CRRUP se sentem razoavelmente satisfeitos. Assim, é possível dizer que os dados indicam que a questão não é unânime. Mais estudos, com aprofundamento de variáveis distintas são necessários para elucidar a questão para um aprofundamento da análise.

Gráfico 16: Percepção do desenvolvimento da democracia no país x Conselhos



Fonte: Pesquisa própria (out, 2016).

3.4 Um balanço crítico sobre o perfil do conselheiro

Realizando um balanço é possível dizer que o debate sobre as IP não se esgota a partir de dados de pesquisas empíricas ou por meio de estudo de casos dos conselhos. Há diferentes estratégias metodológicas para tentar compreender o fenômeno da institucionalização da participação via conselhos (BORBA, 2011; TATAGIBA, 2015). O presente trabalho traça uma reflexão pormenorizada para os agentes que participam desse processo diretamente.

A partir da análise dos dados coletados junto aos conselheiros, foi possível estabelecer o perfil dos membros que compõem os dois Conselhos Regionais analisados e a percepção dos entrevistados quanto à própria participação nesse espaço e em outras esferas. Assim, a investigação realizou uma busca do perfil que mais se apresenta. Os principais resultados obtidos foram discutidos e apontam para um retrato do perfil dos membros.

Os CRs são instituições diferenciadas que promovem uma integração de cidadãos, que representam entidades da sociedade civil, para que possam discutir sobre políticas públicas de sua região. É possível dizer, a partir da pesquisa, que as atribuições necessárias para que se possa ser um membro do CR é diretamente vinculado a um significativo civismo.

Inicialmente, o perfil padrão é de um indivíduo engajado e preocupado com a direção que o governo municipal estabelece uma determinada região urbana da cidade. Passar pelo crivo da liderança de uma entidade, cadastrar-se em um órgão de planejamento da cidade, adequar-se ao “itinerário” institucional, participar de eleição e, por fim, ser eleito, é indicativo de um perfil atuante e participativo de quem insiste em contribuir para a vida coletiva. Ao

mesmo tempo, tal perfil se aproxima ao de perfis de outros conselhos cujo foco ocorre a nível nacional.

Na variável idade, os dados observados indicam que há um distanciamento significativo em relação à população local e a brasileira. Ou seja, há algumas desigualdades em relação à capacidade dos conselhos em serem espaços aberto a todos. Por mais que estratos sociais que tradicionalmente estão à margem das instituições políticas tradicionais encontram abertura nesses arranjos, o que se verificou é que há segmentos subrepresentados. Observa-se que apenas 7% dos membros entrevistados possuem idade inferior a 40 anos. Enquanto que a população do município com idade entre 41 a 60 anos correspondem a 23% do total, nos conselhos foi observado que a maioria (66%) dos conselheiros está nessa faixa etária (PLANURB, 2016). Sobre raça e etnia não há ocorrências de população indígena. Os dados mostram que 43% dos entrevistados se autodeclararam brancos e 40% pardos. Segundo o IBGE, o país possui 45,5% de pessoas brancas, 45% de pardos e 8,9% de pretos. Nesse sentido o recorte dos membros entrevistados segue a representação brasileira. Porém, o CRRUB possui uma menor representação de pretos e amarelos em comparação ao CRRUP.

No que diz respeito à renda e escolaridade os dados mostram que são distintos à média da população. Embora haja variações de renda e, também, de escolaridade, os casos sugere uma diferença em relação ao local. Observa-se que 13,3% dos conselheiros tem baixa escolaridade (até o Ensino Fundamental Completo) e, 60% possui alta escolaridade (Ensino Superior Completo ou Incompleto). Quanto ao nível médio é possível identificar que não é o maior dado, excetuando o Ensino Fundamental incompleto, é a menor ocorrência (BORBA, 2011). Confrontando os dois conselhos constata-se uma aproximação em relação à alta escolaridade. Todavia, para a baixa escolaridade, os números indicam que o CRRUB tem 18.8% de casos enquanto o CRRUP observou 7% dos casos. A escolaridade é um recurso que teria importância estratégica para o processo decisório nos conselhos (PERISSINOTTO et al, 2003).

Quanto ao perfil de renda, a constata-se um padrão de classe média e/ou média baixa. Observou-se que entre um e 2 SMs é a renda de 33,3% dos membros e, entre 2 e 5 SMs é de 40%. Foi observado também que os de alta renda (acima de 5 SMs) ocorreu em 14,2%. Considerando os dois conselhos separadamente, no CRRUB possui 6.25% com baixa renda e, diametralmente oposto, 31% de membros com alta renda. Com um mesmo percentual há os estratos entre 1 e 2 SMs, 2 a 5 SMs (31%). Ou seja, há um maior equilíbrio. No caso do CRRUP foi observado que a metade dos membros responderam que possuem de 2 a 5 SMs e, 35%, de 1 a 2 SMs. É possível dizer que não são os mais ricos que participam do CR. Assim,

mesmo não sendo o perfil de alta renda, o conselheiro participa em atividades que envolvem tempo, para se deslocar para as reuniões, gastos, com alimentação e transporte – sem receber por isso. Tal fato evidencia um interesse significativo para participar desses espaços.

Quanto à ocupação o padrão que mais ocorreu foi funcionário público (43%) e autônomo 21,4%. Empresários e empregados com carteira foram menos significativos. Em respeito à naturalidade é significativo que a maioria dos conselheiros não é nem do estado de MS e, nem do município de Campo Grande. Isso é um padrão que se repete a nível Brasil em relação à região Centro Oeste, a qual corresponde em termos percentuais a maior região na qual vivem não naturais (IBGE, 2016).

Em relação ao perfil de participação política, no que se refere ao tempo de atuação, uma parte significativa dos conselheiros exerce a atividade há vários anos (mais de 5 anos) . de todos os conselheiros entrevistados, a maioria atuou em outro conselho (82,8%). Os conselheiros percebem-se como representantes da sociedade civil. De ambos os conselhos a pesquisa observou que a maior parte dos membros realizou algum tipo de capacitação para atuar no conselho (70%). Sobre a compreensão dos temas abordados nas assembleias do CR 53% dizem entender parcialmente ou plenamente. Uma pequena parte diz que não compreende os temas em discussão (13,3%). Os conselheiros, além da capacitação, possuem ampla frequência em acompanhamento político por meio de jornais e revistas¹²⁸.

Tendo em vista a capacidade de agir politicamente e, se a participação desenvolve uma maior habilidade para exercer mais cidadania, questionou-se a participação dos entrevistados nas eleições. Para análise do ativismo político foram levantadas as variáveis que dizem respeito à participação em eleições. Observou-se que 33% trabalharam gratuitamente e, o mesmo percentual, defendeu candidatos. Outros participaram em comícios (17%) e, ainda, ajudaram a colar cartazes e adesivos (10%). Em relação a associativismo os conselheiros participam de associações comunitárias, como esperado, em associações religiosas (todos se mostraram ser adeptos a alguma denominação religiosa) e em movimentos sociais. Um percentual menor se organiza de modo a atuar em sindicatos.

O perfil dos conselheiros (46%) concorda que a participação política nos conselhos os capacita para intervir politicamente em outros poderes. Somando os que concordam em parte é a maioria dos entrevistados (78%). Um dado interessante e, ao mesmo tempo contraditório, é sobre o regime autoritário: a maioria respondeu negativamente sobre se um governo autoritário é preferível. Todavia, há um estrato significativo que concordam com um regime

¹²⁸ Um dado interessante considerando que grande parte dos brasileiros não lê frequentemente (44%) (FAILLA, 2016).

autoritário (27%) e isso no bojo de um arranjo participativo não parece ser um comportamento de sujeitos que almejam a participação cívica. Quanto ao desenvolvimento da democracia no país os dois conselhos se manifestaram de modo diverso. O CRRUB mostrou-se nada satisfeito com a democracia em 40% dos casos; não muito satisfeito em 20% e razoavelmente satisfeito em 33% dos entrevistados. No caso do CRRUP foi observada a ocorrência de nada satisfeito com a democracia em apenas 14% dos casos; não muito satisfeito em 28% e, razoavelmente satisfeito em 57% dos casos. Então se pode dizer que há membros de ambos os conselhos que concordam com os rumos da democracia no país e, concomitantemente, há membros que não estão satisfeitos.

Dentre as dificuldades os conselheiros do CRRUP¹²⁹ responderam, enfatizando as suas maiores preocupações: (i) a baixa prioridade política por parte do governo local; (ii) questões políticas alheias a agenda; (iii) infraestrutura e; por fim, (iv) a divergência de opiniões. Na literatura ocorre que as maiores preocupações sugerem um olhar para a questão do apoio financeiro; a necessidade em aperfeiçoar o trabalho das comissões e, por fim, questões relacionadas ao andamento das reuniões.

¹²⁹ Apenas os Conselheiros do CRRUP responderam tais questões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos analisar o perfil de membros de dois conselhos que fazem parte dos Conselhos Regionais de Campo Grande. Foi analisado, no terceiro e último capítulo, o perfil socioeconômico e, ao mesmo tempo, o viés participativo dos conselheiros. Desta forma, resgatando as contribuições de autores e dialogando com os desafios que a descentralização aponta para a democracia brasileira contemporânea, procurou-se evidenciar os perfis padrões e as práticas associativas e cívicas dos membros que compõe o Conselho Regional.

A participação política é um dos elementos dos regimes democráticos. A vida social é transformada por questões que dizem respeito as relações de poder na sociedade. As pessoas tentam construir suas trajetórias tomando decisões, das questões mais íntimas, dos aspectos capilares intrínsecos ao sujeito individual, passando pela cultura e, chegando às questões que envolvem inúmeras pessoas. Todos possuem algo a dizer sobre os rumos do país (ou cidade) e, em uma democracia a participação é difundida como elemento chave. Todavia, as políticas públicas que tendem a descentralizar a tomada de decisão possuem uma trajetória recente no país. É muito difícil para o cidadão comum tomar decisões no âmbito do Estado. Para isso é necessário seguir os caminhos tradicionais do governo democrático, ou ainda, aliar-se a instituições participativas – os conselhos.

Tendo em vista o crescimento de espaços de consulta e deliberação de políticas públicas, das mais variadas formas, existe um amplo debate que orbita a possibilidade desses espaços melhorarem a vida dos cidadãos. Outra discussão gira em torno do perfil de quem participa. A presente pesquisa realizou, sem a pretensão de esgotar o tema, esforços para investigar o último item.

No primeiro capítulo foi analisado o conceito de participação. Dada às distintas formas de participação, a pesquisa preocupou-se nas instituições colegiadas que promovem a participação da sociedade civil de maneira institucionalizada. A pesquisa aprofundou o debate sobre esta. A institucionalização ocorre de maneira ambígua, com avanços e retrocessos. Por vezes, a existência desses espaços é uma tentativa de compartilhar o poder. Os principais resultados do capítulo dizem respeito aos desafios do regime democrático e os limites da partilha do poder na teoria democrática elitista. A pesquisa sugere que uma aproximação entre a democracia representativa e a participação não ocorre de modo satisfatório.

Por outro lado, a tentativa de institucionalizar a participação pode induzir os indivíduos a uma maior participação e, talvez, consiga superar a distância entre o cidadão comum e os representantes eleitos. A aposta na ampliação do espaço público, por meio da

descentralização de tomadas de decisão, sugere transformações nas instituições e no engajamento da sociedade civil. O Brasil é um dos países que possui formas híbridas de trato com a coisa pública defendida por leis específicas e apoiadas pela constituição. Todavia, não há resposta objetiva para a questão da participação. Pode-se dizer que variáveis podem indicar que a ampliação dos espaços de decisão pode ajudar para que a administração local seja mais equitativa. Não há uma perspectiva acerca da participação, pois este é um fenômeno complexo que ocorre desde a democratização do país.

No segundo capítulo a discussão tomou como foco os conselhos de políticas, ou seja, a participação institucionalizada nesses arranjos. As alternativas e alcances desse tipo de arranjo. Evidenciou-se que os conselhos são de diversos tipos, com desenhos institucionais variados. Estes não surgiram a partir de ruptura com a democracia representativa, nem em oposição radical às instituições tradicionais. A literatura sugere que há modelos de conselhos previstos em leis, outros por meio de ações populares, outros com base em órgãos colegiados comunitários. Os conselhos existem para controle de políticas públicas, para mediação entre a sociedade civil e o Estado, ou ainda, para consulta de demandas da população junto ao executivo.

Os Conselhos Regionais apresentam-se como novidade possível para a gestão da cidade. Dividir a cidade em regiões urbanas promovendo o debate e a vocalização de demandas foi resultado de um planejamento urbano no município de Campo Grande realizado na década de 1990. Tal arranjo teve como justificativa a possibilidade de aproximação entre a população e o poder público municipal. Não obstante, o desenho institucional dos Conselhos Regionais evidencia limites de sua atuação enquanto espaços de participação política da sociedade civil. O poder Executivo ainda figura como o principal elemento de decisões sobre cada região. Não há ferramentas que costurem uma cogestão entre o conselho e a administração municipal.

Mesmo não havendo deliberação nos espaços dos conselhos regionais é importante destacar que há a vocalização de demandas. Tais ações são orquestradas por membros de entidades que possuem assento no Conselho Regional. As entidades que podem participar do Conselho Regional tem base em dois grupos: *entidades locais* voltadas para área da saúde, educação, comunitária e, *entidades regionais* ligadas aos direitos sociais. Não há ferramentas que se façam efetivar as decisões. Todavia, a exposição de diferentes opiniões, o debate em reuniões dos conselhos sugerem ponderações que expressam o comportamento mínimo que se espera em uma democracia - a discussão. A vocalização pode induzir ao conhecimento das demandas, a mudanças na percepção, comportamento e informações sobre a política. Ou seja,

transformações devido a informações novas. Não obstante a pesquisa sugere que o conselho se insere entre a pseudoparticipação, quanto não há decisões – apenas consulta e, a participação parcial, quando há compartilhamento no processo – porém poucos decidem. O Conselho Regional se configura como um órgão colegiado de base comunitária de atribuições consultivas sobre orçamento e políticas públicas locais.

O terceiro capítulo procurou identificar o perfil de membros dessas instituições participativas. A partir dos elementos investigados durante a pesquisa pode-se dizer que o perfil dos conselheiros corresponde em sua maioria homens, com idade entre 40 e 60 anos. Possuem graduação, ou no mínimo, escolaridade de nível médio. São atuantes em entidades comunitárias, de educação, saúde ou regionais. Quanto à ocupação há uma a maioria é de servidores públicos. A renda e a escolaridade dos conselheiros diferem dos percentuais encontrados na média brasileira. Entretanto, é possível estabelecer uma correlação entre a escolaridade, o interesse e a efetiva participação nos conselhos. Um razoável nível de escolaridade é indispensável para entender a lógica da participação institucionalizada. Para tanto, os níveis de escolaridade média e superior reforçam a ideia de que o grupo de conselheiros dista da população em geral – sobretudo a brasileira.

Assim, diante dessa linha de análise, a existência de instituições políticas mediadoras entre o executivo e a população, desde que criadas por força da lei e, operando engessadas não superará a instabilidade do regime democrático contemporâneo. Diante das dificuldades das instituições, de um cenário de incerteza, de intenso debate acadêmico as dúvidas quanto ao significado dessa participação e do sujeito participativo não se esgotam.

Mais pesquisas na área serão importantes para elucidar o papel da sociedade civil na democracia participativa e sua relação com as instituições do regime democrático. A participação é um processo, não é algo estático, acabado no tempo. É um fenômeno em curso, tal qual a democracia. Se a participação é um eterno vir a ser, o sujeito da participação sugere uma incompletude. Diante disso, o processo de socialização nos conselhos, enquanto elemento educativo é o desafio a ser enfrentado constantemente para o surgimento de uma comunidade cívica na qual os atores da sociedade civil se empenhem em participar, não só desafiando as esferas de poder local do município pesquisado, mas no que se refere a outras cidades pelo Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Debora. Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa e institucional. In: AVRITZER, Leonardo (org). **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. Belo Horizonte: Finep, 2009.

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

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L; ANASTACIA, F. (org). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e representação: da autorização à legitimidade da Ação. In: **DADOS**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 50, n.3, 2007, pp. 443-464.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião Pública**, vol. 14, n. 1. Campinas: junho, 2008, p. 43-64.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Leonardo. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, Leonardo. A participação no Brasil Democrático e seu desenho Institucional. In: PALHARES, Joaquim (org). **Participação Social e Democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

AVRITZER, Leonardo. Por que o decreto de Dilma não é Bolivariano. **Carta Capital**, 10 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decretode-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em: dez. 2016.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, SP; NOBRE, M (org.). **Participação e deliberação**. São Paulo: editora 34, 2004.

BAQUERO, Marcelo. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **Perspec**. São Paulo , v. 15, n. 4, p. 98-104, Dec. 2001 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em nov. 2016.

BAQUERO, Marcelo. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. In: **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov, 2003.

BAQUERO, Marcelo. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

BAQUERO, Marcelo. Os jovens estão mais assertivos politicamente no Brasil? Uma análise da cultura política. In.: **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 71-94, mai-ago, 2016.

BITTAR, Marisa. **Mato Grosso do Sul, a construção de um estado, volume 2: poder político e elites dirigentes sul-mato-grossenses**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. (uma defesa das regras do jogo). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento).

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: out. 2016.

BRASIL. **Deputados derrubam decreto dos conselhos populares**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean. **Os herdeiros: os estudantes e a cultura**. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2014.

CAMPO GRANDE. Lei Complementar n. 94, de 6 de outubro de 2006. **Institui a política de desenvolvimento e o plano diretor de campo grande e dá outras Providências**. Disponível em: < <http://www.capital.ms.gov.br/planurb/downloads?categoria=10>> acesso em jun de 2015.

CAMPO GRANDE. Instituto Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (PLANURB). **Perfil socioeconômico de Campo Grande**. Campo Grande, 2016a.

CAMPO GRANDE. Edital n. 003/2016. **Atualização e cadastramento de entidades**. Diário Oficial, DIOGRANDE n. 4.497, 22/02/2016, Campo Grande, MS: segunda-feira, 22 de fevereiro de 2016b. p. 10-11. Disponível em: < <http://www.capital.ms.gov.br/planurb/wp-content/uploads/sites/18/2017/01/20160714140432.pdf> >. Acesso em: nov. 2016.

CAMPO GRANDE. Edital n. 003/2016. **Regulamento para a eleição das entidades que compõem os Conselhos Regionais**. Diário Oficial, DIOGRANDE n. 4.497, 22/02/2016, Campo Grande, MS: segunda-feira, 22 de fevereiro de 2016c. p. 11-13. Disponível em: < <http://www.capital.ms.gov.br/planurb/wp-content/uploads/sites/18/2017/01/20160714140432.pdf> >. Acesso em: nov. 2016.

CARVALHO, José. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CASTELLS, Manuel. Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (org.). **A sociedade em rede: do conhecimento à Acção Política**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2005, p. 17 a 30. (Debates – Presidência da República). Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf> acesso em: dez de 2016

CAVALCANTE, Darlene. **Análise da participação popular na elaboração do orçamento do Município de Campo Grande – MS na ótica do desenvolvimento local**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local, Universidade Católica Dom Bosco, 2004.

COSTA, Denise. **Institucionalização da participação política no Estado: História de defesa de direitos e interesses. Brasil e Chile em perspectiva**. Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Universidade de Brasília, 2016

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In. DAGNINO, Evelina. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. (org.). São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina; OLVEIRA, Alberto; PANFICHI, Aldo (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). Políticas de cidadania y sociedade civil em tempos de globalización. Caracas: **FACES**, Universidade Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Dalmo. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução Social: Descentralização e participação: as novas tendências**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2003.

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

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. **Os Estabelecidos e os Outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

FAILLA, Zoara. **Retratos da leitura no Brasil 4**. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

FUKS, Mario. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario. **Democracia: teoria e prática**. Relume Dumará: Curitiba, 2002.

GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. (org). **Teoria social hoje**. São Paulo: UNESP; 1999.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**. 6 ed. Rio de Janeiro: Record; 2007.

GOHN, Maria G. **Conselhos Populares: participação e gestão de bens coletivos**. In: XIII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, MG: Outubro, 1989.

GOHN, Maria G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, Maria G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica..** São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, Maria G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Metrópole**, n.7, p. 9-31, 2002.

GOHN, Maria G. Empoderamento e participação da sociedade em políticas sociais. In: **Saúde e Sociedade**, v. 13, n.2, p. 20-31, 2004.

GONZÁLES, Rodrigo. Novas formas institucionais de participação na democracia brasileira – perspectivas e limites. In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.1, p. 107-122, jan.-abr. 2012.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

IANNI, Otavio. Polarização da cultura Política. In: RATTNER, Henrique (orgs.). **Brasil no limiar do século XXI: Construção de uma Sociedade Sustentável**. São Paulo: EDUSP, 2000. (Coleção Estante USP – Brasil 500 Anos).

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo de 2010**. Disponível em : < <http://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>> acesso em dez, 2016b.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016c.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. (Relatório de Pesquisa). Brasília-DF: Ipea, 2013

JUNGBLUT, Cristiane. **Decreto do Governo Federal cria conselhos populares sobre grandes temas**. 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-federal-cria-conselhos-populares-sobre-grandes-temas-12656417> acesso em out. 2016.

KOCHE, José C. **Fundamentos de Metodologia científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. Petrópolis: Vozes, 2011.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1991.

LAVALLE, Gurza. **A trama da crítica democrática**: da participação à representação e à accountability. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011, p. 95-139.

MACHADO M, Jesús E. Participación social y consejos comunales en Venezuela. In: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 15, n. 1, p. 173-185, abr. 2009. disponível em: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112009000100009&lng=es&nrm=iso>. Acesso em agost. 2016.

MARSHALL, T. Cidadania e classe social. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MACPHERSON, Crawford. **Democracia Liberal**. Origens e Evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MICHELINI, Rita C. **Conselheiros Regionais de Campo Grande-MS: Quem são estes cidadãos?** (monografia de Especialização em Gestão de Iniciativas Sociais – manuscrito). Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

MILLS, C. Wright. **A imaginação Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MOUFFE, Chantal. **El Retorno de lo Político**. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Buenos Aires: Paidós, 1999.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? In: **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 31, out, 1991, pp. 25-40.

O'DONNELL, Guillermo. Reflexões sobre as democracias sul-americanas contemporâneas. In: DUPAS, G; LAFER, C; SILVA, C. **A nova configuração mundial do poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

OLIVEIRA, Maria J. A democracia em suas versões elitista e participativa e o modelo da autonomia democrática. In.: **Katálisis**, v.6, n.1, jan.jun., 2003, p. 21-27.

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

PERISSINOTTO, Renato. Participação e Democracia: O caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario. **Democracia**: teoria e prática. Relume Dumará: Curitiba, 2002.

PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario; SOUZA, Nelson. Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 75-100, jul/dez, 2003.

PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. In.: **Lua Nova**, São Paulo, n. 89, p. 135-138, 2013.

PIZZORNO, Alessandro. Introducción al estudio de la participación política. In PIZZORNO, Alessandro; KAPLAN, Marcos; CASTELLS, Manuel. **Participación y cambio social en la problemática contemporánea**. Ediciones Siap-Planteos, 1975. Disponível em:<<http://www.buenastareas.com/ensayos/Participaci%C3%B3n-y-Cambio-Social-En-La/23877084.html>> acesso em: dez, 2016.

PLANURB. Portal do Instituto Municipal de Planejamento Urbano. Disponível em: <www.capital.ms.gov.br/planurb/canais>. Acesso em: abril de 2014.

PLANURB. Sobre a PLANURB. Disponível em: <<http://www.capital.ms.gov.br/planurb/sobre-o-planurb/>> Acesso em: fev. 2017.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POURPART, J. (et al.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: ed. Vozes, 2012.

POURPART, J. (et al.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: ed. Vozes, 2012.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, Ednaldo A.; BORBA, Julian. **As dimensões da participação política no Brasil**. Teoria & Pesquisa, v. 20, p. 11-36, 2011.

ROCHA, Enid. A constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio; MUSSE, Juliano; SANTOS, Rodolfo (coords). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008.

ROCHA, Carlos. Gestão Pública Municipal e participação democrática no Brasil. In: Revista **Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p.171-185, fev, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios do direito político**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANI, Giacomo. Verbete Participação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1998.

SANTOS, Boaventura. **Um discurso sobre as ciências**. (5. ed.). São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. SP: Cortez, 2001.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da Democracia Revisitada**: O debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1987.

SCHERER-WARREN, Ilse; LUCHMANN, Lígia. Movimentos sociais e participação institucional: introduzindo o debate. In: **Política e Sociedade**, vol. 10, n. 18, abril, 2011, pp. 9-24.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de cultura, 1961.

SILVA E OLIVEIRA, Virgílio C. da; PEREIRA, José R.; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. Cadernos EBAPE.BR, v. 8, n. 3, p. 422-437, set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=5167939512010000300004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 21 jan. 2017.

TATAGIBA, Luciana. 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.

TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, pp. 255-294, 2015.

URQUIZA, Antonio. (org.). **Cultura e História dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2013.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento).

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

APÊNDICE A – ENTIDADES PARTICIPANTES DOS CONSELHOS

Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira

Entidades Reconduzidas/Nomeadas (DIOGRANDE, 2016, n, 4609).

Entidades

Entidades	Área
Associação de Moradores da Vila Carlota	Comunitária
Associação de Moradores da Vila Progresso	Comunitária
Associação de Moradores do Parque Residencial Maria Aparecida Pedrossian	Comunitária
Associação Desportiva Clube Rios	Comunitária
Associação de Moradores do Parque Rita Vieira I, II e III e Residencial Jatobá Raquel de Queiroz e Nelson Mandela	Comunitária
Associação de Moradores Arnaldo Estevão de Figueiredo II	Comunitária
Associação de Moradores do Residencial Betaville	Comunitária
Conselho Gestor UBS Dr. Astrogildo Carmona	Saúde
Conselho Gestor CRS e UBS Dr. Antônio Pereira – Tiradentes	Saúde
Clube de mães do Bairro Recanto das Palmeiras	Comunitária

Entidades Regionais

Entidades	Área
Comunidade Organizada em Defesa de Moradias nas Ocupações Irregulares, Famílias sem Moradias no MS – CRF	
União Municipal das Associações de Moradores – UMAM	
Associação Comercial e Industrial de Campo Grande – ACICG	
União Comunitária de Mulheres e Associações de Mato Grosso do Sul – UNICAM – MS	
União Campograndense de Associações de Moradores em Favelas, Assentamentos urbanos e Rurais do Município de Campo Grande/MS, Núcleos Habitacionais e Entidades Afins – UCAF	

União das Associações Regionais – UNIMAR	
Instituto Buriti Matizes Culturais	
Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul – FECOSPEMS	

Conselho Regional da Região Urbana do Prosa

Entidades Reconduzidas/Nomeadas (DIOGRANDE, 2016, n, 4609).

Entidades

Entidades	Área
Associação de Moradores do Bairro Carandá Bosque I, II e III	Comunitária
Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Mata do Jacinto	Comunitária
Associação de Moradores do Conjunto Novo Maranhão	Comunitária
Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Novo Minas Gerais	Comunitária
Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Estrela Dalva III	Comunitária
Conselho Gestor de Saúde UBSF Dr. João Miguel Basmage – Estrela Dalva III	Saúde
Associação de Moradores do Jardim Noroeste	Comunitária
Associação de Moradores do Conjunto Residencial Nova Bahia	Comunitária
Associação de Moradores do Jardim Montevidéo	Comunitária
Conselho Gestor CRS Dr. Guinther Hans – Nova Bahia	Saúde
Associação de Moradores do Jardim Tayaná	Comunitária

Entidades Regionais

Entidades	Área
Comunidade Organizada em Defesa de Moradias nas Ocupações Irregulares, Famílias sem Moradias no MS – CRF	
União Municipal das Associações de Moradores – UMAM	
Federação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul – FECOSPEMS	
Associação Comercial e Industrial de Campo	

Grande – ACICG	
União Comunitária de Mulheres e Associações de Mato Grosso do Sul – UNICAM – MS	
União Campograndense de Associações de Moradores em Favelas, Assentamentos urbanos e Rurais do Município de Campo Grande/MS, Núcleos Habitacionais e Entidades Afins – UCAF	
União das Associações Regionais – UNIMAR	

APÊNCIDE B – QUESTIONÁRIO APLICADO NA ENTREVISTA

QUESTIONÁRIO – PESQUISA PERFIL DOS CONSELHEIROS – CONSELHO REGIONAL

I. DADOS GERAIS – PERFIL SOCIOECONÔMICO

1. **Qual é o conselho regional que você participa?**

- Conselho Regional da Região Urbana do Anhanduizinho
 Conselho Regional da Região Urbana do Bandeira
 Conselho Regional da Região Urbana do Imbirussu
 Conselho Regional da Região Urbana do Centro
 Conselho Regional da Região Urbana do Lagoa
 Conselho Regional da Região Urbana do Prosa
 Conselho Regional da Região Urbana do Segredo

2. **Qual é a sua idade?**

- Até 20 anos
 De 21 a 30 anos
 De 31 a 40 anos
 De 41 a 60 anos
 Mais de 60

3. **Sexo:**

- Masculino
 Feminino

4. **Em relação a trabalho [emprego] assinale a opção que melhor define sua condição.**

- Inativo
 Desempregado
 Empregado c/ carteira
 Funcionário Público
 Autônomo [free lancer]
 Cargo comissionado
 Outra: _____

5. **Qual é a sua escolaridade?**

- Não frequentou escola/analfabeto
 Ensino Fundamental Incompleto
 Ensino Fundamental Completo
 Ensino Médio Incompleto

- Ensino Médio Completo
- Ensino Superior Incompleto
- Ensino Superior Completo
- Pós-graduação incompleto
- Pós-graduação Completo

6. Qual é a sua raça/cor?

- Preto
- Pardo
- Branco
- Amarelo
- Indígena

7. Qual é a sua naturalidade [cidade de origem]?

- Campo Grande – MS
- Outra: _____

8. Possui crença religiosa?

- Não
- Sim. Se possuir alguma crença assinale uma das opções abaixo:
 - Espírita
 - Católica
 - Evangélica / Protestante
 - Umbanda
 - Candomblé

9. Renda familiar?

- Menor que um salário
- De 01 a 02 salários
- De 02 a 05 salários
- De 05 a 10 salários
- De 15 a 20 salários
- Acima de 20 salários

II. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

10. Antes de sua participação no Conselho Regional você participou de algum outro conselho? [assinalar com um x]

- Não
- Sim, mas atualmente sou conselheiro (a) apenas deste conselho.
- Sim. Sou conselheiro (a) de outros conselhos

11. No Conselho Regional que faz parte, qual segmento que você representa?

- Poder público
- Sociedade civil

12. Você é conselheiro do Conselho Regional a quanto tempo? [considerar todos os mandatos]

- Menos de 1 ano
- De 1 a 5 anos
- De 5 a 10 anos
- Mais de 10 anos

13. Você já participou (ou participa) de algum curso para capacitação de conselheiros?

- Sim
- Não

14. Com qual frequência você lê sobre política em jornais e revistas?

- De vez em quando
- Pelo menos uma vez por semana
- Nunca
- Quase todos os dias

15. **Sobre o Ativismo eleitoral, na última eleição você:**

- Compareceu a comício
- Trabalhou gratuitamente
- Colou cartazes e adesivos
- Usou broches
- Defendeu candidatos
- Doou dinheiro
- Não realizei nenhuma dessas atividades

16. **Antes de sua participação neste conselho, você participou em:**

- Associação comunitária
- Associação religiosa
- ONG
- Sindicato
- Movimentos Sociais
- Partido político
- Outro: _____

17. **Caso possua filiação partidária assinale o partido político que você é filiado:**

- PTB
- PMDB
- PSDB
- PV
- PDT
- PSOL
- PSB
- PT
- DEM
- PSD
- PSC
- PR
- REDE
- Outro: _____

18. “A **participação** no **Conselho Regional** permite que a pessoa desenvolva uma competência pessoal para intervir politicamente com outros poderes (legislativo, judiciário, executivo)”. Sobre a afirmação anterior, você:

- Concorda plenamente
- Concorda em parte
- Discorda em parte
- Discorda totalmente
- Não concorda, nem discorda

19. “Em certas situações, um governo autoritário pode ser preferível a um governo democrático.”
Sobre a afirmação anterior, você:

- Concorda plenamente
- Concorda em parte
- Discorda em parte
- Discorda totalmente
- Não concorda, nem discorda

20. **Em relação a maneira como a democracia está se desenvolvendo em seu país, em geral você está:**

- Muito satisfeito
- Razoavelmente satisfeito
- Não muito satisfeito
- Nada satisfeito

21. **Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as) ?**

- Não
- As vezes
- Sim, parcialmente
- Sim, plenamente

22. **Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho? [marque no máximo três alternativas]**

- Pouco tempo de discussão nas reuniões
- Reuniões muito esparsas.
- Excesso de reuniões.
- Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência.
- Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos).
- Questões políticas alheias à agenda do conselho.
- Excesso de burocracia.
- Divergência nas opiniões dos conselheiros.
- Baixa prioridade política por parte do governo.
- O mandato de conselheiro não é remunerado pelo governo.
- Outra: _____

23. **O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?**
