

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E COOPTAÇÃO NOS CONSELHOS
MUNICIPAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

RODRIGO ANIDO LIRA

Campos dos Goytacazes/2012

RODRIGO ANIDO LIRA

REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E COOPTAÇÃO NOS CONSELHOS
MUNICIPAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual no Norte Fluminense como requisito para a obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Orientador: Hugo Borsani

CAMPOS DOS GOYTACAZES

2012

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

05/2013

Lira, Rodrigo Anido.

Representação, participação e cooptação nos conselhos municipais em Campos dos Goytacazes / Rodrigo Anido Lira -- Campos dos Goytacazes, RJ, 2012.

123 f.

Orientador: Hugo Borsani.

Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2012.

Aos meus quatro maiores amores:
Nilza, Geraldo (*in memoriam*), Marusa e
Ricardinho.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram para o trabalho, boa parte sem saber que ajudava.

- Aos representantes dos Conselhos Municipais em Campos pela ajuda na pesquisa;
- Aos professores do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da UENF;
- Especialmente ao meu orientador Hugo Borsani, por toda a atenção e disponibilidade ao longo do curso. Valeu pela parceria;
- Ao meu irmão e amigo Edson Terra pelo incentivo e apoio constantes para todas as questões, inclusive as acadêmicas;
- Ao Shimoda, uma das pessoas mais generosas que conheci, muitas vezes deixou de lado os seus trabalhos para me auxiliar na elaboração dos gráficos da Tese;
- À minha mulher Marusa, parceira, soube entender bem as ausências e apoiar sempre que preciso. Te amo;
- Ricardinho não ficou sem pai mas passamos períodos meio chatinhos sem jogar bola ou ir a praça. A sua presença e amor foram fundamentais para revigorar as energias;
- Ao Luis Eduardo, chefe que se tornou amigo e parceiro em projetos empreendedores;
- Ao Manuel Molina, pelo apoio, disponibilidade e pela inigualável atenção e preocupação com os amigos;
- Ao Francisco Oliveira pelo apoio na pesquisa;
- À minha mãe, meu porto seguro;
- Tios Luis e Neide, meus padrinhos queridos. Em tempos difíceis, o amor nos fortalece;
- À minha família, que torceu para que tudo desse certo.

RESUMO

REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E COOPTAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Em meados dos anos 80 ocorreu uma reconfiguração do poder público no Brasil onde se destaca a autonomia dos municípios para gerir seus orçamentos e políticas públicas. Este novo cenário possibilita um maior atendimento às demandas sociais e acompanhamento das ações e políticas públicas por parte da sociedade. Assim algumas iniciativas surgiram neste sentido como a criação dos Conselhos Municipais, que são órgãos públicos do poder executivo local, abertos a participação da sociedade para o processo decisório relacionado a demandas específicas como saúde, educação, meio ambiente entre outros. Como ponto positivo identifica-se uma proposta de gestão democrática onde a sociedade possui um canal de participação e decisão e como ponto crítico a possibilidade do Conselho Municipal se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo municipal. Este comprometimento da democracia local pode ainda ser potencializado em função dos volumosos recursos que certos municípios recebem em função das rendas do petróleo, como é o caso de Campos que foi escolhido como alvo da pesquisa. Desta forma, o presente trabalho teve como objetivo a análise dos processos políticos locais com foco nos Conselhos Municipais, visando identificar características da qualidade da participação e representação da sociedade nestes organismos e verificando a incidência de elementos que comprometam o processo democrático local, especialmente a ocorrência de formas de cooptação existentes. Os resultados da pesquisa apontaram problemas no quesito participação em função do elevado abstencionismo, dificuldades em se fazer cumprir os regimentos e polarização dos debates. No tocante a representação percebeu-se divisões entre grupos de interesse caracterizados principalmente pelo embate entre o Executivo Municipal e a Sociedade Civil. Em função da falta de paridade em parte dos conselhos este embate ocorre com desequilíbrio de forças favorecendo os interesses da prefeitura. Não foi identificadas sistematicamente para cooptação dos conselheiros mas a incidência em alguns casos, principalmente, onde a participação da Sociedade se mostrou mais efetiva.

Palavras-chaves: Conselhos Municipais, Participação, Representação, Cooptação.

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	9
2- PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: SÍNTESE DE UM DEBATE TEÓRICO	17
2.1 – Participação Política e Democracia em Tocqueville	18
2.2 – Participação e Representação no Elitismo Competitivo de Schumpeter	21
2.3 – As Dificuldades da Participação Política: a Lógica da Ação Coletiva de Olson	24
2.4 – O Capital Social e a Cultura Cívica segundo Putnam	28
3- O DEBATE ATUAL: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ACCOUNTABILITY	32
3.1 – Democracia Participativa	33
3.2 – Controle Social e <i>Accountability</i>	37
4- OS CONSELHOS MUNICIPAIS: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL?	42
4.1 – Participação, Descentralização e Conselhos	44
4.2 – A Dinâmica dos Conselhos Municipais no Brasil	50
4.3 – Cultura Política e Cooptação no Brasil	56
5- OS CONSELHOS MUNICIPAIS EM CAMPOS	63
5.1 – O Município de Campos dos Goytacazes	63
5.1.1 – O cenário político do município	65
5.1.2 – Um panorama geral sobre os Conselhos Municipais em Campos	70
5.2 – Metodologia da Pesquisa	74
5.2.1 – Caracterização do objeto de estudo	75
5.3 – Análise dos Conselhos Municipais em Campos	77
5.3.1 – Perfil dos conselheiros	77
5.3.2 – Configuração e dinâmica de atuação	80

5.3.3 – A relação dos grupos de interesse dentro dos Conselhos	86
5.3.4 – O engajamento cívico dos conselheiros	87
5.3.5 – O relacionamento institucional dos Conselhos	91
6- CONCLUSÃO	104
7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108
8- ANEXOS	119

LISTA DE QUADROS E FIGURA

Quadro 1 – Número de Municípios com Conselhos Municipais de Assistência Social, Saúde, Direitos da Criança e Adolescente, Educação e Meio Ambiente – 2009	54
Quadro 2 – Repasses de rendas do petróleo - período 2009-2011	64
Quadro 3 – Conselhos Municipais existentes em Campos dos Goytacazes	72
Quadro 4 – Características dos Conselhos Municipais em Campos	76
Quadro 5 – Identificação de grupos de interesses	86
Quadro 6 – Percepção sobre a defesa dos interesses	90
Quadro 7 – Grau de influência dos Conselhos nas secretarias as quais estão vinculadas	92
Figura 1 – Surgimento de um Estado Autoritário-despótico	20

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Escolaridade dos Conselheiros Municipais em Campos	79
Gráfico 2 – Rendimentos dos Conselheiros Municipais em Campos	79
Gráfico 3 – Proposição de pauta para as reuniões ordinárias dos Conselhos	81
Gráfico 4 – Divergências mais frequentes na dinâmica dos Conselhos	82
Gráfico 5 – Representatividade das instituições que compõem os Conselhos	84
Gráfico 6 – Percepção sobre o número de deliberações por reunião	84
Gráfico 7 – Principais dificuldades de funcionamento dos Conselhos	85
Gráfico 8 – Engajamento cívico	88
Gráfico 9 – Atividades cívicas	89
Gráfico 10 – Percepção sobre a defesa de interesses	89
Gráfico 11 – Canais de informação sobre acontecimentos políticos	90
Gráfico 12 – Grau de influência dos Conselhos nas secretarias as quais estão vinculadas	91
Gráfico 13 – Percepção da relação entre os Conselhos e a câmara dos vereadores	92
Gráfico 14 – Percepção segundo os resultados de funcionamento	95
Gráfico 15 – Percepção sobre os canais de avaliação da própria atuação junto às entidades representadas	96
Gráfico 16 – Fornecimento de informações para as deliberações do Conselho por parte da Secretaria Municipal	97
Gráfico 17 – Busca de informações para as deliberações do Conselho	98
Gráfico 18 – Mecanismos de divulgação das decisões do Conselho	98

1- INTRODUÇÃO

A redemocratização do Brasil em meados dos anos 80 promoveu uma significativa mudança na estrutura política e administrativa do país. Neste contexto, a Constituição Federal promulgada em 1988 representou um marco neste processo. Dentre essas mudanças pode-se destacar a descentralização política e a consequente limitação do poder do governo central, a instauração do sufrágio universal com o voto direto e secreto, a proteção aos direitos individuais, políticos, sociais e difusos, que fazem do Brasil, formalmente, um Estado democrático de direito. Além destes, também foram introduzidos na Constituição de 1988, mecanismos de participação direta, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei.

Desde a década de 1990, o papel exercido pelo poder público e a atuação dos novos atores sociais vêm reconfigurando os mecanismos e os processos de tomada de decisões. Isso faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre o poder público e a sociedade, através de canais e mecanismos de participação social.

Esta descentralização política pós-constituição transferiu parcela do poder decisório do governo federal para as instâncias subnacionais, especialmente os municípios, que enfrentam o desafio de gerir seus próprios orçamentos e com autonomia para a criação de políticas públicas com alcance social sintonizadas aos anseios sociais. Essa autonomia, segundo Neves (2000), se desdobra em:

- Autonomia política – Eleição direta para prefeito, vice-prefeito e vereadores; Auto-organização através da elaboração da própria lei orgânica Municipal; Impossibilidade de intervenção de outras esferas de governos, salvo em casos previstos;

- Autonomia administrativa – Capacidade de organizar suas atividades, criar seus quadros de servidores, gerir e prestar os serviços de sua competência;

- Autonomia financeira – Capacidade de gerir e arrecadar seus próprios tributos;

- Autonomia legislativa – Capacidade para legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar as legislações Federal e Estadual.

Um argumento favorável à descentralização é que a esfera de poder local permite maior atendimento às demandas sociais e possibilita o acompanhamento das ações e políticas públicas por parte da sociedade, criando um ambiente propício ao exercício democrático por meio da participação. Como diz Borja (1988, p.18)

O objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las.

As mudanças em questão estabelecem desafios a serem vencidos, problemas próprios enfrentados pelas democracias principalmente em relação à participação e à representação. Como possíveis soluções a estes desafios, se apresentam as possibilidades de maior democratização das deliberações da Administração Pública local através da adoção de novos instrumentos políticos, voltados para a resolução dos conflitos, por meio de uma maior participação da sociedade organizada e seus interesses.

Assim, nos anos 90, foram implementadas uma série de espaços participativos como os Conselhos Municipais, Audiências Públicas e Orçamento Participativo, amparada nos dispositivos da Constituição de 1988. Para Avritzer e Pereira (2005, p.5), as alterações processadas nesse contexto

[...] se referem tanto a mudanças na natureza do Estado, que deixa de ser hierárquico e bipolar e se organiza em múltiplos níveis institucionais e numa multipolaridade de centros de decisão, quanto significam mudanças nas ações sociais e coletivas, que assinalam a preponderância das sociedades no que se refere ao “protagonismo” do indivíduo e dos movimentos sociais.

Estes novos espaços participativos implementados se constituíram em uma forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil. Incorpora novos agentes no processo político, ampliando a representação na arena de definição de políticas; permite a construção de uma nova forma de reconhecimento de necessidades e de

seu processamento em demandas, balizado pelo processo de discussão pública, de explicitação de interesses e de negociação. (AVRITZER E PEREIRA, 2005)

Neste contexto, a discussão sobre a democracia no âmbito municipal ganha novas dimensões ao se analisar alguns destes mecanismos de participação como, por exemplo, os Conselhos Municipais,

(...) cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80. (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004. p.12)

Os Conselhos tornaram-se importantes instituições no âmbito local decorrentes dos princípios da Constituição de 1988 que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras, que, em vários casos, condicionam o repasse de recursos federais a sua existência e do processo de descentralização. Os Conselhos, assim, se disseminaram pelos municípios brasileiros relacionados a um extenso leque de políticas e programas, como as políticas setoriais de saúde e educação, as políticas transversais de direitos humanos e até iniciativas mais específicas como merenda escolar e Carnaval.

No entanto, a expansão quantitativa dos Conselhos e mesmo o seu caráter deliberativo não significam necessariamente o seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos. A concepção dos Conselhos Municipais converge com uma proposta democrática de fato, porém, para que isso ocorra de maneira efetiva, deve-se observar o processo em si, desde a composição (definição dos membros) do Conselho, a gestão e o monitoramento das deliberações.

Se, por um lado, os municípios ganharam autonomia para cuidar de suas demandas, por outro lado, o aumento dos encargos sociais dificultam a sustentabilidade financeira também potencializadas pela Lei Responsabilidade Fiscal (SERRA E TERRA, 2006). Além disso, a maior parte dos municípios, por não apresentarem fontes de receitas próprias, dependem quase que exclusivamente dos repasses dos fundos de participação dos municípios – FPM. (TERRA, OLIVEIRA E GIVISIEZ, 2007)

Santos, Costa e Andrade (2000) ampliam esta questão mencionando que o critério de transferência de recursos dos fundos municipais privilegia os estados com maior número de municípios, não levando em conta os que realmente precisam de complementação financeira às suas receitas próprias para equilibrar o orçamento.

Fugindo à tendência da maioria dos municípios brasileiros, encontram-se aqueles que se beneficiam de rendas compensatórias vindas da exploração de recursos naturais como royalties e participações especiais que apresentam potencial para a criação de políticas redistributivas que possibilite investimentos mais igualitários na cidade. É o caso de Campos dos Goytacazes, que foi escolhido como alvo da pesquisa.

Campos, localizado na região Norte-Fluminense, é o município que mais recebe rendas do petróleo no Brasil, tendo recebido, em 2011, o valor de R\$ 1.229.953.406,28 (INFOROYALTIES, 2012). Atualmente, as rendas petrolíferas representam mais de 70% de todo o orçamento municipal. Neste cenário, percebe-se que a crise nas cidades brasileiras oriundas do aumento dos encargos sociais, recentralização das receitas da União e a lei de responsabilidade fiscal não afetaram todos os municípios. (SERRA e TERRA, 2006)

No caso de Campos dos Goytacazes, o problema da democracia para distribuição dos recursos é potencializado pelo que Piquet e Serra (2007) chamam de “o desafio da abundância”, que se relaciona a aplicação dos volumosos recursos advindos das rendas petrolíferas e que geram comprovadamente abusos econômicos, facilidade de cooptação (dos atores sociais) pela folga de caixa e redução no esforço de arrecadação de outras receitas municipais tradicionais.

Segundo Terra, Oliveira e Givisiez (2006), os recursos destinados aos investimentos em Campos representavam em 2005, 31% do orçamento enquanto a média dos recursos destinados a investimentos dos demais municípios brasileiros é, em média, igual a 10,5% do total do orçamento. O orçamento *per capita* de Campos pode ser comparado com o de algumas capitais e municípios de expressiva base produtiva do Brasil, como, por exemplo, Florianópolis (SC), Vitória (ES), Curitiba (PR), Santos (SP) e Campinas (SP). (BOLETIM PETRÓLEO ROYALTIES E REGIÃO, 2003)

A proposta de desenvolvimento de um estudo do caso do município em questão justifica-se por suas peculiaridades. Segundo Souza e Blumm (1999), a heterogeneidade brasileira requer também estudos de casos, principalmente em se tratando de processo democrático, pois cada cidade apresenta combinações de características únicas.

Este processo democrático, segundo O'Donnell (1999 *apud* SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004) possui duas dimensões: primeiramente um regime representativo de governo em que o mecanismo de acesso às posições governamentais ocorre por eleições onde todos os indivíduos possuem direitos de votar e serem votados. Segundo, um regime no qual sejam garantidos a liberdade e os direitos fundamentais ao exercício da cidadania.

É importante ressaltar que não bastam eleições competitivas para a efetividade do regime democrático, mas um conjunto de liberdades que asseguram o exercício dos direitos de cidadania. A prática efetiva destes direitos encontra-se, em grande medida, atrelado à dinâmica municipal. (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004). Neste contexto, Kerbauy (2001) alega que esta efetividade democrática local, principalmente no aspecto da autonomia decisória, depende, em grande medida, da capacidade de renovação das elites locais e do quanto a competição política tenha interferido nas relações clientelistas. Ou seja, nos locais onde este tipo de relação continua permeando as práticas políticas, existe maior interferência na autonomia do município, principalmente, no tocante à alocação de recursos em políticas públicas.

Se a efetividade do regime democrático passa por tais condições, a discussão ganha nova dimensão quando trazemos à pauta a cooptação. Neste caso, é importante ressaltar que o Executivo Municipal que coordena os mecanismos decisórios participativos locais possui, desta forma, poder para interferir por meio da cooptação, impactando diretamente neste conjunto de liberdades que asseguram o exercício dos direitos de cidadania.

Schwartzman (1970, p.16/17) desenvolve a tese de que “a história política brasileira tem sido a de um conflito entre duas linhas primordiais de desenvolvimento, uma ‘de baixo para cima’, conduzindo aos esforços de representação política, e outra ‘de cima para baixo’, levando a cooptação”. Essa tese contextualiza-se no fato de que em todos os sistemas sociais coexistem sistemas de

interesses que tratam de orientar e delimitar a ação do Estado, e uma autonomia mais ou menos significativa do Estado que trata de influenciar a vida da sociedade civil.

Neste contexto, segundo o autor, o Estado tem condições de promover a participação de uns e reduzir a de outros, e a participação mais eficaz não será aquela que melhor possa articular-se para reivindicações junto ao Estado, e sim aquela que melhor consiga se aninhar no interior da própria máquina governamental.

Para Calderón (2008), a este tipo de participação na vida pública, essencialmente situacionista, dependente, corresponderia o termo “cooptação” e reforça dizendo que mesmo em tempos de democracia, a experiência demonstra que ainda prevalecem na política brasileira os sistemas políticos hierárquicos de que nos fala Schwartzman, baseados na distribuição de autoridade a partir do poder exercido por um líder de forma vertical.

Assim, apresenta-se como objetivo geral deste trabalho, a análise dos processos políticos locais com foco nos Conselhos Municipais, visando identificar características da qualidade da participação e representação da sociedade nestes organismos e verificando a incidência de elementos que comprometam o processo democrático local, especialmente a ocorrência de formas de cooptação existentes neste processo. A pesquisa de campo possibilitará a análise da relação entre o perfil dos conselheiros, a qualidade da gestão e o nível de democracia dos Conselhos Municipais.

Para o atingimento deste objetivo propõe-se um roteiro para a tese, iniciando com a apresentação das principais teorias sobre a democracia e contrapontos sobre as questões de representação e participação para embasar a discussão posterior relativa aos mecanismos de participação social no Brasil. Neste momento, será ressaltada a criação dos Conselhos Municipais como instituições democratizantes, identificando as relações entre as diferentes concepções, formas de instalação, de funcionamento e processos decisórios seguida de um estudo de caso sobre o Município de Campos dos Goytacazes. Este estudo iniciou-se a partir de uma pesquisa exploratória visando identificar material já estudado sobre o tema proposto. Uma pesquisa documental se mostrou relevante para identificar os agentes da sociedade que integram os Conselhos Municipais bem como o teor das discussões em audiências públicas e reuniões.

A participação nas reuniões dos Conselhos, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas com representantes do Executivo municipal e da sociedade civil que integram os Conselhos Municipais tiveram como objetivo a identificação do perfil dos conselheiros municipais bem como a dinâmica de atuação e funcionamento do Conselho, compreendendo suas relações.

O instrumento de pesquisa utilizado para a identificação e análise do perfil dos conselheiros municipais teve como base o formulário da pesquisa "Metrópole, Desigualdades Sócioespaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Belém", realizada no âmbito do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência - PRONEX, MCT/ FINEP¹. Os dados foram tabulados e analisados com cruzamentos de informações que possibilitaram o melhor entendimento de características do público pesquisado.

As entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, em que o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto e possui como vantagem a sua elasticidade quanto à duração, permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos. Além disso, a interação entre o entrevistador e o entrevistado favorece as respostas espontâneas e permite ao entrevistador tocar em assuntos mais complexos e delicados (BONI E QUARESMA, 2005). Desta forma, esta abordagem de pesquisa se apresenta de maneira mais apropriada para o trabalho que passa por questões bem delicadas como a cooptação nos Conselhos Municipais.

A partir da realização das entrevistas, foi utilizado o método de análise de conteúdo, que pode ser definido como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p.42)

Uma das principais características da análise de conteúdo é a sua utilização para fins de verificação, visando confirmar ou não suposições preestabelecidas.

¹ Esta pesquisa teve a coordenação geral de Orlando Alves dos Santos Junior, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sergio de Azevedo e envolveu as seguintes instituições: IPPUR/UFRJ; PUC/SP; PUC/MG; UFPA/ UFPE; FASE. 1999-2001.

Seguindo a proposta deste método, foram aplicados procedimentos interpretativos (qualitativos), confrontando os resultados obtidos com a hipótese de trabalho constatando-se, por exemplo, a ocorrência e as formas de cooptação na dinâmica dos Conselhos Municipais. (VERGARA, 2005)

Para a composição do estudo de caso de Campos dos Goytacazes foram utilizadas as informações oriundas das análises dos resultados dos questionários, entrevistas e percepções das observações nas reuniões, pesquisa documental que ocorreram por meio de consultas as atas de reunião, documentos regulatórios, leis e regimentos específicos dos Conselhos Municipais. Desta forma, cumprem-se os requisitos da elaboração de um estudo de caso que, segundo Godoy (1995, p.25), é a análise profunda de uma unidade de estudo e visa o exame detalhado de um ambiente, de um sujeito ou de uma situação em particular.

É válido ressaltar que todos os Conselhos serão analisados e para facilitar o contato com os conselheiros a opção foi pelo período de gestão municipal em curso (2009/2012).

2- PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: SÍNTESE DE UM DEBATE TEÓRICO

O presente capítulo contempla uma síntese de abordagens teóricas sobre a participação e representação nas democracias modernas, segundo diferentes autores clássicos. Ambos os conceitos, participação e representação, estão no centro da discussão sobre a função dos Conselhos Municipais, que visam maior participação da sociedade civil nas políticas públicas e de certo modo questionam e complementam as instâncias de representação políticas clássicas.

O roteiro teórico inicia-se com Tocqueville, autor que apresenta uma “nova ciência política” para o novo tempo democrático da América recentemente independente: instituições que promovam a participação dos cidadãos e a vigilância constante do poder, concretamente isto supõe descentralização política e associativismo civil. A representação, no contexto democrático, tende a funcionar efetivamente com o monitoramento das instituições, caso contrário pode-se comprometer a qualidade da democracia.

Na sequência apresenta-se a perspectiva teórica de Joseph Schumpeter, para quem o mercado político é semelhante ao mercado econômico competitivo, sendo a democracia meramente um processo de seleção de governantes. Para Schumpeter, a condição para o êxito da democracia é que a elite política do país - ou seja, os dirigentes de partidos, as pessoas eleitas para o legislativo e executivo - sejam de alta qualidade técnica e moral. A participação dos cidadãos se reduz à escolha dos governantes, a que, por sua vez, está influenciada pela elite política.

Outra vertente teórica analisada é a teoria de Olson sobre os problemas da ação coletiva. As dificuldades da participação na obtenção de benefícios comuns é explicada pelo comportamento racional dos diferentes atores políticos.

Por último, será discutido o conceito de capital social em Putnam (1996). Para o autor, capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. A pedra de toque do capital social é o princípio da reciprocidade generalizada que confere confiabilidade (confiança social), ou seja, uma sociedade onde o intercâmbio social incentive as práticas cívicas.

2.1 – Participação Política e Democracia em Tocqueville

A democracia nos pequenos grupos tem sido um tema central e de longa tradição. As instâncias locais eram consideradas como território natural da democracia. Tocqueville, em sua obra de maior projeção *A Democracia na América*, compartilha dessa perspectiva, considerando que no âmbito local “o governo realmente emana dos governados”. Em suas palavras:

Seu governo é a seu gosto, assim como de sua escolha (...) as tormentas da vida municipal são pouco numerosas (...). O habitante da Nova Inglaterra prende-se à sua comuna porque colabora para dirigi-la (...), envolve-se em cada instante da vida comunal. (Tocqueville, 2001, p.80)

Para o autor, as qualidades do poder local vão além, identificando sua capacidade de educar o cidadão para a liberdade, onde ele adquire as habilidades e os valores necessários e consolida uma cultura democrática, um poder ao alcance do indivíduo, mais “próximo” e, por ser independente e forte, é capaz de atrair a participação dos cidadãos.

Tocqueville observou que na América do século XVIII os cidadãos se concebiam como iguais, inspirados pelos valores éticos e morais do protestantismo. Os indivíduos tinham que traçar, responsabilmente, sua própria trajetória no mundo por meio do trabalho e do esforço pessoais, sem contar com a égide de um bom nascimento ou com a proteção do Estado. E a sociedade americana estava caracterizada por um forte associativismo a nível local, o que permitia a discussão e a tomada de decisão acerca de problemas comunitários.

Mal se pisa o solo da América fica-se preso numa espécie de tumulto. Tudo é movimento à nossa volta: aqui a população de um bairro está reunida para resolver se se deve construir uma igreja; acolá discute-se a escolha de um representante; mais à frente, os deputados de um cantão dirigem-se a toda a pressa para a cidade para darem a sua opinião sobre certos melhoramentos locais. (...) Alguns cidadãos reúnem-se, apenas para declararem que desaprovam a orientação do governo, enquanto outros se juntam apenas para proclamarem que os dirigentes da nação são os pais da pátria (TOCQUEVILLE, 2001. p.93 e 94).

Neste contexto, observa que a democracia está sempre ligada ao processo igualitário, definido como uma tendência histórica irreversível. O tipo de democracia (tirânica ou liberal) que irá se instituir depende da vigilância e do controle político que a população desenvolva. Assim, neste processo, existem duas possibilidades de desvios. A primeira possibilidade seria o surgimento da “tirania da maioria”, uma sociedade de massa em que o grande problema é, segundo Jasmin (1997. p.64):

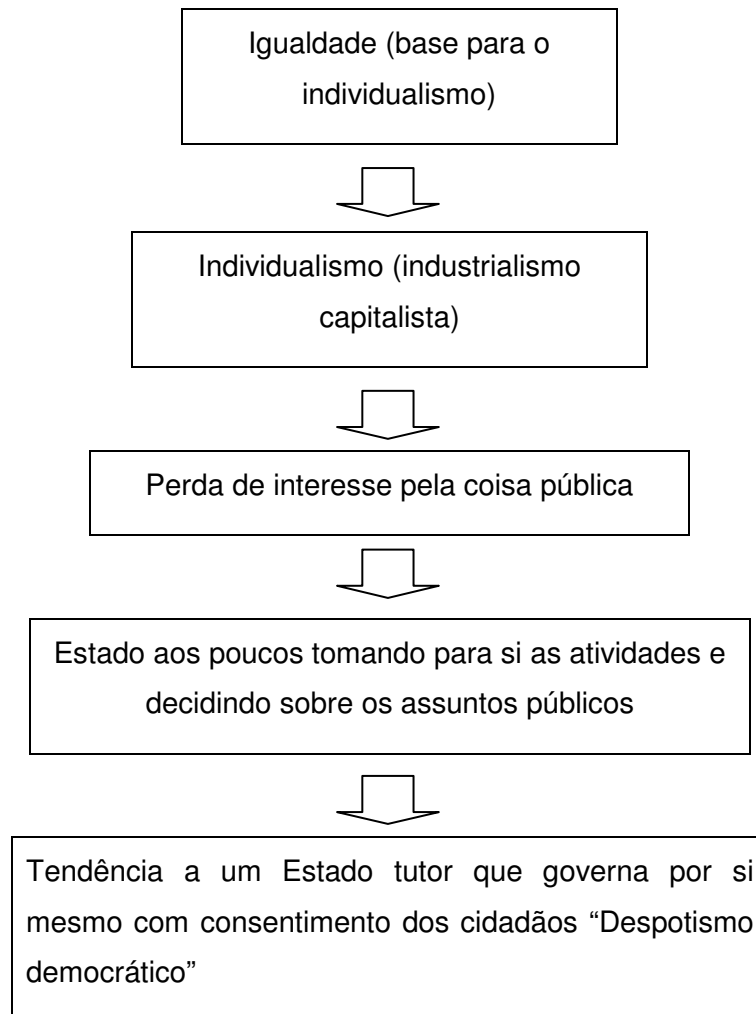
(...) o risco de aniquilamento da liberdade de indivíduos e de grupos minoritários que, sob a égide da homogeneidade social da democracia, são socialmente exilados por divergirem dos padrões políticos e culturais majoritários.

A segunda possibilidade de desvio seria o surgimento de um Estado de despotismo consentido, o chamado “despotismo democrático”. Segundo Tocqueville, o foco individualista no qual o interesse no lucro e acúmulo de riqueza é tão significativo que aos poucos o envolvimento dos cidadãos com as decisões da esfera pública vão diminuindo fazendo com que gradativamente o Estado tome pra si o controle das decisões sobre as questões políticas a certo ponto que poderá tender a um controle tirânico. Em suas palavras:

Individualismo é um sentimento refletido e pacífico, que dispõe cada cidadão a isolar-se da massa de seus semelhantes e a retirar-se para um lado com sua família e seus amigos, de tal sorte que, após ter criado para si, dessa forma, uma pequena sociedade para seu uso, abandona de bom grado a própria grande sociedade. (TOCQUEVILLE, 2001. p. 386)

A Figura 1, a seguir, sintetiza esse processo:

Figura 1 – Surgimento de um Estado Autoritário-despótico



Fonte: Adaptado de Tocqueville (2001)

Para conter esses possíveis "desvios", além da associação dos cidadãos para intervir nas decisões políticas, é fundamental a criação e manutenção de instituições que possuam maior poder representativo e mobilizem os cidadãos a uma maior participação, isto é, é necessária a descentralização política. Associativismo e descentralização são os dois componentes principais da ciência política proposta por Tocqueville.

Em síntese, Tocqueville destacou que a consolidação de uma cultura democrática possui maior potencial de êxito no âmbito local em função da proximidade do cidadão com o governo, ao tempo que proporciona incentivos para a associação civil e política dos indivíduos. Este panorama sinalizava que a descentralização política tem por vocação a maior possibilidade de atrair a participação dos cidadãos. Mas também foram destacados importantes pontos críticos, partindo da observação de que o aumento da igualdade entre os cidadãos no contexto das sociedades democráticas ocasiona uma tendência ao individualismo que pode se tornar problemática para a participação política. Este individualismo se contrapõe à participação do cidadão nos assuntos públicos, que delega os mesmos aos representantes políticos, o que pode resultar na centralização das decisões políticas pelos governos, transformando a democracia num modelo de autoritarismo consentido.

2.2 – Participação e Representação no “Elitismo Competitivo” de Schumpeter.

A participação dos cidadãos nas sociedades, vista por Tocqueville como a solução para o perigo de enveredar para um “despotismo democrático” é problematizada, numa perspectiva cética, por Joseph Schumpeter, que caracteriza a democracia como um sistema de competição entre elites políticas, destacando a importância da qualidade dessa elite como uma primeira condição para o êxito do modelo democrático.

Schumpeter (1961, p.313) elabora uma teoria crítica, a qual ele denomina a doutrina clássica da democracia, desenvolvida no século XVIII. Segundo o autor, de acordo com a doutrina clássica, “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar às decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões por meio da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo”. Schumpeter aponta as principais críticas ao modelo clássico e enfatiza a fragilidade da ideia do bem comum, de representação e de soberania popular.

O bem comum para a teoria clássica é o objetivo da democracia, colocado como o “farol próprio da política”. O acesso a esse farol aconteceria de forma

relativamente simples. Por meio de uma argumentação racional, qualquer indivíduo mediano poderia chegar à compreensão e ao entendimento do bem comum, pois trata-se de uma meta a ser alcançada por toda a sociedade, capaz de fornecer a solução de convívio e de bem estar coletivo. O bem comum nesse enfoque se aproxima ao conceito de “*vontade geral*” de Rousseau.

A crítica de Schumpeter a essa concepção da democracia está na impossibilidade de considerar o bem comum como passível de uma determinação absoluta e racional. Isso porque “para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum está fadado a significar diferentes coisas” (SCHUMPETER, 1961, p.315). E mesmo que se consiga uma definição comum para algum tipo de fim comum, essa definição não será complementar quanto aos “meios” de atingir o fim determinado.

O cidadão mediano não tem interesse nem tempo para se dedicar a procurar informações sobre os assuntos políticos e participar da atividade política. Uma atuação mais atenta é possível observar nas esferas mais próximas e de maior interesse pessoal, que dizem respeito ao mundo do indivíduo, como o trabalho e a família.

Schumpeter propõe outra teoria da democracia, em que o “método democrático é um acordo institucional para se chegar às decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1961, p. 336). Na perspectiva schumpeteriana, o ator principal, o motor da democracia, passa a ser o político e não o eleitor.

Nesta concepção, a democracia se transforma em um arranjo institucional que regula a disputa entre os grupos políticos pelo poder, retirando qualquer finalidade especial à democracia e às decisões públicas, tais como a busca do bem comum ou o desenvolvimento do homem. O atendimento das necessidades da população passa a ter um caráter “incidental ao processo da mesma forma que a produção é incidental à obtenção de lucro” (SCHUMPETER, 1961, p.343). Ou seja, o atendimento à população depende da competição pelo voto entre as elites políticas.

Neste contexto, as situações políticas são moldadas pelas elites e expressam os movimentos realizados pelos partidos que lutam para estabelecer sua dominação. O cidadão só participa desse processo no momento da escolha dos representantes

políticos. Assim, a democracia constitui um conjunto de regras, procedimentos, instituições e condições dessa competição. Esta competição ocorre tal como no mercado econômico, em que empresários competem pela preferência do consumidor. Encontra-se no mercado político, *empresários políticos* que disputam a preferência dos eleitores (consumidores de bens públicos). Nesse mercado, a contraprestação do eleitor é o voto, enquanto a do político é uma vantagem, sob a forma de um bem ou de um serviço.

A noção de mercado político remete a uma questão importante: o tipo de concorrência que aí se desenvolve. Não se trata de uma concorrência perfeita, mas sim, tal como no mercado econômico, de uma concorrência imperfeita ou oligopólica, em que elites ou oligarquias políticas competem entre si pelo poder.

Assim, o elitismo competitivo de Schumpeter, caracterizou a democracia como forma de escolha de lideranças e mecanismos de limitação de poder. A massa trazia como própria a incapacidade da participação política, pois a participação emocional das mesmas é capaz de elevar lideranças por meio do carisma, porém sem a contrapartida democrática de contê-las.

Em síntese, para Schumpeter, o sucesso do método democrático depende da qualidade da elite política. Os dirigentes de partidos, as pessoas eleitas para o legislativo e executivo, as pessoas que tomam as decisões, precisam ser de alta qualidade para a efetividade da democracia. Assim, as situações políticas são moldadas pelas elites expressando os movimentos realizados pelos partidos que lutam para estabelecer sua dominação. Os cidadãos são meros coadjuvantes deste processo em função da incapacidade ou falta de interesse nos assuntos públicos, que são ditados exclusivamente pela dinâmica da disputa entre elites. Desta forma, a democracia constitui apenas um conjunto de procedimentos, regras, instituições e condições dessa competição e seleção dos governantes. O desafio maior está na forma de escolha dos governantes mediante processos que carregam dificuldades práticas como a apatia política e a manipulação do eleitorado pelos partidos em sua disputa pelo poder.

2.3 – As Dificuldades da Participação: A Lógica da Ação Coletiva de Olson

A ação instrumental racional é o elemento central que aproxima as vertentes do elitismo competitivo de Schumpeter e da escolha racional. Uma das características dessa perspectiva teórica é a comparação do jogo político com o mercado econômico. Assim, o conceito de sociedade civil ou de uma esfera pública política só pode ser concebido, de acordo com o mercado, como um conjunto de interesses divergentes. A teoria da escolha racional postula que a vida social é uma junção das individualidades em conflito e com o intuito de afirmar seus interesses.

Ao estabelecer como se realiza a conduta individual, Elster (1994, p.28) informa que essa conduta passa por duas filtragens. A primeira é estrutural, combina todos os tipos de coerções a que um indivíduo se defronta segundo as circunstâncias dadas, que podem ser de natureza “física, econômica, legal ou psicológica”, formando assim, o “conjunto de oportunidades” do indivíduo. A segunda é a própria ação a ser tomada levando em consideração o “conjunto de oportunidades” e buscando dentre elas a que levará o indivíduo a alcançar o ponto mais satisfatório.

Assim, as premissas básicas da teoria da escolha racional são: primeiro, as restrições estruturais não determinam completamente a ação de um indivíduo em uma sociedade; segundo, dentro de possíveis opções sobre as ações factíveis que satisfazem todas as restrições, os indivíduos procuram aquelas que acreditam trazer os melhores resultados. Ou seja, ninguém, conscientemente, escolhe ficar pior.

Ao analisar uma escolha como racional, é preciso lançar mão de alguns supostos básicos. Primeiro, o indivíduo racional é capaz de diferenciar e identificar as alternativas. Em segundo lugar, o indivíduo racional sabe classificar as alternativas de acordo com a sua preferência. Por último, é preciso que ele seja capaz de realizar operações transitivas. Portanto, a racionalidade é constituída pela preferência. Sendo assim, a racionalidade, por ser um instrumento metodológico, não analisa a motivação do indivíduo na busca de um objetivo e sim a escolha em si e dos meios utilizados para efetivá-la. A racionalidade é premissa e não hipótese.

Mas nem sempre a preferência é suficiente para alcançar determinado objetivo, pois existem os outros indivíduos. A escolha e a preferência dos outros

fazem com que o indivíduo se utilize da ação estratégica para alcançar seus objetivos, ou pelo menos o resultado mais próximo do desejado (subótimo).

Para Olson (1999), na sua análise dos fundamentos da participação em ações coletivas – o que inclui a participação em organizações com finalidades políticas – a lógica da formação dos grupos ocorre em função de interesses individuais que se ajustam. Segundo o autor, “não existe grupo se por trás de sua organização não existirem interesses”. O que caracteriza os integrantes de um grupo é um interesse em comum e as vantagens que todos querem ver defendidas e obtidas.

Esta lógica da ação coletiva é analisada para pequenos e grandes grupos. Nesses últimos é recorrente o efeito carona ou *free rider*, em que os indivíduos tendem a ser beneficiados por ações coletivas nas que não tiveram engajamento ou qualquer mobilização, porque sua não participação ou colaboração não é percebida. Nos pequenos grupos percebe-se a influência dos incentivos seletivos sociais que operam de forma mais efetiva em função das relações pessoais existentes. Desta forma, o aumento ou a manutenção do status, assim como a possibilidade de receber sanções, incluindo nelas a má reputação, são fatores que levam ao membro do pequeno grupo a participar na obtenção de um bem coletivo.

Buscando a previsibilidade da ação dos indivíduos em suas interações, Olson se preocupa em particular com a participação em grandes grupos e tentou explicar porque é complexa e nem sempre frutífera a tarefa de mobilização destes em ações coletivas, mesmo quando o interesse individual está de acordo com o interesse comum do grupo. Ou seja, trata-se de identificar os mecanismos que induzem os indivíduos à participação e os fatores que afastam grande parte dos indivíduos da ação coletiva. O autor dá destaque às organizações, pois elas representam o interesse de seus associados. Muito além da ideia de pertencimento, a agregação em organizações possui uma característica de ganho e satisfação individual de seus membros.

Olson (1999, p.30) também dá atenção para os pequenos grupos e aponta o ponto principal que diferencia os grupos pequenos dos grandes, assim:

(...) certos grupos pequenos podem prover-se de benefícios coletivos sem recorrer à coerção ou a qualquer estímulo além do benefício coletivo em si mesmo. Isso ocorre porque em alguns grupos pequenos cada um dos

membros ou ao menos um deles achará que seu ganho pessoal ao obter o benefício coletivo excede o custo total de prover determinada quantidade de benefício.

Nesses casos, que Olson chama de “grupos privilegiados”, mesmo havendo disparidade ou assimetria no esforço pela obtenção do bem público entre os membros dos grupos, o benefício coletivo pode ser obtido. Um dos membros pode se esforçar muito mais, mesmo sem contar com a contribuição dos outros, porque para ele o resultado, o bem público, lhe proporciona um benefício superior ao esforço realizado, compensando assim sua contribuição desproporcional. Dessa forma, em pequenos grupos há uma forte tendência da exploração do menor pelo maior, isto é, a maioria que não contribui, explora a minoria que contribui.

Nos grandes grupos, chamados também de “latentes”, o tamanho do grupo faz que a não colaboração não seja percebida, estimulando o comportamento desertor ou “carona”. Organizações profissionais a nível nacional são exemplos desses grupos, mas também aqueles que de fato dificilmente se formam.

A teoria de Olson também distingue os chamados grupos “intermediários”, que não são tão grandes como para que a não colaboração passe despercebida, mas também nenhum dos membros se sente suficientemente motivado para arcar sozinho com os custos da participação. Nesses casos nenhum benefício pode ser obtido sem uma coordenação do grupo, o que para ele significa dizer que o equilíbrio estável está relacionado com a cooperação mútua.

Um dos pontos fundamentais da teoria da ação coletiva de Olson é o conceito de incentivos seletivos, essenciais para obter a participação nos grandes grupos: mecanismos eficientes capazes de punir os caronas como alternativa para ampliar o nível de participação e fortalecer o engajamento individual na causa coletiva. Os incentivos seletivos são individuais (ou não-coletivos) e podem ser econômicos, quando se trata de ganhos pecuniários, de serviços ou de natureza social (status, autoestima, reconhecimento). A individualização dos incentivos seletivos significa que membros do grupo podem ser excluídos desse benefício. Esse fator de estímulo é fundamental para a ação coletiva dos grupos grandes ou latentes.

Incentivos seletivos são aqueles capazes de mudar a lógica do desertar para a colaboração, visto que todos objetivam ganhar os benefícios derivados da

participação. Um exemplo é o dos benefícios que usufruam os associados a um sindicato ou associação profissional, que não estão disponíveis para aqueles que não fazem parte de uma determinada organização.

Outro recurso utilizado para conseguir a participação e colaboração dos membros de um grupo são formas de coerção, o que no grupo latente não é viável devido ao seu tamanho, gerando dois problemas centrais. O primeiro diz respeito à identificação do carona, e o segundo ao alto custo da coerção. Dessa forma, encontrar o método de coerção eficiente para a ação coletiva dos grupos latentes é uma tarefa difícil. Por outro lado, para os grupos privilegiados e intermediários, formas eficazes de coerção são instrumentos úteis, já que é possível monitorar as ações dos membros do grupo, além da possibilidade de se exercer pressão no carona em pontos que tocam nos incentivos individuais.

Em síntese, Olson tenta responder o porquê da dificuldade de participação dos cidadãos, sinalizando que a lógica que organiza os grandes grupos visando à promoção de interesses comuns não decorreria da premissa do comportamento centrado em interesses pessoais. Isso porque, ao perceber que o seu comportamento individual teria baixa significância para o resultado dos interesses do grande grupo, a tendência da maioria das pessoas seria a de evitar os “custos de participação”, uma vez que essa atitude não poderia ser penalizada pela não apropriação dos possíveis bens públicos ou coletivos logrados nesse processo. Assim, para ampliar o nível de participação e garantir maior envolvimento na luta geral, os organizadores desses grupos devem lançar mão dos chamados “incentivos seletivos”, bem como de mecanismos capazes de penalizar os “caronas”. Há duas condições ou possibilidades que explicam a ação coletiva. A primeira é que o grupo precisa ser pequeno o suficiente para que os “caronas” sejam apanhados e censurados. A segunda é que, caso o grupo seja grande, a cooperação somente ocorre se há possibilidade de impor algum tipo de coerção e/ou “incentivos seletivos”.

Uma das críticas à teoria da lógica da ação coletiva de Olson se baseia na impossibilidade de resumir as ações dos indivíduos como constantes sem levar em conta a diversidade histórica e o contexto em que elas acontecem. Outras teorias, levando em conta estas críticas, buscaram responder às questões da ação coletiva,

de forma alternativa, entre as quais possui destaque o trabalho de Robert D. Putnam sobre o capital social que será abordado na próxima seção.

2.4 – O Capital Social e a Cultura Cívica segundo Putnam

O conceito chave da teoria de Putnam é o de capital social, definido como as características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Para o autor (1996), a questão crucial do capital social é o princípio da reciprocidade generalizada e depende da confiabilidade, isto é, necessita de uma sociedade que incentive as práticas cívicas. Os participantes dos sistemas de participação cívica contam com relações paritárias, tornando as informações mais acessíveis e as relações interpessoais mais confiáveis. Segundo o autor, estes sistemas de participação cívica são formas essenciais de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.

Neste cenário, na avaliação de Putnam, as localidades com modesto capital social estão mais propensas à cooptação, às políticas clientelistas, à não cooperação e à falta de confiança que podem aumentar severamente os custos de transação. Por outro lado, se no cenário percebe-se um capital social abundante aumentam-se as chances de uma maior eficiência nas relações e no desempenho institucional do governo.

Na obra “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”, o autor estuda os fatores determinantes de um bom desempenho institucional, isto é, que consigam conduzir “suas principais atividades internas com regularidade e presteza”, alcançando assim altos padrões de eficácia, inclusive na distribuição de bens sociais (PUTNAM, 1996, p.77-79). A pesquisa teve como objeto os governos regionais da Itália (entre os anos 1970 e 1990), período de um processo de transição no qual a tradicional centralização política cedia lugar a novos governos regionais autônomos. A conclusão empírica mostrou que, levando em consideração o desempenho institucional do governo, existia uma diferença considerável na gestão política das regiões, “mesmo quando os governos em questão têm a mesma estrutura e contam

com os mesmos recursos jurídicos e financeiros” (1996, p.94). As regiões que apresentam um melhor rendimento estão situadas ao norte, enquanto que as regiões onde se encontram os piores rendimentos ficam ao sul. Na busca por uma resposta a esse questionamento, Putnam leva em conta duas variáveis genéricas: “modernidade socioeconômica, ou seja, as consequências da Revolução Industrial”; e a “comunidade cívica”, isto é, os padrões de participação cívica e solidariedade.

A divisão da riqueza entre o norte e o sul, em princípio, aparece como uma variável independente das diferenças regionais, porém, uma análise mais cuidadosa mostra que regiões mais desenvolvidas economicamente não possuíam seu correspondente em desempenho do governo. Resumindo, a despeito da modernidade socioeconômica ser uma importante variável, o desenvolvimento econômico e a riqueza não conseguem dar conta de tudo.

Nas regiões em que foram realizados estudos pautados no índice da comunidade cívica, foi possível verificar que onde existia um grande comparecimento às urnas nos referendos e um inexpressivo uso do voto preferencial, existia também uma forte rede de associações civis, coincidindo com regiões que apresentavam um eficiente desempenho institucional. Segundo Putnam, uma comunidade cívica estaria baseada em quatro pilares:

1. A participação cívica, isto é, a participação na vida pública, de maneira que os indivíduos, na busca de ter seus interesses atendidos, sejam solidários aos interesses alheios, e não entendam a esfera pública apenas como um espaço para a consecução de seus objetivos pessoais.

2. A igualdade política, que diz respeito a direitos e deveres iguais para todos os cidadãos, que se encontram ligados por relações de reciprocidade e cooperação, e não por relações de autoridade e dependência.

3. Solidariedade, confiança mútua e tolerância, que ajudam a diminuir o isolamento dos indivíduos, lutar contra as práticas oportunistas (que se aproveitam da alienação instituída em um processo de desconfiança generalizada) e criar um espaço comum onde as opiniões diferentes sobre as questões políticas possam coexistir e interagir de forma pacífica.

4. Associações, os organismos sociais da cooperação, que desenvolvem nos indivíduos o hábito de cooperação, solidariedade e espírito público, além de

agenciarem uma articulação de interesses tanto mais forte quanto maior for a integração em rede entre as associações.

O contexto social e a composição das diversas interações sociais possuem papel decisivo para a constituição das ações individuais, pois a incapacidade de cooperar para o mútuo proveito não significa necessariamente ignorância ou irracionalidade, o fato de não cooperar é resultado da ausência de confiança no outro em um espaço estratégico com escasso capital social.

Contrariamente, em uma sociedade que seja constituída por comunidades cívicas, ou seja, comunidades que possuem um alto capital social, a tendência é de que haja um governo mais eficiente na execução das políticas públicas, isso porque, o envolvimento social acaba inibindo os desvios e bloqueios institucionais por conta da alta confiança e da regra da reciprocidade.

Dessa maneira, segundo Putnam, a teoria sobre a ação coletiva de Olson, onde a atitude de deserção dos membros do grupo latente é considerada uma ação racional natural, não leva em conta o contexto sobre o qual se dá a ação coletiva, sendo que é justamente na atmosfera cívica que rodeia o tecido social que se estabelece como causa primeira o equilíbrio da cooperação ou da deserção.

Essa atmosfera cívica parte do pressuposto de que a cooperação “torna-se mais fácil quando os jogadores participam de jogos que se repetem indefinidamente, de modo que o desertor é punido nas sucessivas rodadas”. Assim, essa cooperação não se assemelha com uma ação coletiva que tem como objetivo alcançar o bem comum ou a ideia do bem comum criticada por Schumpeter. Aqui a cooperação é fundada no interesse próprio, o que fica perceptível ao se analisar as duas principais normas do capital social que fazem com que seja viável a cooperação: a norma da reciprocidade e da confiabilidade.

O capital social é passível de acumulação. As reiterações das situações nas quais a confiança é retribuída e as deserções são punidas, fortalecem a confiança social e a participação cívica. Ao abordar a norma da confiança, Putnam lançou mão do termo *trustworthiness*, e não *trust*, sinônimo de confiança. *Trustworthiness* significa ser digno de confiança. Só a confiança não é suficiente sem o seu correspondente, a confiabilidade, sendo que o princípio da confiança só pode ser

usado de maneira geral como recurso da sociedade quando se torna uma confiança social.

Putnam chama a atenção para o fato de examinar o contexto onde os participantes da comunidade se relacionam. Se nele existir um modesto capital social, as políticas clientelistas, a não cooperação e a falta de confiança podem aumentar fortemente os custos de transação. Como resultado, a prática prevaiente do clientelismo, em que não existem instituições ou políticas regulatórias, dão espaço para a utilização por parte dos atores dos recursos disponíveis, muitas vezes críticos, como parte de um capital social às “avessas”, assumindo uma atitude desconfiada e oportunista em relação ao outro. Assim, o equilíbrio de forças nesse caso particularmente se caracteriza com a não cooperação.

No presente capítulo, foram apresentadas algumas das teorias clássicas e contemporâneas sobre as características e os dilemas da participação e representação política nas democracias modernas. O próximo capítulo aborda dois conceitos presentes no debate atual da teoria democrática: democracia participativa e *accountability*. Ambos os conceitos estão estreitamente vinculados à discussão sobre o perfil e a função do objeto de estudo desta tese, os Conselhos Municipais.

3– O DEBATE ATUAL: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E *ACCOUNTABILITY*

As formulações teóricas sobre a democracia representativa vistas no capítulo anterior não abordam satisfatoriamente a questão da qualidade da democracia. Alguns autores consideram que tal modelo apresenta uma “dupla patologia”: “a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.42).

Neste contexto, a pergunta a ser feita é por que é tão difícil fazer que os indivíduos e a sociedade organizada participem de forma ativa da construção das diretrizes e da implementação de políticas públicas. Segundo Santos e Avritzer,

Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Ao mesmo tempo, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização implicaram uma reavaliação do problema da homogeneidade da prática democrática (SANTOS & AVRITZER, 2002, p.42).

É certo que, nas sociedades complexas, torna-se cada vez mais difícil o cidadão se sentir representado pela classe política, pois o número de interesses ligados aos agentes políticos é tão vasto que a mera atuação parlamentar ou executiva muitas vezes não corresponde satisfatoriamente às demandas dos eleitores, e estes, por sua vez, não se sentem parte integrante da construção política e legal da atuação de seus representantes. Ademais, a participação política mais evidente do cidadão, o voto, não pode ser concebida, por si só, como uma forma suficiente de controle público.

3.1 – Democracia Participativa.

A partir dos anos 90, a institucionalização de mecanismos participativos foi vista como um complemento ou como uma alternativa às formas tradicionais de representação política nas democracias liberais. No mesmo período, as agências internacionais impõem aos países em desenvolvimento a necessidade de que sejam promovidas uma maior participação comunitária nas decisões políticas, vistas como meio para atingir o desenvolvimento (SOUZA, 2001).

Assim, a participação da sociedade nos processos decisórios é amparada e institucionalizada no contexto da democracia representativa. Para Pinto, a democracia representativa e a democracia participativa não são excludentes, mas complementares:

As potencialidades de radicalização dos princípios da democracia decorrem da combinação entre representação e participação, em que a participação deve estar ao mesmo tempo suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia, e não caudatária de interesses construídos no seu interior (PINTO, 2004, p.97).

Esta ênfase na participação leva a uma redefinição da democracia representativa, especialmente a necessidade de se pensar novas formas de relação entre Estado e sociedade. A articulação entre democracia participativa e democracia representativa é considerada por Santos e Avritzer (2002) como uma reinvenção democrática necessária para a defesa de interesses e identidades subalternas.

Para Lüchmann (2006), alguns fatores têm sido apresentados como importantes para a implementação e sustentação de experiências participativas, quais sejam: o empenho, a vontade e o compromisso político-governamental; a capacidade de organização e articulação da sociedade civil; e o desenho institucional. Tudo isto tem por fim a efetivação dos princípios de pluralidade, igualdade e publicidade. Porém, o desafio continua sendo a desigualdade social e as diferenças de interesses.

Tendo em vista a inevitabilidade da representação nos novos espaços de participação, alguns instrumentos analíticos devem ser acionados a fim de contrabalancear a articulação entre democracia representativa e democracia

participativa. No que tange a representação, Hannah Pitkin (1972, p.219-220) assume uma posição intermediária sobre a vinculação dos representantes aos representados. Para a autora, a defesa do mandato imperativo não atende às exigências do sentido da representação, por envolver “uma maior complexidade e pluralidade de determinantes”, tais como:

a) o representante político representa não apenas um indivíduo, mas toda uma coletividade, o que torna a determinação dos interesses muito complexa;

b) trata-se de um político profissional, envolvido em uma estrutura mais ampla de instituições políticas;

c) como um ser político também tem seus interesses, opiniões e visões de mundo;

d) os temas tratados são geralmente relacionados com outros, o que possivelmente o levará a abrir mão de uns em prol de outros.

De acordo com Pitkin (1972, p.153), os representantes não podem ser sistematicamente contrários aos representados, pois isso acarretará um distanciamento entre eles. O representante deve dominar a capacidade de ação e julgamento, conservando um grau de liberdade para deliberar, mas não pode se colocar em oposição aos interesses e desejos dos representados.

Pelo prisma da dinâmica de seu funcionamento, a representação é composta por um processo público e institucional, definido por arranjos de longo prazo. A conciliação entre os dois limites acontece não pela contínua resposta dos representantes, mas sim por uma atividade constante de prontidão potencial de resposta. Dito de outra maneira: é necessário que existam arranjos institucionais para que os representados possam exigir resposta sempre que sentir que suas expectativas não forem atendidas.

O cenário composto por Hannah Pitkin apresenta na visão de Young (2000) uma direção para se fazer a reflexão sobre a potencialidade da representação. Ao levar em consideração tanto a característica prática da atividade política, que sugere uma margem de liberdade para os representantes, quanto o objetivo genuíno da representação, que coloca limites para não contrariar a vontade dos representados, torna-se possível manter uma ligação essencial entre representantes e

representados, fazendo com que a representação funcione sem deixar de lado sua finalidade inicial.

Assim, a modernidade impõe condições que marcam alto grau de complexidade e padrões de diferenciação cada vez maiores, o que faz com que a representação se apresente como solução indispensável.

A aplicação do sufrágio universal e as mudanças do século XX tiveram como efeito a transformação das democracias oligárquicas em democracias de massa, exigindo que, no quadro geral de representação, fossem pensadas formas de mediação mais específicas, com o objetivo de organizar e traduzir em prática as opiniões, interesses e vontades dos cidadãos. O estabelecimento dos partidos políticos guiados ideologicamente se configurou numa resposta a esse processo. Assim, o mandato deve ser independente, em relação à vontade individual de cada representado, porém vinculada à proposta do partido da qual os representantes são filiados. (YOUNG, 2000)

Apesar dessas normas, vários limites demarcam a aplicação da representação política. Nesses dois temas assumem destaque, a saber: a existência de um déficit de controle de representação e a necessidade de os representantes se guiarem por um processo deliberativo através do qual justifiquem suas decisões com base em argumentos racionais. As duas questões estão diretamente relacionadas com um princípio que marca a democracia, o da publicidade dos assuntos públicos, que instiga que haja maior transparência nos atos dos representantes e das instituições políticas.

A atenção dispensada a esses dois temas justifica-se tanto normativa quanto empiricamente, pois, embora assumam papel essencial na qualificação do instituto representativo, têm sido, na maioria dos regimes democráticos, negligenciados na dinâmica das instituições criadas. No entanto, se o momento inicial de autorização da representação se apresenta bem constituído, o momento posterior do controle se mostra incipiente.

Ainda que os representantes devam estar atentos e relembrar o processo de discussão que caracterizou a sua autorização e procurar antecipar o tempo de prestar contas àqueles que representam (YOUNG, 2000), quase não existem instituições que garantam essa antecipação. O controle continua um tanto limitado à

sanção política, pois os eleitores, se tiverem interesse, podem não reeleger determinado representante.

Como foi mencionado anteriormente, as eleições não caracterizam um mecanismo suficiente para garantir a realização da vontade popular. Durante os mandatos legislativos e executivos, onde os políticos tomam diversas decisões que afetam diretamente a vida dos cidadãos, estes não possuem nenhuma maneira de controlar seus representantes, restando apenas a chance de não reeleição e de mudança no mandato seguinte (PRZEWORSKI, MANIN e STOKES, 2006).

Mesmo assim, o chamado mandato independente não pode significar e nem resumir a separação entre representantes e representados. A ligação entre eles deve ser contínua. No entanto, não se trata aqui de congelar a dinâmica da representação procurando controlar todos os passos e ações dos representantes, e sim, criar meios e instituições que possibilitem escolher publicamente os debates e decisões mais relevantes, que necessitem de acompanhamento e controle por parte dos representados. Assim torna-se necessária a criação de instituições que permitam os representados recompensarem e punir os responsáveis.

É desse modo que os institutos da democracia participativa, protegidos pela Constituição Federal de 1988 e a legislação complementar, ganham força e tomam para si papel decisivo, seja na fixação de políticas públicas, seja no controle dos representantes. O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, no campo Legislativo, e os Conselhos gestores de políticas públicas, no campo do Executivo, se configuram em instrumentos e meios que garantem um canal permanente de deliberação pública possibilitando que a prática política torne-se um exercício contínuo.

Além destes canais de participação, a Constituição instituiu ainda mecanismos legais de controle social, como o Ministério Público, as Ações de Inconstitucionalidade (ADINs), os referendos e as consultas populares. Estes mecanismos abriram a possibilidade de a sociedade civil denunciar atos ilícitos praticados pelo poder público e também de se manifestar contrariamente sobre algum procedimento político-administrativo.

Também neste contexto, participação e representação são entendidos como meios complementares que, nas condições atuais, pressupõem-se mutuamente.

Assim, as formas de prestação de contas necessitam de ampliação e precisam ser exercidas por procedimentos adicionais, por meio dos quais os cidadãos passam debater uns com os outros, assim como com os representantes, as políticas que têm sido defendidas (YOUNG, 2000).

O objetivo é que, embora a representação – e a reforma de seus mecanismos – seja um instrumento relevante na democracia moderna, a participação direta não poder ser resumida ao momento do voto. Daí a importância dos Conselhos setoriais, associações civis, orçamentos participativos e outros espaços que podem vir a ser criados, pautados pelo debate de questões morais e éticas, pela discussão e proposição de novas políticas públicas e pelo controle e fiscalização das políticas implementadas, bem como pelos princípios da publicidade, deliberação pública e prestação de contas permanente.

Este controle social está vinculado às relações políticas, e pode ser caracterizado como um controle ascendente e associado à responsividade e à responsabilização do governo numa relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isto implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, dentre outras prerrogativas, sendo que tal controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar.

É por meio dos novos mecanismos deste controle social que se pretende amenizar os problemas associados à insuficiência das eleições, satisfazer em maior grau a necessidade de uma responsabilização ininterrupta, aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas, contribuir para a relegitimação do Estado pela sociedade e, enfim, aprofundar o conteúdo democrático da vida política.

3.2 – Controle Social e *Accountability*

Outra forma de entender os novos mecanismos participação política, e que vem adquirindo relevância teórica no debate atual sobre a democracia, é através dos conceitos de controle social e *accountability*.

O controle social é um atributo da sociedade civil e pode ser entendido, segundo Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004, p.220) como

O conjunto de meios de intervenção quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

Desta forma, os cidadãos devidamente munidos e habilitados podem acionar mecanismos de interpelação junto à gestão pública, de modo que possam impedir que seus interesses sejam contrariados. Para tanto, é necessário não só que as informações relativas à gestão estejam disponíveis, mas o estabelecimento de princípios legais e instituições que funcionem como instrumento de coerção do poder público.

Por outro lado, a *accountability* é um atributo do Estado que precisa estar sujeito a estruturas formais e institucionalizadas de constrangimento de suas ações à frente da gestão pública. Assim, o governo se vê obrigado a prestar contas e a tornar transparente sua administração, publicizando as ações e iniciativas de políticas públicas, bem como os gastos orçamentários. A noção de *accountability* envolve a capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação de os detentores de mandato público informarem suas decisões, prestarem esclarecimentos e explicarem seus atos, além de estarem sujeitos a punição através de sanções, inclusive a perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

Lamounier (1997) amplia o conceito dizendo que a *accountability* diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam chamá-los à fala, quando não cumprirem suas responsabilidades básicas. Segundo Coelho (2000, p.171):

Uma pessoa ou instituição é *accountable* quando é responsável por decisões e pelas consequências de suas ações e inações, e de, portanto, ser um exemplo para outros. Aquele que é *accountable* aceita a responsabilidade e mantém sua integridade, evitando a “aparência de improbidade” e resguardando (no caso de uma organização) sua reputação.

O conceito de *accountability*, portanto, não é restrito, devendo ser analisado não só na dimensão legal, mas, principalmente, na política, como sinônimo de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos, alcançando um alto nível de credibilidade junto à sociedade. Segundo O'Donnell (1998), existem três vertentes a partir dos alvos de exercício da *accountability* política: a vertical, a horizontal e a societal.

O canal principal da *accountability vertical* se relaciona às eleições como mecanismo periódico de prestação de contas e de controle social à disposição da população. Na realidade esse tipo de *accountability* se dá na medida em que, de tempos em tempos, os cidadãos têm a oportunidade de fazer o julgamento dos agentes públicos eleitos no último pleito.

A *accountability* horizontal, segundo o mesmo autor, compreende a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar sanções, que vão “desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. (O'DONNELL, 1998, p.40). Para a efetividade deste processo, são necessárias agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais.

Segundo Pinto (2001), há uma diferença substancial entre a *accountability* horizontal e a vertical, especialmente no que se refere à origem do controle político e social sobre a gestão pública. Diferença esta que pode ser demarcada quando se define em que arena os atores políticos e sociais que cobram a prestação de contas e a transparência do governo estão inseridos. Portanto, falar em *accountability* horizontal não é só pensar no respeito do poder público às normas legais e constitucionais, mas também no que muitos Estados democráticos têm adotado recentemente, ou seja, uma concepção de *accountability* horizontal fundada no estabelecimento de agências de controle sobre a ação dos agentes públicos, além, é claro, dos mecanismos de regulação. Por outro lado, a *accountability* vertical força o poder público a agir conforme as preferências dos cidadãos, expressas numa agenda pública construída de forma conjunta, isto é, a sociedade civil e o poder público discutem e deliberam sobre as políticas públicas e sobre a aplicação dos recursos orçamentários.

Já a *accountability* societal inclui o conceito de *accountability* vertical, mas considera nele a participação de mais atores sociais. Pode-se dizer que possui maior potencial de constrangimento do poder público por meio de uma vigilância ativa dos cidadãos através de diversas modalidades de participação política. Segundo Peruzzotti e Smulovitz (2002), seria

[...] um conjunto diverso de ações e iniciativas civis guiadas por demandas de *accountability* que engloba uma variedade de formas de ação coletiva e de ativismo cívico que compartilham uma comum preocupação em melhorar o funcionamento das instituições representativas através do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos funcionários públicos.

O *accountability* societal pressupõe, principalmente, a liberdade de expressão e de associação. Isto porque ela depende essencialmente da intensa participação política popular, assim como do poder fiscalizador da imprensa ou meios de comunicação, que devem estar vigilantes quanto à condução político-administrativa do Estado, estando prontos para denunciar possíveis desvios de conduta ética e de casos de má gestão ou de corrupção. Os agentes desse tipo de *accountability* são, portanto, os indivíduos, os movimentos sociais e as organizações formais. O'Donnell (2000, p.7) diz que “se trata de uma voz que espera e deseja ser ouvida, de tal forma que a agência estatal adote ou deixe de adotar as decisões a que se refere aquela voz”.

O'Donnell (2000, p.8) amplia a questão relacionando a *accountability* societal com o vertical, porém com o viés não eleitoral.

La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los médios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activa el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales e exposés ilustran algo de los no institucionales (cuya efectividad) se basa en sanciones simbólicas.

O conceito de *accountability* societal amplia o conceito de *accountability* vertical incluindo nesta dimensão as diversas ações que podem ocorrer não só no

processo eleitoral, mas entre os processos, com a utilização de ferramentas institucionais e não institucionais, com a participação da sociedade, por meio de associações, movimentos sociais e a mídia, com o objetivo de tornar mais transparente os atos do governo, expondo seus erros ou transgressões, trazendo novas questões para a agenda pública ou influenciando decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

No Brasil, os Conselhos Municipais, objeto de estudo da presente tese, surgem na perspectiva da *accountability* vertical e societal. Eles podem ser vistos como mecanismos de participação e agentes de *accountability*, ao se apresentarem como canais de vocalização da sociedade civil participando nas instâncias de formulação de políticas públicas locais e de acompanhamento do desempenho do governo. Os Conselhos Municipais surgem com o objetivo de serem canais de participação, com o fim de propiciar um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a presença de diferentes segmentos sociais na elaboração da agenda e na formulação das políticas públicas. Nesse sentido, foram idealizados como um sistema de vigilância e cobrança sobre as gestões públicas e prestação de contas do Executivo local. Os Conselhos Municipais serão abordados especificamente nos próximos capítulos.

4 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL?

Segundo Nunes (1991), as experiências inovadoras, no Brasil, em termos de participação popular e de gestão voltada para o social, ocorreram na segunda metade dos anos 70, ainda em plena ditadura militar: Lages, em Santa Catarina, Boa Esperança, no Espírito Santo e Piracicaba, em São Paulo, são as prefeituras que vão inspirar um conjunto de experiências que se desenvolverão a partir da segunda metade da década de 1980.

Práticas oriundas de movimentos sociais, tais como os Conselhos Populares de Saúde da Zona Leste de São Paulo, a Assembleia do Povo, de Campinas, o Conselho Popular do Orçamento, de Osasco, também inspiraram práticas participativas em gestões municipais. Além disso, há experiências internacionais que tiveram influência no Brasil. É o caso das prefeituras italianas geridas por representantes do partido comunista Italiano e, pouco mais tarde, a experiência de Barcelona que, a partir de 1979, teve sucessivas gestões do PSOE- Partido Socialista Obrero Español, com grande sucesso administrativo e social (BORJA *apud* LESBAUPIN, 2000).

O fator preponderante para o surgimento de tais práticas participativas foi a insurgência, nas décadas de 1970 e 1980, de “novos atores sociais que resgataram o termo sociedade civil e inauguraram, através de um amplo processo reivindicativo, novas formas de práticas políticas e formatos de sociabilidade, fundados em bases mais igualitárias” (GECD,1999).

Essa participação política, segundo Dias (2002), é o meio pelo qual o cidadão comum incorpora-se aos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas, em outras palavras, a participação política é uma forma de o indivíduo influenciar nas decisões políticas que são tomadas por seus representantes. Essa influência pode ser medida desde a pressão política realizada por protestos da opinião pública, incluindo a mídia, até a incorporação de demandas populares por meios de canais institucionalizados entre o Estado e a sociedade civil.

Até o surgimento destas inovações, as práticas políticas, historicamente no Brasil, se pautavam, quase que exclusivamente, por esquemas populistas, clientelistas e por mecanismos de cooptação política. O primeiro sinal de ruptura

com este modelo é a emergência dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU) dos anos 1970. Segundo Scherer-Warren (1987), o desenvolvimento dos MSUs constituiu-se num marco de mudanças nas formas tradicionais de atuação das classes populares havendo uma separação entre o tradicional e o novo. Neste cenário, o tradicional estaria, destacadamente, ligado às práticas políticas clientelistas das sociedades amigos de bairros (SABs) do final da década de 1940, apresentando-se o novo modelo por meio de uma atuação política baseada na autonomia frente ao Estado e aos partidos políticos, na negação e no combate às práticas clientelistas e às estratégias de cooptação política, e no enfrentamento direto com o poder público.

De acordo com Calderón (2008), os MSUs emergentes responsáveis por este novo modelo não se conformavam com as promessas do poder público, organizando-se para verificar seu cumprimento, voltando a pressionar com mobilizações públicas caso os governantes ao seu turno não assumissem seus compromissos. Tornaram-se assim,

(...) germens de irradiação de uma nova cultura política-democrática que redefiniu as relações Estado-sociedade civil, concretizadas na atuação de uma série de administrações municipais estaduais e municipais progressistas que, ao longo da década de oitenta, esboçaram novos padrões de relacionamento com as classes populares (CALDERÓN, 2008).

Para sustentar estes novos padrões de relacionamento, surgiram alguns canais democráticos de participação, entre os quais se destacam: o orçamento participativo e a criação dos Conselhos Municipais, estes a partir da Constituição de 1988. Mecanismos que possibilitam não só aos movimentos sociais, mas à população como um todo, interferência direta na alocação dos recursos municipais. A criação destes espaços públicos revela-se fundamental para o fortalecimento democrático no país principalmente no que se refere ao combate à hierarquização das relações sociais e à apropriação do público pelo privado.

4.1 – Participação, Descentralização e Conselhos

A Constituição de 1988 é o marco histórico para o entendimento da nova dinâmica da gestão municipal. A descentralização ocorrida no modelo público pós-constituição transferiu o poder decisório para instâncias subnacionais, especialmente os municípios, que enfrentam o desafio de gerir seus próprios orçamentos e com autonomia para a criação de políticas públicas com alcance social sintonizadas aos anseios sociais. O artigo 18 da Constituição que fundamenta o pacto federativo brasileiro prevê:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Desta forma, os entes mencionados, incluindo-se aí os Municípios, terão autonomia para se organizar política e administrativamente. Isso significa que o Município é capaz, através de uma lei (autonomia política), de organizar os órgãos e entidades da administração direta ou indireta respeitando as limitações constitucionais (autonomia administrativa). São exatamente essas autonomias que permitem a inovação institucional democrática local, como a criação de órgãos da administração direta, a exemplo dos Conselhos Municipais, que contam com jurisprudência pronunciando-se no sentido de que estes “pertencem à estrutura do Poder Executivo” (AVRITZER, 2006, p.39).

Em outra análise ao art. 21 da CF/88, percebe-se a posição privilegiada da União em relação aos outros membros da federação. O artigo estipula as competências específicas da União, entre elas a de legislar sobre direito civil, comercial, penal entre tantos outros, ou seja, aos Estados-membros e aos Municípios é vedado legislar sobre condutas penais ou de responsabilidade civil.

Porém, mesmo com estes descompassos entre os entes da federação, é possível considerar que a descentralização político-administrativa é uma das características marcantes do federalismo brasileiro na medida em que as atribuições

próprias dos entes federativos não se originam de um poder central, mas da própria Constituição (DI PIETRO, 2004, p.349).

Neste tipo de descentralização, os vínculos que porventura existam entre os entes federativos são diferentes do vínculo hierárquico, ou seja, no que se refere às atribuições originais, não há subordinação de um ente em relação a outro (MELLO, 1997, p.97).

Essa é a questão-chave: a descentralização político-administrativa transfere as relações entre os diversos entes federativos para outras esferas que não a hierárquica.

Sob esta perspectiva, o problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos (ABRUCIO e COSTA, 1998, p.19).

As relações federativas do Estado se pautam pela cooperação e competitividade, sendo possível pensar “as relações intergovernamentais no federalismo como um problema de ação coletiva, diante do qual mais de uma resposta é possível” (ABRUCIO e COSTA, 1998, p.21).

Outras competências, além da autonomia político-administrativa, também tiveram um papel fundamental para o estabelecimento dos Conselhos Municipais. Entre elas se destacam: a instituição da gestão local de fundos federais e a competência do Município para gerir as políticas urbanas.

Os Conselhos Municipais originários de uma inovação institucional da Constituição Federal de 1988 foram

tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais (TATAGIBA, 2002, p.50).

Dentre estas políticas sociais se destacam a da assistência social (Lei Orgânica da Assistência Social), a da saúde (Lei Orgânica da Saúde), a da proteção à criança e ao adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a da política urbana (Estatuto da Cidade).

Todas essas políticas e respectivas legislações instituíam como necessário o princípio da participação popular, o que representou ganhos para os movimentos sociais. “Cada uma dessas legislações estabeleceu a participação de uma forma diferente, mas a partir dos anos 90, essas formas de participação ficaram conhecidas como Conselhos” (AVRITZER, 2006, p.38).

Segundo Tatagiba (2002, p.51) a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) foi “resultado de uma intensa mobilização social que teve início em São Paulo, em meados de 70, ganhando visibilidade nacional no início dos anos 90” e possui, no art. 198 da Constituição Federal de 1988, a definição de suas diretrizes.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; (...) III - participação da comunidade.

O inciso III do artigo 198 estipula a participação da comunidade na organização do sistema. Desta maneira, buscando aliar essa participação a uma forma mais efetiva de controle do repasse de recursos federais, sem, no entanto, colocar em cheque a autonomia do município concedida pelo pacto federativo, os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estipularam que esses recursos seriam repassados através de um fundo (Fundo de Saúde) gerido por um Conselho (Conselho de Saúde).

Atos das Disposições Constitucionais Transitórias Art. 77. (...) III – (...) § 3º. Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

A Lei Federal de nº 8.142/90, específica do setor e produzida para reger o Sistema Único de Saúde (SUS), também manteve o formato dos Conselhos.

Lei Federal nº 8.142/90

Art. 1º. (...)

§2º. O Conselho de saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política pública de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.

No mesmo sentido, é possível encontrar, na CF/88, no artigo 88, referente à política de proteção a criança e adolescência, e no artigo 204, relativo à política de assistência social, o princípio da participação:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

(...)

II – criação de Conselhos Municipais, estaduais e nacional da criança e do adolescente. Órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

(...)

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

(...)

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

É certo que os Conselhos não precisam estar vinculados a um fundo federal, ou de qualquer outro tipo para existir, visto que o Município possui autonomia administrativa. Porém, foram os Conselhos que se ligaram a fundos, principalmente os de saúde e de assistência social, que serviram para a expansão do modelo nas

mais variáveis áreas temáticas, como a da proteção ao patrimônio cultural, turismo, carnaval, meio ambiente, transporte, entre outros.

Já para Arretche (1999), o processo de descentralização no Brasil não decorre simplesmente da Constituição de 1988 e nem apenas da descentralização fiscal. A adesão do nível de governo, que passará a desempenhar as funções que – pretende-se – sejam transferidas, é um suposto para a mesma. A prerrogativa da adesão torna necessárias estratégias de indução que dão ao processo de descentralização no Brasil uma dimensão de barganha federativa, na qual as desigualdades regionais e as insuficiências locais são fatores importantes.

A autora afirma que a associação positiva entre descentralização e democracia está fortemente marcada na literatura sobre o tema, pressupondo que “a escala ou o âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinados conteúdos do ideal democrático” (Arretche, 1996, p. 46). Os municípios dotados de efetivo poder poderiam representar um incentivo à participação política enquanto corretivo à democracia participativa. A participação da sociedade civil nas decisões públicas minimizaria o patrimonialismo e o clientelismo.

Segundo Kerbauy (2001, p.55),

A transferência do poder decisório aos municípios implica, por um lado, em responsabilidade e participação na estrutura do poder local, por outro, em processos de modernização gerencial da gestão pública. Essas duas dimensões da descentralização entre níveis de governo impactam fortemente as estruturas tradicionais do poder local. Por outro lado, as diferenças regionais na constituição dessas elites locais funcionam como balizadoras desses impactos.

Nos estados e municípios onde as elites locais tiveram maior capacidade de renovação e onde a exposição à competição política interferiu nas relações clientelistas, a descentralização encontra mais espaço para sua implantação, principalmente nos aspectos referentes à autonomia decisória. Já nos estados e municípios onde a política continua marcada pelo clientelismo e pela pouca capacidade de renovação de suas elites políticas locais, a superposição de papéis e responsabilidades na divisão de funções entre governos interfere na autonomia decisória dos municípios, em especial na alocação de recursos em políticas públicas locais. (KERBAUY, 2001)

Para reforçar este argumento sobre às dificuldades da descentralização, Melo (1996) aponta para a fragmentação institucional que tem caracterizado o Brasil nos últimos anos com a criação de um grande número de municípios; a porosidade do governo local em relação às suas elites, que pode acarretar maior corrupção e clientelismo; e a baixa performance das burocracias locais, incapazes de prover satisfatoriamente serviços sociais.

Apesar do processo de descentralização no Brasil vir acompanhado de uma ênfase na participação - contemplado pela Constituição de 1988 e acentuado pela Lei Orgânica Municipal, promulgada em 1991, que consagrou a instituição dos Conselhos Municipais, - essa questão não está colocada ainda claramente para o poder local, que tem encontrado dificuldades em adaptar modelos participativos e modelos de gestão pública.

Mesmo os Conselhos se constituindo em órgãos institucionalizados “cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas” (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004, p.12), a legitimidade dos representantes da sociedade civil muitas vezes é questionada na medida em que representam determinados grupos de interesses, pois são eleitos em assembleias das quais participam cidadãos preocupados com a área de atuação do Conselho. (KERBAUY, 2001)

É importante ressaltar que não existe uma regra única para essa representação; os Conselhos podem ser paritários ou não, além disso, a definição de sua natureza – se deliberativa, consultiva ou fiscalizadora – não está claramente explicitada. Nos governos participativos, suas propostas passam pela constituição de Conselhos consultivos ou deliberativos setoriais. Nestes casos

Os Conselhos tendem a ser percebidos como instrumentos importantes para a promoção da descentralização administrativa, a ampliação da participação popular no processo decisório e a introdução de maior eficácia na implementação de políticas públicas. Sua função deliberativa ou consultiva, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas sugerem, no entanto, maiores ou menores chances de esses objetivos serem alcançados (BOSCHI, 1999, p.676).

Para Arretche (1999, p.12), em que pese a obrigatoriedade legal dos municípios de criar Conselhos Municipais nas áreas de saúde, educação e serviço social, proteção do menor e do adolescente, e trabalho, em outras áreas de políticas públicas essa decisão fica a critério do executivo local, ou seja, nas áreas onde não existem “estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas”, as iniciativas espontâneas dos governos locais são mais difíceis de acontecer. Tais discussões serão ampliadas na próxima seção.

4.2 – A Dinâmica dos Conselhos Municipais no Brasil

Os Conselhos Municipais podem atuar não só nas áreas onde a sua existência é requisito legal para o repasse de verbas federais (Assistência Social, Saúde, Criança e Adolescente e Educação), como também em outros setores de ação governamental como Patrimônio, Meio Ambiente e Esporte, por exemplo, tendo poder para formular propostas de políticas, programas, assim como para fiscalizar o setor ao qual está envolvido.

O formato dos Conselhos Municipais gestores, ao congregar elementos da autonomia da descentralização administrativa e da competência em inserir a participação popular na gestão das políticas públicas, com o objetivo de uma maior eficácia em sua implementação (CUNHA, 1997), fez com que, diante do panorama da redemocratização brasileira, os Conselhos fizessem parte de um conjunto de inovações institucionais que

(...) refere-se ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento das instituições democráticas, com vistas a permitir sua operação nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos da representação formas institucionalizadas de participação política, que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder. (AZEVEDO e ANASTASIA, 2000, p.03)

Dentre as características observadas nos conselhos e que são importantes para o atendimento das expectativas sobre tais órgãos, pode-se citar “a sua função deliberativa ou consultiva, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para

incorporar novas representações coletivas” (CUNHA, 1997, p.96). Estes atributos sugerem maiores ou menores chances de êxito para a resposta ao desafio da democracia. Sob essa perspectiva, a participação e a representação são as variáveis em torno das quais as demais questões gravitam.

Conceitualmente, os Conselhos Municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local (GOHN, 2001, p.11; AVRITZER, 2006, p.39). Segundo Di Pietro (2004, p. 428), órgão público é “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”. Por conseguinte, o resultado das deliberações dos Conselhos Municipais, produto da participação dos diferentes interesses inseridos na arena de discussão, passam a ser considerados como vontade do próprio Estado.

Assim, se os Conselhos gestores são órgãos públicos, estes como conceitua Bucci, são (2002, p.329), “órgãos públicos de natureza *sui generis*”, uma vez que, apesar das atividades dos Conselhos ocorrerem em um contexto sócio-político de descentralização, eles acabam inseridos em outro processo, o de desconcentração, por meio do qual há a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, organizada hierarquicamente. “As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros” (DI PIETRO, 2004, p.349).

Ainda assim, Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) alertam para os riscos decorrentes deste processo, sendo, o mais crítico, a possibilidade do Conselho Municipal se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo municipal.

Outra preocupação, segundo Nunes e Anastásia (2006), se refere às maneiras de se estabelecer as entidades como partes integrantes dos Conselhos. Para os autores “quanto mais consensual e democrática for a representatividade, menos distorções ocorrerão na representação política”. A representatividade é uma garantia de que as decisões coletivizadas no Conselho serão legitimadas, caso contrário os setores prejudicados buscarão alternativas para a consecução dos seus objetivos. Dentre as maneiras mais comuns de promover esta integração das entidades aos Conselhos, encontra-se:

- Pela lei – Neste caso, ocorre uma rigidez na formação do Conselho em função da impossibilidade de alterar a estrutura salvo por decreto. Mesmo formulada de maneira democrática, a lei limita a ampliação da representação, além de potencializar a possibilidade do uso do assento para fins que fujam dos interesses da representação do setor ao qual está ligado;

- Por plenária – A ampliação do debate possibilita o aumento do número de representações, podendo funcionar como uma forma de controle mais efetivo sobre as atuações das entidades;

- Escolha do prefeito – A forma menos democrática e mais suscetível a cooptação em função da possibilidade do prefeito só escolher entidades que se submetam a ele;

- Escolha mista – Pode proporcionar um atendimento aos casos particulares de maneira mais criteriosa, por exemplo, incluindo na representação alguma entidade excluída a priori.

O importante nestes casos é que se perceba que a melhor forma de escolha será aquela que melhor consiga promover um elenco de entidades dos setores da sociedade ligados ao tema do Conselho que proporcionem a maior representação possível.

Este cenário sinaliza que a simples existência dos Conselhos não garante a sua eficácia. A promoção da experiência de participação e de gestão democrática das políticas públicas, no âmbito local não é conseqüência natural da implantação dos Conselhos. É fundamental que se perceba com clareza as dificuldades para a consolidação de espaços públicos verdadeiramente participativos.

Estas dificuldades se justificam nas palavras de Teixeira (1999) referentes ao novo cenário democrático que exige cautela, pois “o coronelismo acaba se adaptando às novas estruturas gerenciais e às novas exigências democráticas, prevalecendo firme, sobrevivendo aos novos tempos políticos”. Ao longo do tempo as práticas políticas participativas na vida pública assumiram diversos matizes no processo de interlocução Estado-sociedade civil, a partir dos comportamentos políticos que também oscilavam entre processos de cooptação e representação democrática.

Desta forma, é importante atentar para os desafios encontrados para a efetivação dos Conselhos Municipais, que passam por questões que se relacionam à sua concepção e forma de implantação. Em alguns casos, esta efetivação pode ocorrer por pressão do Ministério Público e/ou juizados especiais, em outros, a própria sociedade civil organizada, a mobilização do Executivo local ou a combinação dos dois. Ou ainda questões relacionadas ao engajamento da sociedade para um papel efetivo de fiscalização e controle, num contexto democrático, na definição das prioridades na distribuição de recursos públicos. Porém, na maioria dos casos, trata-se de um engajamento instrumental, impulsionado pelo Executivo municipal com foco no recebimento de recursos públicos.

No último levantamento do IBGE (2009) relativo aos Conselhos Municipais existentes, percebeu-se que as áreas de Assistência Social e Saúde e são as que possuem o maior número de Conselhos (Quadro 1), pois além de serem objeto de políticas públicas que devem ter cobertura universal, fazem parte das políticas setoriais cuja descentralização para o nível de governo local é cada vez mais estimulada pelo próprio governo federal e para as quais o repasse de recursos, via fundo federal, pressupõe a criação de Conselhos. Daí ser esperada a grande frequência nestes setores específicos.

Desta maneira, a partir da constatação de que os repasses de recursos públicos federais são importantes para a criação/funcionamento dos Conselhos Municipais, surge uma tendência de estímulo a ações instrumentais, realizado via estado e municípios a partir dos repasses de parte do ICMS². Assim, alguns Estados têm criado leis que instituem esta vinculação com destaque para as áreas de meio ambiente e patrimônio cultural.

² A legislação constitucional determina que a participação dos Municípios no repasse da arrecadação do produto do ICMS será de 25%. A alocação desses 25% será realizada da seguinte forma: três quartos, no mínimo, devem obrigatoriamente seguir o que estabelece o inciso I, do parágrafo único do art. 158 da CF, ou seja, respeitar o valor adicionado fiscal (VAF). Caso a lei estadual não mencione como se deverá ser alocado o restante do montante de 25% da arrecadação, este deverá ser repassado na sua totalidade, conforme estabelece o inciso I, do parágrafo único do art. 158 da CF. Todavia, a lei estadual poderá alocar um quarto do repasse, segundo outros critérios que não o (VAF), mas reitere-se que apenas se estiver estipulado na Lei estadual relativa ao ICMS.

Quadro 1 – Número de Municípios com Conselhos Municipais de Assistência Social, Saúde, Direitos da Criança e Adolescente, Educação e Meio Ambiente – 2009

NÚMERO DE MUNICÍPIOS	CONSELHOS				
	Assistência Social	Saúde	Direitos da criança e adolescente	Educação	Meio Ambiente
5.565	5.526 (99,3%)	5.417 (97,3%)	5.084 (91,36)	4.403 (79,1%)	3124 (56,13%)

Fonte: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009

No caso do Patrimônio Cultural, na única pesquisa quantitativa comparada sobre a municipalização de política desta área entre os estados da federação brasileira realizada pelo IBGE (Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros), em 2006, ficou demonstrado que do total de 741 Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural existentes no Brasil, 517 ou 69,7% se encontravam em Minas Gerais. Há um consenso por parte dos atores desse campo que a municipalização da política de patrimônio obteve sucesso, sobretudo, pelo uso do instrumento de repasse fiscal que se convencionou a chamar de ICMS Cultural. (AZEVEDO E LIRA, 2011)

Outro exemplo neste sentido diz respeito ao salto de crescimento dos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil, hoje figurando em quinto lugar em relação à quantidade de Conselhos. Em 2001, o número de Conselhos nesta área era de 1.176 e em 2009, 3.124 (Quadro 1). Ou seja, um crescimento de mais de 100% em oito anos. A explicação é similar a *performance* da política de patrimônio em Minas, nos últimos anos também surgiram práticas de repasse de ICMS para políticas de meio ambiente que em alguns lugares ficou conhecida como ICMS verde.

Nesse sentido, se há determinação legal para a criação e funcionamento de Conselhos, a fim de se obter determinada verba, as chances de se encontrar Conselhos que tratam do assunto é muito maior. Conselhos que gerem verbas federais como é o caso da saúde, assistência social e educação possuem uma porcentagem bem maior de existência. Já no caso dos Conselhos de Política Urbana, como não é comum ocorrer qualquer fundo vinculado a eles, o seu número é muito baixo. Como visto em Olson, o emprego de incentivos seletivos faz com que

umentem as probabilidades das pessoas, nos grandes grupos, contribuírem para a obtenção dos bens públicos

Outra questão importante a ser observada é a de que mesmo com os artifícios criados para gerar um aumento do número de Conselhos a sua simples existência não garantirá a sua eficácia. Neste contexto, Avritzer (2007, p.49) explana que não se pode considerar de “olhos vendados” a relação entre a institucionalização dos Conselhos e uma melhora efetiva nas condições de vida da população. Ainda existem discussões sobre a pressão real que os Conselhos são capazes de exercer na definição da agenda, e se eles realmente promovem o acesso geral da sociedade à discussão deliberativa. Além disso, não existe uma relação comprovada entre participação e redução da pobreza.

No tocante à relação entre Conselhos e democracia participativa, Tatagiba (2002) diz que a alocação dos recursos de forma eficiente depende da participação da sociedade como ator deliberativo desta questão. A autora complementa sinalizando a existência de uma tendência clara de elitização dos conselheiros, em que grande maioria está ligada profissionalmente ao setor público. Os conselheiros direcionam-se estrategicamente para as áreas onde sabem que suas demandas serão ouvidas e entram na disputa por elas, ainda mais quando articulados com outros instrumentos de pressão, por exemplo, ao Legislativo.

Tatagiba (2002) diz ainda que os conselheiros da sociedade civil apresentam dificuldades em compactar os interesses de uma sociedade plural em um espaço aberto, mas restrito, além de lutarem contra a resistência do Estado em abrir mão de poder de deliberação. Inclusive, são os atores governamentais quem ditam os interesses temáticos, mantendo a centralidade no Estado e mantendo os conselheiros da sociedade civil como consultivos, como uma maneira de legitimar suas próprias proposições. A autora ressalta que praticamente não existe debate entre os dois setores do Conselho (governo e sociedade civil) e que apesar dos Conselhos representarem um grande avanço para a abertura à participação da sociedade, hoje seu poder está mais centrado no controle social do que na proposição de políticas. Esta questão, em boa medida, se confirma com as pesquisas em Campos.

4.3 – Cultura Política e Cooptação no Brasil

Estas dificuldades nas relações entre os atores dos processos políticos não é exclusiva dos Conselhos, mas de todos os canais democráticos locais e impactam significativamente na qualidade da democracia. Este cenário sinaliza que a descentralização política apesar da aproximação entre governo e sociedade civil apresenta problemas como os apontados por Nunes (1996, p.34), que indica que esta “proximidade do poder é no mínimo ambígua, pois é também o lugar da reprodução do poder discricionário das oligarquias”.

Desta forma, com a análise do contexto histórico político brasileiro é possível perceber que a maneira como a relação entre Estado e Sociedade civil se estabelece, sendo muitas situações pautadas pela troca de favores, possui uma raiz cultural. O patrimonialismo, fenômeno que se encontra presente na história do país, se tornou mecanismo de cooptação ao fazer de um serviço que deveria ser público se transformar cada vez mais em interesse privado. Fato que teria, segundo Cunha (2006), contribuído para o “atraso” da sociedade brasileira, pois as estruturas teriam sido reforçadas quando o Estado Português se fixou no solo americano. O que se tem, então, é um contraste entre o moderno e o arcaico, entre a tradição e a mudança que se configura na base da organização dos partidos e também nas orientações dos discursos políticos no Império.

Esta herança cultural é proveniente do largo período em que o país viveu ao sabor dos desígnios das elites rurais que dominavam o cenário político durante o período colonial em que a autoridade dos senhores escravocratas era absolutamente inquestionável: “tudo se fazia consoante a sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica.” (HOLANDA, 2007, p.80).

Com isso, a autoridade do patriarca se dilatava, alcançando, além dos seus familiares, todos aqueles que viviam sob o seu domínio territorial (escravos, camponeses “agregados”, etc). A instituição família, nesse contexto, é que servia como molde ao exercício do poder e à organização da sociedade. E, segundo Holanda (2007, p.82), “a nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as

nossas atividades.” Desta forma, ainda segundo o autor, tem-se o predomínio, em toda a vida social brasileira, de sentimentos e valores ínsitos à comunidade familiar, de cunho particularista e antipolítico, ou seja, tem-se uma invasão do público pelo privado.

Apesar do processo de urbanização do país iniciado a partir da declaração da Independência, esta confusão entre o público e o privado não foi superada, mas continuou aumentando em função da ocupação dos cargos públicos pelos próprios aristocratas e seus dependentes que, transportados para as cidades, carregaram consigo “a mentalidade, os preconceitos e, tanto quanto possível, o teor de vida que tinham sido atributos específicos de sua primitiva condição.” (HOLANDA, 2007, p.82). Assim, toda a estrutura administrativa do país, mesmo durante o período republicano, foi formada por elementos intrinsecamente relacionados ao sistema senhorial do período imperial.

O que poderia ter funcionado como mecanismo auxiliar no combate dessas práticas era a importância do voto e as eleições livres, no entanto, na República Velha, em que se tinha o liberalismo como doutrina, esse pouco contribuiu para a instauração de direitos elementares da cidadania. As eleições não eram realmente livres para a maioria do povo, a maior parte dos eleitores ainda vivia no campo, e eram, por sua vez, facilmente controlados pelas elites locais. Além disso, as fraudes eleitorais eram recorrentes.

Segundo Holanda (2007, p.35), a democracia no Brasil importou os “costumes” da aristocracia rural e tentou dessa forma adequá-la a seus direitos e privilégios, lançando mão de meios que eram característicos do coronelismo como a falsificação dos votos e o controle dos eleitores, bem como contou com um sistema de reciprocidade, no qual se colocavam de um lado, os coronéis com seus currais eleitorais, e de outro, a situação política do Estado que tinha sob seu controle o “erário, os empregos, os favores e a força policial”.

Nesse contexto, o Estado adquire uma dimensão impessoal de ator político na troca clientelística com os coronéis, que por outro lado, lançaram mão da dimensão pessoal do seu poder local sobre as pessoas que estavam sob sua influência direta.

Leal (1997) foi quem melhor definiu o compromisso da política coronelista que esteve fortemente presente em toda Primeira República, resumindo-se em troca de favores entre o poder público, que estava fortalecido, e a decadente influência social e política dos chefes locais que se configurava na nova forma de manifestação do poder privado.

A “invasão” do público pelo privado que caracteriza o patrimonialismo, no caso brasileiro, se expressa, segundo Holanda (2007, p.48), por meio da “cordialidade”. O homem cordial é aquele que vê o público como uma extensão do privado, ou seja, vê no Estado uma ampliação do círculo familiar, uma “evolução” da noção de família. E é assim que, ao gerir o público, volta-se ao atendimento dos seus interesses particulares e/ou daqueles que ocupam posições privilegiadas dentro de seu círculo de relacionamento, a margem dos interesses objetivos que constituem a noção da “coisa pública”. Tendo as relações familiares/afetivas precedido a formação do espaço público, o simbolismo incorpora uma dimensão pessoal responsável por criar uma atitude instrumental sobre a política.

Desta maneira, a confusão entre o público e o privado promovida pelo homem cordial cria dificuldades do estabelecimento de importantes elementos para a construção da cidadania, como a igualdade de todos perante a lei, que torna complexa a efetividade do processo democrático e causa outros fenômenos na política brasileira como o clientelismo.

De uma maneira geral, o clientelismo, segundo José Murilo de Carvalho (1999, p.35) pode ser considerado como “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político sobretudo na forma de voto”.

Nunes (1999, p.22) diz que o clientelismo é “mais do que uma simples característica, é todo um sistema de redes que ocupam o lugar que o Estado não ocupa e que não tem presença”. No Brasil, o clientelismo está relacionado com uma rede personalista que envolve vantagens através do aparelho do Estado. As instituições acabam sendo “contaminadas” pelo “jeitinho brasileiro”. Essa realidade gera reflexão sobre os avanços e os atrasos que envolvem todo o sistema político. Segundo Nunes, o clientelismo no Brasil está relacionado ao atraso, ao periférico.

Grahan (1997), por seu turno, reflete sobre o lugar que ocupam as relações entre público e privado no Brasil durante o século XIX e indica a existência de uma aliança entre elite central e chefes locais, mediada pela patronagem. A estrutura da patronagem se dá pela troca de favores, empregos por votos, gerando uma rede de dependência. Segundo o autor, o clientelismo gerou no Brasil uma relação de ligação da política que se transformou na base de todo ato político. Essa percepção leva o autor a afirmar que o clientelismo gerou o Brasil.

Segundo Avelino Filho (1994), a prática política moderna se mostra mais competitiva e assegura sua manutenção substituindo os antigos laços de lealdade por benefícios materiais. Este pensamento se alinha ao de Carvalho (1999), que sugere que o clientelismo se adapta às realidades. Assim, ele significa uma relação de troca entre sujeitos que, por um lado, necessitam de algum tipo de serviço público, que não poderia ser obtido através do mercado, e, de outro, por pessoas que tem acesso às decisões que assegurarão ou não a realização desses serviços.

Essas práticas estão presentes no Brasil desde os tempos coloniais, nos quais se desenvolveu uma base institucional e uma cultura política baseada no patrimonialismo. E mesmo com todas as rupturas históricas, tais práticas se mantêm presentes no cotidiano sendo capaz de se adaptar a diversos sistemas políticos, inclusive à atual democracia. É importante observar que o poder político no Brasil é historicamente relacionado a oligarquias, assim como administração pública é vista como um privilégio do governante e existe o “costume” de se apropriar do que é público, como as instituições, além de escolher funcionários a partir das relações e o clientelismo como característica fundamental na relação entre Estado e Sociedade.

Essas relações clientelistas possuem como linha condutora as trocas de favores: por um lado, se tem a concessão de benefícios públicos, por vezes na forma de emprego e na solução de problemas particulares. Do outro lado, se tem o apoio político na forma de votos. Edson Nunes discorre sobre as várias “gramáticas”, ou seja, as várias relações entre o Estado e a Sociedade. Segundo o autor, a distinção dessas várias relações se estabelece entre as instituições formais, que estão presentes no sistema capitalista moderno e as periferias ou semiestruturadas como é o caso do Brasil.

Ampliando esta discussão, Schwartzman (1970, p.16/17) aponta que o sistema político brasileiro não foi formado pela simples representação de interesses

privados na esfera política, mas que havia uma forte esfera, a estatal, que tinha sido, historicamente, tão ou mais importante do que a simples representação de interesses privados. Este setor estatal era, na sua origem, patrimonial-burocrático, e que, na medida em que ele criava um sistema político com partidos, etc., este sistema operava por cooptação das lideranças que fossem surgindo na sociedade mais ampla.

Na análise de Schwartzman (1970), sempre houve, desde o Império pelo menos, uma tensão entre esta forma de fazer política, típica de sociedades de estados relativamente avantajados e capitalismo canhestro, e as formas pelas quais normalmente se pensa a política, baseada nos interesses privados que se articulam para colocar o setor público agindo conforme seus interesses. A discussão que existe está baseada em cálculos de quem perde e quem ganha com as diferentes alternativas, e não em uma análise do que é melhor ou pior para o país.

O autor reforça esta questão dizendo que a expressão “cooptação política” é sugerida para referir-se a um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo. A primeira condição necessária para a existência de tal sistema é que algumas pessoas e grupos sociais, previamente fora da arena política, tratem de participar dela e fazer-se ouvir.

Esse arranjo político tende a ocorrer nos sistemas políticos abertos, e não é uma peculiaridade brasileira. Por exemplo, na Europa Ocidental, a literatura política utiliza o termo “*enfranchisement* para referir-se ao processo de incorporação de grupos e classes ao sistema político” (BENDIX, 1996, p.27). Este termo não possui correspondência na língua portuguesa, mas apresenta uma conotação de aquisição de direitos ou maioria política. Esse problema de linguagem aponta para sua segunda condição de existência: a de que os que controlam o sistema político tenham meios para comprar ou, de alguma forma, incorporar esses esforços de participação, de tal maneira que sejam estabelecidos vínculos de dependência entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes. Assim, a participação política deixa de ser um direito e torna-se um benefício outorgado, em princípio revogável. (SCHWARTZMAN, 1970)

A cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais. Quando isso ocorre, posições

governamentais são buscadas não tanto como recursos para a implementação de interesses de tipo econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional. Isso significa que a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins relacionados à sua verdadeira função.

Uma vez que posições se tornam mais importantes que funções, o setor público tende, naturalmente, a inchar. Esse tipo de administração patrimonial tende a ser incompatível com participação política ativa e respostas governamentais eficientes a demandas da sociedade. Quando a necessidade o exige, no entanto, ela pode se prolongar na forma de estruturas político-partidárias que são organizadas, patrocinadas e conduzidas de cima para baixo, muitas vezes por processos de mobilização. (SCHWARTZMAN, 1970)

Essa condição implica que cooptação é um fenômeno moderno, que ocorre no Brasil basicamente a partir do pós-guerra, já que a mobilização limitada do período anterior fazia com que houvesse pouco, efetivamente, para cooptar. No panorama político atual local, no contexto de descentralização político/administrativa que concedeu mais autonomia e variados repasses de verbas aos municípios, tem-se, o cenário oposto, muito a cooptar.

Assim, é importante ressaltar que o Executivo Municipal que coordena os mecanismos decisórios participativos locais possuem, desta forma, poder para interferir por meio da cooptação impactando diretamente no conjunto de liberdades que asseguram o exercício dos direitos de cidadania, comprometendo o processo democrático. Na esfera local, quanto maior a cooptação maior a força política do governo, que terá mais recursos para manter o controle de suas bases. Esta questão contribui também na busca de respostas sobre o porquê de repetidas vitórias eleitorais dos partidos de governo em regimes desse tipo, chegando muitas vezes à perpetuação de um mesmo grupo político no poder por gerações.

Estes desafios da participação e representação no âmbito local podem ser ainda potencializados pelo que Piquet e Serra (2007) denominam de “O desafio da abundância”. Tratam-se de municípios que, fugindo à tendência da maioria das cidades brasileiras, possuem volumosas receitas municipais principalmente em

função de repasses de royalties e participações especiais advindas da exploração do Petróleo, como é o caso de Campos dos Goytacazes. A identificação do perfil deste Município bem como a análise das particularidades e características dos Conselhos Municipais de Campos serão tratadas no próximo capítulo.

5 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

5.1 – O Município de Campos dos Goytacazes

Campos dos Goytacazes pertence à Região Norte Fluminense, que também abrange os municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

O maior município fluminense tem uma área total de 4.040,6 quilômetros quadrados, correspondentes a 41,4% da área da Região Norte Fluminense. Os limites municipais, no sentido horário, são: São Fidélis, Cardoso Moreira, Italva, Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Espírito Santo, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Quissamã, Conceição de Macabu e Santa Maria Madalena e fica a aproximadamente 290 km da capital do Rio de Janeiro.

Segundo dados do IBGE (2010), a população de Campos é de aproximadamente 463.731 habitantes e conta com 303.065 eleitores. O Município é considerado a capital nacional do petróleo, pois a Bacia de Campos é responsável por mais de 80% da produção nacional de petróleo. Possui a maior indústria de cerâmica do Estado, além de ser o segundo maior produtor de cana de açúcar do Brasil.

O primeiro ciclo de crescimento, ocorrido no século XIX (1880 –1890), foi caracterizado pelo aumento da produção açucareira com base nas usinas a vapor. O segundo ciclo foi caracterizado pelo ganho de produtividade em virtude da consolidação de grandes plantas industriais – as usinas – em moldes capitalistas, que entraram em declínio no final do século XX. A partir da segunda metade do século passado, nota-se o início de um novo ciclo de crescimento econômico na região, impulsionado pelas atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos.

As receitas da indústria petrolífera têm contribuído de maneira significativa para a criação de novas perspectivas para a economia regional. Esta dinamização ocorreu principalmente a partir da promulgação da Lei 9.748/97 que institui o pagamento de “*royalties*” do petróleo. O Município vem recebendo anualmente uma

grande injeção financeira que o coloca numa situação marcada pela autonomia para realizar investimentos em políticas públicas, sobretudo no fomento às atividades econômicas. O quadro 2 mostra que, além de volumosos, os recursos vêm aumentando nos últimos anos.

Quadro 2 – Repasses de rendas do petróleo - período 2009-2011

Município/ANO	2009	2010	2011
Campos dos Goytacazes	R\$993.167.279,11	R\$1.016.017.941,20	R\$1.229.953.406,28
% de aumento relativo ao ano anterior	-	2,3%	21,05%

Fonte: Inforoyalties (2012)

Entretanto, indicadores sócio-econômicos revelam a persistência de um quadro marcado pelas grandes desigualdades na distribuição da renda, alta concentração da propriedade da terra, e por índices precários de qualidade da vida e bem-estar da maioria da população. Apesar do expressivo volume de recursos financeiros recebidos, “os empregos e renda gerados pela atividade petrolífera não estão alterando qualitativamente o quadro de desigualdades, tanto sociais quanto espaciais”. (CRUZ, 2005, p.51). Este cenário é confirmado por Givisiez e Oliveira (2007, p.161), que sinalizam que, apesar dos volumes de recebimentos de rendas do petróleo, os municípios “têm mantido bolsões de pobreza, excluindo contingentes populacionais significativos dos investimentos em capital humano que os capacitaria a participar de novas atividades”.

Esta abundância de recursos também se transforma em um desafio pois dificulta o pensamento e a criação de outras formas de desenvolvimento econômico em função da comodidade que traz os volumosos recursos. Assim o Município de Campos se torna um centro cada vez maior de disputas por grupos políticos que pretendem atingir ou se manter no poder e, para isto, utilizam-se de recursos dos mais diversos que acabam por gerar uma instabilidade política que compromete as ações locais. Este contexto de instabilidade e o cenário político de Campos serão tratados na próxima seção.

5.1.1 – O cenário político do Município

A história de Campos dos Goytacazes é marcada pelo cultivo da cana de açúcar, que trouxe para cidade a riqueza e a importância que ela passa a ostentar em meados do século XVII. O Município ocupou o posto de maior produtor de açúcar do país, dos tempos do Império até o século XX. À atividade canavieira devem-se os títulos de barões e coronéis do município, fazendo com que surgisse uma forte aristocracia agrária que passou a influir na política e no poder do Império. (PEREIRA PINTO, 2008)

Neste contexto, os coronéis da cana e senhores de engenho representavam poder e riqueza, fatores que os transformavam em representantes máximos da política local. O coronelismo³ que foi um fenômeno presente e marcante na história da política brasileira encontrou em Campos um terreno fértil para se desenvolver. Uma nova aristocracia desejava o poder político e a política se configurava em um meio para alcançar objetivos. Assim, a rede de relações se fazia importante, pois era por meio desta que o coronel movia seus esforços para se eleger ou eleger aquele que melhor atenderia aos seus interesses. Por outro lado, as pessoas comuns se colocavam ao lado da elite por entenderem que dessa maneira teriam algumas garantias e satisfeitas algumas necessidades.

Esta política paternalista criou fortes raízes na cidade, mesmo quando “os herdeiros dos coronéis do açúcar passaram a conhecer, de perto, as agruras da decadência”. Os coronéis se foram, enfraqueceram e perderam espaço no cenário político, no entanto, mesmo com o desenvolvimento e avanço que chegaram à cidade com o descobrimento do petróleo essas práticas não submergiram. (SOARES, 2004, p.25).

De acordo com Franco (2006), a democracia para ser considerada sólida precisa ultrapassar as práticas políticas aristocráticas. Historicamente estas práticas foram caracterizadas como oligárquicas e clientelistas. No entanto, para que a democracia tenha bases firmes supõe a superação destas. Em Campos dos

³ Segundo Leal, o coronelismo é um fenômeno que perpassa todos os níveis da política brasileira e onde se observa a decadência do poder privado e sua tentativa de manutenção e fortalecimento através do poder público. LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1997.

Goytacazes, segundo reflexão desse autor, as oligarquias foram superadas, mas as práticas clientelistas não.

Desta forma, a história política de Campos é marcada por acontecimentos que têm como pano de fundo o paternalismo. Os resquícios deste jeito de fazer política são visíveis ainda hoje na sociedade local que apresentou e apresenta, em diversos momentos, sinais de crise política com idas e vindas de prefeitos que têm seus mandatos interrompidos por acusações de mau uso do dinheiro público e corrupção. Além disso, a existência de determinados grupos que se mantêm no poder por muito tempo, utilizando de certos artifícios políticos que lembram as velhas práticas de outrora, dificultando a alternância de poder tão cara para a democracia.

Por mais de duas décadas, José Carlos Vieira Barbosa, conhecido “popularmente” por todos os campistas como Zezé Barbosa, dominou o cenário político de Campos, era considerado o chefe tradicional da política campista. Esteve à frente da prefeitura deste Município nos períodos de 1967/1970, 1972/1976 e 1983/1988. Antes de ser candidato a prefeito de Campos, Zezé Barbosa havia sido indicado por Heli Ribeiro Gomes⁴, para ocupar o cargo de subdelegado de polícia do então distrito de Guarus. Essas nomeações são significativas, pois desde o século XIX eram controladas pelas oligarquias locais e funcionavam com meios de exercício e manutenção do seu poder. No caso do cargo de subdelegado, a importância era ainda maior porque suas atribuições permitiam a uma única pessoa utilizar procedimentos sociais que estavam na base do poder oligárquico, ou seja, o favor e a violência. (FRANCO, 2006)

Segundo Leal (1997, p.47):

Por outro lado, aquele que pode fazer o bem se torna mais que poderoso, quando está em condições de fazer o mal. E aqui o apoio do oficialismo estadual ao chefe do município, seja por ação, seja por omissão, tem a máxima importância. Neste capítulo, assumem relevo especial a figura do delegado e do subdelegado de polícia. A nomeação dessas autoridades é de sumo interesse para a situação dominante do município e constitui uma das mais valiosas prestações do Estado com os chefes locais. Embaraçar ou atrapalhar negócios ou iniciativas da oposição, fechar os olhos à perseguição dos inimigos políticos, negar favores e regatear direitos ao

⁴ Heli Ribeiro Barbosa foi um influente usineiro que, após a morte de seu sogro, Bartolomeu Lysandro de Albernaz (que era deputado federal e também usineiro), deu início a sua carreira política e tornou-se um líder considerável dos anos 50 até os anos 70 do século XX.

adversário, são modalidades diversas da contribuição do governo estadual à consolidação do prestígio de seus correligionários no município. Mas nada disso, via de regra, se compara a esse trunfo decisivo: por a polícia do Estado sob as ordens do chefe situacionista local.

A ruptura, no entanto, se dá em meados de 1980, momento em que o Brasil vivia o processo de abertura democrática. Entre os anos de 1982/1988 e 1989/2004 houve um “reordenamento político partidário” em Campos dos Goytacazes, que constituiu um marco entre a tradicional classe política, que foi fortalecida durante o período da ditadura, e a classe política que se forma com o processo de redemocratização, tomando a frente da política municipal. (PANTOJA e PESSANHA, 2008, p.03)

O pleito de 1988 se configura um momento importante para a reflexão da política em Campos dos Goytacazes. Primeiro porque foi a primeira eleição vencida por Anthony Garotinho, que se tornou a principal liderança política local. Segundo porque foi a eleição que derrotou a classe que estava ligada a um jeito tradicional de se fazer política, de que a sociedade ainda não se recuperou.

Segundo Franco (2006, p.57), para melhor compreensão da mudança no cenário político de Campos, nas eleições de 1988, é necessário levar em consideração o contexto nacional, o processo de abertura democrática pelo qual passava o Brasil neste momento, como já mencionado anteriormente, e o fato do candidato vencedor ter conseguido do ponto de vista político, “*capitanear favoravelmente o clima de oposição ao conseguir o apoio explícito de Leonel Brizola, notória figura de oposição à ditadura militar*”. No entanto, o mesmo autor pondera ser necessário atentar também para os determinantes locais. Por conta de sua profissão e de sua origem social, o então, candidato Garotinho podia exaltar o seu não pertencimento às elites tradicionais, ao mesmo tempo em que podia vincular diversos dos seus oponentes a elas. Carvalho (1999, p.125) ao analisar a formação da política imperial diz:

O mais difícil era entrar. Um diploma de estudos superiores, sobretudo em direito, era condição quase *sine qua non* para os que pretendessem chegar até os postos mais altos. A partir daí vários caminhos podiam ser tomados, o mais importante e seguro sendo a magistratura, secundariamente a imprensa, a advocacia, a medicina e o sacerdócio.

Utilizando a análise de Carvalho e comparando com as profissões dos prefeitos de Campos dos Goytacazes durante o século XX, pode-se perceber que, desde o início do século, os prefeitos são em suma advogados e médicos, profissões elitistas de acordo com o autor⁵. Essa sequência foi interrompida por uma presença de engenheiros durante o período de 1937 a 1945. Fato que pode estar relacionado à preocupação de Getúlio Vargas, na época do Estado Novo, com uma administração mais técnica. Após esse período, volta-se a uma sequência de prefeitos médicos e advogados, que será interrompida pela vitória de Garotinho. O próprio deixava claro em sua campanha, a oposição a essa elite (FRANCO, 2006). O novo grupo que toma o poder passa a dominar a política municipal, por meio de uma política assistencialista, ele não rompe com os vícios do governo anterior e sim cria novos mecanismos para conseguir se perpetuar no poder (PANTOJA e PESSANHA, 2008).

O candidato eleito em 1988 não lançava mão das “*práticas sociais excludentes*” que estava presente na aristocracia campista. Tinha domínio da linguagem popular, experiência adquirida nos anos em que trabalhou como radialista em que comandava um programa com conteúdo popular e até mesmo apelativo. Essa maneira de se comunicar o colocava mais próximo às massas. (FRANCO, 2006)

No entanto, o que se segue após o pleito de 1988 é uma política baseada em um clientelismo moderno, impessoal. A ruptura política que se dá em 1988 é responsável pela superação do jeito tradicional de se fazer política, onde esta se baseava nas relações pessoais. O cenário atual é uma política com base na relação de pessoas com grupos ou entre os próprios grupos. O ápice dessa impessoalidade

⁵ As profissões vinculadas às leis e à medicina são tradicionais na política a nível internacional. Segundo Borsani (2012), elas foram, junto com a engenharia, das primeiras profissões universitárias a se consolidar e, portanto, dominaram e ainda dominam o perfil dos políticos, mas hoje, em menor medida.

está expresso na compra de votos. Fato que foi responsável por alguns afastamentos políticos na história recente da planície fluminense.

De acordo com Franco (2006), em Campos é possível identificar os dois tipos de política, a baseada no clientelismo impessoal, que estaria direcionado para as massas realizado por meio de políticas sociais públicas, como por exemplo, os programas como o Cheque Cidadão e as inúmeras contratações para prestadores de serviços para a administração. Já o clientelismo personalizado estaria direcionado, sobretudo para a classe média, por meio de nomeações para cargos de Direção de Assessoramento Superior.

Durante sua história recente, Campos viveu e ainda vive um momento de crise política, são intervenções judiciais como as que aconteceram nos pleitos de 2004 e 2006 e as sucessivas trocas de prefeitos. No período compreendido entre 2004 a 2008 a cidade teve cinco prefeitos. Esse contexto conturbado está ligado ao fato de que a política campista se configura numa disputa entre dois grupos que mantêm as mesmas práticas, “muitas delas não muito republicanas”. (SILVA, 2010, p.10)

O período que vai de 2004 a 2008 foi marcado pelo afastamento dos então prefeitos de seus cargos. Nas eleições de 2004, antes que os candidatos a prefeito e vice que foram eleitos assumirem o cargo, o então prefeito, Arnaldo Viana foi afastado do cargo pela Justiça e substituído pelo vice Geraldo Pudim que se tornara seu adversário político nessa época. No entanto, o prefeito afastado foi reconduzido ao cargo, por meio de uma liminar, em menos de 24 horas.

Outro capítulo da crise política vivida por Campos aconteceu em 2005, com apenas cinco meses de mandato, os candidatos a prefeito e vice, eleitos em 2004, foram cassados pela Justiça Eleitoral e as eleições foram anuladas, a acusação era a compra de votos. Na mesma sentença, outros três políticos campistas foram considerados inelegíveis por três anos. Entre eles estavam a governadora do Estado do Rio à época, Rosinha Garotinho, e o seu marido Anthony Garotinho; no entanto, essa sentença acabou sendo revista.

Nesse contexto, o presidente da Câmara, Alexandre Mocaiber, assumiu interinamente a prefeitura até as novas eleições de 2006, que disputou e venceu. Mas a instabilidade continuou: no início de 2008, o prefeito foi afastado sob

acusação de envolvimento com licitações irregulares, 14 pessoas acusadas de participarem do esquema foram presas e novamente a Prefeitura da cidade se viu na mão de mais um vice.

Em 2008, nova eleição e dois candidatos na disputa, de um lado o ex-prefeito Arnaldo Viana (PDT) e do outro, a ex-governadora Rosinha Garotinho (PMDB) que saiu com a vitória. Porém, o histórico de conturbação política baseado em acusações de corrupção, mau uso da máquina pública e de práticas clientelistas estava longe de encerrar. Em 27 de maio de 2010, a prefeita foi cassada pelo TRE-RJ e considerada inelegível por três anos juntamente com seu marido Garotinho, sendo acusados de abuso de poder de comunicação. Mas, em 15 de dezembro de 2010, o TSE determinou que Rosinha voltasse à prefeitura. Em 2012, a prefeita consegue a reeleição, mas o cenário de instabilidade continuou em função dos riscos de indeferimento da candidatura até as vésperas do certame.

Este relato sobre cenário político de Campos deixa clara a instabilidade política vivida por esse importante Município do Norte Fluminense, onde os principais agentes da política municipal são marcados por acusações de lançarem mão de práticas nada democráticas para angariar votos e se perpetuarem no poder.

5.1.2 – Um panorama geral sobre os Conselhos Municipais em Campos

No Plano Diretor, publicado em março 2008, identificam-se algumas diretrizes ligadas a uma proposta de fortalecimento democrático demonstrado pelo destaque concedido a criação de canais decisórios participativos, como explicitados na seção “Do exercício da Cidadania” (art.115):

- I - A promoção de oportunidades para o exercício da cidadania, visando maior comprometimento da população com as políticas públicas;
- II - A multiplicação dos meios para divulgação das práticas de planejamento e gestão e para a formação de uma consciência pública na população;
- III - A implementação de mecanismos de construção da corresponsabilidade, visando uma maior participação da sociedade em diferentes níveis.

O discurso democrático é percebido com foco na participação e na “formação de uma consciência pública na população”. Esta visão é ampliada registrando no art. 116 que a promoção de oportunidades para o exercício da cidadania será efetivada mediante:

- I - A garantia da participação da sociedade na formulação, planejamento e gestão das políticas públicas municipais, com o fortalecimento dos Conselhos existentes e a criação de novos Conselhos, como proposto nas demais Diretrizes Estratégicas;
- II - A instituição da prática de planejamento transparente, motivadora e estimuladora da cidadania, através da realização de debates, consultas e audiências públicas e de conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- III - O fortalecimento de iniciativas populares para apresentação de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Neste item, consta no Plano Diretor a proposta de fortalecimento dos Conselhos existentes e a criação de outros. Vale ressaltar que não existe no Município órgão com registro atual da quantidade de Conselhos Municipais existentes, mas por meio de uma pesquisa exploratória envolvendo sites institucionais, leis e documentos oficiais obtidos na prefeitura identificou-se em Campos 21 Conselhos regulamentados e/ou em funcionamento.

Quadro 3 – Conselhos Municipais existentes em Campos dos Goytacazes

CONSELHOS EXISTENTES
Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo
Conselho Municipal do Esporte
Conselho Municipal para a Inclusão Social da Pessoa com Deficiência
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
Conselho Municipal de Saúde
Conselho Municipal de Assistência Social
Conselho Municipal de Segurança Alimentar
Conselho Municipal de Educação
Conselho de Preservação do Patrimônio Municipal
Conselho Municipal de Cultura
Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Civil
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso

Conselho Municipal dos Direitos Difusos
Conselho Municipal de Gestão do FUNDECAM
Conselho Municipal do Trabalho e Renda
Conselho Municipal de Habitação e Saneamento
Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade
Conselho Municipal de Turismo
Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial

Outros itens que merecem referência são (PLANO DIRETOR DE CAMPOS, 2008):

- A proposta de criação de um centro de convergência para “uma maior interação e sinergia nas Políticas Públicas Municipais”;
- Os Conselhos deverão se reunir especificamente para debater sobre o orçamento municipal, “de modo a contribuir para o processo de gestão orçamentária participativa”.

Na prática observa-se outro cenário, diferente do apresentado no Plano Diretor. Campos, apesar de possuir um orçamento *per capita* expressivo, podendo ser comparado com o de algumas capitais e municípios de grande base produtiva do Brasil, não há indícios de que esta vantagem orçamentária em relação à média dos municípios brasileiros tenha se traduzido de forma significativa em melhor distribuição entre toda a população. Ou ainda, como preconiza o Plano Diretor, que as decisões públicas locais tenham a efetiva participação da sociedade. De acordo com pesquisa realizada por Terra, Oliveira e Givisiez (2007), “os investimentos públicos em obras, sejam obras de saneamento, pavimentação ou de construção de equipamentos públicos, realizados em três gestões municipais (1993-2004), não foram alocados em áreas sociais menos favorecidas, não produzindo efeitos positivos na estrutura de renda real do município⁶”.

⁶ Segundo os autores (2007), os setores censitários categorizados como área social baixa, por exemplo, tem a média de investimento decrescida em 151,70 R\$/per capita, na gestão 2000-2004, em relação aos setores censitários categorizados como áreas sociais alta, com alto nível de significância estatística (96%). Entretanto, na gestão 1993-1996 os setores censitários categorizados com status social baixo tiveram seus investimentos acrescidos em 109,07 R\$ per capita, com significância estatística de 99,86%. Ou seja, estatisticamente é válido afirmar que a gestão 1993-1996, período político em que as rendas petrolíferas eram pouco significativas e incapazes de gerar diferenças estruturais marcantes no município de Campos, os investimentos per capita em obras públicas priorizaram as áreas sociais de baixo status. Ao contrário é válido também afirmar que na gestão 2000-2004, com abundância de recursos provenientes dos *royalties* do petróleo, as áreas sociais de baixo *status* socioeconômico tiveram seus investimentos decrescidos em 151,70 R\$ per capita em relação às áreas de alto *status* socioeconômico.

Segundo Braga, Serra e Terra (2007), o monitoramento da aplicação dos recursos depende de alguns fatores:

a) Da vontade do próprio Executivo de dar transparência aos recursos, criando conta exclusiva para este fim ou adotando uma política de gestão por meio de fundos públicos;

b) Da vigilância da Câmara dos Vereadores, sujeita à cooptação pela grande capacidade financeira fruto da abundância de recursos;

c) Do engajamento da sociedade civil, também sujeita à cooptação seja por políticas assistencialistas ou atuação localizada de políticos;

d) Da atuação do Tribunal de Contas do Estado, que também esbarra na politização “do processo de feitura dos pareceres” para aprovação ou rejeição.

Outro fator relevante que poderia complementar esta relação de possibilidades de monitoramento dos investimentos dos recursos Municipais seria uma atuação efetiva dos Conselhos Municipais, desde que pudessem ser representativos e deter certa independência junto ao executivo municipal.

Neste caso, pode-se acrescentar como ponto crítico a capacidade política dos conselheiros, pois como se percebe na pesquisa de Coelho (2003) sobre o Conselho Municipal de Saúde de Campos na gestão 1997/2000, boa parte dos conselheiros não conhecem o regimento ou estatuto do Conselho. Notam-se casos ainda mais graves como o denunciado por um entrevistado na mesma pesquisa: “Deveria ter reuniões dos conselheiros à parte das reuniões do Conselho... deveria ter formação de conselheiros, tipo cursos... muitas pessoas fazem parte do Conselho sem saber o que é”.

A falta de entendimento de questões básicas para a participação, como a função principal do Conselho ao que está vinculado, é um fator que também impacta na efetividade dos Conselhos para uma proposta democrática como se evidenciou. Existe também a possibilidade de desestímulo em função de um sistema viciado como explicitado a seguir, relatado na pesquisa de Coelho (2003):

A sala em que o Conselho se reúne é uma sala com as cadeiras caindo aos pedaços. Isso talvez seja para mostrar que o Município não tem verba... Para dar credibilidade ao Conselho e para que os

conselheiros se sintam mais comprometidos é necessário mais que a vontade, é preciso que crie uma ambiente de trabalho... Você representa uma comunidade e quando percebe que a sua presença e voz não tem influência, que só está ali para legitimar coisas que não discutiu, passa a desinteressar.

Este cenário retratado na gestão 1997/2000 se repete em boa medida na gestão 2009/2012 de acordo com as análises da presente pesquisa. Os Conselhos, desta forma, não só não cumprem seus objetivos, como criam uma acomodação e sentimento de impotência em atores da sociedade com potencial de participação.

5.2 – Metodologia da Pesquisa

A pesquisa nos Conselhos Municipais de Campos ocorreu de novembro de 2010 a setembro de 2012. Um extenso período de tempo em função das dificuldades na localização e interface com os 21 Conselhos do município. No intuito de se atingir os objetivos da tese, foram realizadas pesquisas das seguintes naturezas:

- Exploratória – Não existe no Município órgão ou setor da Prefeitura que centralize as informações sobre os Conselhos. Desta forma, foram necessárias visitas a todas as secretarias e autarquias do Município no intuito de buscar informações sobre o número de Conselhos registrados e/ou em funcionamento;
- Documental – Esta pesquisa consistiu no levantamento e análise de documentos diversos referentes aos Conselhos tais como: leis, estatutos, regimentos, atas de reunião. Este material foi colhido nas Secretarias Municipais e nos próprios Conselhos pesquisados e permitiu classificar os órgãos por suas características (paritário, consultivo, deliberativo, etc.);
- Quantitativa - Aplicação de questionários, aos conselheiros municipais, visando identificar os perfis, percepções acerca de aspectos ligados a representação e participação, formação de grupos de interesse e engajamento cívico. O formulário utilizado baseou-se na pesquisa "Metrópole, Desigualdades Sócio-espaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Belém", realizada no âmbito do Programa de Apoio a Núcleos de

Excelência - PRONEX, MCT/ FINEP e possibilita que os resultados sejam comparáveis com os das demais cidades da pesquisa citada, pois todas adotam basicamente o mesmo questionário e a mesma metodologia;

- Qualitativa – Entrevistas semiestruturadas com 20 conselheiros, sendo 10 ligados ao Executivo municipal e 10 à sociedade civil, visando principalmente identificar a ocorrência e formas de cooptação na gestão dos Conselhos;

- Observação participante - Participação como ouvinte em reuniões, a fim de estabelecer como se dividiam os Conselhos em termos de grupos de interesses, assim como perceber a dinâmica dos debates e as deliberações.

5.2.1 – A caracterização do objeto de estudo

Dos 21 Conselhos registrados e/ou em funcionamento, 16 promoveram reuniões nos últimos 12 meses e 7 possuem o funcionamento precário dificultando a obtenção dos regimentos internos que demonstrariam algumas características importantes para a composição do quadro 4.

A quantidade de Conselhos em Campos supera em muito a média nacional divulgada pelo IBGE em 2001 que foi de 4,9 Conselhos por município com 26,9 mil no total. Não existe pesquisa atualizada sobre estes índices, mas com base na projeção de crescimento dos principais Conselhos do país (Assistência social, Saúde, Criança e Adolescente, Educação e Meio ambiente) na pesquisa IBGE 2009, estima-se que haja hoje no Brasil mais de 40.000 Conselhos apresentando uma média acima de 7 Conselhos por município. Ainda assim, Campos, com 21 Conselhos, possui quase três vezes mais Conselhos que a média nacional.

Apesar deste elevado número de Conselhos registrados e/ou em funcionamento, existem 7 que funcionam de maneira precária ou seja apresentam dificuldade de realização de reuniões, indisponibilidade ou inexistência do regimento interno e, em alguns casos, inacessibilidade dos representantes. Desta forma, a pesquisa de perfil dos conselheiros (questionário) não foi aplicada aos membros destes Conselhos. No entanto, os registros foram identificados por intermédio de pesquisas as leis publicadas no Diário Oficial do município.

Quadro 4 – Características dos Conselhos Municipais em Campos

Conselhos Municipais	Características dos Conselhos						
	Paritário	Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador	Realizou reunião nos últimos 12 meses	Com Fundo Municipal
Conselho Municipal de Assistência Social	X	X	X	X	X	X	X
Conselho Municipal de Saúde	X	X	X	X	X	X	X
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	X	X	X	X	X	X	X
Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo	X	X	X	X	X	X	X
Conselho Municipal de Educação	X	X	X	X	X	X	X
Conselho Municipal de Defesa do Consumidor		X	X	X	X	X	X
Conselho Municipal dos Direitos do Idoso	X	X	X	X	X	X	
Conselho Municipal do Esporte	X	X				X	X
Conselho Municipal de Cultura	X	X				X	X
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	X	X				X	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável		X				X	
Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial		X				X	
Conselho de Preservação do Patrimônio Municipal		X				X	
Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Civil						X	
Conselho Municipal de Gestão do FUNDECAM*						X	X
Conselho Municipal de Habitação e Saneamento*						X	
Conselho Municipal para a Inclusão Social da Pessoa com Deficiência*							
Conselho Municipal de Segurança Alimentar *							
Conselho Municipal do Trabalho e Renda*							X
Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade*							X
Conselho Municipal de Turismo*							
Total	9	13	7	7	7	16	11

OBS: *Os Conselhos possuem funcionamento precário e indisponibilidade de regimento.

Desta forma, são em número de 14 os Conselhos com funcionamento regular. Destes, 9 são paritários ou seja com equilíbrio numérico de membros originários de

entidades da sociedade civil e escolhidos por seus pares com membros de instâncias públicas especialmente o executivo municipal, configurando uma relação de representação mais democrática. Segundo Azevedo e Anastasia (2000), os Conselhos hoje existentes no Brasil são, na maior parte, paritários.

Destes 14 Conselhos em funcionamento, 13 possuem caráter consultivo e 7 são deliberativos, normativos e fiscalizadores. Do total dos 21 Conselhos, 16 realizaram reuniões nos últimos doze meses, sendo que em dois casos (Conselho Municipal de Gestão do FUNDECAM e Conselho Municipal de Habitação e Saneamento) se tratou de reunião eventual. Em apenas 7 ocorre o funcionamento efetivo do fundo municipal, apesar de haver registro em 10 casos.

Do total de Conselhos, apenas o Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Civil não é registrado apesar de funcionar regularmente. Apesar da aparente contradição, o motivo é que ele possui características de Conselho comunitário onde os gestores do batalhão de Polícia Militar e da Guarda Municipal recebem da população várias demandas sobre segurança pública. Apesar da informalidade, as reuniões são frequentes e registradas em atas e possui significativa participação (média de 25 pessoas por reunião).

5.3– Análise dos Conselhos Municipais em Campos

5.3.1- Perfil dos conselheiros

Em relação ao perfil dos conselheiros, dentre os 140 conselheiros⁷ pesquisados, 55% são homens e 45% mulheres. Mais da metade são casados e todos estão inseridos no mercado de trabalho. Quanto à religião, 60% se apresentam como católicos, 15% como evangélicos e 10% como espíritas. No quesito cor, 63,8% disseram ser brancos, 25,4% pardos e 8,7% negros.

⁷ Distribuição dos questionários por conselho: Educação – 10; Direitos da Criança e do Adolescente – 12; Assistência Social – 16; Desenvolvimento Sustentável – 18; Meio-ambiente – 20; Direitos da Mulher – 9; Defesa do Consumidor – 6; Patrimônio – 4; Direito dos Idosos – 13; Saúde – 17; Esporte – 11; Segurança – 4.

O gráfico 1⁸ demonstra a alta escolaridade⁹ dos conselheiros, 81,2% possuem graduação e/ou pós-graduação e 42,8% (Gráfico 2) declararam possuir rendimentos acima de R\$4.000,00. Os dados compilados de quatro capitais brasileiras (Belém, Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo) demonstram que 43,8% dos conselheiros recebem rendimentos acima de 06 salários mínimos. Acerca da escolaridade, a pesquisa realizada nessas capitais demonstrou que 43,9% dos conselheiros possuem uma alta escolaridade (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004). Ou seja, em termos comparativos, no quesito escolaridade, os conselheiros de Campos estão bem acima da média das capitais pesquisadas. Esta discrepância pode ser creditada ao Programa de Bolsas de Estudos da Prefeitura, que utiliza verba dos royalties do petróleo para prover educação superior e pós-graduação aos munícipes campistas. Especialmente no período de 2002 a 2008,, este programa apresentou cifras elevadas não demonstrando transparência quanto aos critérios de distribuição e somente no ano de 2004 repassou mais de R\$ 8 milhões beneficiando em torno de 4.000 alunos¹⁰. (BOLDES, 2005)

Ao observar as características pessoais dos membros dos Conselhos quanto a renda, constatam-se resultados similares a pesquisas anteriores¹¹ aplicadas em metrópoles brasileiras, que utilizaram o mesmo questionário, demonstrando que os conselheiros, via de regra, possuem uma maior renda, em relação à média da população. (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004).

⁸ Esclarecimento quanto aos gráficos: As perguntas apresentadas aos conselheiros aparecem nos gráficos com numeração correspondente a do formulário utilizado na pesquisa (anexo).

⁹ Escolaridade: a) baixa: até 1º grau completo; b) média: até 2º grau completo; c) alta: até pós- graduação.

¹⁰ Ao longo das pesquisas foi constatado que muitos conselheiros se beneficiaram deste programa de bolsas nos cursos de graduação e pós-graduação *Lato Sensu*.

¹¹ Pesquisa Metrôpoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana, coordenado pelo IPPUR/UFRJ, FASE, PUC/BH e PUC/SP, no âmbito do Programa de Apoio aos Núcleos de Excelência (Pronex) 1999-2001.

Gráfico 1 – Escolaridade dos Conselheiros Municipais em Campos

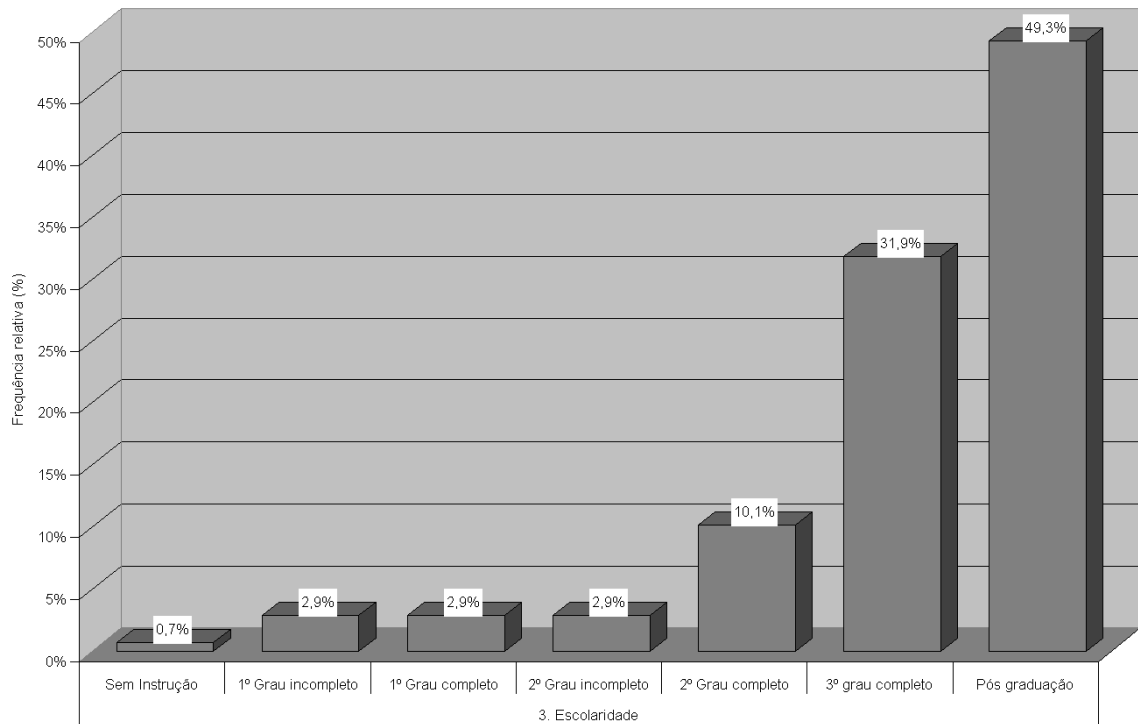
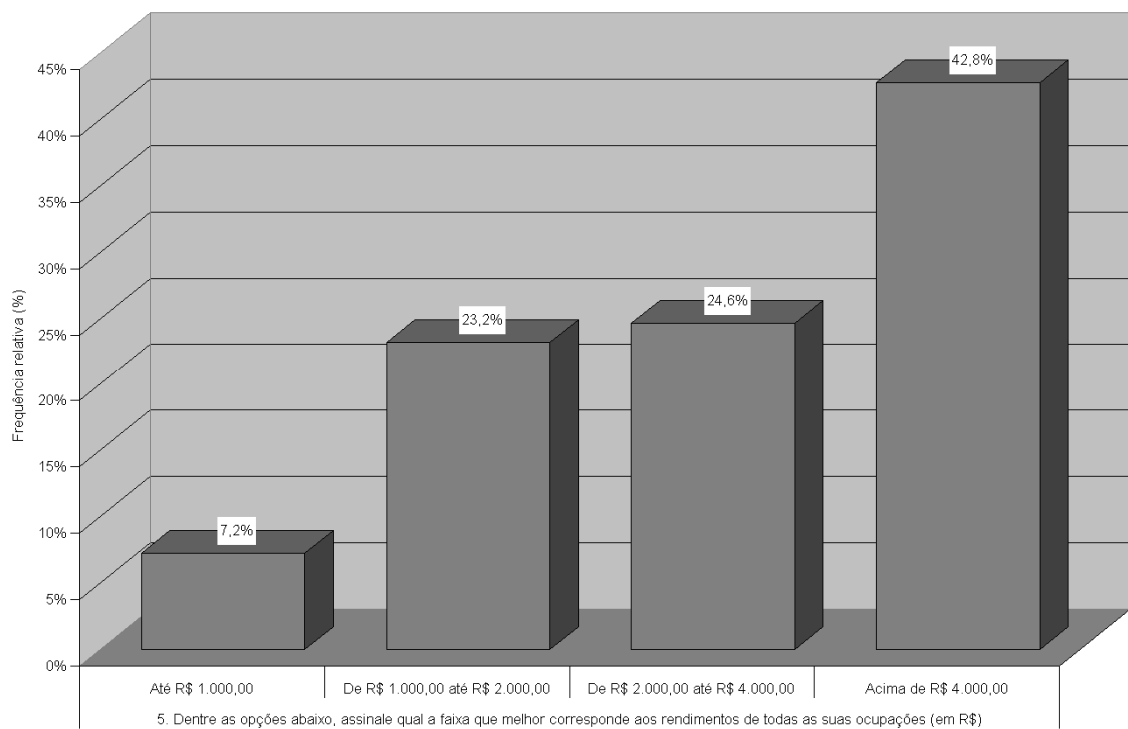


Gráfico 2 – Rendimentos dos Conselheiros Municipais em Campos



5.3.2 – Configuração e dinâmica de atuação

No que tange ao funcionamento, os Conselhos em sua maioria, por questões regimentais, deveriam se reunir ordinariamente uma vez ao mês, podendo ser convocado extraordinariamente quando necessário. Na prática, o que se constatou foram as dificuldades no atingimento de quórum para a ocorrência das reuniões. Os Conselhos com maior regularidade de encontros são os que possuem repasses de verbas federais (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, Educação). Este elevado grau de abstencionismo é considerado por Santos e Avritzer (2002) como uma das patologias da democracia, gerando dificuldades no cumprimento do efetivo papel dos Conselhos.

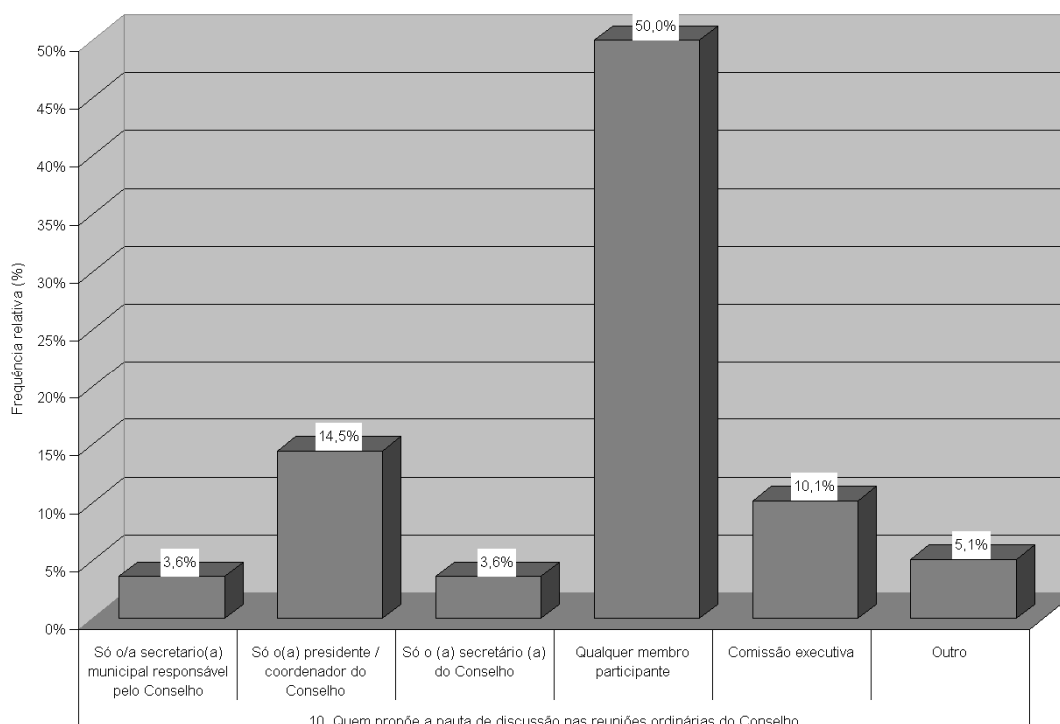
Este cenário relativo à não participação dos conselheiros nas reuniões contraria, de certa forma, o que diz Olson (1999, p. 39) sobre os pequenos grupos: “Independentemente da sua composição, grupos menores possuem custos de transação menores sendo mais eficiente que os grupos grandes”. Segundo o autor, o ponto mais importante no que se refere aos grupos pequenos no presente contexto é que eles podem ser perfeitamente capazes de promover-se de um benefício coletivo pura e simplesmente por causa da atração individual que o benefício tem para cada um de seus membros. Assim, não se trata de ganho econômico, mas social. Neste caso, pode-se entender o Conselho como um grupo formado por representantes de outros grupos, mas com interesse social comum referente à sua temática.

Outro caso grave identificado em alguns Conselhos se refere à ocorrência de reuniões inclusive com deliberações importantes mesmo com a ausência de quórum. Em um dos casos, quando questionado, com relação à irregularidade da situação, o presidente do Conselho respondeu com naturalidade que as assinaturas em ata de reunião de conselheiros ausentes seriam colhidas em outro momento. Desta forma, pode-se perceber características de cooptação e associar a um fenômeno político chamado por Abrucio (2002) de pacto homologatório, que consiste originalmente das relações clientelistas entre o Executivo e os órgãos legislativos e/ou deliberativos. No caso analisado, a certeza do presidente do Conselho relacionado à concordância dos ausentes (inclusive membros da sociedade civil) com as deliberações, além de grave irregularidade sugere a ocorrência deste pacto.

Outras situações críticas identificadas como o cancelamento de uma reunião ordinária de um Conselho em função de um compromisso de última hora do presidente que também é o secretário da pasta. A reunião ordinária é pré-agendada e por questões regimentais o vice-presidente assume a coordenação em caso de ausência do presidente, ou seja, não existia a necessidade de cancelamento da reunião e de prorrogar, desta forma, a deliberação de uma extensa pauta para mais 30 dias. Porém, percebe-se, como dito em Cunha (2006), uma herança patrimonialista que se tornou mecanismo de cooptação ao fazer de um serviço que deveria ser público se transformar cada vez mais em interesse privado.

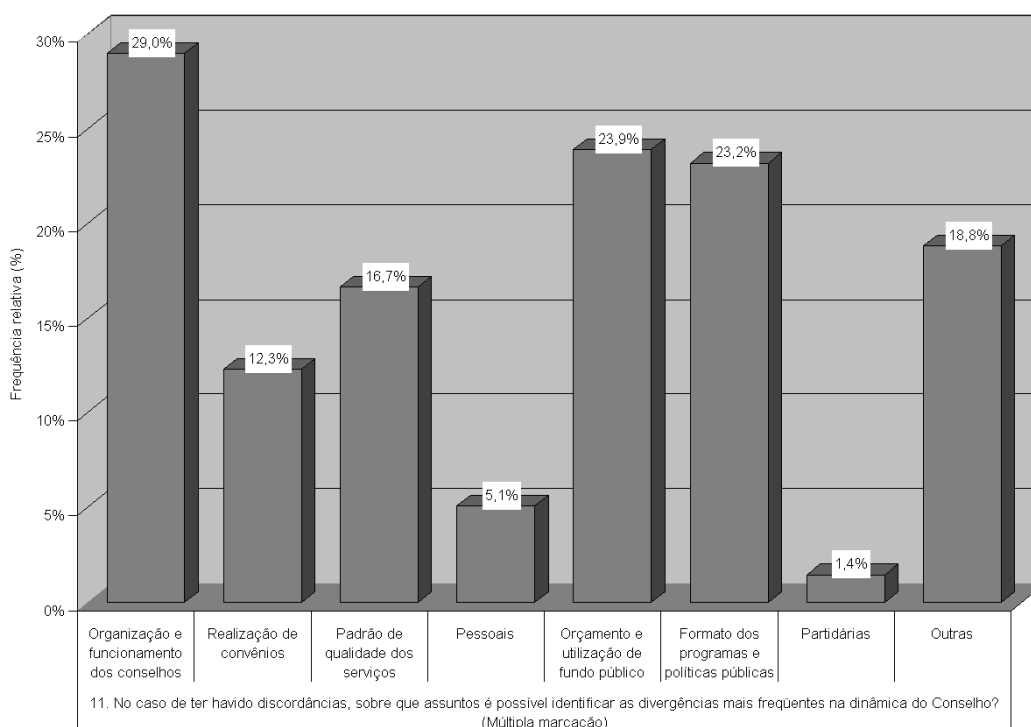
Ainda assim, a percepção de democratização do processo por parte dos conselheiros é significativa como demonstra o gráfico 3 no tocante a proposta de pauta de discussão nas reuniões ordinárias dos Conselhos, 50% alegaram que qualquer participante pode fazê-lo.

Gráfico 3 – Proposição de pauta para as reuniões ordinárias dos Conselhos



No entanto, o gráfico 4 demonstra que a maioria dos conselheiros quando perguntados sobre os motivos de divergências no interior dos Conselhos alegou que se trata de discussões envolvendo a própria organização e funcionamento do Conselho. Nas entrevistas, pode-se perceber mais apuradamente que invariavelmente encontra-se nas pautas de reunião proposta de reestruturação dos órgãos com a alegação de torná-los mais flexíveis viabilizando a ocorrência de mais reuniões diante do elevado abstencionismo já relatado.

Gráfico 4 – Divergências mais frequentes na dinâmica dos Conselhos



Um dos Conselhos em que a incidência destas discussões é mais frequente é o Conselho Municipal de Meio Ambiente, no qual a dificuldade na obtenção mínima de representações para o início das reuniões é regularmente discutida nas plenárias. A sugestão que ganha cada vez mais adeptos é pela diminuição do número de representantes para que se consiga com menor quórum viabilizar as reuniões. Este ajuste serviria também para selecionar de maneira mais criteriosa as entidades priorizando a vocação para as questões ambientais.

Neste contexto, vale ressaltar, mais uma vez citando Nunes e Anastásia (2006), uma preocupação que se refere às maneiras de se estabelecer as entidades como partes integrantes dos Conselhos. Para os autores, “quanto mais consensual e democrática for a representatividade, menos distorções ocorrerão na representação política” .

A representatividade é uma garantia de que as decisões coletivizadas no Conselho serão legitimadas, caso contrário os setores prejudicados buscarão alternativas para a consecução dos seus objetivos. Este enxugamento do Conselho pode representar um comprometimento da representação ainda que com o argumento do aumento da efetividade dos processos (agilidade e objetividade das discussões nas reuniões e facilidade para obtenção de quórum).

O importante nestes casos é que se perceba que a melhor forma de escolha será aquela que melhor consiga promover um elenco de entidades dos setores da sociedade ligados ao tema do Conselho que proporcionem a maior representação possível. Em última instância, numa visão democrática, não caberia aos próprios conselheiros deliberarem pela diminuição das representações no Conselho, mas promoverem uma discussão mais ampla na sociedade sobre a questão.

Apesar deste cenário, no quesito representatividade, os conselheiros em maioria consideram que as entidades são representativas. 68,8% consideram que as entidades e/ou organizações que compõe os Conselhos Municipais são razoavelmente ou muito representativas dentre os setores sociais de Campos (Gráfico 5).

No aspecto de quantidade de deliberações por reunião, apenas 16,7% dos conselheiros consideram o índice baixo denotando uma percepção de eficiência com relação ao funcionamento dos Conselhos conforme o gráfico 6.

Gráfico 5 – Representatividade das instituições que compõem os Conselhos

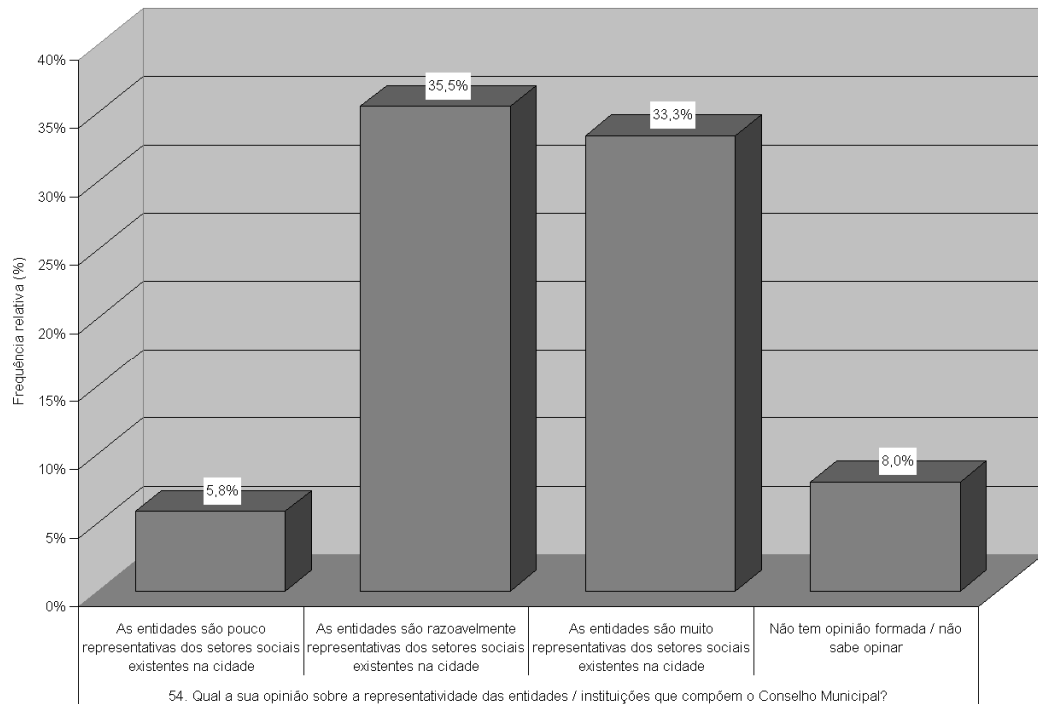
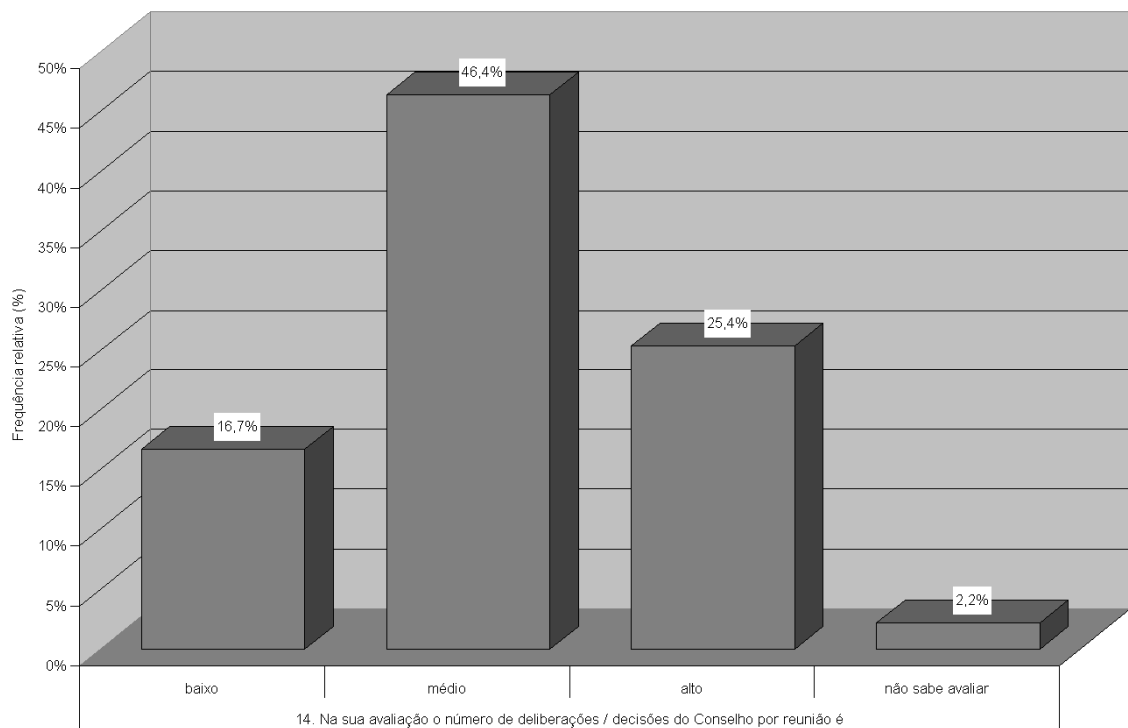
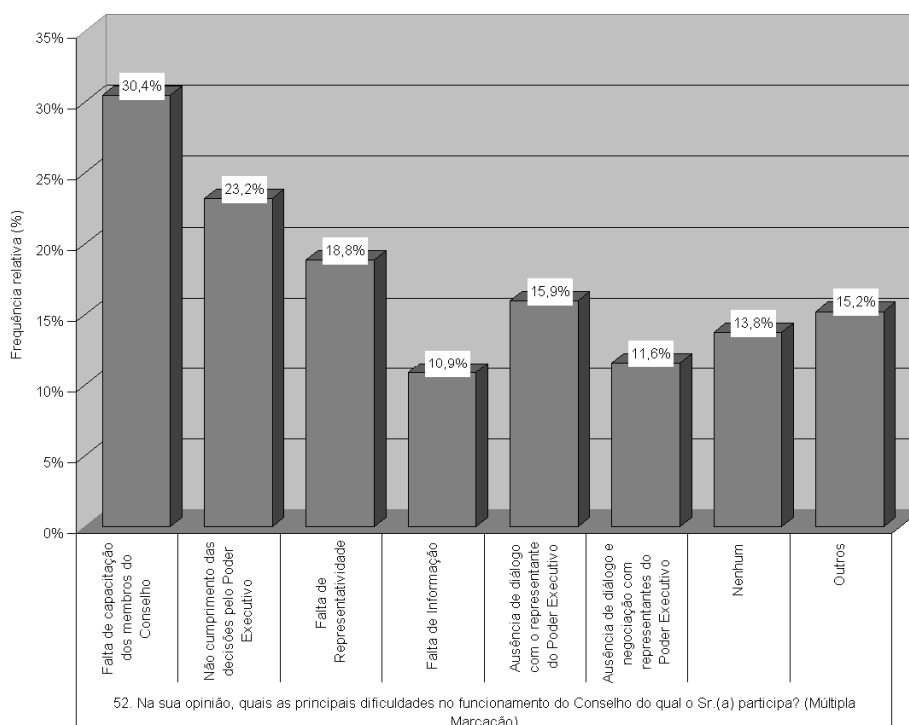


Gráfico 6 – Percepção sobre o número de deliberações por reunião



Porém, o funcionamento dos Conselhos na percepção dos conselheiros, apesar de eficientes apresentam dificuldades de naturezas distintas (Gráfico 7). 30,4% alegaram falta de capacitação dos membros, de fato em nenhum Conselho pesquisado constatou-se alguma sistemática para este fim. 23,2% disseram que as dificuldades de funcionamento estão ligadas à falta de cumprimento das deliberações do Conselho por parte do executivo municipal. Em dois Conselhos pesquisados, os próprios presidentes, que também eram os secretários municipais das pastas, responderam que as deliberações não influenciavam as decisões da Prefeitura. Nestes casos, nota-se que nem sempre a percepção positiva da funcionalidade dos Conselhos, por parte dos conselheiros, pode ser compreendida como sinal de efetividade do processo democrático, pois a decisão final relacionada a demandas públicas, em alguns casos, ainda encontra-se centralizada.

Gráfico 7 – Principais dificuldades de funcionamento dos Conselhos



Em um dos Conselhos com foco em política de igualdade, esta centralização é evidente. O órgão funciona como uma ONG em função da atuação militante da presidente que adotou uma estratégia no mínimo curiosa para aumentar o número de realizações dos encontros, as reuniões festivas, que consistem numa espécie de

confraternização, acompanhado de comidas e bebidas sob a condição de cumprimento das discussões da pauta do Conselho. Esta estratégia se alinha com a proposta dos incentivos seletivos em Olson, e percebe-se, no caso deste Conselho, uma certa funcionalidade, pois, segundo depoimento da presidente, teria sido a única forma de proporcionar quórum as reuniões.

5.3.3– A relação dos grupos de interesse dentro dos Conselhos

Uma primeira discussão a ser abordada referente a grupos de interesses ou grupos de poder dentro do Conselho é a observação da percepção dos seus membros sobre a existência ou não de um equilíbrio de forças entre a Prefeitura e os demais setores. Essa variável indica como os setores percebem a capacidade institucional de articular consensos via argumentação entre os diversos interesses e valores Executivo Municipal/Outros envolvidos na deliberação.

Esta percepção sobre os grupos de interesse encontra-se bem dividida: 45% consideram que sim e 55% diz que não (Quadro 5). O interessante é notar que dos que consideram não haver grupos de interesses no interior do Conselho quase 70% são ligados ao Executivo municipal. A maior parte dos representantes da sociedade civil (66%) não compartilha desse posicionamento, sinalizando um certo sentimento de dificuldade de participação, de defesa de seus interesses, e de formação de consenso com a prefeitura.

Quadro 5 – Identificação de grupos de interesses

Relações Institucionais		Executivo Municipal		Sociedade Civil		Total	
		%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Grupos de interesses	Existem	33,3	18	66,6	36	45	54
	Não existem	68,18	45	31,82	21	55	66

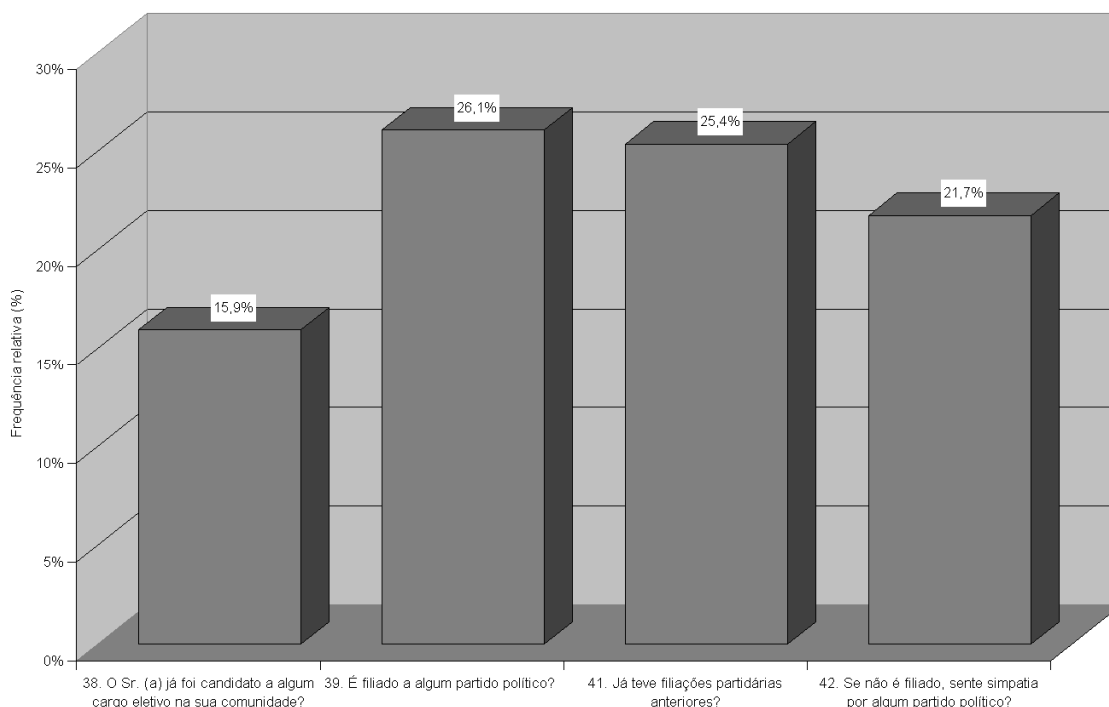
Além da divisão de percepção de interesses entre os membros da prefeitura e da sociedade civil. Outra situação recorrente identificada nas observações e entrevistas é a polarização dos debates, não só por questões políticas, mas também técnicas. Este fato ocorre não por omissão das demais representações, mas pelo teor específico das discussões que fogem ao conhecimento de muitos conselheiros reativando a tese da presença de instituições de natureza estranha a temática do Conselho fazendo com que fiquem alheias ao debate, levando a um desinteresse. Este panorama se aproxima da perspectiva de Schumpeter, em que o cidadão está excluído do processo democrático em que a dinâmica é ditada exclusivamente pela disputa entre elites. Assim, a democracia constitui apenas um conjunto de regras, procedimentos, instituições e condições dessa competição.

5.3.4– O engajamento cívico dos conselheiros

O Conselho pretende ser um instrumento de aprofundamento da democracia, portanto, se o espaço no qual funciona estiver inserido em uma rede social cívica, ou seja, se o Conselho for capaz de potencializar a densidade dos relacionamentos sociais que possuem os conselheiros, com base nos princípios da reciprocidade e da confiabilidade, a eficiência das deliberações tende a aumentar.

A cultura cívica entre os conselheiros pode ser considerada elevada em função do engajamento do representante com a sua instituição: a maioria (41,3%) participa da organização por mais de 5 anos, sendo que 53,6% exercem cargos de direção, ou seja, existe uma forte vinculação dos conselheiros às suas entidades. Cabe ressaltar que esses engajamentos não estão vinculados diretamente a atividades partidárias, uma vez que apenas 26,1% dos conselheiros são filiados a partidos políticos. (Gráfico 8)

Gráfico 8 – Engajamento cívico



Do mesmo modo, quanto às atividades cívicas (trabalho voluntário, greve, listas, manifestação de protesto), apenas 17,4% não participaram de nenhuma. A participação se deu, sobretudo, em reuniões com grupos locais (37%), em listas e abaixo-assinados (33,3%) e em manifestações de protesto (29%), como demonstra o gráfico 9.

Importa destacar que, para se verificar o rumo seguido pelo engajamento cívico, é preciso que esteja evidente em quem os conselheiros depositam a sua confiança para melhor defender seus interesses, como apontado no gráfico 10.

Neste quesito, é possível notar a fragmentação das escolhas. Os mais citados foram o prefeito com 34,1%, associação profissional com 26,1% e os vereadores com 22,5%. Este cenário sinaliza que não existe determinado setor que seja capaz de congregar todos os interesses do Conselho e também reforça a percepção dos diferentes perfis dos grupos participantes, pois dos que escolheram o prefeito 87,3% são ligados ao Executivo municipal e dos que escolheram a associação profissional 80,5% são da sociedade civil (Quadro 6). Neste quesito é possível notar novamente a alta concentração das escolhas em função da origem dos conselheiros denotando um claro alinhamento especialmente no caso dos representantes da prefeitura.

Gráfico 9 – Atividades cívicas

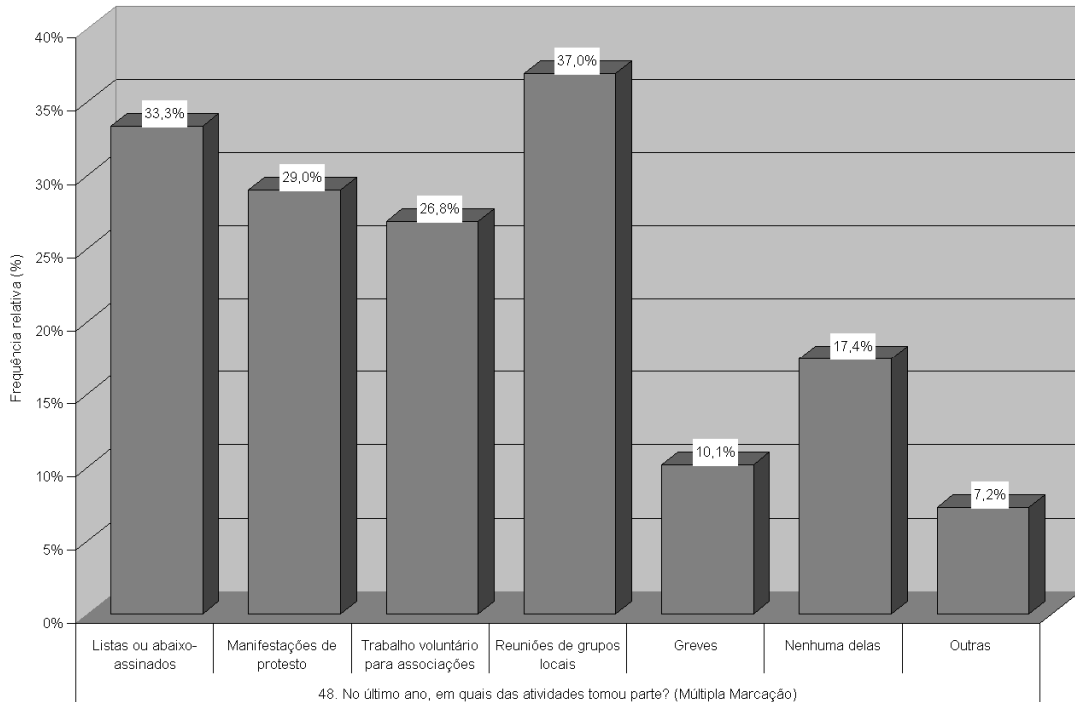
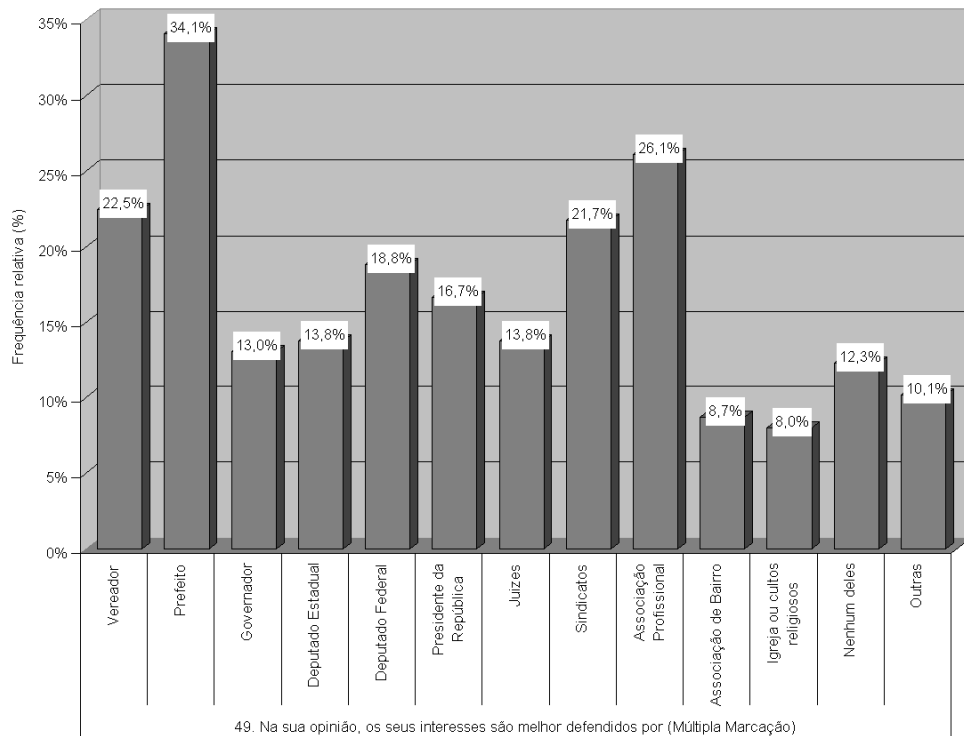


Gráfico 10 – Percepção sobre a defesa de interesses

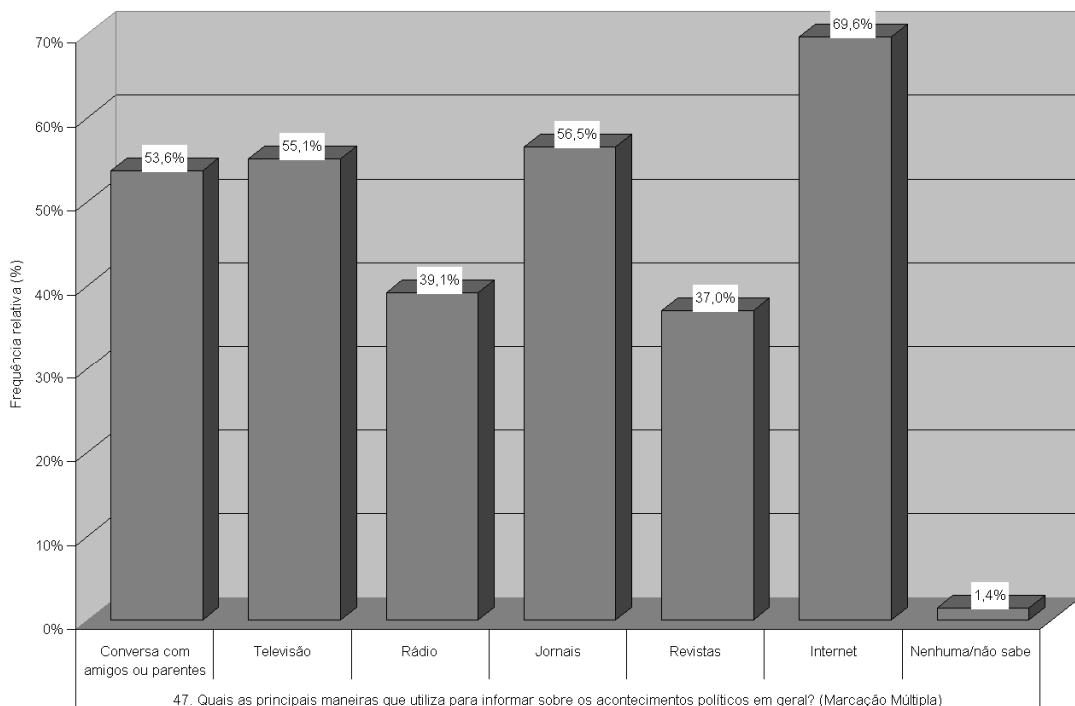


Quadro 6 – Percepção sobre a defesa dos interesses

Percepção sobre a defesa do interesse		Executivo Municipal		Sociedade Civil		Total	
		%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Quem melhor defende	Prefeito	87,3	41	12,76	6	34,1	47
	Associação Profissional	19,4	7	80,5	29	26,1	36

Em relação ao engajamento cívico, a forma como os conselheiros se mantêm informados é relevante. Vale lembrar que Putnam utiliza a leitura de jornais como um dos índices de comunidade cívica. Ao serem indagados sobre quais as principais maneiras que utilizam para se informarem sobre acontecimentos políticos em geral, as respostas mais pontuadas dos conselheiros foram: Internet com 69,6%; jornais com 56,5%; televisão com 55,1% e conversas com amigos ou parentes com 53,6% (Gráfico 11). Tal relação sinaliza certa amplitude na busca de informações sobre os acontecimentos políticos. Em um ambiente deliberativo, quanto mais conhecimento/informação possui um membro do Conselho, mais instrumentos e elementos podem ser manifestados nas suas argumentações.

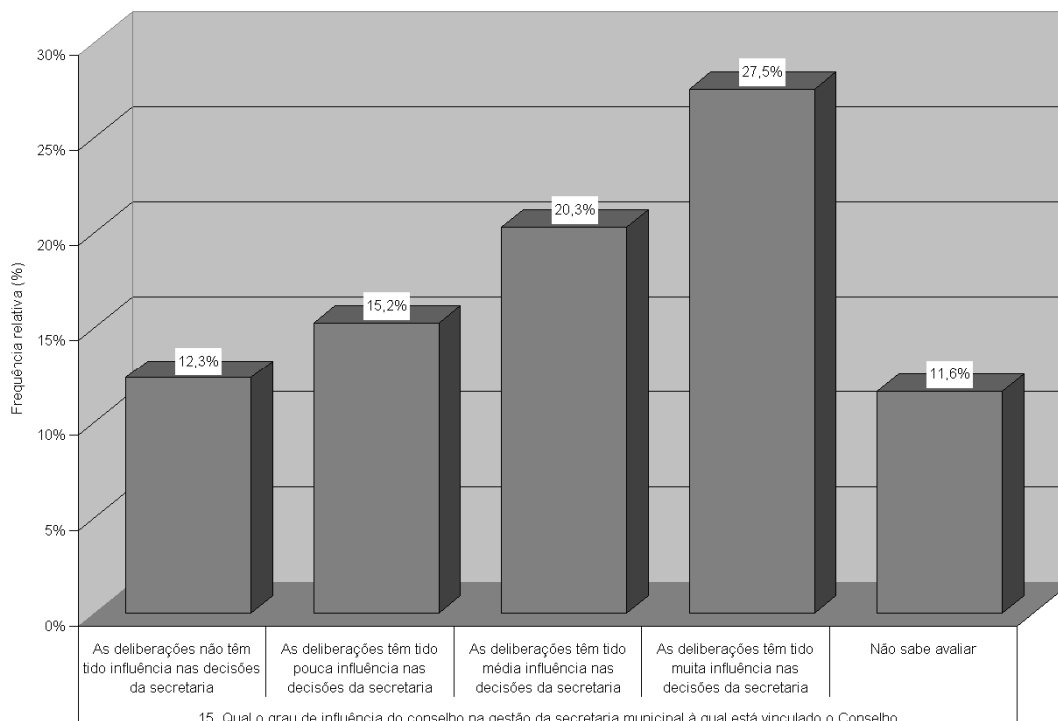
Gráfico 11 – Canais de informação sobre acontecimentos políticos



5.3.5– O relacionamento institucional dos Conselhos

O tipo de relacionamento institucional dos Conselhos com outras esferas do poder político determina como a força de suas deliberações irá influenciar outras esferas institucionalizadas do poder. O gráfico 12 demonstra a visão dos conselheiros no que concerne à relação dos Conselhos com as secretarias as quais estão vinculados. Para 27,5% as deliberações têm muita influência nas decisões das secretarias e 12,3% consideram que as deliberações não influenciam. Vale ressaltar novamente a alta concentração de escolhas em função da origem dos conselheiros, dos que acham que as deliberações influenciam 84,2% são ligados a prefeitura enquanto dos que acham que não influenciam 88,2% são ligados a sociedade civil (Quadro 7).

Gráfico 12 – Grau de influência dos Conselhos nas secretarias as quais estão vinculadas



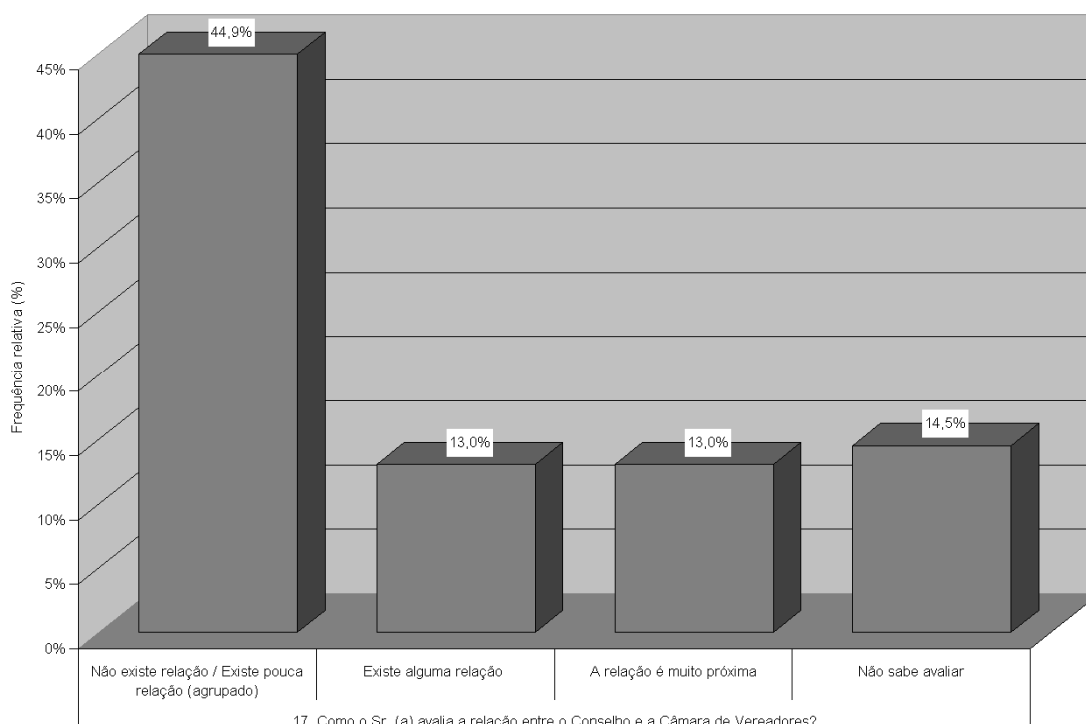
Quadro 7 - Grau de influência dos Conselhos nas secretarias as quais estão vinculadas

Percepção sobre a influência dos conselhos nas secretarias as quais estão vinculadas		Executivo Municipal		Sociedade Civil		Total	
		%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Grau de Influência	Muita Influência	84,20	32	15,78	6	27,5	38
	Nenhuma Influência	11,76	2	88,23	15	12,3	17

No tocante à relação dos Conselhos com a Câmara de Vereadores, 44,9% dos conselheiros alegam possuir pouca ou nenhuma relação (Gráfico 13). Esclareça-se que, em relação à presença de vereadores no Conselho, alguns autores não admitem essa possibilidade.

Nesse sentido, ressalte-se ser bastante comum a indagação sobre a possibilidade de participação de parlamentares nos Conselhos. Adiantamos que não, à luz do princípio da separação e independência dos Poderes (CF, art. 2º), pois, sendo os Conselhos órgãos deliberativos ligados ao Executivo, a presença de parlamentares em sua composição viola o princípio da independência dos Poderes, afronta à vedação do exercício de funções simultâneas em mais de um Poder. O mesmo se diga em relação a representantes do Poder Judiciário (MOREIRA, 2001. Pg.25).

Gráfico 13 – Percepção da relação entre os Conselhos e a Câmara dos Vereadores



A participação nos Conselhos pelos parlamentares estaria vetada pelo princípio da separação dos Poderes e pela impossibilidade do exercício de funções simultâneas em mais de um Poder. Contudo, aqui se pode contra-argumentar que Conselho, por ser um órgão "*suis generis*" (BUCCI, 2002, p. 329), comporta a participação de representantes de qualquer um dos Poderes, por duas razões básicas.

A primeira refere-se à função específica do Conselho, que busca em sua formação a maior representatividade social possível, aliada a uma participação ampliada que possa ressoar na sociedade. Desta forma, aliada à noção de que o Conselho separa a fase deliberativa da fase de execução, tem-se que a participação de um membro da câmara de vereadores não enfraqueceria a independência do Poder Executivo local, mas ao contrário demonstra que o princípio da independência dos Poderes não significa que estes devam atuar de forma isolada. Assim, o vereador não estaria exercendo funções simultâneas em mais de um poder, mas estaria servindo como um elo entre o Executivo, a sociedade e o Legislativo, fortalecendo o caráter público e institucional do Conselho.

A segunda razão trata da necessidade de repercussão das decisões do Conselho em outras esferas. Neste contexto, tanto a participação da Câmara como do Ministério Público são estratégicas na interlocução dos interesses do Conselho. Tome-se como exemplo uma deliberação do Conselho que esteja em trâmite na Câmara de Vereadores. Se o vereador, membro do Conselho, atuar como interlocutor com os demais vereadores a respeito da dinâmica social em torno da questão, haverá uma maior probabilidade de sua aprovação.

Outra questão importante sobre as relações institucionais dos Conselhos especificamente das reuniões é que não existe em nenhuma lei nada que disponha como esta deva ser realizada, se fechada ou aberta para ouvintes, ou se é possível que a população se manifeste com direito à voz. Na prática, os Conselhos têm aceitado participações tanto de ouvintes, como ocorreu com o pesquisador do presente trabalho, como também a participação com direito à voz, quando se trata de uma demanda específica.

O fato de a lei nada prever como deva ocorrer a participação na reunião leva a duas proposições. Uma primeira trata da diretriz da política urbana em relação à participação da população na gestão democrática da cidade, e uma segunda aborda

a importância da publicidade como forma de retroalimentação da esfera pública. É correto imaginar que uma reunião aberta à participação possui um caráter mais democrático, mas é evidente que, para ser democrática, a participação deve ser minimamente institucionalizada, ou seja, não se trata de negar inovações, mas de se estabelecer regras quanto às possibilidades e os limites da participação.

Durante as entrevistas com conselheiros, foi possível verificar que, ao serem demandados sobre a pertinência ou não da abertura ao público da reunião, eles não demonstram nenhum obstáculo à abertura institucional, desde que este tipo de participação venha a ser regulamentada. Uma possibilidade na reunião aberta seria estabelecer a participação como direito minimamente formalizado, garantindo o universalismo de procedimentos, de modo que quem dela participasse soubesse de antemão qual tratamento que lhe seria dispensado, bem como tivesse a presunção de que outros receberiam um tratamento similar.

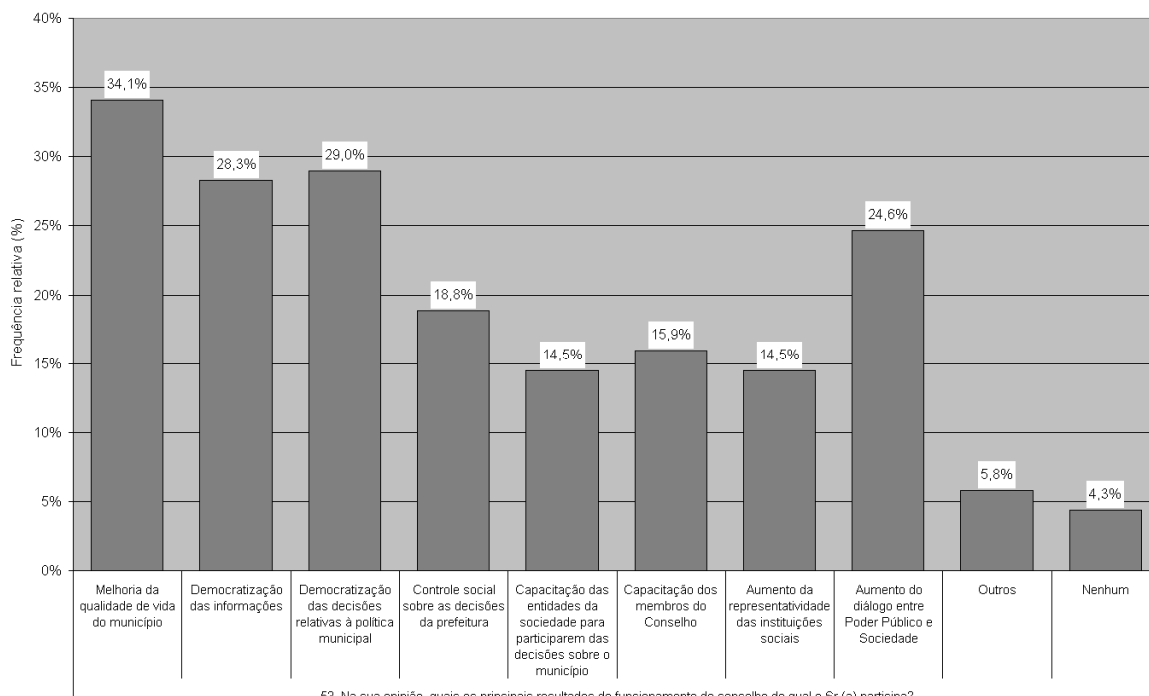
Esta participação ampliada, porém regulada, foi explicitada pelos conselheiros como justificativa para evitar conflitos. Esta questão parece paradoxal, pois, por um lado, existe a concordância em participação ampliada, mas, por outro, a precaução contra conflitos de ideias e a confrontação de propostas que poderiam contribuir ainda mais para o aprofundamento das reflexões e melhoria do convívio democrático. Este contexto nos remete a questões das características culturais brasileiras já observadas em Holanda (2007, p. 148) que vê no comportamento do homem cordial, avesso aos conflitos, características de condução de ações por impulsos emotivos e pelos ditames do coração, não seria exatamente aquela figura mansa, que a tudo aceita: “O desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo representa um aspecto da vida brasileira que raros estrangeiros chegam a penetrar com facilidade”. Um fato que reforça esta questão da cordialidade pode ser analisada no gráfico 10, que diz respeito às atividades cívicas, nota-se que ações como greves e manifestações de protesto, que pressupõe maior nível de embate, foram bem menos pontuadas que a participação em listas ou abaixo-assinados e reunião de grupos locais onde a participação demonstra engajamento cívico porém com menor potencial de embate.

Outra proposição relativa às reuniões é a influência da publicidade na democratização da participação. O constante debate entre os membros gera uma certa limitação das propostas e argumentos. Todavia, a publicidade não só das

informações, mas do debate, é importante para o processo democrático, e dessa forma esclarecer o papel dos atores no Conselho, como se realizaram os argumentos, quem apoiou ou criticou determinada proposta. É uma maneira de reprodução da esfera pública e de fortalecimento do processo de deliberação, que faz com que um participante sem representação possa entender a dinâmica do Conselho, sendo facilitada a identificação com um representante e a aproximação dos setores que mais se assemelham aos seus interesses.

Para os conselheiros, a publicidade parece ser um pressuposto fundamental, tanto que ao serem questionados sobre os resultados do funcionamento do Conselho do qual participam, das três respostas mais pontuadas duas se referiam a democratização das informações e decisões relativas à política municipal (Gráfico 14). Vale ressaltar que os resultados em relação à democratização dos Conselhos foram mais elevados para os membros da sociedade civil¹², demonstrando assim como se faz necessária a participação para uma nova forma de fazer política.

Gráfico 14 – Percepção segundo os resultados de funcionamento



¹² No gráfico 15 os itens: - Democratização das informações ; – Democratização das decisões relativas a política municipal ; somaram juntos 57,3% das escolhas sendo que destes 74% são representantes da sociedade civil.

Ainda sobre a publicidade, foi perguntado aos conselheiros: "quais são os canais utilizados pela sua instituição para discutir e avaliar a sua atuação nas reuniões do Conselho?". Apenas 9,4% informaram que não havia nenhum tipo de canal para este fim. Este resultado demonstra a fluência das informações dos Conselhos nas entidades participantes sinalizando eficiência no cumprimento do papel democrático (Gráfico 15).

O nível de informação dos conselheiros, tendo em vista o caráter técnico e argumentativo de vários Conselhos, é um elemento estratégico para as deliberações. Este quesito pode ser considerado crítico, pois 79,7% dos conselheiros alegaram não receber informações regulares da secretaria para subsidiar a tomada de decisão (Gráfico 16). Destes, a maior parte (67%) são representantes da sociedade civil.

Gráfico 15 – Percepção sobre os canais de avaliação da própria atuação junto às entidades representadas

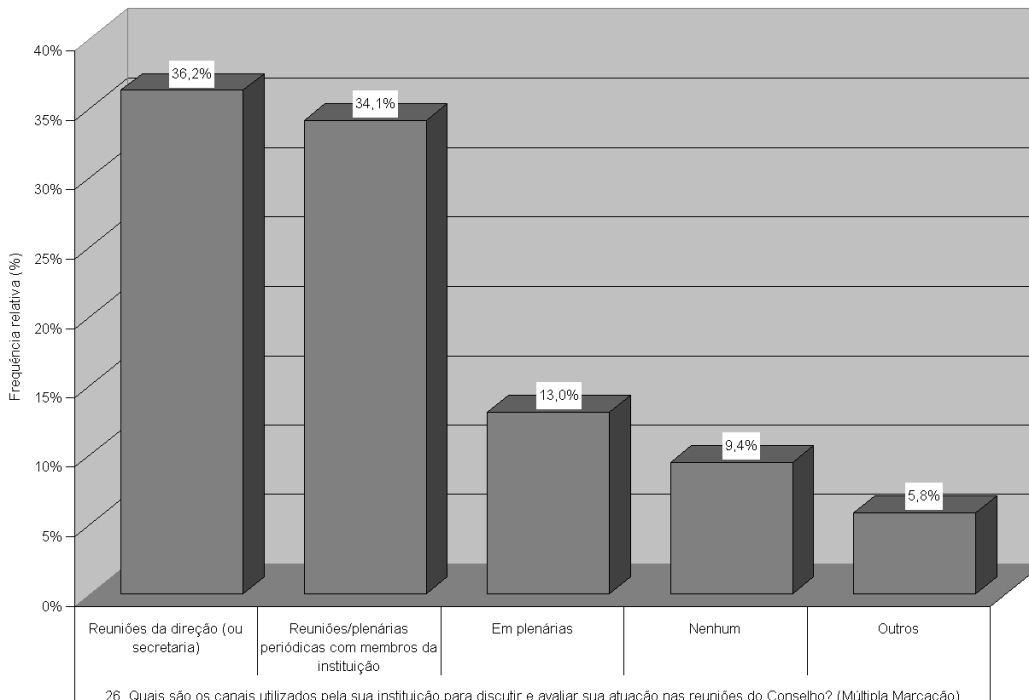
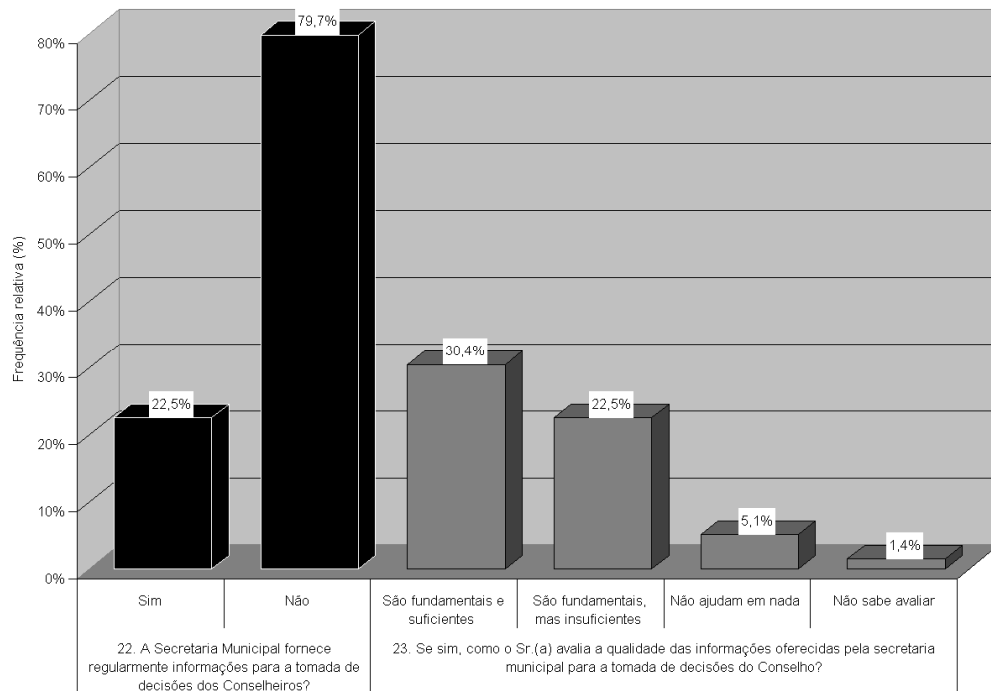


Gráfico 16 – Fornecimento de informações para as deliberações do Conselho por parte da Secretaria Municipal



O fato que agrava esta situação é que além das Secretarias não fornecerem informações para o processo decisório, 72,5% disseram que não buscam outras fontes para apoio nas deliberações do Conselho (Gráfico 17).

Ao menos, com relação à divulgação das deliberações dos Conselhos para a sociedade em geral, 69,6% alegaram que existem canais de comunicação para este fim sendo o diário oficial o canal mais utilizado na visão de 42,8% (Gráfico 18). Este mesmo canal também é apontado por 27,5% como a forma de acompanhamento das execuções pela prefeitura das deliberações dos Conselhos.

Gráfico 17 – Busca de informações para as deliberações do Conselho

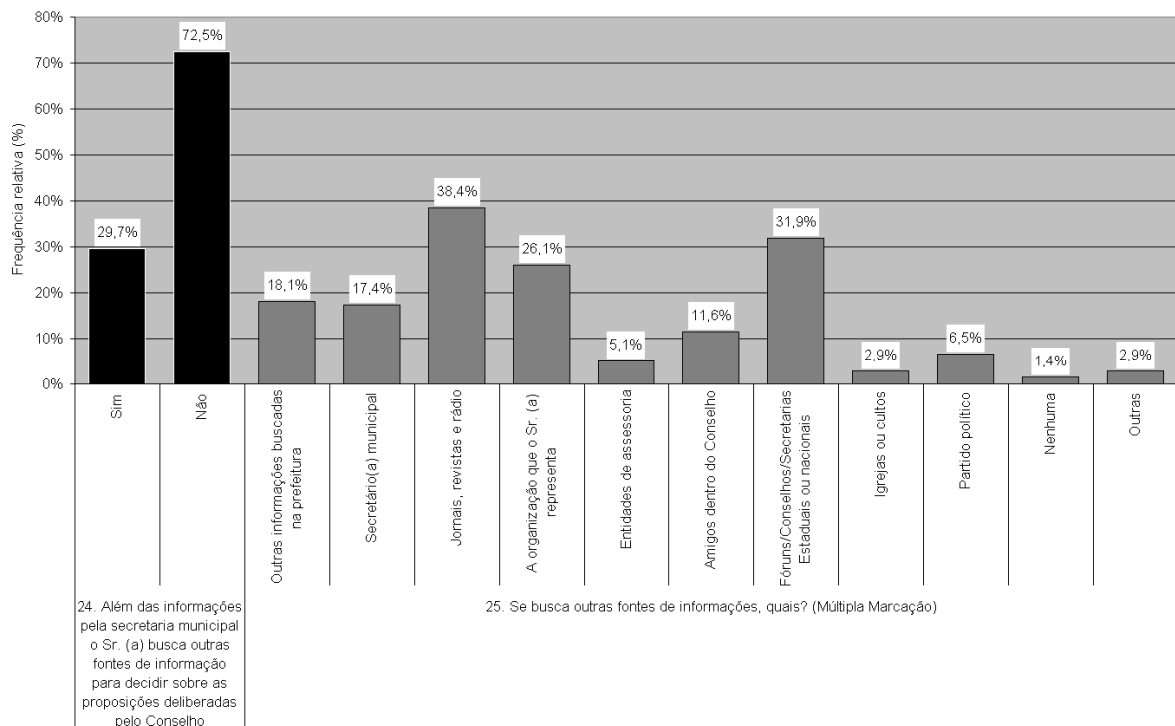
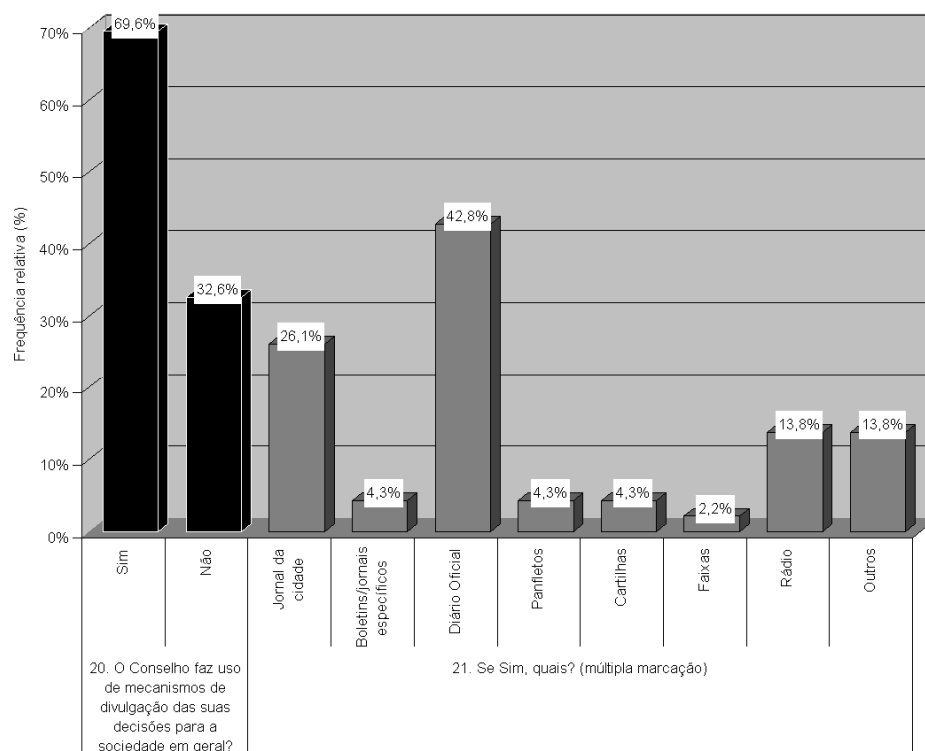


Gráfico 18 – Mecanismos de divulgação das decisões do Conselho



Resumindo, os gráficos indicaram situações relevantes alinhadas aos objetivos da tese relativas a participação e representação nos Conselhos Municipais em Campos. No aspecto da participação, uma característica relevante e bastante incidente é a polarização dos debates centrada em conselheiros com maior domínio técnico relacionado a temática do Conselho. Nestas situações, a maior parte dos conselheiros ficam alheios as discussões denotando que a falta de capacitação, como identificado no gráfico 7, pode ser determinante para a ausência de um debate mais amplo. Neste quesito, vale ressaltar outro fato que agrava a falta de capacitação, os conselheiros em sua maioria alegam que as secretarias não disponibilizam informações (Gráficos 16 e 17) e estes, por sua vez, também não buscam outras fontes para apoiar o processo decisório nos Conselhos. Assim, sem capacitação e sem informação, compromete-se seriamente a qualidade das deliberações.

No tocante a representação, a pesquisa quantitativa (Quadro 5) apontou que a maioria dos conselheiros não percebem grupos de interesse no interior dos Conselhos, mas no desdobramento desta análise percebe-se que dos que partilham desta opinião, 68% são ligados a prefeitura demonstrando uma alta concentração de opiniões alinhadas a um segmento participante. Este cenário polarizado ocorre em outros indicadores como no quadro 6 onde, dos que escolheram o prefeito como melhor defensor dos próprios interesses, 87,3% também eram ligados a prefeitura ao passo que dos que escolheram as associações profissionais como defensora dos interesses 80,5% eram da sociedade civil. Estes resultados sinalizam que no geral existe uma divisão entre os representantes do Executivo Municipal e os da sociedade civil e em outros casos percebem-se grupos de interesses específicos ligados as temáticas dos órgãos, como no Conselho de Meio Ambiente, a divisão entre ruralistas e ambientalistas e no Conselho de Patrimônio entre as construtoras e historiadores.

A maioria dos conselheiros percebem que as entidades que participam dos Conselhos são bem representativas dos setores sociais existentes no município, conforme o gráfico 5, porém as análises dos regimentos demonstraram que 05 Conselhos não são paritários (Tabela 5) indicando certa desigualdade de forças em seus interiores contrariando o que sugere Putnam sobre a importância das relações paritárias como fomentadora de capital social. Assim, quanto menor o capital social

maior propensão às políticas clientelistas e à cooptação. Neste contexto, os aspectos ligados a cooptação ficaram mais claros nas entrevistas que revelaram situações como no Conselho de Cultura onde as reuniões ocorrem sem quórum e as assinaturas dos conselheiros faltosos são colhidas posteriormente. Outro caso marcante neste sentido refere-se ao Conselho de Patrimônio que por duas vezes precisou recorrer ao Ministério Público para garantir o seu funcionamento pelo não interesse do Executivo Municipal em manter um órgão que dificultasse a agenda de obras do município. A prefeitura na gestão atual conseguiu articular esforços, cooptando algumas entidades, para a mudança no regimento excluindo as funções deliberativas e fiscalizadoras tornando-o apenas consultivo. O recurso da cooptação não foi percebido de forma sistemática nos Conselhos mas em alguns casos onde a participação da sociedade civil se mostrou mais efetiva. Nos casos de baixa participação, não há o que cooptar.

De fato, a participação se mostrou crítica, comprovada pela dificuldade na obtenção de quórum nas reuniões especialmente nos Conselhos não recebedores de verbas federais. Não foram identificadas, em nenhum caso, instituições penalizadas por ausências seguidas as reuniões apesar de constar na maioria dos regimentos a possibilidade de exclusão dessas entidades. Nas palavras do secretário de um dos Conselhos pesquisados: “- Se fizessemos valer o regimento com relação a exclusão das entidades faltosas, o Conselho acabaria”. As justificativas para este elevado abstencionismo são diversas e vão desde as dificuldades de agenda até as dificuldades de acesso aos locais das reuniões. Em alguns casos criou-se formas alternativas para incentivo a participação como as reuniões festivas no caso do Conselho dos Direitos da Mulher e café da manhã comunitário como no Conselho de Segurança.

A análise do comprometimento da participação se estende não só nos casos de ausências mas nos aspectos ligados ao comportamento dos conselheiros presentes nas reuniões. Um fato muito comum é o atendimento a ligações em telefones celulares durante as reuniões gerando certo desconforto entre os participantes mas o mais marcante é a baixa permanência de alguns conselheiros, principalmente dos representantes do Executivo Municipal, após a assinatura nos livros de registros das reuniões. Ao longo das entrevistas, percebeu-se que boa parte destes conselheiros percebem a participação nos Conselhos como extensão

das atividades de trabalho na prefeitura e só o fazem por delegação de seus chefes, portanto cumprem o protocolo do registro e marcação de presença e se ausentam na primeira oportunidade demonstrando que a presença física nas reuniões também não caracteriza uma efetiva participação.

As entrevistas e observações pessoais demonstraram também que, na maior parte dos Conselhos, não existe a preocupação dos conselheiros com o controle das execuções. Exceto em 4 Conselhos (Assistência Social, Saúde, Criança e Adolescente e Educação), as atas das reuniões anteriores não são lidas no início de cada encontro e tampouco são mencionados o andamento das deliberações passadas. Desta forma, em função do distanciamento entre os encontros, muitas vezes deliberações importantes passam despercebidas e fogem ao controle do Conselho.

Os Conselhos citados como exceções (os que gerenciam verbas federais) possuem maior regularidade na realização das reuniões e melhor sistematização dos processos gerando maior controle. Em função dos volumosos recursos geridos se tornam importantes para a viabilização das políticas locais. Em um dos órgãos analisados em Campos, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo, apesar de não gerir verbas públicas, está posicionado também de maneira estratégica para o município, pois em sua esfera de atuação estão questões ligadas, por exemplo, ao planejamento urbano da cidade podendo interferir em iniciativas do próprio município e no interesse de grandes empresas construtoras que invariavelmente aparecem na relação dos maiores financiadores privados das campanhas eleitorais locais¹³. Com este argumento, percebe-se que a existência e permanência do CMAU no cenário local têm como base o interesse do Executivo local em manter uma entidade que respalde as suas ações e iniciativas políticas comumente questionadas pelo Ministério Público e/ou Tribunal de Contas.

A certeza do endosso das ações públicas por parte do Conselho se dá em função da fragilidade da estrutura deste órgão e é explicitada por meio de um caso que retrata uma das poucas vezes em que o CMAU pareceu ter uma atuação eficiente (porém não isenta de respaldo político do poder local) relacionada à

¹³ Somente nas eleições de 2012, 12 empreiteiras estão entre os 30 maiores doadores individuais de recursos para as campanhas de prefeito e vereadores em todo o país perfazendo um total de R\$ 83 milhões e mais de 70% de todo o montante de doações. Disponível em: www.planejamento.gov.br/noticias (27/09/2012)

construção de uma ponte localizada no centro da cidade. O Conselho se posicionou contra a construção do empreendimento de iniciativa do governo do estado alegando localização inapropriada. A governadora na ocasião era a atual prefeita do município, Rosinha Garotinho (que deu nome à ponte) e o prefeito municipal do período do impasse era um desafeto político, Arnaldo Vianna. A articulação do governo municipal junto ao Conselho de Meio Ambiente conseguiu paralisar as obras por alguns meses até que o governo estadual ganhasse na justiça a autorização para dar continuidade.

Este exemplo demonstra que o Conselho possui potencial de funcionamento alinhado a sua finalidade original, mas este depende das “intenções democráticas” e interesses do Executivo Municipal que coordena os mecanismos decisórios participativos locais possuindo, desta forma, poder para interferir por meio da cooptação impactando diretamente no conjunto de liberdades que asseguram o exercício dos direitos de cidadania, comprometendo o processo democrático. No Município, a força política do governo é proporcional a sua capacidade de cooptação, assim quanto maior a cooptação mais recursos para manter o controle de suas bases.

O único caso registrado, curiosamente neste mesmo Conselho, em que não houve um posicionamento alinhado aos interesses do Executivo municipal foi referente a um veto do CMMAU a um pedido da prefeitura para a liberação de um terreno localizado em uma área considerada de risco para a construção de um posto de gasolina. A explicação para esta atitude política foi que o empresário interessado na empreitada possuía laços familiares com o então prefeito. Ao longo do processo, foram inúmeras as tentativas de cooptação dos conselheiros para que se sensibilizassem com a causa privada. Desta forma, o Ministério Público - MP precisou ser acionado para intervir na situação e garantir a decisão do Conselho municipal.

Este caso acabou virando emblemático, apesar de ser praticamente o único bom exemplo em termos de eficiência e isenção política. Percebeu-se pelo depoimento de alguns entrevistados que faziam parte do CMMAU na época, que a “vitória” do Conselho frente ao Município ocorreu mais pela subestimação da Prefeitura com relação ao poder deste novo órgão – já que o evento ocorreu nos anos de 1990 no período de surgimento dos Conselhos Municipais – do que por

méritos do sistema participativo em si. Segundo as palavras de um dos entrevistados: “– Os conselheiros na época da questão do terreno do posto não estavam devidamente cooptados pela prefeitura”.

6 – CONCLUSÕES

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, novos arranjos institucionais se fizeram presentes no federalismo brasileiro. Além da União, dos Estados-membros, e do Distrito Federal, os Municípios foram elevados ao *status* de entes federativos, com todas as autonomias atribuídas a estes pela Constituição.

Neste contexto, a discussão da democracia no âmbito local ganha nova dimensão com o surgimento de alguns canais decisórios participativos com destaque para os Conselhos Municipais que atuam em certos setores de ação governamental como saúde, educação, meio ambiente e patrimônio, por exemplo, tendo poder para formular propostas de políticas, programas, assim como para fiscalizar o setor ao qual está envolvido.

Contudo, a promoção da experiência de participação e de gestão democrática das políticas públicas no âmbito local não é consequência natural da implantação dos Conselhos, ou seja, apesar de se constituir em um avanço no tocante à democracia, a simples existência dos Conselhos Municipais não garante a sua eficácia. Assim, é fundamental que se perceba com clareza as dificuldades para a consolidação de espaços públicos verdadeiramente participativos sendo o risco mais crítico decorrente deste processo, a possibilidade de o Conselho Municipal se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo Executivo Municipal.

Por outro lado, os Conselhos possuem potencial para influenciar positivamente a sociedade com a formação de uma relação mais cívica, a geração de uma confiança por parte dos atores envolvidos, que passam a buscar maneiras racionais e reflexivas como base para a resolução dos conflitos, formando, assim, uma cultura democrática, responsiva, capaz de minimizar os dilemas da ação coletiva tal como posto por Olson. Os ganhos são efetivados, em função do contato sistemático do Poder Público com a sociedade. A prática contínua pode direcionar as decisões, constituindo uma política com efeitos de curto, médio e longo prazo, possibilitando um aumento de confiança entre os conselheiros a cada deliberação,

fazendo com que se aumentem as informações disponíveis e se aprimore a capacidade de avaliar os resultados das deliberações.

Estes efeitos positivos podem ser cumulativos como um capital social, segundo o conceito de Putnam, pois a estabilidade gerada possibilita o rompimento com o cálculo de ação puramente individual e imediato. A participação e a confiabilidade nos demais atores faz com que a incerteza das deliberações do Conselho seja menor do que o custo da deserção. O Conselho como um grupo intermediário, faz com que a participação, a representação e a organização de todos os interesses e valores envolvidos no tema sejam pressupostos de alcance de uma política pública consensual e efetiva.

Destacadas essas possibilidades, é importante ressaltar que o Poder Executivo local possui um papel chave neste contexto. Ou seja, mesmo projetando uma performance exemplar de um Conselho nem assim ele minimiza a relevância do governo local que implementa as diversas políticas setoriais. O sucesso de atuação dos Conselhos dependerão em grande parte da atuação da prefeitura, do teor democrático do governo e da relação das secretarias com os Conselhos. Afinal, quem executa as políticas públicas é a própria prefeitura, assim as relações institucionais são fundamentais. Além disso, como o executivo local arca com o ônus de fornecer uma secretaria executiva e de divulgação das informações necessárias para as tomadas de decisão dos conselheiros, não há que se dizer que esta é substituída pela atuação dos Conselhos.

Outra limitação refere-se às forças heterogêneas de composição no interior dos Conselhos. Ou seja, os Conselhos abrem uma possibilidade significativa de consenso pela sua correlação de forças. Sem a representação das diversas forças, e sem considerá-las, a busca por caminhos/relações clientelistas pode parecer mais atraente, o que esvaziaria as decisões tomadas. Uma alternativa a esta situação seria, levar em conta as forças que compõem o Conselho, e ao mesmo tempo criar mecanismos para que esta relação de forças seja a mais horizontal possível. Na prática, as formas de implantação/funcionamento dos Conselhos podem ocorrer por mobilização da sociedade civil ou até mesmo pressão do Ministério Público, como ocorreu no Conselho de Patrimônio em Campos por duas vezes, mas em boa parte dos casos trata-se de iniciativas do executivo municipal com foco no recebimento de recursos públicos. Este fato é ratificado pelo expressivo número de Conselhos com

repassa de verbas federais. Desta forma, os Conselhos gestores surgem como um elemento novo na cena política municipal com grande potencial democrático e que enfrenta heranças políticas e culturais tradicionais pautadas pelo patrimonialismo e clientelismo. Não é possível estabelecer um padrão único de comportamento para os Conselhos, há um ritmo variável ditado principalmente pelo governo local.

Ao realizar a análise do perfil sócio-demográfico dos conselheiros em Campos percebe-se que parte dos segmentos sociais não está presente. Os conselheiros constituem-se em uma elite cultural e em alguma medida econômica já que se situam em faixas salariais e educacionais mais elevadas que a média da população, no entanto, não é possível estabelecer uma polarização absoluta pois continuam a ser trabalhadores em sua maioria, apenas constata-se que os segmentos mais vulneráveis, para os quais as políticas sociais são prioritariamente elaboradas, não encontra-se tão presentes nos Conselhos.

Vale mencionar que a participação dos membros do governo local e dos representantes da sociedade civil ocorre de forma diferente. A participação das reuniões do Conselho se configura em apenas mais uma atividade do funcionário do Município e as reuniões ocorrem muitas vezes em seu horário de expediente. Para os representantes da sociedade civil, a participação da maioria é voluntária e implica muitas vezes em um esforço extra em termos de tempo e de deslocamento. Ao longo das pesquisas, pode-se perceber pela própria experiência do autor desta tese que ao representar uma Universidade da cidade em um dos Conselhos, era obrigado a faltar aos compromissos profissionais para participar das reuniões. A sobrecarga de atividades parece ser uma das responsáveis pela rotatividade de conselheiros. No entanto, também não é possível categorizar a divisão dos grupos de interesse no interior dos Conselhos exclusivamente como um embate entre sociedade civil x governo local. A pesquisa sinalizou que muitos membros do governo possuem postura independente com relação as deliberações constatado não só pelo questionário mas por análise de atas de reunião.

Outro aspecto observado se refere a resistência ao debate mais ampliado e ao confronto de posições. A cordialidade, característica da nossa cultura política, encontra-se bem presente dificultando uma possível melhoria na qualidade dos debates nos Conselhos. Neste contexto, alguns casos graves foram detectados a partir das observações das reuniões e análise das atas dos Conselhos, constatando-

se que muitas decisões acerca do “interesse público” foram tomadas sem serem debatidas e em alguns casos sem quórum.

Uma prática comum foi percebida e mencionada como ponto crítico em algumas entrevistas por conselheiros representantes da sociedade civil diz respeito à ocupação da presidência dos Conselhos pelos secretários municipais. Como uma das competências do presidente do Conselho é convocar e presidir as reuniões, o “poder de agenda” governamental é significativo. Além disso, nos casos em que o governo tenha pouco compromisso com a questão democrática, o Conselho pode paralisar as atividades dificultando a mobilização dos representantes da sociedade civil de se articularem para reagir a uma política de governo considerada nociva aos seus interesses. No Conselho Municipal de Patrimônio em Campos, por duas vezes, o Ministério público foi acionado para garantir o funcionamento das atividades do órgão. Desta forma, os Conselhos tenderão a funcionar de maneira mais efetiva quanto menos depender do voluntarismo do governo.

Um fato curioso é que apesar de Campos possuir número de conselhos três vezes maior do que a média nacional, nenhum deles trata especificamente da questão da aplicação dos royalties do petróleo que, como já visto, são volumosos e na maioria das vezes a sua aplicação não se reverte em diminuição das desigualdades sociais do município.

Assim, percebe-se o importante papel do executivo municipal para o estímulo e coordenação da participação, oferecendo instrumentos para elaboração de agendas, e a formação de representações com legitimidade e capacidade suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas políticas públicas específicas. Vale ressaltar, que os Conselhos Municipais não são as únicas formas de participação democrática e nem são necessariamente os melhores instrumentos de gestão e controle de políticas públicas mas possui potencial de efetividade para a democracia na mesma medida do teor democrático da gestão municipal. Além disso, para este êxito é importante uma estratégia de envolvimento e co-responsabilidade da sociedade. Apesar deste potencial, as pesquisas indicaram no caso de Campos, fragilidade dos Conselhos Municipais em garantir a responsividade dos dirigentes em relação às demandas da sociedade. No entanto, em que pese esta fragilidade em algumas áreas das políticas públicas os Conselhos fortaleceram o controle social.

7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Série Pesquisas, n. 2, São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung. 1998.

_____. Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.

ARON, R. As Etapas do Pensamento Sociológico. São Paulo: Martins Fontes, 2002

ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, nº 31, ano 11, junho de 1996.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 14, nº40, junho, 1999.

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. Novos Estudos, São Paulo, Cebrap, nº 38, p 225-240, mar, 1994.

AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

_____. Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. Brasília, Projeto Brasil em Três Tempos, 2007.

_____, L; NAVARRO, Z (orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

_____, L. PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. Teoria & Sociedade, Belo Horizonte, Número Especial, p. 14– 39, 2005. Disponível em:

http://www.democraciaparticipativa.org/files/TeoriaeSociedade_NumeroEspecial_marco2005_InstituicoesHibridaseParticipacaonoBrasilenaFranca.pdf. Acesso em: 10/10/2011.

AZEVEDO, N. L. Democracia e Patrimônio Cultural: As Práticas da Gestão Participativa em Juiz de Fora. Dissertação de Mestrado. UFJF – PGMCS, 2007.

_____. LIRA, R. A. O Sucesso do ICMS Cultural revisado: Determinantes e Obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais. III Fórum Mestres e conselheiros. Belo Horizonte. 2011.

AZEVEDO, S; ANASTASIA, F. Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2, PUC/São Paulo, nov. 26 p. 2000.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENDIX, R. Construção nacional e cidadania. São Paulo: Edusp, 1996.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. Dicionário de política. 12. ed. Brasília: Universitária de Brasília, 2004

BOLDES, C. R. P. CAMPOS DOS GOYTACAZES: Eixo de Referência do Ensino Superior. Dissertação de mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes/Campos. 2005.

Boletim Petróleo, Royalties e Região. Comparação entre renda per capita de municípios de expressiva base produtiva no Brasil. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br> Ano 1, N° 1 – Setembro de 2003.

BONI, V e QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005.

BORJA, J. Estado Y Ciudad. PPU. Barcelona. 1988.

BORSANI, H. Partidos de centro-direita no Brasil, Chile e Uruguai: Perfil e evolução da representação legislativa. Trabalho apresentado no 36o. Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia, SP, 21 a 25 de outubro de 2012.

BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança urbana; Comparando Belo Horizonte e Salvador. Dados. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 42, nº 4, 1999.

BRAGA, T, M. SERRA, R,V. TERRA, D, C, T. Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos. In: Petróleo e Região no Brasil. O Desafio da Abundância. PIQUET, R. SERRA, R, V. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (orgs.). Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, p. 322-341. 2002.

CALDERÓN, A. I. Conselhos Municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, D. B. Conselhos Municipais e Controle Social da Educação. São Paulo: Xamã. 2008.

CARVALHO, J, M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual, In.: Pontos e Bordados: escritos de história e política, Belo Horizonte, Ed.: UFMG, 1999.

COELHO, S, T, C. Terceiro Setor: Um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo, SENAC, 2000.

COELHO, M, C, P. O Conselho Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes: A Gestão 1998/2000. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. Campos: UENF, 2003.

COSTA, P, R, N. Dossiê Democracia, Políticos e Partidos. Revista de Sociologia Política. Nr.15 7-9. Novembro, 2000.

CRUZ, J. L. V. Os desafios na região brasileira do petróleo. In: Boletim Técnico do Senac. (org.). Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: Senac, p. 49-104, 2005.

CUNHA, F. S. Patrimônio cultural e gestão democrática em Belo Horizonte. In: Varia Historia. Belo Horizonte, n. 18, Set, p.83-98. 1997.

CUNHA, A. Patronagem, Clientelismo e Redes Clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006.

DAHL, R. A. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 15. ed. São Paulo: Atlas. 2004.

DIAS, M. R. Sob o signo da vontade popular. O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2002.

ELSTER, J. Peças e engrenagens das ciências sociais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FAORO, R. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. ver. Porto Alegre: Globo, 1976.

FRANCO, S, D. Democracia e Poder Local: Algumas considerações sobre o caso de Campos dos Goytacazes, Dissertação de Mestrado –CCH/UENF, 2006.

GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Os movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Efera Pública e Gestão Participativa. Idéias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo, 1999.

GIVISIEZ, G. N e OLIVEIRA, E. L. A Pobreza e a Riqueza nas Cidades do Petróleo. In: PIQUET, R. SERRA, R, V. Petróleo e Região no Brasil. O Desafio da Abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

GODOY, A. S. Introdução a Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades, In: Revista de Administração de Empresas, v.35,n2, Mar/Abril 1995.

GOHN, M, G. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I, n.3, p. 07-17. 2001.

GRAHAN, R. Clientelismo e política no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro, UERJ, p.271,1997.

HOLANDA, S, B. Raízes do Brasil. São Paulo, Cia das Letras, 2007.

IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros – 2001. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm> .

_____ - Perfil dos Municípios Brasileiros – 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>

_____ - Canal Cidades – Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Censo 2010.

INFOROYALTIES. Disponível em <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acessado em 11/08/2012.

JASMIN, M. G. Alexis de Tocqueville: a historiografia como Ciência Política. Rio de Janeiro: ACCESS. 1997.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. Revista: Estudos de Sociologia. V.6; N.10. 2001.

LAMOUNIER, B. Revista Exame. São Paulo, Maio de 1997.

LEAL, V. N. Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro, Forense. 1997.

LESBAUPIN, I. Poder Local x Exclusão Social. A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. In: Lua Nova, São Paulo, nº 67, 2006.

MELO, M. A. Governança e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 47, v. 120, nº 1, jan-abr. 1996.

MELLO, C. A. B. Curso de direito administrativo. 9. ed. São Paulo: Malheiros. 655 p. 1997.

MOREIRA, M. T. V. Instância deliberativa das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I, n. 3, p. 20-31. 2001.

NEVES, G. H. O município no Brasil. Marco de referência e principais desafios. In: Os Municípios as eleições de 2000. Cadernos Adenauer. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, junho, 2000.

NUNES, E. A gramática política do Brasil. clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Zahar, 1999.

_____. Gestão Municipal e Equidade: Reflexões a partir de duas cidades de porte médio. Caderno CEDEC n.23. 1991.

_____. Poder local, descentralização e democratização – um encontro difícil. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, jul./set. 1996.

NUNES, F. ANASTASIA, F. A reforma da representação. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 17-33. 2006.

O'DONNELL, G. Notas sobre várias Accountabilities. In: Borrador, Buenos Aires, Universidade Torquato Di Tella. 2000.

_____. Teoria democrática e política comparada. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.42, n.4, pp.577-654, 1999.

_____. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova, 1998.

OLSON, M. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Clássicos; 16). 1999.

PANTOJA, S. PESSANHA, D. Reordenamento Político e Circulação das Elites em Campos dos Goytacazes: Representações Sociais da Imprensa Local (1982-2004), 2008.

PEREIRA, B, M. “Se Conselho Fosse Bom”: Reflexões sobre os Conselhos Municipais dos direitos da criança e do adolescente da Região Norte e Noroeste Fluminense. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. Campos: UENF, 2008.

PEREIRA PINTO. O campo das delícias. Revista da Academia Campista de Letras, Campos dos Goytacazes, RJ, v.6, n.2, p. 22-26, 2008.

PERUZZOTTI, E. SMULOVITZ, C. Controlando la política. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial, 2002.

PINTO, E. G. Alguns riscos na conformação de accountability através da proposta de institucionalização do exercício de “ouvir o povo” em Minas Gerais”. In: VI CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires. Painel: Estado, Sociedade e Accountability Democrática. 2001.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.19, n.54, São Paulo, fev. 2004.

PIQUET, R. SERRA, R, V. Petróleo e Região no Brasil. O Desafio da Abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PITKIN, H. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press, 1972.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. In: Lua Nova, São Paulo, nº 67, 2006.

PLANO DIRETOR DE CAMPOS. Disponível em: www.campos.gov.br. Acessado em 30/11/2008.

PRZEWORSKI, A.; MANIN, B.; STOKES, S.. Eleições e Representação. Lua Nova, São Paulo, 67: 105-138, 2006.

PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, F. W. Democracia, igualdade e identidade. In: FUKS, M. (org.). Democracia: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

SANTOS JUNIOR, O.A.; RIBEIRO, L. C. Q. AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. In: _____. (orgs). Governança democrática e poder local. A experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan. 2004.

SANTOS, A. M. P.; COSTA, L. S. ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. In: NEMESIS, Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos. Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br/docs/thomp7.pdf>> Acesso em: 12-out-2006

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82. 2002.

SCHERER-WARREN, I. O caráter dos novos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. J. (Org.) Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura. 1961.

SCHWARTZMAN, S. Representação e Cooptação política no Brasil. Revista dados, 7. Rio de Janeiro: 1970.

_____. Bases do Autoritarismo Brasileiro. 3ª edição revista e ampliada - Editora Campus, 1988.

SERRA, R. V.; TERRA, D. C. T. Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos. In: CARVALHO, A. M e TOTTI, M. E. F. *Formação Histórica e Econômica do NorteFluminense*. Rio de Janeiro: Garamond. p. 275-307, 2006.

SILVA, C. M. Militâncias e eleitorado em Campos dos Goytacazes: entre clãs, tribos e republicanismo. Vértices: Campos dos Goytacazes. V12. 2010.

SOARES, O, C. *Muata Calombo* – consciência e destruição. Campos dos Goytacazes, RJ: Fafic, 2004.

SOUZA, C.; BLUMM, M. Autonomia política local: uma revisão de literatura. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, Rio de Janeiro, n. 48, p. 51-67. Set. 1999.

SOUZA, C. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: Papel do Orçamento Participativo. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SOUZA, R. B. Clientelismo e Voto em Campos dos Goytacazes. Dissertação de mestrado em Políticas Sociais. UENF/RJ. 2004.

STEPHAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o Poder do Demos. *Dados. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 42, nº 2, 1999.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103. 2002.

TEIXEIRA, M. A. Voto e Clientelismo na cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). PUC-SP. São Paulo: 1999.

TERRA, D. C. T.; OLIVEIRA, E. L. GIVISIEZ, G. H. N. Os Municípios novos ricos do petróleo são mais solidários com sua população? Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br> acesso em 05/09/07.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes. 2001.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, L. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1997.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da Unb. 584 p. 1999.

_____. Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis, RJ: Vozes. 175 p. 1993.

_____. A política como vocação. In: GERTH, H.; MILLS, C. W. Ensaios de Sociologia. São Paulo: LTC, p. 55-89. 1982.

YOUNG, I. Inclusion and Democracy. Nova York: Oxford University Press, 2000.

ANEXO – 1**PERFIL DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS – QUESTIONÁRIO****Ficha de identificação do Entrevistado**

Questionário nº _____

Nome: _____

Instituição que Representa: (por extenso): _____

1. Sexo: () Masculino () Feminino**2. Idade:** _____ (em anos completos)**3. Escolaridade**

() Sem Instrução

() 1º Grau incompleto

() 1º Grau completo

() 2º Grau incompleto

() 2º Grau completo

() 3º grau completo – Curso: _____

() Pós graduação – curso: _____

4. Ocupação

() Está Trabalhando: Onde ? _____

() Não está trabalhando, mas está procurando

() Está estudando

() Aposentado

() Afazeres Domésticos

() Outro _____

5. Dentre as opções abaixo, assinale qual a faixa que melhor corresponde aos rendimentos de todas as suas ocupações (em R\$)

() Até R\$ 1.000,00

() De R\$ 1.000,00 até R\$ 2.000,00

() De R\$ 2.000,00 até R\$ 4.000,00

() Acima de R\$ 4.000,00

6. Estado Civil

() solteiro

() casado

() união estável

() separado

() divorciado

() viúvo

7. Religião

() Católica Romana

() Evangélica Tradicional

() Evangélica Pentecostal

() Espírita Kardecista

() Afro-Brasileira

() Oriental

() Judaica ou Israelita

() Sem religião

() Outra

8. Cor

- Branca
- Preta/Negra
- Parda
- Amarela
- Indígena
- Outra

9. Como foi escolhido o representante da sua organização?

- Em reunião da direção da sua instituição
- Pelo presidente da sua instituição
- Em assembléia da sua entidade
- Em assembléia ou fórum do setor social que sua organização participa
- Pelo prefeito /secretário municipal
- Outro: _____

10. Quem propõe a pauta de discussão nas reuniões ordinárias do Conselho:

- Só o/a secretário(a) municipal responsável pelo Conselho
- Só o(a) presidente / coordenador do Conselho
- Só o (a) secretário (a) do Conselho
- Qualquer membro participante
- Comissão executiva
- Outro

11. No caso de ter havido discordâncias, sobre que assuntos é possível identificar as divergências mais frequentes na dinâmica do Conselho? (Múltipla marcação)

- Organização e funcionamento dos conselhos
- Realização de convênios
- Padrão de qualidade dos serviços
- Pessoais
- Orçamento e utilização de fundo público
- Formato dos programas e políticas públicas
- Partidárias
- outras

12. É possível identificar grupos de interesses no interior do Conselho que o Sr. (a) participa?

- Sim
- Não

13. Se 'Sim', Quais?:

14. Na sua avaliação o número de deliberações / decisões do Conselho por reunião é:

- baixo
- médio
- alto
- não sabe avaliar

15. Qual o grau de influência do conselho na gestão da secretaria municipal à qual está vinculado o Conselho

- As deliberações não têm tido influência nas decisões da secretaria
- As deliberações têm tido pouca influência nas decisões da secretaria
- As deliberações têm tido média influência nas decisões da secretaria
- As deliberações têm tido muita influência nas decisões da secretaria
- Não sabe avaliar

16. Como o Sr. (a) avalia o grau de comprometimento do governo municipal com as decisões tomadas pelo Conselho?

- Nenhum compromisso
- Pouco compromisso
- Médio compromisso
- Alto compromisso
- Não sabe avaliar

17. Como o Sr. (a) avalia a relação entre o Conselho e a Câmara de Vereadores?

- Não existe relação
- Existe pouca relação
- Existe alguma relação
- A relação é muito próxima
- Não sabe avaliar

18. Existem mecanismos de acompanhamento da execução pela Prefeitura das deliberações do Conselho?

- Sim
- Não
- Não sabe avaliar

19. Se Sim, quais? (Marcação Múltipla)

- Prestação de contas do Secretário(a) municipal
- Diário Oficial
- Audiências Públicas
- Reuniões do prefeito e/ou secretários com as comunidades
- Outro _____

20. O Conselho faz uso de mecanismos de divulgação das suas decisões para a sociedade em geral?

- Sim
- Não

21. Se Sim, quais? (múltipla marcação)

- Jornal da cidade
- Boletins/jornais específicos
- Diário Oficial
- Panfletos
- Cartilhas
- Faixas
- Rádio
- Outros _____

22. A Secretaria Municipal fornece regularmente informações para a tomada de decisões dos Conselheiros?

- Sim
- Não

23. Se sim, como o Sr.(a) avalia a qualidade das informações oferecidas pela secretaria municipal para a tomada de decisões do Conselho?

- São fundamentais e suficientes
- São fundamentais, mas insuficientes
- Não ajudam em nada
- Não sabe avaliar

24. Além das informações pela secretaria municipal o Sr. (a) busca outras fontes de informação para decidir sobre as proposições deliberadas pelo Conselho:

- Sim
- Não

25. Se busca outras fontes de informações, quais? (Múltipla Marcação)

- Outras informações buscadas na prefeitura
- Secretário(a) municipal
- Jornais, revistas e rádio
- A organização que o Sr. (a) representa
- Entidades de assessoria
- Amigos dentro do Conselho
- Fóruns/Conselhos/Secretarias Estaduais ou nacionais
- Igrejas ou cultos
- Partido político
- Nenhuma
- Outras: _____

26. Quais são os canais utilizados pela sua instituição para discutir e avaliar sua atuação nas reuniões do Conselho? (Múltipla Marcação)

- Reuniões da direção (ou secretaria)
- Reuniões/plenárias periódicas com membros da instituição
- Em plenárias
- Nenhum
- Outros: _____

27. Nos últimos 12 meses o Sr.(a) participou de qual destas atividade de formação destinada à sua atuação no Conselho Municipal? (Múltipla Marcação)

- Seminários
- Cursos de capacitação
- Oficinas
- Não participou de nenhuma atividade de formação
- Outras: _____

28. Se participou de alguma atividade de formação, quem promoveu a atividade? (Múltipla Marcação)

- Prefeitura
- Igreja ou culto
- Partido político
- Associação de bairros
- Sindicatos
- Conselho Municipal
- Outro: _____

29. O Sr. (a) participa de outros Conselhos?

- Sim
- Não

30. Se sim, quais:

31. Há quanto tempo participa da organização / instituição que o Sr.(a) representa:

- Menos de 1 (um) ano
- Entre 1 a 3 anos

- De 3 a 5 anos
- Mais de 5 anos

32. O Sr.(a) exerce cargo de direção na organização que representa?

Qual? _____

- Sim Não

33. O/A Sr.(a) é sindicalizado ou associado a algum órgão de classe?

- Sim Não

34. Se sim, com que freqüência participou de reuniões de assembléias do sindicato ou associação nos últimos 12 meses?

- não freqüentou
- uma vez
- duas a três vezes
- quatro vezes ou mais

35. O/A Sr.(a) é filiado ou associado a algum órgão comunitário?

- Sim
- Não

36. Se for filiado a órgão comunitário, especificar: (Múltipla Marcação)

- Associações de moradores/comunitárias
- esportivas e culturais
- religiosa
- filantrópica
- nenhum

37. Com que freqüência participa de reuniões ou atividades do órgão comunitário?

- não participa
- uma vez no ano
- duas a três vezes ao ano
- quatro vezes ou mais no ano

38. O Sr. (a) já foi candidato a algum cargo eletivo na sua comunidade?

Sim. Qual? _____

39. É filiado a algum partido político?

Sim. Não Qual? _____

40. Há quanto tempo é filiado? _____

41. Já teve filiações partidárias anteriores?

Sim. Não Quais? _____

42. Se não é filiado, sente simpatia por algum partido político?

- Não
- Não sabe
- Sim: Qual: _____

43. De que atividade participa freqüentemente no partido político? (Múltipla Marcação)

- Reuniões periódicas
- Convenções
- Manifestações políticas
- Nenhuma atividade

44. Já foi candidato a algum cargo eletivo Político?

- Sim
- Não

45. Se já foi candidato, para qual cargo?

- Vereador
- Prefeito
- Deputado Estadual
- Governador
- Deputado Federal
- Outro : _____

46. Nas eleições, quais as fontes de informação para decidir o seu voto? (Múltipla Marcação)

- Amigos ou parentes
- Chefe ou patrão
- Igrejas ou cultos
- Sindicatos ou associações
- Jornais ou revistas
- Televisão
- Rádio
- Nenhuma delas

47. Quais as principais maneiras que utiliza para informar sobre os acontecimentos políticos em geral? (Marcação Múltipla)

- Conversa com amigos ou parentes
- Televisão
- Rádio
- Jornais
- Revistas
- Internet
- Nenhuma/não sabe

48. No último ano, em quais das atividades tomou parte? (Múltipla Marcação)

- Listas ou abaixo-assinados
- Manifestações de protesto
- Trabalho voluntário para associações
- Reuniões de grupos locais
- Greves
- Nenhuma delas
- Outras

49. Na sua opinião, os seus interesses são melhor defendidos por: (Múltipla Marcação)

- Vereador
- Prefeito
- Governador
- Deputado Estadual
- Deputado Federal
- Presidente da República
- Juizes
- Sindicatos
- Associação Profissional
- Associação de Bairro
- Igreja ou cultos religiosos
- Nenhum deles
- Outras _____

50. O Sr (a) Admira algum vereador?

- Sim Não

51. Se sim, porque?

52. Na sua opinião, quais as principais dificuldades no funcionamento do Conselho do qual o Sr.(a) participa? (Múltipla Marcação)

- Falta de capacitação dos membros do Conselho
 Não cumprimento das decisões pelo Poder Executivo
 Falta de Representatividade
 Falta de Informação
 Ausência de diálogo com o representante do Poder Executivo
 Ausência de diálogo e negociação com representantes do Poder Executivo
 Nenhum
 Outros: _____

53. Na sua opinião, quais os principais resultados do funcionamento do conselho do qual o Sr.(a) participa?

- Melhoria da qualidade de vida do município
 Democratização das informações
 Democratização das decisões relativas à política municipal
 Controle social sobre as decisões da prefeitura
 Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município
 Capacitação dos membros do Conselho
 Aumento da representatividade das instituições sociais
 Aumento do diálogo entre Poder Público e Sociedade
 Outros: _____
 Nenhum

54. Qual a sua opinião sobre a representatividade das entidades / instituições que compõem o Conselho Municipal?

- As entidades são pouco representativas dos setores sociais existentes na cidade
 As entidades são razoavelmente representativas dos setores sociais existentes na cidade
 As entidades são muito representativas dos setores sociais existentes na cidade
 Não tem opinião formada / não sabe opinar

55. Qual a sua opinião sobre equilíbrio de forças no interior do Conselho?

- Há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade
 Não há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade
 Não tem opinião formada / Não sabe opinar
 Prevalece as opiniões da prefeitura

56. Em relação ao Governo Municipal, sua posição é de:

- Oposição
 Apoio
 Independência (apóia algumas decisões e se opõe a outras)
 Não sabe opinar / não tem opinião

57. Em relação ao desempenho geral do governo municipal, sua posição seria considerá-lo:

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Fraco
- Péssimo
- Não sabe opinar / Não tem opinião

58. Qual a sua opinião sobre as seguintes frases utilizando a seguinte legenda:

1. concorda totalmente
 2. concorda parcialmente
 3. discorda totalmente
 4. discorda parcialmente
 5. não tem opinião formada
- A principal função do vereador é intermediar junto ao prefeito o acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas;
 - Com o voto, a população passa todas as decisões políticas para o candidato eleito;
 - Uma das principais funções do vereador é prestar assistência social (educacional, médica, e outras) à população carente;
 - A participação da população, através dos conselhos municipais reduz o poder do legislativo;
 - O orçamento municipal deveria ser elaborado e aprovado com a participação direta da população;
 - Os conselheiros Municipais devem ser escolhidos pela sociedade;

59. Qual a sua opinião sobre as seguintes frases utilizando a seguinte legenda:

1. concorda totalmente
 2. concorda parcialmente
 3. discorda totalmente
 4. discorda parcialmente
 5. não tem opinião formada
- O Brasil necessita de um líder forte, com autoridade;
 - O direito ao aborto deve ser legalizado no Brasil;
 - O uso de drogas deve ser descriminalizado no Brasil;
 - A união civil entre homossexuais deve ser legalizada no Brasil;
 - A pena de morte deve existir no Brasil.

ANEXO – 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PERFIL DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS

Ficha de identificação do Entrevistado
Formulário nº

Nome:

Instituição que Representa:

1. Sexo:

2. Idade:

3. Escolaridade:

4. Ocupação:

5. Renda média mensal:

6. Estado Civil:

7. Religião:

8. Cor:

9. Há quanto tempo o Sr. Participa deste conselho?

10. Na sua opinião, o conselho cumpre bem o seu papel na sociedade?

11. Qual a principal decisão tomada pelo conselho durante o seu período como conselheiro?

12. Algo deveria mudar no conselho? O que?

13. Como você avalia a freqüência dos conselheiros às reuniões? Porque?

14. Na sua opinião, qual a importância dos Conselhos Municipais?

15. Na sua opinião, qual a importância da participação popular?

16. Como foi escolhida a sua entidade/instituição para participar do Conselho?

17. Como o Sr.(a) Avalia o processo de aprovação das propostas e medidas adotadas pelo Conselho, nos últimos 12 meses:

18. Na sua opinião, quais as principais dificuldades no funcionamento do Conselho do qual o Sr.(a) participa?

19. Na sua opinião, quais os principais resultados do funcionamento do conselho do qual o Sr.(a) participa?

20. Qual a sua opinião sobre a estrutura do Conselho?