

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Nível Doutorado

**EFETIVIDADE DELIBERATIVA: estudo comparado de Conselhos Municipais
de Assistência Social (1997 / 2006)**

Eleonora Schettini Martins Cunha

Belo Horizonte

2009

ELEONORA SCHETTINI MARTINS CUNHA

**EFETIVIDADE DELIBERATIVA: Estudo comparado de Conselhos Municipais
de Assistência Social (1997 / 2006)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, participação e sociedade civil

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Belo Horizonte

2009

320 **CUNHA, ELEONORA SCHETTINI MARTINS**

C972e Efetividade deliberativa [manuscrito] : estudo comparado de
2009 Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 /2006) / Eleonora
Schettini Martins Cunha.- 2009.

372. f.

Orientador: Leonardo Avritzer.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas

Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Ciência política - Teses 2.Assistência social - Teses 3. Democracia -
Teses 4. Estado - Teses. I. Avritzer, Leonardo. II. Universidade Federal de
Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título

ELEONORA SCHETTINI MARTINS CUNHA

**EFETIVIDADE DELIBERATIVA: estudo comparado de Conselhos Municipais
de Assistência Social (1997 / 2006)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção título de Doutora em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Avritzer – Universidade Federal de Minas Gerais (Orientador)

Prof. Dr. Brian Wampler – Boise State University (USA)

Profa. Dra. Claudia Feres Faria – Universidade Federal de Minas Gerais

Profa. Dra. Rebecca Naera Abers – Universidade de Brasília

Profa. Dra. Thamy Pogrebinski – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro

Belo Horizonte, 20 de outubro de 2009.

Para Alexandre, Pedro, Lucas e Theo, que dão
sentido à minha vida.

AGRADECIMENTOS

O percurso de elaboração desta tese contou com o apoio de muitas pessoas, que em momentos distintos e de formas variadas contribuíram para sua produção. Dentre elas, às quais expresso minha mais profunda gratidão e meu respeito, quero agradecer especialmente

Ao prof. Leonardo Avritzer, por sua generosidade e pela confiança em mim depositada durante os anos de convivência, que muito influenciaram minha formação;

Ao prof. Boaventura de Sousa Santos, pelo acolhimento e convívio reflexivo e instigante propiciado pelo estágio de doutoramento no Centro de Estudos Sociais (CES), da Universidade de Coimbra;

Aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação do DCP e do CES, especialmente aos prof. Claudia Faria, Fátima Anastasia e Otávio Dulci, que muito contribuíram nas discussões que fundamentaram a elaboração da tese;

Aos integrantes do PRODEP, especialmente aos colegas Antonio, Áurea, Carolina, Clarice, Debora, Eduardo, Laura, Roberto, Uriella, Vanderson e nossos estagiários, representados na pessoa da Martha, cujo trabalho e companheirismo, em momentos diferentes, foram fundamentais não só para a produção dos dados utilizados na tese, mas também para a discussão deles, num ambiente de trocas profissionais e afetivas que fortaleceram laços intelectuais e de amizade;

Ao prof. Edison Correa, pelo incentivo e apoio fundamentais no início de minha caminhada na Pós-Graduação;

À Vilma de Souza e equipe da Biblioteca da FAFICH, e à Maria José Carvalho e Acácio Machado, da Biblioteca do CES/UC, que representam exemplarmente o que pode haver de melhor no processo de acolher e orientar leitores e pesquisadores, o que foi fundamental para o acesso a informações preciosas, transformando nosso convívio em uma amizade respeitosa e gratificante;

À Adilsa, Marlene, Alessandro e Eustáquio, servidores das Secretarias do DCP e do Colegiado da Pós-Graduação da FAFICH, pelo apoio e estímulo incontestes ao meu trajeto acadêmico;

Aos membros dos CMAS de Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro e aos técnicos das suas secretarias executivas, pela disponibilidade e pela rica troca de informações e impressões, vitais para a concretização deste trabalho;

Aos colegas assistentes sociais e de outras áreas do conhecimento, representados nas pessoas de Consuelo Quiroga, Edite Cunha, Márcia Pinheiro, Maria Ângela Rocha, Nadir Militão, Simone Albuquerque e Yara Pelegrini, pelas generosas trocas presentes em nossas discussões, reflexões e ações;

À minha família, esteio imprescindível em minha vida, que tem apoiado meus sonhos e com quem compartilho cada conquista;

À CAPES, pela concessão da bolsa de estágio de doutoramento no CES/UC, fundamental para garantir as condições necessárias ao estudo e à reflexão, num ambiente propício à minha formação;

Enfim, desejo agradecer a todos com os quais tenho compartilhado minha trajetória profissional e acadêmica, especialmente aos que mantêm o compromisso e a esperança em construir uma sociedade melhor e um sistema político mais amplo e inclusivo.

RESUMO

Esta tese é fruto da investigação realizada junto aos Conselhos Municipais de Assistência Social de Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro. Seu objetivo foi verificar os fatores que determinam a efetividade deliberativa - capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública - destes conselhos, assim como verificar o potencial explicativo da teoria democrática deliberativa para o estudo destas instituições. Foi realizada uma comparação sincrônica entre os diferentes conselhos e uma comparação diacrônica dos mesmos conselhos, considerados os anos de 1997 e 2006. Para isso, procedeu-se à uma revisão da literatura que trata do Estado e das mudanças que nele ocorrem, o que possibilitou explicar as mudanças institucionais que circundam a criação dos conselhos na estrutura do Estado brasileiro. Foi realizada, também, uma revisão da literatura que apresenta a teoria democrática deliberativa e os resultados de estudos que analisam instituições que enfatizam a deliberação como meio de alcançar decisões. No que se refere especificamente aos conselhos, foi realizada uma contextualização do processo de sua criação, bem como a análise documental das suas leis e seus regimentos internos, para verificar características do seu desenho institucional. O principal trabalho de análise documental foi relativo às atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos anos elencados, para que se pudesse melhor conhecer o processo deliberativo e, a partir dele, definir a efetividade dos conselhos. Como técnicas complementares, foram realizadas observações informais das reuniões e entrevistas semi-estruturadas com conselheiros e técnicos das secretarias executivas. A partir da teoria democrática deliberativa foram definidas variáveis endógenas aos conselhos, relacionadas ao seu desenho institucional e ao processo deliberativo, e variáveis exógenas, relativas à dinâmica associativa e ao projeto político dos governos municipais. Essas variáveis possibilitaram investigar a capacidade de deliberação dos segmentos que compõem os conselhos, bem como a função que predomina nestes espaços e sua capacidade institucional de produzir decisões vinculantes, bem como a influência dos fatores contextuais. Os resultados mostram que a teoria democrática deliberativa oferece bons parâmetros para a análise dos conselhos, mas apresenta alguns limites que precisam ser enfrentados, especialmente relacionados à representação, às desigualdades que antecedem e estão presentes nos processos deliberativos, aos tipos de deliberação que podem ocorrer em diferentes momentos e espaços do sistema político e como eles podem relacionar-se entre si. Os resultados mostram variações importantes dentre os conselhos, capturadas, principalmente, pelas variáveis relacionadas ao processo deliberativo. Também evidenciam uma convergência na sua efetividade deliberativa ao longo do tempo, independentemente das variações contextuais, o que pode ser explicado pela especificidade da política de assistência social.

Palavras-chave: Participação. Deliberação. Democracia Deliberativa. Conselhos. Assistência Social.

ABSTRACT

This thesis is the result of an investigation accomplished with the Social Assistance Municipal Council in Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre, Recife, and Rio de Janeiro. Its goal was to verify the factors that determine the deliberative effectiveness – effective capability of influence, control and decide public politics – of these councils, as to check the deliberative democratic theory's explanatory potential to the study of these institutions. It was made a synchronic comparison between the different councils and a diachronic one with the same councils, considering the years 1997 and 2006. Therefore, a literature review about the State and its changes was produced, what made possible to explain the institutional changes that surround the councils' creation in the structure of the Brazilian State. It was also produced a literature review that shows the deliberative democratic theory and the study results in which are analyzed institutions that emphasize the deliberation as a mean to reach decisions. In what specifically refers to the councils, a contextualization of its creation process was prepared, as a documental analysis of its laws and internal regiments, to check its institutional drawing characteristics. The main documental analysis work was related to the ordinary and extraordinary meetings records of the selected years, to best know the deliberative process, and, from it, define the councils' effectiveness. As complementary techniques, informal observations of the meetings and semi-structured interviews with the counselors and the executive offices technicians were carried out. From the deliberative democratic theory, it was defined, to the councils, endogens variables, related to its institutional drawing and deliberative process, and exogens variables, related to the associative dynamic and the municipal government political project. These variables allowed searching into the deliberation capability of the segments that set the councils, as the predominant function in these spaces and its institutional capability of producing bounded decisions, also the influence of contextual factors. The results show that the deliberative democratic theory offers good parameters to the councils' analysis. However, it presents some limits that need to be confronted, especially those related to the representation, the inequality that antecedes and is present on the deliberative processes, the deliberation types that can occur in different moments and spaces of the political system, and how they can relate among themselves. The outcomes also show important variations among the councils, mostly presented by the variables related to the deliberative process. Moreover, show a convergence in its deliberative effectiveness through time, independent of the context changes, what can be explained by the social assistance politic specificity.

Key-words: Participation; Deliberation; Deliberative Democracy; Councils; Social Assistance.

Lista de Tabelas

	Pág.
Tabela 1 Criação de Conselhos e Comissões no Governo Federal brasileiro – 1956 - 1984	125
Tabela 2 Municípios com existência de Conselhos Municipais de assistência Social, total e percentual, por categorias de representantes, segundo classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões – 2005	178
Tabela 3 Fundações e associações privadas conforme área de atuação e ano – Belo Horizonte	196
Tabela 4 Fundações e associações privadas conforme área de atuação e ano – Goiânia	201
Tabela 5 Fundações e associações privadas conforme área de atuação e ano – Porto Alegre	203
Tabela 6 Fundações e associações privadas conforme área de atuação e ano – Recife	207
Tabela 7 Fundações e associações privadas conforme área de atuação e ano – Rio de Janeiro	211
Tabela 8 Síntese de dados demográficos e socioeconômicos das cidades	212
Tabela 9 Criação de conselhos municipais por gestão	214
Tabela 10 Classificação dos municípios conforme Índice Municipal de Participação Social	216
Tabela 11 Densidade associativa das cidades estudadas	218
Tabela 12 Percentual de fundações e associações de assistência social em relação ao total de fundações e associações e crescimento entre 2002 e 2005	219
Tabela 13 Composição dos CMAS estudados	226
Tabela 14 Tipo de segmentos da sociedade civil que compõem os CMAS por cidade	228
Tabela 15 Número de falas analisadas por CMAS – 1997 / 2006	242
Tabela 16 Número de falas nos CMAS conforme o sexo – 1997 / 2006	243
Tabela 17 Capacidade de vocalização dos segmentos por CMAS – 1997 / 2006 (%)	249
Tabela 18 Capacidade de vocalização dos segmentos da sociedade civil por CMAS – 1997 / 2006 (%)	251
Tabela 19 Capacidade de agenda dos segmentos por CMAS – 1997 / 2006 (%)	257
Tabela 20 Capacidade de agenda dos segmentos da sociedade civil por CMAS – 1997 / 2006 (%)	260

Tabela 21	Capacidade de vocalização e de agenda dos segmentos nos CMAS – 1997 / 2006 (%)	263
Tabela 22	Temas deliberados nos CMAS – 1997 / 2006 (%)	270
Tabela 23	Grupos de temas por cidades – 1997 / 2006 (%)	271
Tabela 24	Tipos de controle por CMAS – 1997 / 2006 (%)	273
Tabela 25	Demandas por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)	280
Tabela 26	Denúncias por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)	281
Tabela 27	Participação dos segmentos nos debates – 1997 / 2006 (%)	285
Tabela 28	Contestação por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)	286
Tabela 29	Contestação presente nos debates dos CMAS – 1997 / 2006 (%)	288
Tabela 30	Formas de expressão em relação ao número de falas nos CMAS – 1997 / 2006 (%)	289
Tabela 31	Propostas por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)	291
Tabela 32	Contrapropostas por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)	292
Tabela 33	Relação entre propostas e contrapropostas por CMAS – 1997 / 2006 (%)	293
Tabela 34	Temas das decisões por CMAS – 1997 / 2006 (%)	295
Tabela 35	Resoluções por decisões nos CMAS – 1997 / 2006	298

Lista de Quadros

		Pág.
Quadro 1	Partidos que ocuparam o governo municipal por período de gestão – 1986 a 2008	213
Quadro 2	Instituições participativas existentes por período de gestão	215
Quadro 3	Área principal de atuação das associações conforme número de unidades locais	218
Quadro 4	Características das cidades quanto à densidade associativa e projeto político dos governos no período 1997-2006	220
Quadro 5	Síntese das variáveis de normatividade	235
Quadro 6	Número de atas lidas por CMAS conforme sua qualidade – 1997 / 2006	241
Quadro 7	Segmentos que apresentam maior capacidade de vocalização e de agenda nos CMAS – 1997 / 2006 (%)	264
Quadro 8	Temas predominantes nos CMAS – 1997 / 2006	276
Quadro 9	Síntese da participação dos atores no processo deliberativo dos CMAS – 1997 / 2006	300
Quadro 10	Grau de efetividade deliberativa dos CMAS – 1997 / 2006	302
Quadro 11	Relação entre o contexto político e associativo e o grau de efetividade deliberativa dos CMAS – 1997 e 2006	308

Lista de Figuras

		Pág.
Figura 1	Percentual de municípios brasileiros com CMAS criados por período – 1994-2005	222
Figura 2	Percentual de demandas e denúncias em relação ao número de falas por conselhos – 1997 / 2006 (%)	282
Figura 3	Número de debates por ano nos CMAS – 1997 / 2006	283

Lista de siglas

ABONG	Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais
ACAR	Associação de Crédito e Assistência Rural
ANASSEL BA	Associação Nacional dos Empregados da LBA
APAS	Associação dos Profissionais da Assistência Social
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BH	Belo Horizonte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBIA	Centro Brasileiro par a Infância e Adolescência
CCAB	Conselho Consultivo de Associações de Moradores
CEAS	Centro de Estudos e Ação Social
CEBAS	Certificado de entidade Beneficente de Assistência Social
CFAS	Conselho Federal de Assistentes Sociais
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIS	Comissões Interinstitucionais de Saúde
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONASP	Conselho Consultivo de Administração da Saúde Conselho Previdenciária
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Conselho Regional de Assistentes Sociais
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DEM	Partido Democratas
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-estar do Menor
GYN	Goiânia
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MBES	Ministério de Bem-Estar Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEB	Movimento de Educação de Base
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NEPPoS	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social
NOB-2	Norma Operacional Básica 2
NOB-AS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PC	Partido Comunista
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POA	Porto Alegre
PRODEP	Projeto Democracia Participativa
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PV	Partido Verde
SAS	Secretaria de Assistência Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria

SEST	Serviço Social do Transporte
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SSR	Serviço Social Rural
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre
USAID	United States Agency of International Development

SUMÁRIO

1	Introdução.....	18
2	O Estado em movimento: inovações institucionais democráticas no Brasil.....	24
2.1	O Estado moderno: múltiplos olhares.....	26
2.2	As possíveis reinvenções do Estado	32
2.3	A renovação democrática e seus reflexos no Estado	38
2.4	As relações entre Estado e sociedade civil e seu potencial para a renovação do Estado.....	46
2.5	Inovações institucionais democráticas e a articulação entre participação e deliberação	55
2.6	A reinvenção do Estado brasileiro: a criação de instituições que articulam participação e deliberação	61
3	Democracia e deliberação: aproximações teóricas e possibilidades institucionais	75
3.1	A democracia deliberativa e suas características.....	77
3.2	Democracia deliberativa: legitimidade e condições	89
3.3	Princípios que orientam a democracia deliberativa e seus limites	94
3.4	A institucionalização dos princípios deliberativos	102
4	Conselhos de políticas e a especificidade da assistência social.....	120
4.1	Os conselhos na estrutura do Estado	122
4.1.1	A avaliação da experiência recente de conselhos de políticas	132
4.2	A responsabilização do Estado quanto à assistência social	140
4.2.1	Assistência social no Brasil: trajetória e mudanças recentes	145
4.3	A participação na assistência social: da organização e mobilização comunitária à participação institucionalizada nos conselhos.....	161
4.4	Os Conselhos de Assistência Social	165
4.5	O funcionamento dos conselhos de assistência social: algumas avaliações	172
5	Conselhos Municipais de Assistência Social: fatores contextuais e institucionais	184
5.1	O contexto de criação e o funcionamento dos CMAS estudados.....	193
5.1.1	Belo Horizonte.....	193
5.1.2	Goiânia.....	198
5.1.3	Porto Alegre	201

5.1.4 Recife	205
5.1.5 Rio de Janeiro	208
5.1.6 Algumas considerações sobre a dinâmica associativa e os projetos políticos das cidades estudadas	211
5.2 A institucionalização dos procedimentos e o desenho institucional dos CMAS ..	220
6 A efetividade deliberativa dos CMAS: o processo deliberativo.....	238
6.1 Publicidade e igualdade deliberativa: inclusão de atores e de temas.....	245
6.1.1 A capacidade de vocalização dos participantes.....	248
6.1.2 A capacidade de agenda dos participantes	255
6.1.3 A relação entre a capacidade de vocalização e de agenda e sua influência nas deliberações	261
6.2 Proposição e controle sobre as ações públicas	267
6.3 As formas de expressão nos CMAS	277
6.4 Decisões sobre as ações públicas	290
6.5 A efetividade deliberativa dos CMAS	298
7 Conclusões.....	309
Referências	317
Apêndices	346

1 INTRODUÇÃO

A modernidade trouxe consigo a promessa de construção de uma sociedade justa e igualitária, sustentada na idéia de igualdade entre os homens e, no decorrer do Século XX, a democracia foi paulatinamente sendo identificada como o regime político que concretizaria essa promessa. No entanto, o desenvolvimento concomitante do capitalismo deixou evidentes as dificuldades em compatibilizar a promessa moderna de igualdade com o modelo econômico predominante.

A tensão entre democracia e desigualdade têm sido temas recorrentes no âmbito da teoria democrática moderna. As formulações teóricas procuram avaliar os danos que a desigualdade econômica e social pode provocar na democracia e se é possível repará-los numa dimensão societária. Algumas delas identificam um círculo vicioso em que as desigualdades socioeconômicas geram e alimentam a desigualdade política, especialmente quanto à incapacidade dos menos favorecidos em participar na formulação da agenda política, nas decisões vinculantes e na distribuição de oportunidades. A democracia sobreviveria por conter em si a promessa de redução das desigualdades. Outros, seguindo a tradição que se inicia com Rousseau, consideram que a única forma de se garantir o cumprimento da promessa de igualdade é a participação direta dos cidadãos nas decisões coletivas que tratam do bem comum ou do interesse público. Ambas as formulações têm orientado práticas democráticas ao longo deste tempo.

Na tentativa de conciliação entre a promessa de igualdade e o desenvolvimento do capitalismo, coube ao Estado organizar-se para assumir algumas funções de proteção social e (re)distribuição socioeconômica, por meio da provisão de bens públicos (saúde, educação, patrimônio, infra-estruturas, etc.) que visavam à redução das desigualdades sociais e a geração de oportunidades iguais de acesso a esses bens, independentemente de qualquer condição. Esta transformação no papel e na função do Estado deu origem ao chamado Estado de Bem-Estar, que assumiu características diferentes conforme as especificidades dos países e que foi timidamente implantado no Brasil, quando comparado aos demais, mas que basicamente podem ser resumidas à função de garantia dos direitos sociais por meio das políticas públicas.

Por outro lado, outra mudança, mais recente, tem sido proposta para os Estados de modo geral, mas para o brasileiro em particular, no sentido de torná-lo mais democrático, por meio da criação de espaços que propiciem a ampliação das oportunidades para a participação

política dos cidadãos, especialmente nos processos de decisão coletiva acerca das políticas públicas. O marco legal desta mudança é a Constituição Federal de 1988 que gerou as condições para a criação de novas instituições que garantem a participação dos cidadãos em decisões acerca de políticas públicas e no controle público sobre o Estado. Dentre essas inovações, destacam-se os conselhos de políticas públicas, dos quais participam, conjuntamente, membros dos governos e representantes dos cidadãos, que alcançaram uma impressionante capilaridade em todo o país, o que significa o envolvimento de milhares de pessoas no debate e na decisão acerca das ações públicas nas mais diferentes áreas.

A criação dessas instâncias participativas e deliberativas se deu em concomitância com o processo de autonomia político-administrativa dos municípios brasileiros, em que o poder administrativo local passou a ter autoridade e autonomia político-institucional, jurídica, econômico-financeira, tributária, bem como sobre a definição e implementação de uma agenda política e de políticas públicas. Neste cenário, a descentralização passou a ser diretriz política e estratégia de gestão pública, alterando as relações intergovernamentais e gerando a expectativa de produção de políticas públicas melhor identificadas com as especificidades territoriais e propiciadoras de efetiva participação das comunidades locais. Este contexto, associado com as competências legais dos conselhos quanto à definição e avaliação das políticas públicas, expressas na sua natureza deliberativa, colocam-nos, juntamente com os gestores públicos, como protagonistas no processo de descentralização e de implementação destas políticas.

No que diz respeito à proteção social pública dos cidadãos em situações de riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais, só muito recentemente o Estado brasileiro assumiu efetivamente esta responsabilidade, na forma da política de assistência social, instituída a partir da atual Constituição Federal. O processo de instituição da assistência social como um conjunto de ações e serviços públicos de responsabilidade estatal foi concomitante à discussão e efetivação da maior democratização do Estado brasileiro e, deste modo, essa área tem claramente assumido compromissos no sentido de viabilizar a participação social na formulação, implementação e avaliação da política.

O Estado brasileiro, portanto, ampliou sua responsabilidade quanto à inclusão social e política dos seus cidadãos, ao ser o garantidor da sua proteção social e ao ampliar os espaços de participação política. Estas mudanças foram fruto de uma intensa mobilização social que encontrou no processo Constituinte um quadro político favorável à sua implementação e expressam as escolhas da sociedade brasileira, num dado momento histórico, de como lidar com a inclusão. Os conselhos de assistência social são exemplares deste processo, pois foram

instituídos com a finalidade principal de propiciar a participação da população, por meio de suas organizações representativas, na formulação desta política e no controle das ações a ela relacionadas, ou seja, foram criados como instituições deliberativas quanto à política de assistência social. Eles expressam a pretensão de que a participação política venha a contribuir para a superação das condições de desigualdade nas quais a assistência social deve atuar.

Uma vez que os conselhos são instituições democráticas e tendo como referência a ideia que a qualidade da democracia também pode ser avaliada a partir dos resultados de suas instituições, os conselhos de políticas em geral, e os de assistência social em particular, têm sido estudados sob diferentes perspectivas teóricas e métodos de aproximação, o que tem produzido conhecimento diversificado sobre essas inovações institucionais. A natureza deliberativa dessas instituições da democracia brasileira instiga a verificação da qualidade dos seus resultados deliberativos e, também, do potencial analítico da teoria democrática deliberativa que insere a deliberação como eixo central do processo democrático para seu estudo, ou seja, o potencial desta teoria para a melhor compreensão dos conselhos. Ainda que seja de formulação recente, sua utilização em pesquisas sobre instituições participativas e deliberativas já gerou informações e conhecimentos relevantes acerca de fatores que possibilitam a formulação de hipóteses e a definição de variáveis que venham a ser testadas empiricamente no caso dos conselhos.

Uma primeira medida para seguir este caminho de análise é a identificação das pressuposições que informam a teoria e que se relacionam ao objeto em questão. Uma de suas premissas é que a qualidade da democracia está relacionada à ampliação de espaços e/ou possibilidades de participação e deliberação políticas pelos cidadãos e que isto é possível mesmo em contextos sócio-políticos complexos, o que significa que democracia competitiva e democracia deliberativa são compatíveis entre si e podem ocorrer concomitantemente. Outro pressuposto é de que a democracia deliberativa se concretiza em instituições que articulam sociedade e Estado, onde razões normativas são expressas por meio de procedimentos que asseguram a soberania e legitimam as decisões tomadas nessas instituições. E, ainda, na premissa de que devem participar da deliberação e das decisões coletivas aqueles que possivelmente estarão sujeitos a estas decisões.

Outra medida é a utilização de uma abordagem metodológica comparativa, que possibilite não só compreender, explicar e interpretar os fenômenos relacionados aos conselhos a partir do teste da teoria, mas também verificar relações empíricas entre variáveis com número mais reduzido de casos e, com isto, examinar se a generalização teórica

corresponde com os casos estudados. Estudos comparados pressupõem que os objetos pesquisados compartilhem alguns atributos que os situem numa mesma categoria e, concomitantemente, não compartilhem outros, o que pode ser útil para explicar semelhanças e diferenças. O método comparativo tem sido mais utilizado para estudos de unidades nacionais, mas também tem sido identificado como de grande utilidade para a compreensão de processos no interior dessas unidades, especialmente quando há transferência de recursos e poder para unidades subnacionais (SKOCPOL E SUMERS, 1980; BADIE E HERMET, 1993; MORLINO, 1994; SARTORI, 1994; SNYDER, 2001; ROSENBERG, 2005)

Assim sendo, foi definida uma amostra estratificada composta pelos conselhos municipais de assistência social de Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro, cidades de diferentes regiões brasileiras, todas com maior urbanização relativa, significativa heterogeneidade sócio-econômica e potencial administrativo-financeiro para o exercício do governo, diferenciando-se quanto aos projetos políticos dos grupos que as governaram no período estudado. A definição pelo nível municipal decorre do entendimento de que a complexidade ou escala interfere nos resultados e que a proximidade entre instituições e cidadãos aumenta o potencial de participação, pois é no nível municipal em que as pessoas vivem e podem exercer efetivamente seus direitos. A análise dos conselhos abrangeu os anos de 1997, em que a maioria dos conselhos municipais de assistência social já estava em funcionamento no país, e de 2006, seguinte à implantação do Sistema Único de Assistência Social. Desta forma, foi possível compará-los sincrônica e diacronicamente.

Estudos sobre instituições deliberativas revelam que fatores endógenos relacionados ao desenho institucional e ao processo deliberativo influenciam os resultados institucionais (LÜCHMANN, 2002; LUBAMBO E COELHO, 2005; FRASER, 2005; FUNG, 2005; ROSENBERG, 2005), mas também fatores contextuais, como as condições socioeconômicas, o apoio dos governantes aos fóruns deliberativos, a disposição dos cidadãos e/ou de suas organizações em participar, a dinâmica associativa do município, a trajetória histórica da política pública em questão, a maturidade institucional, dentre outros (WAMPLER E AVRITZER, 2004; PINTO, 2004; FARIA, 2005; WAMPLER, 2007). Portanto, diferentes fatores incidem sobre os espaços de deliberação e podem produzir variações na sua efetividade deliberativa, considerada como a sua capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública.

A investigação dos CMAS procurou verificar quais desses fatores têm maior incidência na variação da efetividade deliberativa dos conselhos, se aqueles relacionados ao desenho institucional, expresso nas regras que estruturam sua organização e funcionamento,

ou se aqueles que estão diretamente relacionados ao processo de deliberação. A partir desta variação foi determinado o grau de efetividade deliberativa dos conselhos e, então, analisada a relação entre estes resultados e as variáveis contextuais.

Uma vez que os conselhos estão localizados na estrutura do Estado, um primeiro esforço de investigação foi no sentido de rever a literatura que discute esta instituição, suas funções e os processos de mudança pelos quais tem passado e que têm mantido sua centralidade política, aspectos de que trato o segundo capítulo. Foi possível constatar a capacidade de adaptação desta instituição, inclusive quanto à ampliação da participação política, e como tem se dado este processo no Brasil, que deu origem à criação dos conselhos de políticas públicas.

A natureza deliberativa dos conselhos instigou à revisão da literatura que debate a teoria democrática deliberativa e seus fundamentos normativos, tema central do terceiro capítulo, quando também foi possível conhecer e sistematizar alguns resultados de estudos acerca de experiências internacionais e nacionais de fóruns deliberativos. Com base nesta literatura foram definidas as variáveis consideradas como relevantes para o estudo dos CMAS.

O quarto capítulo, também baseado na revisão de literatura, apresenta a trajetória dos conselhos na estrutura do Estado e a especificidade do Brasil, onde eles têm estado presentes desde o início da colonização. Procurou-se diferenciar as experiências conselhistas e demonstrar a especificidade dos atuais conselhos deliberativos, bem como apresentar os resultados de alguns estudos sobre instituições que associam participação e deliberação. Além disto, o capítulo também apresenta uma breve síntese da trajetória da assistência social no país e de como esta política incorporou a participação democrática em sua organização, culminando com a criação dos conselhos de assistência social nos três níveis de governo, bem como algumas avaliações que já foram produzidas sobre estes conselhos.

A análise dos fatores contextuais e do desenho institucional que estrutura a organização e o funcionamento dos CMAS é o foco do quinto capítulo. Nele são apresentados dados sobre a dinâmica associativa dos municípios da amostra, especialmente quanto às organizações que se dedicam à assistência social e que têm o potencial de integrar os conselhos, e sobre os grupos políticos que ocuparam o governo municipal a partir da (re)democratização do país, variáveis contextuais destacadas pela literatura que avalia instituições participativas. Foi possível verificar a importância de ambos para a criação e a sustentação das instituições participativas.

Também no quinto capítulo são apresentados e analisados alguns elementos do desenho institucional dos conselhos considerados relevantes para a democratização do processo deliberativo, demonstrando que todos os conselhos apresentam potencial para isto. Para a produção deste capítulo foi realizada análise documental tanto relacionada às variáveis contextuais (relatórios, estudos, publicações diversas em meio físico e eletrônico), bem como a análise das Leis de Criação e dos Regimentos Internos dos CMAS, que foram complementadas com informações colhidas em entrevistas e observações diretas.

O sexto capítulo trata especificamente do processo deliberativo e dos aspectos definidos como importantes para que fosse verificada sua efetividade deliberativa – a inclusão e igualdade deliberativa, a proposição de novos temas, a decisão sobre as ações públicas e o controle público sobre estas ações – que são destacados pelos teóricos democráticos deliberativos. Para a aproximação com o processo deliberativo foram analisadas, principalmente, as atas que registraram as reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos dos anos de 1997 e 2006, complementadas pela relação de conselheiros, lista de presença e informações decorrentes de entrevistas e observações diretas. A partir da análise das variáveis os conselhos foram classificados conforme seu Grau de Efetividade Deliberativa, sendo possível constatar uma convergência nos resultados ao longo do período e a forte influência da natureza da política nos resultados deliberativos.

Por fim, as conclusões apresentam algumas respostas às questões que moveram o estudo dos CMAS, especificamente quanto à aplicabilidade da teoria democrática deliberativa para sua análise e quanto à relação entre a efetividade deliberativa dos conselhos e os fatores contextuais e o desenho institucional. Espera-se que as informações e análises apresentadas a seguir venham a contribuir para aprofundar o conhecimento sobre essas inovações institucionais que trazem consigo a promessa de associar participação política e redução da desigualdade social e política.

2 O ESTADO EM MOVIMENTO¹: INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS DEMOCRÁTICAS NO BRASIL

Neste capítulo, serão apresentadas algumas reflexões sobre os processos de mudança pelo qual passou o Estado democrático no século XX, em especial o Estado brasileiro, em direção a uma maior extensão e aprofundamento da democracia. A teoria do Estado e a teoria democrática têm procurado acompanhar essas mudanças dos Estados modernos, desafiados a se reordenarem para dar respostas às questões colocadas por suas sociedades, principalmente nos domínios da economia e da política.

A teoria do Estado sustenta que ele é instituído e constituído pelos indivíduos que vivem num dado território sob sua jurisdição e que, no exercício pleno de sua cidadania, são sujeitos e objetos das decisões e ações deste mesmo Estado (BENDIX, 1973). Assim sendo, as instituições do Estado surgem e se modificam como decorrência da ação desses cidadãos, que almejam finalidades distintas para a ordem social e política, e também resultam da ação intencional daqueles que detêm o monopólio do exercício do poder estatal (WEBER, 1982). Isso indica o potencial de conflitos e disputas decorrentes das distintas concepções do que pode ser considerado como “os fins ideais do Estado” e da melhor forma que ele deve assumir para o alcance destes fins, conforme diferem as aspirações e alteram-se os contextos históricos.

A teoria democrática, por sua vez, sustenta que a soberania (ou seja, o poder) se origina no povo, o que indica que, num Estado democrático, as suas instituições devem ser criadas e mantidas como meio de se afirmar esse tipo de governo (ROUSSEAU, 1978). Neste sentido, o desafio democrático enfrentado pelos Estados e as sociedades que os constituem, especialmente durante o século XX, foi no sentido de se buscar formas de assegurar e mesmo de ampliar a participação popular nos governos, ao mesmo tempo em que se buscava encontrar a justa medida entre as formas de efetivação dos princípios da liberdade e da igualdade.

Na primeira seção deste capítulo, busca-se recuperar as idéias de alguns autores sobre o Estado e sua capacidade de renovação, a origem mais atual destas modificações, no que concerne à ampliação e ao aprofundamento da participação democrática, e o sentido que deram à reestruturação mais recente do Estado brasileiro nos três níveis de governo. Das

¹ Expressão cunhada por Faria (2005) que melhor sintetiza as idéias desenvolvidas neste capítulo.

diversas experimentações democráticas, é dado destaque aos conselhos de políticas pela expressividade que têm alcançado na estrutura estatal brasileira e pela expectativa que geraram (e ainda geram) quanto ao seu potencial em responder às demandas de participação, deliberação e (re)distribuição² contidas nas idéias-força que mobilizaram (e ainda mobilizam) diferentes setores sociais.

Um terceiro aspecto a ser abordado está relacionado à relação estabelecida entre Estado e sociedade e suas especificidades, a partir da criação e do funcionamento dessas novas instituições. O processo de redemocratização brasileiro foi fortemente impulsionado por movimentos e organizações sociais que lutaram por novos direitos e pela democratização das relações entre o Estado e sociedade, sendo portadores de reivindicações relacionadas à maior participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle sobre as ações do Estado (SADER, 1988; AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002). Esse mesmo processo fez com que novos atores políticos ascendessem ao poder, trazendo consigo a participação popular como princípio articulador de seu projeto político para a gestão do Estado. Esse foi, portanto, um contexto em que atores sociais e políticos tiveram um projeto político comum no sentido de transformar as relações de poder existentes até então em relações de autoridade partilhada (DAGNINO, 2002; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; SANTOS, 2003a), instituindo o que pode ser chamada de gestão democrático-popular (TATAGIBA, 2003) ou democrático-participativa. Tem-se, então, uma nova gramática societária e novos atores políticos, que trazem para a cena pública a possibilidade de se pensar outra forma de organização democrática para o Estado, tendo a participação popular institucionalizada como fundamento.

² A compreensão de políticas distributivas e redistributivas utilizada é concernente à tipologia criada por T. Lowi (1964) relacionada aos espaços em que se desenvolvem e ao impacto que produzem na sociedade. Ambas as políticas são financiadas com recursos do Estado, oriundos de arrecadação ou de transferências, ou seja, recursos públicos. As políticas *distributivas* são aquelas que distribuem bens e serviços a indivíduos ou grupos das diversas classes sociais, sendo a maior demanda oriunda da população de baixa renda. São tradicionalmente produzidas nas agências de governo e nas comissões legislativas e uma de suas características é envolver a disputa de múltiplos interesses sobre os mesmos recursos, o que pode gerar estruturas clientelistas e de patronagem quando usadas como “moeda” de troca. Já as políticas *redistributivas*, que também distribuem bens e serviços públicos, resultam na transferência de renda, não devendo, portanto, serem financiadas por seus próprios beneficiários. São políticas nas quais o centro de decisão é o Poder Executivo e que envolvem demandas generalizadas e ideológicas; por essas características, são as mais conflituosas e exigem alianças mais estáveis. A tipologia de Lowi ainda inclui as políticas regulatórias e as políticas constitucionais ou de ordenação do sistema, que envolvem decisões públicas sobre questões estruturais da sociedade em geral (como as regras do jogo político ou do sistema econômico) ou asseguram direitos (como os direitos de crianças e adolescentes, de idosos, de quilombolas), dando sustentação legal às políticas distributivas e redistributivas, o que lhes dá importância estratégica.

2.1 O Estado moderno: múltiplos olhares

O Estado moderno, como instituição política, jurídica e administrativa, se formou a partir do século XIII, no continente europeu. É, portanto, um produto histórico cujo desenvolvimento teve como características principais a concentração progressiva do poder político num território circunscrito, a impessoalidade do comando em substituição à idéia de hereditariedade como fonte do poder e o monopólio do uso legítimo da força para a conservação da ordem interna e a proteção de agressões externas. Essa centralização do exercício contínuo da autoridade e de funções consideradas essenciais para a manutenção de uma comunidade política territorialmente situada, que concentrou progressivamente os meios de coerção, ocorreu concomitantemente ao desenvolvimento dos mercados e de sua capacidade de concentração de capital, que, por sua vez, sustentava a manutenção do Estado. Esse desenvolvimento foi marcado pela complexidade e não-linearidade, gerando variações na constituição dos Estados que influenciaram as relações que se estabeleceram entre eles, originando disputas e reconfigurando seus limites e suas funções. Outra marca da construção dos Estados modernos foi a transformação gradual dos súditos em cidadãos, uma vez que a necessidade de sua legitimação teve como sustentação cultural a idéia de nação, um sentimento de identificação de base territorial (BENDIX, 1970; BOBBIO, 1987; EVANS, 1995; TILLY, 1996).

O fenômeno de formação e desenvolvimento dos Estados não passou despercebido aos estudiosos da sociedade e da política e foi acompanhado pelo próprio desenvolvimento da idéia de Estado abordada pelas diferentes tradições do pensamento político, que correspondeu à experimentação de diversas estruturas formais de poder. De modo geral, esses pensadores partem da distinção entre aqueles que governam e os que são governados, entre o poder político e a nação, ou entre Estado e sociedade civil: distinção ainda presente no pensamento político contemporâneo, como será visto posteriormente neste capítulo.

No que diz respeito ao poder político³, especificamente, considera-se que a constituição das cidades-estados independentes na Itália (séc. XVI), estudada por Maquiavel, foi acompanhada pelas primeiras teorias sobre a conformação do Estado que procuraram explicar como ele se estrutura e quais as idéias e contextos que determinam a sua organização

³ Bobbio (1987), ao rever e sistematizar as teorias sobre o poder desde Aristóteles, considera que há três formas de poder: o econômico, que organiza as forças produtivas e é exercido por meio da riqueza; o poder ideológico, que organiza o consenso e é exercido por meio do saber; e o poder político, que organiza o poder coativo e é exercido por meio da força.

e a distribuição de poder. Entre os séculos XVII e XVIII, os chamados contratualistas – Hobbes, Rousseau, Locke – procuraram identificar e justificar a origem do Estado e do que julgavam ser o melhor tipo de poder a ser exercido para a organização da vida social, cada um assumindo uma perspectiva própria⁴. Também o pensamento de Montesquieu focou a organização das estruturas do Estado e destacava a necessidade e a importância de haver controles sobre o poder político.

No século XIX, Weber (1982; 1983) formulou sua compreensão sobre o Estado, entendido como uma associação política⁵ compulsória, cuja existência e poder de dominação estão circunscritos geograficamente e garantidos de modo contínuo pela ameaça e aplicação da força física por parte de seu quadro administrativo, ou seja, o Estado é um “instituto político de atividade contínua”, cujo quadro administrativo mantém exitosamente o monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente. O Estado moderno representaria o pleno desenvolvimento da associação política, caracterizado como uma ordem jurídica e administrativa que orienta a atividade administrativa e cuja coação é legitimamente assegurada pela própria ordem.

Ainda no século XIX, outra matriz teórica que constrói formulações acerca do Estado tem origem no pensamento de Marx e Engels que, a partir da contestação da idéia hegeliana do Estado⁶, consideraram que o Estado Moderno é uma forma particular de Estado que se formou na medida em que o próprio capitalismo se desenvolveu e gerou classes distintas e antagônicas – a burguesa e a trabalhadora –, necessitando de uma força que contivesse seu antagonismo. Essa força apóia o domínio de uma classe sobre a outra (a primeira sobre a segunda), constituindo-se num instrumento de poder e de garantia da conservação de privilégios, opondo-se a qualquer tentativa de alteração da ordem vigente. Pertencente a esta tradição teórica, Lênin partiu da premissa de que há uma relação instrumental entre a classe capitalista e o Estado, mas considerava que seria possível reverter o processo de dominação a favor do proletariado. Para isso, este tomaria o Estado por meio de revolução, num primeiro

⁴ Para Hobbes, o poder absoluto; para Rousseau, o poder derivado do consentimento de todos; para Locke, o poder limitado pelo consentimento da maioria.

⁵ Weber (1982) entendia que é pelo meio e não pelo fim que se pode determinar o caráter político de uma associação, devendo-se ter o cuidado de distinguir aquelas associações (partidos, clubes, dentre outros) que têm pretensão de influir na ação política e que agem politicamente orientadas, da ação política em si, própria do Estado.

⁶ Hegel entendia o Estado como a expressão racional, em seu nível mais abstrato, do movimento da sociedade, constituindo-se na esfera política ou universal e a sociedade civil, que abarcava todas as dimensões da vida socioeconômica, correspondia à esfera do particular (POGREBINSCHI, 2005). Esta estava subordinada ao Estado, cujo poder coercivo decorreria da moralidade, dos fins morais para os quais este poder seria exercido. Assim, seria a vontade, e não a força, a base do Estado.

momento, e quando os objetivos revolucionários se completassem plenamente, quando o antagonismo entre classes fosse extinto por meio do comunismo, também se extinguiria o próprio Estado, que seria substituído por uma nova ordem, constituindo, nos termos marxianos, uma comunidade onde a dicotomia Estado e sociedade se desvaneceria (LENIN, 1979; OFFE, 1984; WRIGHT, 1985; POGREBINSCHI, 2005).

Seguindo a tradição marxista, Gramsci (2006) introduziu o elemento cultural na análise do Estado, ao propor que a conquista da hegemonia⁷ por uma classe e a consequente dominação sobre outra também poderia ocorrer por meio do uso da persuasão e do alcance do consenso⁸, o que faria com que o conjunto da sociedade aceitasse uma determinada ordem (idéia de Estado ampliado). Instituições como a Escola e o Direito teriam a função de disseminar alguns costumes e opiniões e eliminar outros, de modo a criar e manter um tipo de cidadão e de vida coletiva que asseguraria a hegemonia de uma determinada classe. Também Althusser (2006) destacou a associação entre o uso de meios repressivos e ideológicos utilizados com ênfase e combinação variadas, seja pelas instituições ou “aparatos” do Estado (como as Cortes e as forças armadas) ou por instituições privadas (religiosas, sindicais, culturais etc.) para que se assegurasse a reprodução das relações de dominação. Essa concepção de Estado ampliado é enfatizada por Poulantzas e por Offe, que o consideraram uma arena de conflitos e cismas, pois, ainda que ele seja uma instituição que visa assegurar o processo de acumulação, suas ações podem beneficiar as diferentes classes sociais (HELD, 1987).

O século XX é palco de novas formulações teóricas sobre o Estado. Uma delas corresponde à perspectiva pluralista, que considera que a sociedade organiza-se em vários grupos de interesse que distribuem o poder, e estes tanto controlam uns aos outros quanto têm a função de limitar e controlar a ação estatal, a fim de que não venha a ter excessiva concentração de poder. O Estado, nesta visão, também se constitui de múltiplas fontes de autoridade que competem internamente entre si e organiza-se em uma diversidade de órgãos administrativos de tomada de decisão que se relacionam diretamente com os grupos de interesse. A ação estatal visa a assegurar a liberdade de ação dos grupos, tentando manter algum equilíbrio competitivo entre os diferentes centros de poder, assim como à mediação das demandas concorrentes que advêm dos mesmos, ou seja, sua capacidade de ação é restrita e

⁷ Hegemonia concebida por Gramsci como o processo em que uma determinada visão de mundo converte-se em senso comum.

⁸ Ao destacar o papel da cultura para a dominação, Gramsci localiza a hegemonia de classe na superestrutura, o que, ao mesmo tempo em que inova a tradição marxista, o diferencia dos pensadores anteriores desta tradição.

controlada pelos diferentes interesses organizados, sendo que alguns autores admitem que grupos corporativos têm maior influência sobre o Estado e os resultados de suas políticas (BOBBIO, 1987; HELD, 1987; DAHL, 1996).

Outra perspectiva é proposta por Habermas (1995), em sua teoria social (Teoria da Ação Comunicativa), que compreende a ordem social na modernidade a partir de um modelo tripartite, em que duas racionalidades podem ser identificadas: a racionalidade estratégico-instrumental, própria do Sistema e que organiza os subsistemas do Estado e do mercado, e a racionalidade comunicativa, que organiza a solidariedade e a identidade do mundo da vida. Com seu modelo teórico, ele reconhece e delimita a fronteira entre o Estado, o mercado e a sociedade, entendendo o primeiro como o subsistema especializado quanto às decisões vinculantes, ou seja, a regulação e a administração dos problemas sociais.

Mais recentemente, Santos (2000, 2006a) identifica o Estado como a forma institucional do espaço da cidadania⁹, “o conjunto das relações sociais que constituem a ‘esfera pública’ e, em particular, as relações de produção da obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado” (2000, p.258). Para ele, a dominação, forma de poder que caracteriza esse espaço, é a mais institucionalizada, a mais auto-reflexiva (pois se percebe como forma de poder), a mais difundida e, por isso mesmo, a que mais se espalha nas outras constelações de poder da sociedade, ainda que varie no grau e na qualidade de sua presença. É, também, a forma de poder menos despótica, pois seu exercício é limitado por regras e controles democráticos, e por permitir algum grau de participação dos cidadãos à luz dos direitos cívicos, políticos e socioeconômicos. O Estado se constitui em um dos três princípios que estruturam o pilar da regulação¹⁰ do projeto da modernidade – junto com o mercado e a

⁹ Santos (2000) considera que há seis conjuntos estruturais de relações sociais nos quais se produzem e reproduzem trocas desiguais nas sociedades capitalistas: o espaço doméstico, o da produção, o do mercado, o da comunidade, o da cidadania, o mundial. Em cada um dos seis espaços, são gerados tipos diferentes de poder, todos de natureza política e baseados em troca desiguais que fixam fronteiras (inibidoras) e abrem novos caminhos (indutoras). Também, a cada espaço, correspondem instituições nas quais se exercem as diferentes formas de poder. Assim, ao espaço doméstico, onde está a família e o casamento, corresponde o patriarcado; ao espaço da produção, onde se localizam empresas e fábricas, cabe a exploração; à comunidade, onde se situam as organizações populares, igrejas, vizinhanças, comunidades, corresponde a diferenciação desigual; ao mercado, cabe o fetichismo das mercadorias; no espaço da cidadania, cuja instituição é o Estado, a forma de poder é a dominação; e, no espaço mundial, onde operam os organismos, associações internacionais e o sistema inter-estatal, é o intercâmbio desigual.

¹⁰ Para Santos (2000) o projeto da modernidade assenta em dois pilares fundamentais: o da regulação – composto pelos princípios do Estado (a obrigação vertical entre cidadãos e Estado), do mercado (a obrigação horizontal individualista e antagonista entre os parceiros do mercado) e da comunidade (a obrigação política horizontal solidária entre membros da comunidade e associações) – e o da emancipação – formado pela lógica da racionalidade moral-prática (do direito), da racionalidade cognitivo-instrumental (ciência e tecnologia) e da racionalidade estético-expressiva (artes e literatura). A interação entre esses dois pilares se manifesta pela articulação entre a lógica estético-expressiva e o princípio da comunidade (idéias de identidade e comunhão

comunidade – e se estruturou e desenvolveu por meio de três estratégias: a acumulação, a hegemonia e a confiança, cada uma delas abrangendo um campo social determinado e assente numa forma de conhecimento¹¹. A cada período histórico, a combinação dessas estratégias se altera, assim como aquela que tem maior predominância sobre as outras. Santos (2000) também identifica que o Estado, espaço-tempo da cidadania, tem sido visto como o garantidor da igualdade dos cidadãos, mas isso não tem se traduzido em participação ativa, autônoma e potencialmente ilimitada. Isso porque se reduziu o campo da política a um único espaço-tempo - o da cidadania - e a sua compreensão como uma prática social setorial e especializada, com rígida e restrita participação dos cidadãos, processo que Weber (1983) já apontava em suas análises.

Uma característica importante dos Estados modernos que também mobilizou a reflexão dos seus estudiosos foi a constituição de um corpo de funcionários especializados – a burocracia –, cujo recrutamento passou a ser realizado por critérios impessoais e meritocráticos, constituindo carreira profissional, cuja remuneração, baseada em salários, passou a ser possível dada a existência de uma economia monetária que gerava arrecadação de impostos. A burocracia, como um quadro administrativo estruturado hierarquicamente e separado dos meios materiais de organização administrativa, reforçaria o caráter impessoal e racional dos governos, próprios de um sistema de dominação legal, e seu conhecimento técnico especializado asseguraria as condições necessárias – estabilidade, rigor, intensidade, calculabilidade – para o desenvolvimento do capitalismo (POULANTZAS, 1977; BENDIX, 1986; WEBER, 1978; 1982; 2006).

necessárias à contemplação estética), da moral-prática, do Estado (que detém o monopólio de produzir e distribuir o direito), da racionalidade cognitivo-instrumental e do mercado (no qual estão concentradas as idéias de individualidade e concorrência e a conversão da ciência em força produtiva). Para o autor, o objetivo do projeto moderno seria articular os dois pilares de modo a racionalizar a vida individual e coletiva e promover o desenvolvimento (ou o chamado “progresso”) da sociedade, percebido de forma linear.

¹¹ A estratégia da acumulação, que garantiu a estabilidade da produção capitalista, tem como campo de intervenção social a mercantilização da mão-de-obra e dos bens e serviços. Sustenta-se na acumulação (repetição) e no crescimento econômico (melhoria). A estratégia da hegemonia garantiu lealdade de todas as classes e a própria estabilidade do Estado como entidade política e administrativa. É a estratégia que gera riscos e oportunidades em três campos de intervenção: a) participação e representação, em que a repetição é a democracia liberal e a melhoria é a expansão dos direitos; b) consumo social, sendo a paz social a repetição e a equidade social a melhoria; e c) consumo cultural, informação, educação e comunicação de massas, em que a repetição é a identidade cultural e a melhoria é a distribuição do conhecimento e da informação. A estratégia da confiança garantiu a estabilidade das expectativas dos cidadãos ameaçados pelos riscos da questão social e do distanciamento entre ações técnicas e suas consequências. Tem três campos de intervenção: a) riscos nas relações internacionais, em que a repetição é a soberania e a melhoria é a luta por melhora no sistema mundial; b) riscos das relações sociais (dos crimes aos acidentes), em que a repetição é a ordem jurídica em vigor e a melhoria é a prevenção dos riscos e o aumento da capacidade repressiva; e c) riscos da tecnologia e dos acidentes ambientais, em que a repetição é o sistema de peritos e a melhoria é o avanço tecnológico (SANTOS, 2000; 2006b).

A constituição da burocracia¹² como uma categoria social específica foi marcada pela identificação de algum grau de autonomia frente às classes sociais no que se refere ao exercício das funções do Estado, e pelo fato de que, apesar de não ter poder político próprio, ela passou a exercê-lo por delegação, decorrente de uma forma interna de distribuição de autoridade, legitimada a partir do topo, inclusive quanto ao exercício direto do poder coercivo (POULANTZAS, 1977; WRIGHT, 1985; GRAMSCI, 2006). A constatação da transferência da capacidade de decisão do nível político para o nível administrativo e do aumento do seu poder, sustentado, principalmente, no “segredo administrativo” decorrente do controle de arquivos, informações e procedimentos levou Weber (1973; 1978) a afirmar que, no Estado moderno, quem realmente governa é a burocracia, cujo poder é exercido pelas rotinas da administração. Ele identificou o declínio dos órgãos colegiados em favor das burocracias, uma vez que passou a ser necessário que se tomassem decisões rápidas e unívocas que não demandassem o estabelecimento de compromissos entre as diferentes opiniões. Esse processo de burocratização reduziu não só a participação ativa da população nas decisões, mas também o controle político e público sobre a administração (WEBER, 1978; WRIGHT, 1985; SANTOS, 2000; SANTOS E AVRITZER, 2003).

No entanto, a especialização funcional não fez com que os contatos entre os burocratas e o público em geral fosse extinto, num completo insulamento da burocracia. Na verdade, os contatos ocorrem desde os processos cotidianos de prestação de algum tipo de serviço do Estado, como disponibilidade de informações, de atendimento à saúde, de ensino, dentre outros, até aqueles que colocam decisores e membros da comunidade (muitas vezes seus líderes) em contato direto, seja de modo informal ou formal, institucionalizado, como os comitês. Alguns autores, como Ehrmann (1973), entendem que, quando essa interação modifica o caráter e o papel da estrutura administrativa, levando à perda da esperada neutralidade da burocracia, ocorre o que ele denomina de “colonização”. Para outros autores, a “captura” dos técnicos pelos setores populares pode torná-los comprometidos com este

¹² As análises de Weber sobre a burocracia do Estado moderno decorreram da sua comparação com a burocracia patrimonial (chinesa, egípcia, romana, bizantina), sendo possível assim identificar que a maior complexidade das tarefas, relacionadas a funções executivas, de supervisão e de aconselhamento, exigia mais treinamento e especialização. Ele também identifica tipos diferenciados de burocracias e conclui que o desenvolvimento do capitalismo e o incremento da complexidade da sociedade levariam à necessidade de expansão quantitativa e qualitativa da administração racional, estendendo-se a todos os aspectos da vida social, fenômeno que denominou de burocratização.

segmento (WRIGHT, 1985; SANTOS E AVRITZER, 2003) e levar à democratização do próprio Estado.

As concepções sobre o Estado moderno foram amadurecidas ao longo dos últimos séculos, não sem disputas teóricas e debates acalorados sobre suas funções, seus limites, sua relação com outras dimensões da vida social, dentre outros aspectos. Foram produzidos múltiplos olhares sobre sua origem, suas funções, seu modo de organização, suas capacidades, suas relações com outras instituições modernas e com o contexto histórico e sociopolítico em que se insere; enfim, elementos tão diversos quanto o próprio Estado. O que se observa nas diferentes concepções é que, de modo geral, elas consideram o Estado moderno como depositário da soberania, uma instituição pública distinta das atividades privadas da sociedade, composta por um conjunto de organismos de decisão e execução, responsável pela proteção dos que vivem em seu território, detentora do monopólio do uso legítimo da força, com capacidade de extrair recursos da população, cujos servidores são recrutados por critérios impessoais. Esses elementos têm perdurado ao longo do tempo, mas foram alterados em sua evidência ou importância conforme o momento histórico de cada Estado. A sua capacidade de mudança como meio de adaptação às conjunturas específicas e de sustentação de sua legitimidade tem possibilitado que o Estado perdure como uma das principais instituições modernas, tema que será tratado na próxima seção.

2.2 As possíveis reinvenções do Estado

As instituições, dentre elas o Estado, não são estáticas nem passivas – elas mudam! Para aqueles que consideram que o Estado representa todo poder institucionalizado, cuja origem é percebida desde os tempos mais remotos da associação humana, pode-se identificá-lo, no mundo ocidental, com fenômenos tão diversos como as cidades-estado da Grécia antiga, a organização do império romano e a pluralidade de ordens e poderes do período medieval. Para os que o entendem como produto da modernidade, pode-se falar do Estado Absolutista, cujo poder é identificado com o monarca; o Estado Liberal, defensor das liberdades individuais e da igualdade formal, cujo poder deriva da lei e é exercido a partir da decisão da maioria; o Welfare State ou Estado de Bem-estar Social, responsável por dirimir as desigualdades derivadas da inclusão econômica seletiva, garantidor das condições mínimas de vida a todos os que pertencem à nação; o Estado Neoliberal, que reduz as suas funções e as transfere para a sociedade, desregulamenta direitos sociais.

A constatação de que a estrutura e as funções do Estado têm mudado ao longo da modernidade provocou reflexões e instigou o debate, entre os seus estudiosos, quanto à origem e a direção das mudanças, as condições em que ocorreram, fatores que se mostraram relevantes, processos de continuidade, dentre outros aspectos. O que os autores têm constatado é que as instituições têm sua origem, mudanças e extinção marcadas pelo contexto histórico no qual estão inseridas. Assim, as soluções institucionais podem variar não só entre as sociedades, mas também internamente, uma vez que circunstâncias diferenciadas podem levar a processos de mudança e inovação institucional. Por outro lado, estudos comparados de Estados encontraram que padrões básicos de sua organização e da relação entre estes e a sociedade persistem mesmo nos períodos de crise (BENDIX, 1970; FRIEDLAND AND ALFORD, 1991; POWELL, 1991; CROUCH, 1992; EISENSDATT, 1968; EVANS, 1995; EVANS, RUESCHMEYER E SKOCPOL, 1995; PRZEWORSKI, 1995). No caso do Estado, as perspectivas teóricas acerca destas variações se diferenciam: aquelas centradas no Estado o veem como o promotor da mudança, as que consideram o Estado como produto da sociedade entendem que é nela que as mudanças têm sua origem e aquelas que focam na interação entre Estado e sociedade consideram que, em ambos os campos, pode ocorrer a iniciativa para a mudança.

A matriz teórica que identifica que as mudanças decorrem da ação intencional do Estado sustentou a análise, por exemplo, da formação dos chamados Estados Desenvolvimentistas, cuja principal característica é promover processos de mudança estrutural, alterando ou acelerando o desenvolvimento econômico nas diferentes áreas de produção. Na tradição, que considera que o Estado é poder político institucionalizado de uma determinada formação social e serve aos interesses de classe ou de algum grupo¹³, as transformações socioeconômicas geram disputas que se expressam nas lutas políticas. Estas, por sua vez, levam a mudanças no Estado, seja para a manutenção do processo de dominação, seja para a constituição de um novo tipo de Estado (POULANTZAS, 1977; LENIN, 1979; WRIGHT, 1985). Cabem aqui, por exemplo, as análises que identificam os Estados de Bem-

¹³ Autor que se insere na tradição marxista, Poulantzas (1977) foca seu trabalho no tipo de Estado que corresponde ao tempo histórico do capitalismo. Para ele, há duas formas diferentes do Estado Capitalista – Estado intervencionista e Estado não intervencionista –, que variam conforme se altera a relação entre o poder político e o poder econômico, que, por sua vez, marca as fases ou os estágios do próprio capitalismo (capitalismo liberal, capitalismo monopolista etc.). Poulantzas entende que a autonomia relativa do Estado frente às classes dominantes decorre do fato de que ele é o poder político que representa seus interesses políticos, mas é relativamente autônomo face ao poder econômico destas classes. Essa autonomia varia conforme as relações concretas entre as forças sociais e o jogo institucional que se estabelece entre elas e, em particular, depende da luta política das classes dominadas.

estar Social e os Desenvolvimentistas com a intenção das classes capitalistas em assegurar os meios de dominação de classe.

Já a matriz que considera que Estado e sociedade são produtos de uma interação dinâmica que articula práticas materiais e sistemas simbólicos identifica que as mudanças institucionais também são fruto de dinâmicas e conflitos que podem ter duas origens, combinadas entre si ou não: uma endógena e outra exógena ao Estado. A primeira admite a sua capacidade de ação e relaciona as mudanças, decorrentes de contradições institucionais derivadas da heterogeneidade do Estado¹⁴ e dos projetos políticos que se encontram em disputa no seu interior, com a própria estrutura institucional. O segundo conjunto de explicações para a mudança institucional vê a origem desta em processos extra-institucionais que ocorrem na sociedade, de natureza econômica, cultural ou política, que podem alterar ou mesmo eliminar instituições, inclusive havendo a possibilidade de alianças entre atores externos e internos ao Estado que compartilham os mesmo projetos políticos (POWELL E DIMAGGIO, 1991; POWELL, 1991; FRIEDLAND E ALFORD, 1991; THELEN E STEINMO; 1994; PRZEWORSKI, 1995; CASTELLS, 2002; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; ABERS E KECK, 2007). Para os que partilham a idéia de que as instituições se constituem de práticas materiais e sistemas simbólicos, como Friedland e Alford (1991)¹⁵ e Thelen e Steimo (1994), dentre outros, as mudanças se dão, muitas vezes, porque idéias que emergem da sociedade e alteram as relações sociais tornam-se um coerente paradigma político e encontram nas estruturas do Estado o acolhimento necessário para provocar mudanças, ou seja, as inovações institucionais são precedidas de inovações

¹⁴ A heterogeneidade do Estado pode decorrer da fragmentação de processos decisórios, que podem ser inconsistentes entre si; da existência de objetivos contraditórios entre os diferentes órgãos estatais; das diferentes lógicas de regulação executadas por diferentes instituições do Estado com muito pouca comunicação entre si; de estratégia política deliberada; das diversas possibilidades de interação entre os diferentes setores do Estado com os grupos sociais; dos resultados negativos de ações empreendidas e que geraram resistência nos grupos sociais (EHRMANN, 1973; SANTOS, 2003b). A heterogeneidade também pode decorrer do fato de que o Estado é um fenômeno histórico e suas instituições se formam e se transformam em distintos ciclos ou períodos políticos de forma desigual, podendo haver superposição de estruturas e instituições, como nos casos em que coexistem leis contraditórias ou paralelas, práticas autoritárias convivendo com práticas democráticas, especialmente em Estados federativos (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI (2006). A crescente heterogeneidade interna do Estado é a marca do “Estado heterogêneo”, que se constitui por um conjunto de “micro-estados” ou “múltiplos estados” dentro do Estado, portadores de lógicas operacionais compósitas e distintas, o que Santos (2003b) considera ser um campo propício para a experimentação institucional.

¹⁵ Para os autores, as instituições centrais das sociedades ocidentais capitalistas contemporâneas são o mercado capitalista, o estado burocrático, a democracia, a família nuclear e a religião cristã, que são interdependentes entre si. O trânsito e a interação dos indivíduos e grupos, nessas instituições, possibilitam não só a identificação das contradições como também a emergência do conflito político e da resistência, que podem gerar ações políticas portadoras das transformações institucionais

“ideacionais” de um novo conjunto de sistemas simbólicos que passa a influenciar sociedade e Estado.

Para Santos (2000, 2005), a variação de combinação das estratégias que estruturam o Estado – a acumulação, a hegemonia e a confiança – tem assegurado a reprodução e a transformação sociais que o autor denomina de “normal”. A mudança normal sustenta-se num padrão de repetição (regulação) e melhoria (emancipação) que são interdependentes, ou seja, na medida em que melhorias são incorporadas e tornam-se repetitivas, busca-se a geração de novas melhorias, alimentando-se o ciclo da mudança e apontando para a fonte inesgotável de energia contida na própria ideia de mudança normal.

Por entender que o Estado é a instituição do espaço da cidadania, campo social da participação e da representação política, Santos (2000; 2005) considera que, na contemporaneidade, o seu valor social é a democracia. Neste campo, a mudança social normal tem se dado por meio da produção da estabilidade política (repetição) e da expansão dos direitos (melhoria) numa tentativa contínua de resolver a tensão entre capitalismo e democracia, o que converteu o Estado democrático num campo de lutas políticas que tem demonstrado significativa capacidade de adaptação e de transformação, de modo a acompanhar (e muitas vezes facilitar) as mudanças realizadas pelo princípio do mercado. Esta capacidade de reforma do Estado se verifica nos países centrais, em que um Estado pouco interventor ou de intervenções seletivas, próprio do século XIX, passa a ser, no século seguinte, um Estado regulador dos mercados e dos conflitos entre capital e trabalho, bem como gestor da questão social e suporte da ordem social – o Estado de Bem-estar Social ou Estado-Providência¹⁶ –, que buscou compatibilizar o projeto da modernidade e o capitalismo. Nos países semiperiféricos¹⁷ (também denominados de “países de industrialização tardia”) e periféricos, constituiu-se como Estado Desenvolvimentista, propiciador dos meios e condições para o desenvolvimento econômico e para a inserção competitiva do capital

¹⁶ A busca de conciliação entre o capitalismo e os direitos de igualdade civil, política e social, fundamentos de uma cultura democrática que se desenvolveu especialmente no continente europeu, deu origem ao *Welfare State* nos países centrais, que visavam corrigir as desigualdades materiais decorrentes do modelo econômico. No entanto, assim como há variações na especificidade dos direitos conforme cada Estado nacional, variaram os Estados de Bem-estar Social. Esping-Anderson (1990) identificou três tipos deste Estado com base no índice de desmercadorização do bem estar social: o Liberal, o Corporativo, o Social-Democrático.

¹⁷ O conceito de semiperiferia, utilizado por Santos (1990) e referenciado na formulação de Wallerstein, designa os países que se situam no intermédio entre os países centrais e os periféricos, em que não existe uma articulação entre as relações de produção capitalista e as relações de reprodução social, estas mais atrasadas quando confrontadas com aquelas. Nesses países, o Estado assume papel central na regulação da economia, na arbitragem social e na regulação social, tendendo a ser autônomo na definição das políticas e internamente forte. Esta força não necessariamente se converte em legitimação do Estado, ainda que possa haver legitimidade dos regimes democráticos.

nacional no mercado internacional (FIORI, 1992). Mais recentemente, nos países do Cone Sul, a interrupção das ditaduras e a reconstrução democrática foram acompanhadas por diferentes agendas de reformas que valorizaram a democracia, mas distinguiram-se quanto ao papel e às funções das instituições estatais (ALBUQUERQUE, 2007).

Alguns estudos sobre os Estados contemporâneos mostram como a influência do pensamento neoliberal, que aponta para a redução das suas estruturas internas e de suas funções, acabou por evidenciar a centralidade dele para a institucionalização de mecanismos políticos e sua capacidade de ação. Esse movimento demonstrou que os Estados são instituições que apresentam alguma estabilidade e efetividade e que a justa medida na relação entre Estado e sociedade não está no desmantelamento do primeiro, mas na sua reconstrução (EVANS, 1993; 1995; SKOCPOL, 1985; SANTOS, 2000; 2005). Para Castells (2002), esta reconstrução aponta para a idéia de soberania compartilhada¹⁸, forma encontrada pelos Estados nacionais para manterem sua durabilidade, o que significa que eles perdem algum poder no cenário externo, mas não a influência. Para Nogueira (2005), que foca na idéia de soberania compartilhada voltada para o interior dos Estados nacionais, a reforma¹⁹ do Estado deve incluir a reconstrução da burocracia de modo que ela esteja mais aberta à circulação de valores, procedimentos e critérios mais democráticos, o que possibilitaria não só mais transparência, legitimidade e responsabilidade, mas também maior aproximação entre a ação da burocracia e as expectativas dos cidadãos²⁰. Já para Evans (1993; 1995), a capacidade de transformação do Estado demanda a combinação entre coerência interna e conexão externa, o que ele denomina de “autonomia inserida”, que asseguraria laços entre os atores que ocupam

¹⁸ Castells (2002) identifica que, na sociedade contemporânea, prevalecem relações baseadas em fluxos e redes nacionais e internacionais, em que há uma pluralidade de fontes de autoridade e de poder, sendo o Estado apenas uma dessas fontes, cujo papel tende a ser o de um ator estratégico num sistema global de interação, em que a soberania é sistemicamente compartilhada entre os diversos Estados nacionais. Essa situação os coloca em permanente tensão, derivada da necessidade de articular processos internos e supranacionais, muitas vezes contraditórios entre si.

¹⁹ A tradição marxista distingue “reforma” de “revolução”, sendo a primeira identificada com mudanças graduais que produzem adaptações, mas não alteram as relações de produção, e a segunda com momentos de ruptura histórica que produzem alterações consideradas estruturais. Ao analisar especificamente os processos de reforma no Brasil, Azevedo (1999) chama atenção para a distinção entre as reformas do Estado, que ocorrem em momentos históricos específicos e implicam rupturas de maior envergadura, e as reformas administrativas, que se traduzem em rearranjos permanentes e incrementais do aparato estatal. No seu entendimento, o país passou por três reformas do Estado – no período getulista, no regime militar e no governo dos presidentes Collor/Itamar e FHC. Neste último período, as principais áreas-objeto da reforma foram a econômica, a política, a da seguridade social, a tributária e a administrativa.

²⁰ Os Estados de Bem-estar social e Desenvolvimentista, cada um ao seu modo, fortaleceram o papel da burocracia e suas decisões técnicas, insuladas do conjunto dos cidadãos, afastando a grande maioria da participação na vida pública. Para alguns autores, isso provocou a perda da vitalidade da democracia como mecanismo de integração social (NOBRE, 2004).

as estruturas do Estado e atores externos, que possibilitariam melhores respostas políticas aos problemas detectados e maior controle da implementação das iniciativas de ação de ambos os lados. Isso exigiria não só condições institucionais, mas também a existência de uma sociedade organizada, que possibilitasse movimento conjunto entre atores estatais e atores sociais, expresso nas redes de relações que possibilitassem a conectividade entre eles e a construção de projetos comuns.

A interação entre Estado e sociedade e a possibilidade de influência recíproca entre eles têm sido objeto de estudos empíricos focados nos processos de democratização recente na América Latina (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2003; AVRITZER E PEREIRA, 2005; WAMPLER, 2003; 2007; WAMPLER E AVRITZER, 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006), nos quais se pode perceber a existência de projetos políticos que são compartilhados pelo Estado e pela sociedade e que têm influenciado as democracias latino-americanas. Esses projetos são construções simbólicas intimamente relacionadas com culturas políticas específicas, “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2002, p. 282), com alguma diversidade interna em suas dimensões e dinâmicas, o que gera diferentes combinações e possibilidades de mudanças. Os projetos políticos²¹ são projetos coletivos mais do que estratégias de ação, pois expressam e produzem matrizes culturais mais amplas, representam escolhas políticas e intencionalidade quanto à sua concretização e, portanto, se expressam em ações políticas com objetivos diferenciados, o que indica a existência de diferentes projetos em disputa. Os projetos políticos podem ter sua origem na sociedade civil e alcançarem o Estado; outros são incorporados por algum aparato estatal, passando a orientá-lo. Em todos os casos, os autores consideram que aqueles que os difundem expressam tanto um aprendizado normativo e novos princípios culturais quanto reproduzem, em suas práticas, combinações peculiares e contraditórias entre novos e velhos princípios culturais, numa “coexistência tensa e contraditória”, constitutiva dos processos de construção democrática da América Latina.

No entanto, para que as mudanças possam ter o ritmo “normal” proposto por Santos (2000; 2005), em que haja alternância entre repetição e melhoria, não basta que idéias e

²¹ Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), os principais projetos políticos existentes na América Latina são o autoritário, o neoliberal e o democrático participativo; eles estão presentes e circulam, tanto na sociedade civil quanto na sociedade política e no Estado. Apresentam distintas concepções sobre a natureza, o ritmo e os limites do processo de democratização. Para identificá-los, os autores observaram o seguinte conjunto de variáveis: relação entre estado e sociedade civil, concepções de participação, de cidadania, de sociedade civil e de política. As principais ideias que sustentam esses projetos serão apresentadas no decorrer deste capítulo.

projetos consigam produzir mudanças no interior do Estado. A durabilidade e a efetividade das mudanças institucionais, segundo Powell (1991), varia conforme o grau de institucionalização, uma vez que, como processos históricos que estão situados em tempos e em circunstâncias variadas, podem gerar resultados diversos. A complexidade das instituições, as diferentes forças – internas e externas – que operam para as mudanças e também para a manutenção institucional, dentre vários outros fatores, podem gerar variações importantes. O autor destaca quatro padrões de mudança: 1) imitação mal sucedida - quando rotinas e práticas são transplantadas para contextos sociopolíticos diversos e encontram diferenças culturais e formas sutis de resistência que podem provocar mudanças no formato institucional original, o que gera uma *difusão parcial* ou novos arranjos híbridos; 2) recombinação - nos casos de organizações localizadas em ambientes complexos, com fortes pressões técnicas e institucionais; 3) institucionalização incompleta - em que a influência de pressões externas (parciais, inconsistentes ou de pouca duração) gera práticas institucionais fracamente institucionalizadas, que ou não conseguem se reproduzir ou se sustentam por pequeno período; 4) recomposição de campos organizacionais - que ocorre quando fronteiras de campos estabelecidos são rearranjadas, provocando mudanças drásticas nas estruturas e organizações já estabelecidas.

Os Estados democráticos têm sido permanentemente desafiados na sua capacidade de cumprir as promessas modernas de igualdade e liberdade, o que tem gerado mudanças recorrentes tanto na sua estrutura quanto nas regras e procedimentos que orientam seu funcionamento. Nesse sentido, muitas têm sido as experimentações institucionais implantadas em Estados de democratização recente, nos diferentes continentes (ver SANTOS, 2002e), tema da próxima seção.

2.3 A renovação democrática e seus reflexos no Estado

Como constata Santos e Avritzer (2003), o século XX vivenciou, inicialmente, um vívido debate sobre a desejabilidade da democracia, que lhe resultou favoravelmente, ao qual se seguiu um novo debate acerca dos requisitos estruturais necessários para sua existência e vigor, que derivou, nas suas últimas décadas, para as possíveis formas e variações dos Estados ou regimes democráticos. Nessa disputa, a democracia ganhou vários adjetivos que a qualificaram conforme critérios diferenciados, alguns com base empírica, outros baseados em tipos ideais: direta, representativa, participativa, deliberativa, liberal, elitista, social-democrata, consociativa, poliarquia, procedimental, substantiva, radical, de baixa ou alta

intensidade (PATEMAN, 1992; HELD, 1987; HABERMAS; 1995; DAHL, 1996; SANTOS E AVRITZER, 2002; dentre outros).

Uma distinção importante entre esses modelos democráticos reside em que alguns deles têm seu foco nos meios ou procedimentos pelos quais se alcançam as decisões políticas não importam quais sejam elas, tendo uma concepção de política e de democracia mais restrita e relacionada ao âmbito político-administrativo. Outros enfatizam o ideal igualitário (jurídico, social, econômico) contido na ideia de democracia, independente dos meios utilizados para alcançá-lo, e concebem-na, assim como a política, de forma mais abrangente e presente em todos os campos da vida social. Análises de experiências inovadoras conduzidas no campo democrático têm levado alguns autores a constatar a correspondência entre meios e fins, ou seja, que é possível e desejável que os ideais democráticos igualitários balizem as regras e procedimentos, assim como se deve observar não só o processo decisório, mas também o contexto em que as instituições estão inseridas, as condições que conformam os atores que tomam decisões e mesmo os resultados delas (PATEMAN, 1992; HELD, 1987; MACPHERSON, 1978; MANIN, 1987; BOBBIO, DAHL, 1996; HABERMAS, 1995; SANTOS E AVRITZER, 2002; SANTOS, 2000; 2006; HELLER & ISAAC, 2002; CUNHA, 2004; POGREBINSCHI, 2004; 2005).

Ao analisar as possibilidades de ampliar e aprofundar a democratização do Estado, Santos (2000; 2006a) considera que o poder relevante do espaço da cidadania (ainda que seja o menos despótico dentre aqueles presentes nas estruturas sociais) o coloca como campo de luta e de emancipação social, no sentido de transformar o poder como dominação em autoridade partilhada. Por ser dual, não-homogêneo e permeável, o Estado garante tanto a reprodução da sociabilidade dominante quanto a experimentação de novas formas de sociabilidade, expandindo e consolidando as formas emancipatórias de sociabilidades emergentes, assim como viabilizando a articulação das constelações de práticas e de conhecimentos emancipatórios existentes nos diferentes espaços estruturais. Assim, o autor entende que não há sentido em opor reforma e revolução quando se trata de mudanças democráticas, pois as reformas cumulativas podem ser potencializadas e, com isso, alterar as estruturas de poder, uma vez que a democratização diz respeito a “todo processo social através do qual as relações de poder se transformam em relações de autoridade partilhada” (2000, p.60)²².

²² Para Santos (2000), uma vez que a cada espaço estrutural corresponde um tipo de poder, todos eles podem ser democratizados. Nesse sentido, suas idéias correspondem à concepção de Dewey sobre a democracia, já que, sendo ela uma idéia que se funde com a idéia de comunidade, todos os espaços sociais (e não apenas os da

Para Santos, reinventar o Estado democrático é, na verdade, reformá-lo em sua natureza e em suas qualidades, numa direção diferente daquela que vem sendo dada até então, que visava assegurar tão somente as condições institucionais que garantiam a hegemonia do princípio do mercado. Reformar caracteriza a ação do próprio Estado sobre si mesmo, seja diretamente, seja por reflexo da sua ação na sociedade e da sociedade sobre ele. Como lembram Heller e Isaac (2002), as democracias efetivas (ou ativas) são caracterizadas pela inter-relação entre um Estado capaz e uma sociedade civil robusta, livre e dinâmica, que se condicionam mutuamente, sendo que sua “saúde” é medida pela natureza qualitativa tanto das instituições formais quanto dos padrões associativos. No espaço do Estado, especificamente, essa interação pode transformá-lo no que Santos (2005, 2006b) denomina de Estado-novíssimo-movimento-social²³.

A concepção de Estado como um novíssimo movimento social articula os princípios do Estado e da comunidade, pois considera que está em formação uma nova forma de organização política “articulada pelo próprio estado e composta de um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações, no qual elementos do estado e não estatais, nacionais e globais combinam e interpenetram” (SANTOS, 2002d, p.489). Nessa nova forma de organização, o Estado é um parceiro, dentre outros (ainda que detenha certos privilégios), com funções de coordenação e de articulação num contexto em que atores estatais e não estatais, que têm diferentes concepções de bem público, participam tendencialmente em termos iguais (idem, 2005a). O Estado detém o monopólio da meta-regulação, entendida como a “seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não-estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal” (idem, 2006b, p.364).

Assim, a luta política gira em torno da natureza, do perfil e da orientação política da meta-regulação, visando à sua democratização, e ocorre num espaço público mais amplo, não-estatal, em que o Estado é um dos participantes. É uma luta pela democratização da coordenação de interesses divergentes e às vezes contraditórios, dentre eles os do próprio Estado. Isso faz do Estado um campo aberto à competição, assim como o torna atrativo, uma vez que o controle público do Estado passa a ser relevante para a proteção dos interesses

política) podem ser democratizados (POGREBINSCHI, 2004). Ambos os autores compartilham com Marx a idéia de que a política também ocorre fora dos limites do Estado e que corresponde às idéias de autogoverno, autodeterminação e autonomia (POGREBINSCHI, 2006).

²³ O outro modelo é o Estado-empresário, concepção dominante que sustenta-se em duas recomendações: privatizar as funções que não sejam exclusivas do Estado e geri-lo como uma empresa, utilizando os critérios empresariais para tal fim. O pressuposto é de que as relações institucionais podem ser contratualizadas e de que o social é uma forma do econômico, sendo, portanto, uma articulação entre os princípios do Estado e do mercado.

sociais e direitos dos segmentos sociais que se encontram em alguma situação de subordinação e/ou exclusão (idem, 2002d; 2005a; 2006b; NOGUEIRA, 2005).

Dada a articulação entre os princípios do Estado e da comunidade, o potencial democratizante da meta-regulação está relacionado com a reforma simultânea do Estado e da própria sociedade, articulando democracia representativa e democracia participativa, de modo que os isoformismos normativos existentes entre eles (cooperação, solidariedade, participação, democracia e prioridade da distribuição sobre a acumulação) possam ser credibilizados politicamente. Santos (2005a; 2006a) considera que a obrigação política vertical entre Estado e cidadãos está tão frágil que não garante por si só a legitimidade do Estado e, por isso, precisa contar com a obrigação política horizontal, que sustenta o princípio da comunidade, que, por sua vez, não se sustenta no conceito de cidadania, mas no de comunidade. Só a democratização de ambos possibilita a reinvenção do Estado numa direção mais solidária e participativa, proposta de reforma defendida pelo autor.

O desafio quanto ao exercício destas novas funções de articulação social tem gerado o que Santos denomina de “Estado experimental”, que associa democracia, participação e redistribuição como meio de “reconstituição do espaço público de deliberação democrática” (2006, p.372). Internamente, tem sido acompanhada da reconstrução da materialidade institucional do Estado por meio de desenhos institucionais alternativos que visam a assegurar a eficácia democrática da sua articulação com os atores da sociedade. O “Estado experimental”²⁴ deve reger-se por dois princípios: assegurar oportunidades às diferentes propostas de institucionalidade e garantir padrões mínimos de inclusão que possibilitem à cidadania avaliar as experiências.

Além da experimentação institucional e organizacional, essas mudanças implicam que o Estado transforme o poder estatal em autoridade partilhada, reconheça os diversos tipos de direito, construa o conhecimento emancipação, articule democracia representativa e participativa de modo a fortalecer e tornar mais justa a redistribuição social e faça com que as políticas de redistribuição articulem o princípio da igualdade e o princípio do reconhecimento da diferença. Enfim, a efetivação do que Santos (2006) entende como o isoformismo dos valores que subjazem os princípios da comunidade e do Estado: cooperação, solidariedade, participação, democracia e prioridade da distribuição sobre a acumulação.

²⁴ Também Gohn (2004) fala da experimentação institucional que possibilita transformar o Estado em um campo aberto à participação cidadã.

Reinventar o Estado, portanto, é mudar a sua qualidade na produção de quatro bens públicos – a legitimidade, o bem-estar social, a segurança e a identidade cultural – de modo que se possa pensá-lo como um “terreno de experimentação institucional”. Isso significa que podem coexistir distintas soluções institucionais a serem testadas e avaliadas em sua qualidade democrática, na qual se experimentam nova organização interna e novas formas de articulação com as organizações sociais, o que faz com que o Estado também se transforme num campo de lutas por arranjos institucionais alternativos.

As experimentações democráticas devem apontar na direção da transformação do que Santos e Avritzer (2003) denominam de “democracias de baixa intensidade” em “democracias de alta intensidade”. Ambas se sustentam nas condições básicas apontadas por Held: governo eleito - eleições livres e justas, nas quais o voto de cada cidadão tem peso igual; sufrágio universal; liberdade de consciência, de informação e de expressão para todos os assuntos públicos amplamente definidos; direito de todo adulto se opor ao Governo e de se candidatar a cargos públicos; e autonomia de associação, isto é, direito a formar associações independentes, incluindo movimentos sociais, grupos de interesse e partidos políticos. O que as difere é que a democracia de baixa intensidade

concebe as características da teoria política liberal como dispositivos técnicos dotados de capacidade para proporcionar governabilidade numa sociedade aberta assente no individualismo, na liberdade e na prioridade das exigências do mercado [e a democracia de alta intensidade] concebe tais características como princípios políticos de aplicação concreta, princípios que conferem poder aos cidadãos e às suas organizações numa sociedade aberta para promover a liberdade e a igualdade e confrontar a exclusão social produzida pelos mercados globais desregulamentados com a organização da solidariedade transnacional (SANTOS, 2002b, p.161).

Ainda que ambos os tipos de democracia concebam as sociedades nacionais como sociedades abertas, na democracia de baixa intensidade, a abertura é a do mercado livre e da globalização econômica, pois o capitalismo mundial é visto como o critério final da vida social moderna, tendo precedência sobre a democracia. Na democracia de alta intensidade, a sociedade aberta está ligada aos resultados, riscos e oportunidades emergentes da globalização hegemônica e da globalização contra-hegemônica²⁵, uma vez que a democracia é o critério final da vida social moderna, tendo precedência sobre o capitalismo.

²⁵ Santos (2002c; 2006b) considera a globalização como a intensificação das interações transnacionais nos domínios estatal, econômico, social e cultural, envolvendo um conjunto diferenciado de relações sociais que originam diferentes fenômenos de globalização (ou, como ele prefere, globalizações). Estas são relações

A democracia de alta intensidade aceita a de baixa intensidade como ponto de partida, admitindo suas soluções políticas e institucionais para tornar democracia e capitalismo compatíveis; a diferença é que não acredita na durabilidade e pacificidade desta compatibilidade e que, no caso de confronto, é a democracia quem deve prevalecer, uma vez que o capitalismo global impõe danos sistemáticos à maioria da população mundial e à natureza. Outra diferença é que a democracia de alta intensidade é menos processual e mais substantiva que a de baixa intensidade, centrando-se “menos na governabilidade do que na coesão social e na participação dos cidadãos” (2002b, p.165). Esses tipos ideais nunca aparecem puros nos processos políticos concretos, mas com combinações heterogêneas, em formas híbridas.

Santos (2002) identifica duas vulnerabilidades no projeto de democracia de baixa intensidade: uma é que as desigualdades sociais devem ser mantidas num limite politicamente tolerável, sob pena de gerar instabilidade democrática e a outra é que devem existir regras básicas que garantam “a igualdade entre todos os cidadãos perante a lei e uma responsabilidade idêntica do governo em relação a eles” (2002b, p. 172). Essas são condições que têm sido difíceis de sustentar nas democracias ocidentais. Se, em alguns países, a frustração das expectativas colocadas nos regimes democráticos representativos em relação à redistribuição da riqueza, à proteção social e à transparência do poder político gerou instabilidade política, em outros países, foi canalizada, principalmente no nível local, para a forma de democracia participativa, assente “na ideia de que os cidadãos devem participar diretamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos” (SANTOS, 2002a, p.8).

No debate em torno da desejabilidade e/ou da possibilidade das concepções de democracia liberal e participativa, três questões são apresentadas como relevantes por Santos e Avritzer (2003). A primeira diz respeito à democracia como forma ou como substância,

desiguais e, portanto, relações de poder, mas não são fenômenos lineares, produzindo o que ele denomina de globalização hegemônica e contra-hegemônica. A globalização hegemônica (produzida “de cima para baixo”) é aquela que gera fenômenos e entidades dominantes, que se desvinculam de seus âmbitos, espaços e ritmos de origem, expandindo-se para além das fronteiras nacionais e subjugando, por exclusão ou inclusão subordinada, as práticas e os fenômenos locais. A globalização contra-hegemônica (determinada “de baixo para cima”) produz entidades e fenômenos dominados que inicialmente são desintegrados e desestruturados, mas posteriormente revinculados aos seus âmbitos, espaços e ritmos, locais de origem. A globalização contra-hegemônica produz lutas contra a exclusão social, tendo, portanto, fins redistributivos quanto a recursos materiais, sociais, políticos, culturais e simbólicos, baseando-se no princípio da igualdade e da diferença. São lutas por trocas iguais e iguais relações de autoridade, ou seja, visam a transformar trocas desiguais em trocas de autoridade partilhada. Ambos os tipos de fenômenos sofrem transformações internas, de expansão e retração, faces da mesma globalização.

tendo prevalecido nas sociedades contemporâneas a ideia da democracia como forma, em que regras e procedimentos neutralizariam as divergências. As regras de decisão transformaram-se em método de constituição de governos representativos, identificando-se a democracia com as regras do processo eleitoral. Nessa questão, o potencial dos procedimentalismos participativos²⁶ reside em abarcar a representação das diferenças.

Uma segunda questão trata do papel da burocracia na vida democrática, uma vez que a complexidade da administração estatal demandaria agentes especializados que teriam o controle sobre os processos de decisões políticas e econômicas, retirando esse controle dos cidadãos. No entanto, a burocracia produz soluções homogeneizantes e os tempos atuais produzem questões que são cada vez mais plurais e complexas, demandando soluções também plurais, daí a importância de arranjos participativos.

Uma terceira questão diz respeito à inevitabilidade da representação em democracias de larga escala, sustentada na ideia de autorização. O limite da solução da representação é que ela se restringe à perspectiva da autorização, quando também tem relação com identidade e com prestação de contas e, dessa forma, não há representação de agendas e identidades específicas, o que pode ser possível nos arranjos participativos.

O que se vislumbra, portanto, é que a democracia é um dos campos no qual é possível a reinvenção da emancipação social, que reside na complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa. Sendo a democracia “uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p.44), a democracia participativa reconhece a pluralidade humana e nega as formas homogeneizantes de solução para os problemas. A busca dessa solução deve ocorrer por meio de procedimentos decisórios que possibilitem que se expresse a ideia de democracia como forma de vida e de aperfeiçoamento da convivência humana, articulando a inovação social com a inovação institucional.

O procedimentalismo participativo difere daquele próprio da democracia liberal, de agregação de interesses individuais ou de grupos e se funda em “uma forma de exercício coletivo do poder político, cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (idem, p.46). Recupera-se, assim, um discurso argumentativo que conecta procedimentalismo e participação e que visa não só à busca de soluções para problemas públicos, mas também inclui o debate sobre as regras da participação, da deliberação e da

26 Os autores denominam de procedimentalismo participativo a experimentação institucional em que as instituições são estruturadas de modo a concretizar não só a participação societária ampliada e diversificada, mas também alterar a relação entre Estado e sociedade (SANTOS e AVRITZER, 2003).

distribuição, para que não haja risco de “assimilacionismo”²⁷. Esta inovação institucional deve articular participação ampliada de atores sociais nos processos de tomada de decisão que venham a incluir novos temas até então ignorados pelo sistema político, redefinindo identidades e pertencimentos.

Inovações institucionais deste tipo, que articulam participação e deliberação, trazem a retórica²⁸ para o campo das decisões públicas. O que se espera é que as decisões acerca de soluções para os problemas públicos não sejam burocráticas, ou seja, decisões autoritárias tomadas a partir da mobilização de procedimentos regularizados e padrões normativos. Elas devem ser assentes na capacidade de convencimento que não subordine a razão aos resultados, mas equilibre-os, e deve se sustentar no diálogo, em que os sujeitos trocam seus argumentos e tentam convencer-se mutuamente. Esse deve ser o princípio regulador da prática argumentativa. Isso implica que não há uma direção pré-definida quanto ao debate e à decisão, uma vez que dependerá de quem participa e das premissas acordadas por eles como argumentação razoável, da capacidade de persuasão e de convencimento de quem participa do processo.

Esses tipos de inovações institucionais demandam a alteração dos padrões de decisão sobre questões públicas, baseados na burocracia e no conhecimento científico, para incluir atores sociais e o senso comum que eles dispõem, superando a ideia de que cidadãos comuns apenas conseguem identificar problemas, mas não têm capacidade de propor soluções para eles - o que Santos (2005) denomina de “cidadania bloqueada”. Trazem a política para o interior do Estado administrativo, uma vez que os procedimentalismos participativos possibilitam a expressão de argumentos plurais e a busca de soluções diferenciadas para questões relacionadas ao bem comum, envolvendo diversos atores sociais e políticos.

Esse tipo de inovação institucional tem o potencial de enfrentar alguns dos riscos relacionados a formas de fascismo social (nomeadamente o fascismo do *apartheid* social, do Estado paralelo, o para-estatal e o populista)²⁹, uma vez que permitem e promovem a deliberação democrática e, com isso, podem expor publicamente os riscos relacionados aos

²⁷ Santos entende como “assimilacionismo” a participação sem discussão acerca das regras sobre esta mesma participação (2005a, p.79).

²⁸ Para Santos, “A *retórica* é uma forma de argumentar através de motivos razoáveis, no intuito de explicar resultados já consumados ou de procurar adesão à produção de resultados futuros” (2000, p.98), podendo a adesão ocorrer por meio da persuasão ou do convencimento. A primeira assenta-se na motivação para agir, intensificando a motivação por meios emocionais e a tônica é colocada nos resultados. O segundo assenta-se na avaliação das razões para agir, em que a ação pode ou não ocorrer e a tônica recai no esforço de apresentar razões para eventuais resultados.

²⁹ Sobre os diversos tipos de fascismos sociais, ver (SANTOS, 2005a.)

diversos tipos de fascismo social, colocando-os em debate público e propiciando a busca de soluções alternativas. São instituições que devem articular o respeito à igualdade e o princípio do reconhecimento da diferença, que incluem novos atores e novos temas e, por isso mesmo, também deverão ser mais conflituosas, daí a importância de se assegurarem procedimentos que possibilitem a expressão da pluralidade e a busca de soluções que sejam aceitas por aqueles que participam dos processos deliberativos. Como o Estado tem se transformado na sua natureza, cabendo-lhe coordenar os interesses, fluxos e organizações, a luta pela democratização das funções de coordenação dos interesses distintos coloca o Estado “mais diretamente comprometido com os critérios de redistribuição e, portanto com os critérios de inclusão e exclusão” (Santos, 2005, p.56), o que indica que esses novos espaços são também locais de disputas e conflito. No entanto, a própria capacidade de que esses atores determinem os termos do conflito aponta para o potencial de transformação do poder contido nessas inovações institucionais.

2.4 As relações entre Estado e sociedade civil e seu potencial para a renovação do Estado

O desenvolvimento e a especialização das funções do Estado evidenciaram a diferenciação entre associações humanas em que existe subordinação decorrente do exercício da autoridade e aquelas que decorrem de afinidades existentes entre seus membros e que, eventualmente, contestam a própria autoridade ou aspectos da relação de dominação. Assim, a construção histórica do Estado moderno ocorreu de forma simultânea à da sociedade civil, sendo que a capacidade do Estado de tomar decisões vinculantes que abrangem o conjunto da sociedade passou a marcar a distinção entre eles (BENDIX, 1970; BOBBIO, 1987; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006), e o mesmo esforço de delimitação conceitual que ocorreu com o fenômeno estatal pôde ser observado quanto ao da sociedade civil, assim como acerca das fronteiras e das possíveis relações entre ambos.

Os conceitos de Estado e de sociedade civil estão presentes, e de alguma forma articulados, no pensamento político moderno desde seus primórdios (RIEDEL, 1984). Nesse longo percurso, o conceito de Estado foi sendo lapidado no sentido de designar uma estrutura formal de poder que separa governantes e governados, em que o Estado desliga-se politicamente da nação. Até a Idade Média, o Estado era a comunidade como um todo, “a vida política bem ordenada” (SANTOS, 2000, p. 162). Em Hegel, encontra-se que a nação é a base do poder do Estado e este é o único que pode ser exercido sobre ela, numa dialética entre atribuição de poder e privação de poder cristalizado pelo dualismo Estado / sociedade civil.

Em seus estudos, Hegel identificou organizações próprias da sociedade, do mundo privado, como as associações e os partidos, que não só organizariam interesses específicos, mas também expressariam o consentimento organizado que legitimaria os governos, e localizou essas organizações na sociedade civil. Para ele, a sociedade civil abarcaria todos os aspectos da vida socioeconômica e seria um momento do processo da formação do Estado.

Também Marx identificou, fora do Estado, a existência de organizações que congregavam interesses específicos, como clubes e organizações artísticas, além daquelas de base material, econômica, às quais dedicou maior ênfase. Os estudos de Gramsci levaram-no a identificar a existência de associações não-econômicas que disputam entre si a possibilidade de tornar-se a base social do Estado, conquistando a hegemonia sobre as demais. Para Gramsci, a sociedade civil é constituída pelo “extenso e complexo espaço público não estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas” (SEMERARO, 1999, p.70), em que se expressam e se confrontam projetos e ideologias e ocorre a socialização da política³⁰. Assim, a pretensão da hegemonia liga a sociedade civil ao Estado (BOBBIO, 1987; VIEIRA, 1997; NOGUEIRA, 2005).

Mais recentemente, e tendo como referência a perspectiva habermasiana de um modelo tripartite de organização da sociedade (constituída pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade civil), que amplia o conceito de política para além do campo estatal, o conceito de sociedade civil foi redefinido. Ela tem sido identificada como conjunto de associações e organizações que se constituem voluntariamente e realizam ações coletivas, atuando no espaço público, mas desvinculadas do Estado, ancoradas na esfera privada, mas diferenciadas do mercado (ARATO E COHEN, 1994; AVRTITZER, 1994; HABERMAS, 1997; COSTA, 1994; 1997)³¹. A sociedade civil tem o papel de absorver e condensar a ressonância das situações-problema que emergem na sociedade a partir dos domínios da vida privada e canalizá-las de forma amplificada para a esfera política. Esse papel dá uma dupla dimensão à sociedade civil: a dimensão defensiva, relacionada ao papel de condensação, isto é, à preservação e ampliação da infra-estrutura comunicativa do mundo da vida e da produção de esferas públicas alternativas; e a dimensão ofensiva, vinculada ao papel de canalização, que

³⁰ Gramsci considera como socialização da política o processo de ampliação do acesso de novos sujeitos políticos na esfera pública.

³¹ Para Arato e Cohen (1994), principais revisores do conceito nesta perspectiva, os princípios da pluralidade, da privacidade, da legalidade e da publicidade são os que regem a esfera da sociedade civil.

diz respeito à possibilidade de que os atores sejam propositivos quanto à apresentação de soluções que venham intervir nos parâmetros que formam a vontade política e alterá-los³².

A compreensão da sociedade civil como uma dimensão diferenciada do Estado e do mercado, constituída por organizações que possibilitam a interação entre os sujeitos sociais e a atuação pública, com grande diversidade social, política, ideológica e cultural possibilita novas perspectivas de análise das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade. Essa diferenciação aponta a possibilidade de existência de espaços em que Estado, sociedade e mercado disputam e decidem acerca da coordenação da ação e não da conquista do Estado. Esses espaços seriam formas institucionais permanentes de mediação entre esses atores, no qual a racionalidade que coordena as ações não é a que visa à conquista do poder nem à competição no mercado, mas à racionalidade da ação comunicativa que constrói identidades, tematiza questões, demanda direitos, reivindica novas institucionalidades.

Entretanto, não se pode incorrer na ingenuidade de acreditar que a sociedade civil é homogênea em seus interesses e que a interação entre os diversos tipos e matizes de organizações que a compõem é sempre no sentido do alcance do entendimento e do consenso. Ainda que tenha um potencial emancipador, sua complexidade e heterogeneidade revelam subjetividades que resultam da combinação simultânea das dimensões materiais e simbólicas³³, geram diversas formas de ação coletiva (teleologia da ação, construção identitária, projetos políticos) - o que expressa a pluralidade política, cultural e social da própria sociedade - que se refletem na relação que as organizações estabelecem entre si e com o Estado (ARMONY; 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; AVRITZER, 2004; LAVALLE, CASTELLO E BICIR, 2004; dentre outros).

³² Na perspectiva neoliberal, que tem orientado as transformações de muitos dos Estados contemporâneos e que promulga a redução de seu tamanho e funções, a sociedade civil assume mais um papel: executar ações de proteção e seguridade social que eram entendidas, até então, como estatais. Assim, organizações sociais passam a assumir a responsabilidade de executar atividades em diversas áreas de política (saúde, educação, assistência social, dentre outras) com financiamento público. No caso de países latino-americanos de democratização recente, ocorre, então, o que Dagnino (2004) denomina de “confluência perversa”, ou seja, os projetos políticos neoliberal e democrático-participativo, que disputam entre si a condução dos Estados recém democratizados, requerem uma sociedade civil ativa e propositiva, mas com direções opostas.

³³ Friedland e Alford consideram que “instituições são padrões supra-organizacionais de atividade humana pelos quais indivíduos e organizações produzem e reproduzem sua subsistência material e organizam tempo e espaço. Elas são também sistemas simbólicos, meios de ordenar a realidade e desse modo conferir experiência de tempo e espaço significativa” (1991, p.243). As instituições das sociedades contemporâneas, portanto, são simultaneamente sistemas simbólicos e práticas materiais, sendo que as práticas e os procedimentos cotidianos são a expressão concreta de reprodução da ordem simbólica. A participação nas diferentes instituições, por exemplo, não pode ser analisada unicamente em termos dos interesses materiais que a informam, mas também em termos do significado simbólico de tal participação.

Além disso, os diversos atores sociais que constituem a sociedade civil disputam entre si a transformação de seus próprios interesses em interesses coletivos, o que não ocorre sem conflitos decorrentes não só da sua heterogeneidade, mas também das correlações de forças presentes. Essa disputa pode gerar processos de dominação, inclusão, exclusão e contestação de práticas e parâmetros de funcionamento do Estado, do mercado e da própria sociedade civil, ou seja, o processo de participação e de deliberação não se dá isento das correlações de forças e de representatividade dos atores sociais.

O que se depreende dos estudos e formulações teóricas tanto sobre o Estado quanto sobre a sociedade civil é a existência de uma imbricada relação entre ambos. Pode-se verificar a existência de três tradições intelectuais que analisam essas relações³⁴. Uma primeira tradição, cujos precursores são Maquiavel e Montesquieu, entende que o Estado, por deter a primazia do uso da força, é capaz de agir autonomamente e, com isso, além de escolher e realizar seus próprios objetivos diante de interesses conflitantes, também organiza e orienta as ações da sociedade. Nos estudos sobre os Estados contemporâneos, por exemplo, identifica-se o impacto que a orientação do partido ou da coalizão que governa tem no que se refere às escolhas de políticas sociais e como as formas de democratização e burocratização do Estado têm repercussão não só nas suas capacidades de administração, mas também nos grupos e organizações que se relacionam direta ou indiretamente com ele, como partidos, empresas, trabalhadores, ou seja, as ações desenvolvidas pelo Estado não só alteram a agenda pública como também provocam alterações nos padrões dos conflitos entre os grupos e com o próprio Estado (SKOCPOL E AMENTA, 1986; PRZEWORSKY, 1995).

Uma segunda tradição considera que o Estado é artificialmente construído pela sociedade, matriz que congrega pensadores tão diversos quanto Hobbes, Locke, Rousseau, Saint-Simon e Marx. Dentro dessa tradição, situa-se o pensamento liberal, em que o Estado é concebido em oposição à sociedade civil e, por isso, deve exercer o mínimo de interferência nos interesses privados de seus cidadãos, devendo limitar e ao mesmo tempo garantir a liberdade dos indivíduos e grupos. Também se situa o pensamento de matriz marxista, em que o Estado tem o papel de assegurar a prevalência dos interesses de uma classe sobre outra, e a dicotomia entre Estado e sociedade civil pode ser caracterizada pela absorção de um pelo outro, seja a sociedade reproduzindo-se na forma do Estado (como em Marx) ou a reprodução

³⁴ A tradição pluralista não trata especificamente do conceito de sociedade civil, pois considera que os interesses diversos presentes na sociedade se expressam por meio de organismos intermediários, os quais se situam entre os cidadãos e o Estado. A relação seria, portanto, entre grupos de interesse e o Estado.

do Estado na sociedade (o conceito de hegemonia de Gramsci e a ideia de que a sociedade política, combinada com a sociedade civil, compõe o conjunto político das sociedades).

Um terceiro enfoque, que pode ser vinculado à tradição republicana, ainda que faça a distinção entre o Estado e aqueles que o controlam, não distingue o poder do Estado e o poder dos cidadãos, um existindo na medida do outro, um constituindo o outro (SANTOS, 2000). As instituições estatais e a sociedade se formam pela interação dos atores sob constrangimentos culturais, econômicos e políticos, internos e externos, o que pode gerar diferentes formas de interação. Esse grupo de pensadores considera a sociedade e o Estado como esferas parcialmente interdependentes e parcialmente autônomas, que estabelecem entre si relações de reciprocidade (BENDIX, 1970; 1986; POULANTZAS, 1977; POLANYI, 2000; COUTINHO, 1988; MIGDAL, KOHLI E SHUE, 1994; EVANS, 1995; PRZEWORSKY, 1995; SANTOS, 2000).

Assim, entendendo que é enriquecedora a distinção analítica entre Estado e sociedade civil, pode-se também perceber que a relação entre o Estado e a sociedade civil tem variado historicamente e essa variação tem produzido efeitos em ambos. Além disso, como lembra Santos (1989), “as relações Estado – sociedade civil organizam-se de modo muito diferente no centro, na periferia e na semiperiferia do sistema mundial” (1989, p.7). Nos países centrais, a nação constituiu o Estado e a vitalidade e a mobilização da sociedade civil induziram mudanças na sua natureza e na sua organização, como a regulação e a institucionalização dos conflitos próprios da relação capital e trabalho, entre o final do século XIX e meados do século XX. Estudos empíricos sobre o associativismo e as organizações civis identificaram a importância e o potencial democrático que nelas reside e que pode efetivamente influenciar os governos, seja em sua formação, seja em seu controle, assim como a própria democracia (TOCQUEVILLE, 1977; PUTNAM, 1996, SHERER-WARREN E LÜCHMANN, 2004).

Na maioria dos países semiperiféricos e periféricos, foi o Estado que constituiu artificialmente a sociedade civil e, nesses casos, foram excluídos processos sociais interpretados como frágeis (como as divisões étnicas e culturais), o que ocultou a natureza das relações de poder presentes na sociedade, fixando o poder do Estado como a única forma de poder político (SANTOS, 2000). Com isso, a emancipação política ficou restrita à democratização do Estado, sendo possível a convivência de formas democráticas de poder estatal com formas despóticas de poder social. Em Estados como o Brasil, o

predomínio de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou na formação de um estado, um sistema político e uma

cultura caracterizados pelo seguinte: marginalização política e social das classes populares, ou sua integração por meio de populismo e clientelismo; elitismo do jogo democrático e ideologia liberal resultaram na discrepância entre o 'país legal' e o 'país real'; enormes obstáculos contra a construção da cidadania, o exercício dos direitos e participação popular autônoma (SANTOS, 2005b, p.313).

Os Estados democráticos instituídos ao longo do século XX evidenciaram as complexas relações que podem ser estabelecidas entre eles e suas sociedades, assim como os riscos presentes para a própria democracia decorrentes dessas interações. Desde o início do século, alguns autores (DEWEY, 2004; SCHUMPETER, 1961) consideravam que as rápidas mudanças na economia e na sociedade, cada vez mais complexa, levariam à perda dos vínculos efetivos entre a sociedade e o Estado. Isso significaria, no entendimento deles, a perda da percepção, por parte dos cidadãos, daquilo que articula as ações do governo (consubstanciadas nas políticas públicas) e seus efeitos com a vontade expressa dos próprios cidadãos, quebrando-se o elo democrático entre cidadãos e governos (BOBBIO, 2000; FUNG, 2000).

O que se pode observar nas duas últimas décadas do século XX e início do século XXI é a ocorrência de transformações políticas e institucionais nas relações entre Estado e sociedade civil que acompanharam mudanças que aconteceram em ambos. Pelo lado da sociedade civil, alguns setores em busca de autonomia frente ao Estado, mas também de um projeto político próprio que pudesse orientar suas ações e as ações estatais. Pelo lado do Estado, tentativas de se adequar às exigências impostas pelas mudanças estruturais no campo da economia e da política internacional, mas também às demandas por ampliação da participação política e a inclusão de novos segmentos sociais no domínio da política no nível nacional. Em países de democratização recente, a sociedade civil exerceu papel decisivo no sentido de demandar dos Estados maior transparência em suas ações, tentando controlar e limitar seu poder (ARMONY, 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006).

Como lembram Migdal (1994) e Armony (2004), as interações entre Estado e sociedade, especialmente quando ocorrem em suas fronteiras, podem gerar diferentes resultados: tanto conflito quanto cumplicidade, tanto oposição quanto coalizão, tanto corrupção quanto cooptação, além de possibilitarem a alteração dessas fronteiras tanto no Estado quanto na sociedade, transformando-os. Portanto, as possibilidades de democratização das relações sociais e das instituições do Estado são recíprocas. A aproximação entre a sociedade civil e o Estado pode assumir formas diversas, desde a influência da sociedade nas decisões do Estado - seja por meio de *lobbies* ou da formação da opinião pública - até formas

institucionais organizadas pelo governo ou pela ação articulada entre governos e sociedade, como mostram Wampler e Avritzer (2004) e Wampler (2007).

Ao estudar a relação entre Estados e sociedades e sua influência nas transformações socioeconômica recentes, Evans (1993; 1995) identificou não só a importância dos contextos em que ocorreram as interações, mas também que o envolvimento do Estado nessas transformações varia conforme suas estruturas internas e sua relação com a sociedade, pois isso determina sua capacidade de ação³⁵. Observou que a combinação de certo grau de autonomia da estrutura do Estado com o seu enraizamento social gera o que denomina de “autonomia inserida [...] um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (1993, p.136), não só na dimensão econômica, mas nas diversas dimensões da vida social. Para que ocorra a autonomia inserida, considera importante tanto o desenvolvimento da capacidade burocrática como a existência de múltiplos grupos sociais que apoiem objetivos coletivos de longo prazo, pois são os projetos compartilhados que os conectam entre si e com o Estado.

Já Habermas (1997) entende que as relações entre Estado e sociedade se dão por meio da influência do poder comunicativo da opinião pública que se forma na esfera pública³⁶ e que possibilita a articulação entre participação e argumentação por meio do uso público da razão. Essa argumentação é levada, via ação comunicativa, para o interior das instituições legislativas e administrativas, responsáveis pelas decisões vinculantes, seja pelas eleições ou pela geração de influência nos processos decisórios. Habermas, portanto, entende existir uma dimensão argumentativa na relação entre Estado e sociedade e restringe a relação entre eles a esse poder comunicativo (AVRITZER, 2000).

Numa outra perspectiva, a interação entre Estado e sociedade também ocorre devido ao fato de que a administração burocrática, sustentada no conhecimento técnico especializado, recruta profissionais cuja formação foi realizada em instituições da sociedade, o que gera a

³⁵ Em países recentemente industrializados, Evans (1993; 1995) distingue dois tipos ideais de Estado: a) Estado predatório, que predominantemente orienta-se para a renda e no qual predominam as práticas de apropriação privada do excedente produzido pelo Estado, pelo grupo que está no poder e seus aliados imediatos, não havendo conexões entre a organização e a sociedade, apenas com alguns de seus indivíduos. Nesse tipo de Estado, há carência de burocracia no sentido weberiano. b) Estado desenvolvimentista, que atua tanto como empresário quanto indutor do desenvolvimento econômico, além de fornecer bens coletivos. c) Estados intermediários, que combinam características dos Estados predatório e desenvolvimentista e uma aproximação parcial e imperfeita de autonomia inserida, como os casos do Brasil e da Índia.

³⁶ Habermas (1997) considera esfera pública como o “espaço” de encontro entre os atores sociais, do mercado e do sistema político-administrativo, que apresentam publicamente suas opiniões, interesses e reivindicações, possibilitando a formação da “opinião pública”.

constituição de redes que os mantêm conectados. Segundo alguns autores, esse fator pode ser relevante para determinar a receptividade de propostas advindas dos grupos sociais, o que tanto pode gerar a manutenção do *status quo* quanto alterá-lo, assim como também pode produzir a inclusão seletiva de algumas propostas (EHRMANN; 1973; WEBER, 1978; 2006; EVANS, 1993; 1995; SHARMA E GUPTA, 2006).

Outros autores, como Dryzek (2000), admitem que haja outras formas de aproximação entre sociedade civil e Estado, inclusive por meio de instituições criadas ou existentes no interior do Estado, mas que elas só são democraticamente benignas quando as preocupações da sociedade encontram ressonância nos imperativos do Estado³⁷ e quando a capacidade discursiva da sociedade civil não é empobrecida. Para Dryzek (2004), a vitalidade discursiva da esfera pública se molda na sua relação com estruturas de autoridade, dentre elas o Estado. O autor classifica-o em quatro tipos, conforme a interação que estabelece com os grupos sociais. Em sua visão, há os Estados *passivamente exclusivos*, em que alguns interesses estão representados e outros excluídos, mas não são debilitados por ele, o que possibilita o florescimento de movimentos sociais; os Estados *ativamente exclusivos*, que sabotam qualquer condição de associação nas esferas públicas; os Estados *ativamente inclusivos*, que não se distanciam da esfera pública; e Estados *passivamente inclusivos*, em que as esferas públicas são convertidas em grupos de interesse.

As diferentes reflexões apresentadas pelos autores abordados nesta seção apontam para o potencial de emancipação social que as inovações institucionais que se estruturam com o objetivo de ampliar a participação democrática são portadoras e para a importância de avaliá-las permanentemente, de modo que possam ser aperfeiçoadas, renovadas ou mesmo replicadas. Nesses processos avaliativos, Santos (2003) considera que alguns aspectos podem ser observados: a “vulnerabilidade da participação à descaracterização, quer pela cooptação por grupos sociais super-incluídos, quer pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder” (2003a, p.52); condições que podem produzir “cidadania bloqueada”, especialmente condições materiais e a garantia de liberdade e acesso à informação (2005, p.79); a inclusão argumentativa, ou o poder de argumentação (2005, p.88); o impacto na “qualidade do Estado” quanto à produção

³⁷ Por imperativos do Estado, Dryzek (2000) entende toda função das estruturas governamentais que asseguram sua longevidade e estabilidade e que estão acima dos interesses dos governos (como a paz interna, a resposta a ameaças externas, a prevenção da fuga de capitais etc.) Estes imperativos têm peso relativo, que varia conforme o tempo e o lugar, e tudo que é central para o Estado situa-se nestas funções (segurança nacional, política externa, política fiscal/monetária/comércio, bem-estar, justiça civil e criminal, política de recursos naturais e ambientais).

dos quatro bens públicos: a legitimidade, o bem-estar social e econômico, a segurança e a identidade cultural.

Ampliando o foco de análise, o entendimento de que Estados e sociedades são mutuamente constitutivos e produtos históricos de inter-relações complexas implica considerar que diferentes contextos – institucionais, sociais, políticos e econômicos – produzirão relações diferenciadas, assim como seus resultados, tendo em vista a mútua influência que ambos exercem entre si (EVANS, 1995; ARMONY, 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006). O Estado pode influenciar a sociedade com ações diretas, como nos casos em que age deliberadamente no sentido de estimular a organização de associações da sociedade civil ou induzir o desenvolvimento de determinados setores econômicos; ou omissões, como nos casos em que não pune práticas discriminatórias exercidas por atores sociais. Além disso, os micro-contextos podem ser fator relevante, pois o Estado está organizado em diferentes níveis administrativos, em que as interações com a sociedade ocorrem de formas diversas. As organizações localizadas em sua periferia tendem a ter interações mais intensas e constantes com atores sociais do que aquelas mais centrais, nas quais geralmente se concentra o poder decisório.

Tendo como referência os resultados dos estudos dos autores utilizados para esta seção, pode-se depreender que as organizações da sociedade civil podem efetivamente contribuir para a reforma ou reinvenção do Estado, pois sua localização estrutural coloca a reformulação dos limites entre o público e o privado e a decorrente estruturação da esfera pública. A variação na sua organização interna e nas formas de participação, bem como a preocupação com a transparência, pode ser referencial importante para a experimentação institucional, assim como os tipos de relações em redes que são estabelecidas entre as organizações, em que se busca o respeito e a autonomia de cada membro sem descaracterizar a natureza de sua ação.

No entanto, a participação da sociedade civil na reinvenção do Estado, na perspectiva de mudança e não da revolução, só é efetivamente possível se for combinada com a existência de uma genuína vontade dos que exercem o poder estatal no sentido de incorporar mais participação social. Assim, a reinvenção do Estado também demanda a reinvenção da sociedade civil de forma articulada: sociedade civil e administração pública devem ser refundadas democraticamente. Além disso, a articulação entre democracia participativa e democracia representativa pode efetivar o potencial democratizante de ambos, uma vez que a obrigação política vertical não pode prescindir da obrigação política horizontal, pois cidadania e comunidade se complementam.

No entanto, como lembram Hajer e Wagenaar (2003), as mudanças que têm ocorrido na relação entre Estado e sociedade demandam análises que verifiquem a capacidade de expansão da democracia neste novo contexto: a existência de novos espaços para a política cujas regras de funcionamento são objeto de deliberação e nos quais o envolvimento das pessoas é mais focado e descontínuo, o desafio ao Estado na sua capacidade de decisão e de resolver isoladamente problemas complexos em condições de incerteza radical; a complexidade cultural que gera diferentes sistemas de significados a considerar nos processos de elaboração de políticas; a constatação da interdependência entre as pessoas e os problemas, o que demanda novos modos de solução de conflitos para além da barganha baseada no interesse; e a busca de novos formatos institucionais, que gerem confiança e identidade entre atores mutuamente interdependentes. A possibilidade institucional desse tipo é o foco da próxima seção.

2.5 Inovações institucionais democráticas e a articulação entre participação e deliberação

Como visto anteriormente, nas democracias modernas, as decisões para o exercício do poder coletivo são tomadas em instituições que vêm sendo alteradas e mesmo aperfeiçoadas durante todo o desenrolar da modernidade. Nesse processo, ficaram evidentes as dificuldades de realização dos ideais democráticos, o que levou os teóricos a focarem a realização dos ideais normativos que se sustentam em duas mediações institucionais: o Estado e a sociedade civil.

No que diz respeito às instituições políticas e administrativas do Estado moderno, há o entendimento de que elas têm sido criadas a partir da premissa de que a complexidade das sociedades e dos problemas exige a especialização do conhecimento para a busca de soluções e algum isolamento das pressões sociais para que se possam alcançar resultados tecnicamente satisfatórios. De modo geral, as principais críticas quanto às instituições que comportam os processos políticos formais é que elas têm práticas democráticas restritas, não conseguem explorar soluções diversificadas para os problemas cada vez mais complexos, sustentando-se muito mais nas eleições e no voto (BOHMAN, 1996, 2000; COHEN E SABEL; 1997; SANTOS E AVRITZER, 2003; FUNG E WRIGHT, 2003). Por outro lado, J.S.Mill (1981) já enfatizava a insuficiência desses procedimentos para a decisão democrática quando destacava a importância do papel deliberativo da assembleia representativa que, além da função de vigiar e controlar o governo, deveria servir de arena para a expressão das diferentes opiniões

existentes na nação. A superação dos limites institucionais, que restringem o alcance da democracia, estaria na construção e/ou reformulação de instituições que contribuíssem para ampliar a participação e a deliberação pública acerca de questões que são significativas para a sociedade.

A busca por uma nova fonte de legitimidade democrática que não fosse restrita ao momento da autorização levou alguns teóricos democráticos a considerarem que, em sociedades plurais e complexas, há a necessidade de novas instituições que façam a mediação legal e política por meio de procedimentos deliberativos públicos e livres. Para parte significativa desses teóricos, denominados de deliberativos, essas instituições devem enfatizar a participação dos cidadãos na formação da vontade política, além de possibilitar a deliberação, o que aponta para a necessidade de revisão das instituições existentes, de modo que elas incorporem métodos e condições para o debate. Para Bohman (1996; 1998; 2000), que considera que a razão pública não é exercida unicamente no Estado, mas também na esfera pública de cidadãos livres e iguais, as regras constitucionais e instituições existentes podem ser alteradas de modo a enfatizar com mais vigor os princípios democráticos e incorporar novos públicos que venham a produzir efeitos inovadores na amplitude e no conteúdo das decisões políticas.

Para Benhabib (2007), além da existência de instituições organizadas por meio da interação comunicativa, recorrente para provisão de bens públicos, é relevante o desenho constitucional e institucional que sustenta a deliberação e o desenho associativo (condições sócio-estruturais e institucionais de ação coletiva no interior da sociedade civil). Isso implica pensar-se desenhos institucionais que reinterpretem práticas democráticas já instituídas à luz dos ideais deliberativos de modo que sejam viáveis face aos fatos sociais que possam constranger o próprio processo deliberativo, como questões de tempo e de recursos.

Esses desenhos não devem ser meramente pragmáticos, mas seguir padrões normativos que viabilizem os princípios participativos e deliberativos, valores democráticos considerados fundamentais por Cohen (1997). Ele enfatiza que a modelagem dessas instituições democráticas deliberativas deve reconhecer as capacidades deliberativas de todos e considerar a situação de pluralidade de valores e de concepções morais que perpassam as decisões políticas. Além disso, devem ser instituições que operam no interior dos três poderes e não sirvam simplesmente para implantar os resultados da deliberação, mas também para produzi-la, especialmente em contextos que exigem decisões cada vez mais urgentes e complexas. As instituições deliberativas, portanto, possibilitariam a discussão institucionalizada de problemas públicos e suas possíveis soluções, o que aponta para uma

nova forma de gestão pública, que aproxima Estado e associações voluntárias, mesmo que estas não se constituam numa rede densa, bem organizada e bem sucedida (COHEN E SABEL, 1997).

Também Bohman (2000) não isola as instituições de seus públicos, pois entende que os movimentos sociais e atores sociais, que emergem da esfera pública, têm papel relevante no refinamento do desenho institucional. Eles contribuem tanto na criação de novas instituições democráticas com ênfase na deliberação quanto na transformação das instituições já existentes, tornando-as mais porosas à promoção da deliberação, o que indica que a relação entre o público e as instituições é central para a manutenção da vitalidade democrática. Há, inclusive, a possibilidade de que o desenho institucional incorpore, na sua composição, atores sociais e agentes estatais, espaços partilhados por Estado e sociedade, que podem estar ou não situados no seio do Estado, para os quais o Estado cede parte de sua prerrogativa decisória e nos quais pode haver a expressão da diversidade e a publicidade das informações (AVRITZER, 2000; COHEN, 2000; GUTMANN E THOMPSON, 2000).

Diferentemente dos autores apresentados até aqui, e ainda que admita a centralidade do Estado nos processos de tomada de decisão coletiva e a possibilidade de sua democratização, Dryzek (2000) compartilha com Habermas (1997) a concepção de que os ideais deliberativos e a necessária capacidade de contestação do discurso estão situados na sociedade civil e na esfera pública, que transmite a opinião pública ao Estado com o intuito de influenciar as decisões legislativas e administrativas que ali são tomadas (NIEMEYER E DRYZEK, S/D).

Há, ainda, um conjunto de autores que entende que o potencial deliberativo não deve estar restrito nem à esfera pública, nem às instituições do Estado, mas presente em ambos. As desigualdades estruturais suscitam a atividade de grupos que as identificam e buscam alterá-las por meio de estratégias que só têm se mostrado efetivas quando efetuadas na esfera pública, na qual exercem pressão para a alteração das instituições existentes. Assim, o fortalecimento democrático deve visar tanto ao encorajamento e ao fortalecimento de movimentos sociais e associações civis que atuam na esfera pública quanto à criação de inovações institucionais sustentadas nos ideais deliberativos. Essas duas estratégias produzem resultados diferentes, mas que podem ser complementares entre si: a primeira tem alto potencial participativo e baixo potencial de impacto político direto nas decisões políticas formais; a segunda, baixo potencial participativo e alto potencial de impacto. A possível complementaridade estaria no aumento da oferta dos arranjos deliberativos, que têm maior impacto decisório, associado à articulação e/ou criação de redes que vinculem os que

participam das decisões nas inovações institucionais com a esfera pública ampliada (GUTMANN E THOMPSON, 2000; COHEN E ROGERS, 2003; YOUNG, 2003; COHEN E FUNG, 2004).

A criação ou reformulação de instituições que se orientam pelos princípios deliberativos traz para o debate a forma e o alcance que deve ter a democracia com ênfase na deliberação. Alguns teóricos entendem que a participação direta é o melhor ou o único meio para que os valores morais relativos à democracia deliberativa³⁸ sejam assegurados, o que significa que todos os que estão sujeitos às decisões devem poder participar dos processos em que essas decisões são tomadas. Outros teóricos entendem que a deliberação pode ser feita por meio de representantes (formais ou informais), que deliberam pelos que não estão presentes. Nesse caso, há argumentos quanto à relevância que têm os partidos, pois organizam a associação entre indivíduos e ideias, sintetizam a multiplicidade de argumentos e alternativas existentes na sociedade, discutem um amplo conjunto de questões, são mediadores de informações para aqueles que detêm informação incompleta e provêm os meios para que indivíduos e grupos em desvantagem material possam participar das arenas deliberativas, enfim, por serem as instituições que orientam o processo de representação (MANIN; 1987; COHEN, 1997; MANSBRIDGE, 2003; URBINATI, 2006)³⁹.

Entretanto, o surgimento de novos formatos institucionais que se estruturam por meio da representação e que diferem dos partidos e das instituições legislativas e administrativas próprias do Estado moderno tem suscitado a revisão do conceito de representação⁴⁰. Na formulação de Young (2000), há situações em que determinados grupos sociais são representados por alguns de seus próprios membros, com os quais o grupo compartilha identidade e pontos de vista no que ela denomina de “representação por perspectiva”. A

³⁸ De forma geral, a teoria que trata da democracia deliberativa considera que a legitimidade democrática depende de que aqueles que são sujeitos a uma decisão possam participar da deliberação que antecede e produz essa decisão. No próximo capítulo, serão apresentados, de forma mais aprofundada, os principais aspectos relacionados à democracia deliberativa: seus princípios normativos, características, dimensões, assim como o debate contemporâneo acerca de suas possibilidades.

³⁹ O estudo de Pitkin (1985) sobre a representação é referência para esse tema e a retomada recente da discussão teórica sobre o conceito de representação para a democracia pode ser associada à constituição de espaços ou instituições que se fundamentam ou se estruturam tendo como referência alguns dos princípios deliberativos. Como não é esse o tema deste trabalho, apenas algumas idéias sobre representação são apresentadas nesta seção por se relacionarem às questões de pesquisa. Para maior aprofundamento nessa discussão recente, há os trabalhos de Young (2000), Urbinati (2000; 2006), Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2004; 2006), Abers e Keck (2007), Avritzer (2007), Lüchmann (2007), Pogrebinschi (2007), Almeida (2008).

⁴⁰ O tema da representação é de suma importância para a discussão da participação política nas democracias. No entanto, como não é o foco deste trabalho, apenas são apontados alguns aspectos que são percebidos como pertinentes aos novos espaços institucionais que viabilizam a representação, sob novos formatos, e que merecem estudos mais aprofundados.

origem comum, que une representantes e representados, estabelece uma relação de confiança entre ambos e legitima as decisões tomadas pelos primeiros mesmo na ausência de consulta prévias aos segundos. Outra formulação é apresentada por Dagnino (2002), que identifica que há casos em que a escolha do representante se dá pelo fato de ele deter domínio de competência, conquistada pelo conhecimento específico ou por sua trajetória de vida, o que a autora denomina de “representatividade por deslocamento”. Nesse tipo de representação, há interesses coincidentes entre representantes e representados, como no caso de pessoas que são escolhidas como representantes por sua atuação em defesa de determinados direitos.

A associação entre as ideias de representação e de deliberação é feita por Urbinati (2000), que argumenta que ambas são compatíveis entre si e que é importante se recuperar o valor normativo da representação. Para a autora, a ação política nas sociedades contemporâneas sustenta-se no discurso e a participação política tanto pode ocorrer de forma direta, em que se funde o falar e o fazer, quanto pode ocorrer por meio da representação, em que não há simultaneidade da presença do cidadão, mas uma “presença simbólica” por meio do discurso indireto formulado pelo representante. Nesse caso, um tipo de discurso público que transcenderia os interesses e experiências individuais e despolarizaria as reivindicações e opiniões. A relação entre representantes e representados é considerada análoga à relação entre advogado e seu constituinte, em que o primeiro se empenha na causa relacionada ao segundo, mas mantém certa distância e relativa autonomia de julgamento.

Para Urbinati (2000), a falta de simultaneidade entre deliberação e decisão, o hiato entre falar/ouvir e retificar/votar, deve ser preenchido por uma rede de comunicações sustentada na esfera pública, que articula os cidadãos e cria uma simultaneidade simbólica com seus representantes, o que faz com que os cidadãos sintam como se estivessem presentes nos processos deliberativos. A representação, portanto, necessita de um *continuum* com a participação, sendo um curso de ação, uma prática política de interação entre cidadãos que vai além do voto e que se sustenta numa relação de confiança que decorre do controle dos cidadãos sobre os representantes e da prestação de contas que estes prestam àqueles.

A concepção de representação de Urbinati (2000) exclui a necessidade de existir uma identidade pré-política entre representantes e representados. O que há é o compartilhamento de visões e convicções, de ideais e projetos em que os representantes efetivamente advogam a causa dos representados e são capazes de reconstruí-la em suas mentes, de expressá-las convincentemente e de encontrarem o melhor caminho para alcançar os resultados almejados. A seleção do representante ocorre pela escolha daquele que é percebido como o melhor defensor. Com isso, assegura-se que grupos em desvantagem não sejam excluídos do processo

deliberativo, mesmo que não tenham representantes oriundos diretamente do seu meio, pois estão representados por quem os defende conforme seus valores e convicções.

A ideia de que a ação política nas sociedades contemporâneas sustenta-se no discurso e de que a forma de manifestação da presença política ocorre por meio da vocalização, que pode ser empregada tanto diretamente quanto pelos representantes, coloca em evidência a importância dos atos de fala para o processo político em que o discurso é a mediação entre as ideias e o mundo público (HABERMAS, 1997; DRYZEK, 2000; 2004; URBINATI, 2000; 2006). Nesse segundo tipo de presença – “presença vocal” –, a igualdade se expressa pela oportunidade da expressão pública das diferentes opiniões e discursos, sendo que o silêncio também pode ser percebido como uma forma de exclusão política, que pode ser sanada não somente pelo discurso direto, mas pelo discurso proferido por meio do representante.

Como bem ressalta Avritzer (2007), as formulações de Urbinati colocam em destaque as formas legítimas e não eleitorais de representação e a possível desvinculação entre soberania e representação, ainda que ele tenha críticas aos limites da proposição formulada pela autora. Avritzer apresenta seu próprio modo de entender a representação da sociedade civil em órgãos deliberativos, em que há a partilha com o Poder Executivo de prerrogativas de decisão. Para ele, um conceito de representação que abarque tanto a dimensão eleitoral quanto a não eleitoral deve se sustentar na ideia de múltiplas soberanias e na existência de tipos diferentes de autorização, decorrentes do papel de “agente”, de “advogado” e de “partícipe”. Como agente, a autorização é eleitoral; como advogado, há a afinidade entre o tema e aquele que advoga, uma identidade entre ator e representante em função do conteúdo do discurso que os vincula; como partícipe, há processos de escolha dos representantes, que se originam de organizações da sociedade civil que têm afinidade e que compartilham identidade e são solidárias entre si. O interessante na formulação de Avritzer é que as formas de representação por ele identificadas não são excludentes entre si, pelo contrário, se complementam e possibilitam a análise de possíveis inter-relações entre elas.

Os autores que analisam as possibilidades institucionais que venham dar mais qualidade ao Estado democrático consideram que tanto Estado quanto sociedade são passíveis de mudança, assim como as relações que eles estabelecem entre si. Nesse sentido, há elementos que parecem ser comuns às propostas ou análises de inovações institucionais: a associação entre ampliação da participação e o caráter deliberativo dessas novas instituições, a percepção de que a ação política contemporânea se sustenta fortemente nos atos de fala, o que traz para o campo da política o uso de formas diferenciadas de comunicação como a retórica e o discurso, novas formas de se exercer a representação e de se legitimar decisões. Esses

elementos apontados pela literatura permeiam a criação e o funcionamento dos conselhos de políticas instituídos no Brasil, cujo processo de criação é apresentado a seguir.

2.6 A reinvenção do Estado brasileiro: a criação de instituições que articulam participação e deliberação

O Estado brasileiro teve, em sua origem, a marca da colonização, o que significou a instalação de instituições, regulação e burocracia nos moldes dos existentes na metrópole, Portugal, ou seja, os colonizadores impuseram às comunidades locais anteriormente existentes e aos povoadores seus valores e instituições jurídico-administrativas, processo diverso daquele que ocorrera nos Estados europeus, em que esse ordenamento se deu a partir do alcance de certo consenso em torno do arbitramento dos conflitos. Há, ainda, a especificidade do caso português, em que esse equilíbrio foi alcançado diferentemente dos demais estados europeus, que se sustentavam numa dinâmica entre monarca e aristocracia rural proprietária de terras, que trocavam entre si apoios militares e políticos. O monarca português, ao contrário, cercava-se de um “estamento burocrático” formado por parentes e amigos do rei, cujo poder e prestígio não derivavam das suas propriedades (terras e servos) nem da capacidade e poderio militar, mas da proximidade com o poder administrativo (FAORO, 1985; CASTOR, 2001). Com isso, os que gozavam da intimidade do rei não só usufruíam dos privilégios dessa relação, mas também influenciavam na concessão ou na negação de autorizações para todo tipo de negócios, fortalecendo a troca de favores e prebendas, práticas que foram transferidas para as suas colônias.

O processo de colonização brasileiro foi marcado, portanto, por um Estado centrípeto e autoritário, que passou rapidamente a controlar as iniciativas locais, combinando o exercício de um rígido controle administrativo sobre todas as atividades e fontes de informação⁴¹ com recompensas generosas pela obediência e subserviência dos súditos, uma vez que qualquer atividade econômica, para ser exercida, dependia do consentimento do Estado e de suas autorizações, alvarás, cartas régias, concessões e outros tipos de permissões governamentais⁴².

⁴¹ Cabral (2003) destaca o controle absoluto da Coroa portuguesa sobre a reprodução de textos sob a forma gravada na colônia, situação que se manteve com a criação da Imprensa Nacional, em 1811, o que reforçaria o acesso restrito à informação e à instrução pública, fatores que comprometeriam a formação da cidadania política, necessária à construção do Estado moderno.

⁴² Vale lembrar que, inicialmente, a colonização portuguesa teve como principais características a exploração econômico-mercantil dos recursos naturais disponíveis no litoral, a transitoriedade na permanência dos exploradores e um baixo controle da metrópole sobre o território e as atividades nele desenvolvidas (HOLANDA, 1995). Foi a partir da divisão territorial entre nobres portugueses, em que se constituíram as

As principais heranças dessa tradição colonial foram a presença dominante do Estado e de seu braço político administrativo representado pela burocracia estatal e o nascimento e fortalecimento de uma oligarquia agrária fortemente associada ao Estado e dependente de sua proteção (CASTOR, 2001; CABRAL, 2003), tendo como contrapartida uma sociedade submissa a esse poder administrativo, com forte estratificação dos recursos simbólicos, o que refletia na sua condição de fracamente organizada.

O contexto em que ocorreu o processo de colonização do Brasil foi determinante para que o Estado não só precedesse a sociedade civil, mas também permanecesse como o agente regulador das relações sociais, no período colonial e nos regimes que se seguiram, com características de um Estado autoritário que resultou de uma ordem social e econômica também autoritária, e setores populares com baixa expressão organizativa e com pouco envolvimento com a política. Contribuíram para isso a dispersão territorial da população e a própria organização do poder político, que estava concentrado nas mãos dos detentores de terras (HOLANDA, 1995; SOUZA, 2006; CAVALCANTI, 2007). Como os agentes colonizadores não encontraram uma formação social jurídica e politicamente organizada nem dispunham dos meios suficientes e necessários para impor sua autoridade em todo o território, a solução encontrada foi a delegação dos poderes e das prerrogativas próprios do Estado a grandes proprietários rurais e líderes políticos regionais (LEAL, 1978; FAORO, 1985), o que gerou uma relação ambígua entre as autoridades coloniais e o setor privado (que passou a ter também poder de coerção), imiscuindo prerrogativas do poder de Estado e atividades de natureza privada. Para Konder (2006), isso daria a aparência de precariedade ao Estado, mas, na verdade, significava a sua adaptação às condições próprias da colônia. Por outro lado, a sociedade civil estava ausente ou precariamente organizada em iniciativas dispersas e sem enraizamento na realidade local, na maioria das vezes liderada e constituída por membros da elite fortemente influenciados por ideias e princípios oriundos da metrópole ou de outros países europeus⁴³.

Assim, desde o período colonial, as mudanças que ocorreram tanto no Estado quanto na estrutura social não tiveram a sociedade civil como principal protagonista, mas ocorreram sob a tutela do Estado, sob forte influência do contexto externo. O Estado brasileiro, portanto,

chamadas capitânicas hereditárias, que o Estado português efetivamente passou a ter maior controle sobre as atividades econômicas.

⁴³ Ainda assim, deve-se reconhecer a existência de significativas mobilizações em torno de lutas pela independência, pelo fim da escravidão e contra decisões da Coroa portuguesa, como a Inconfidência Mineira, a Revolta dos Alfaiates, a Revolta de Pernambuco, a Balaiada, dentre outras (GOHN, 1995; CARVALHO, 2003).

exerceu importante papel na organização da economia (direta ou indiretamente) e na estruturação das relações sociais, tornando-se o agente de modernização da sociedade, o que produziu discrepância entre quadros legais avançados e práticas sociais retrógradas, constituindo o que Santos (1990) denomina de “Estado paralelo”⁴⁴. Algumas mudanças exigiram fortes medidas de coerção, como as instaladas pelos regimes autoritários no século XX; outras foram promovidas por meios não objetivamente coercitivos, como a educação e a comunicação de massas, a primeira com forte influência religiosa até o primeiro quarto do século XX. De todo modo, as decisões políticas sistematicamente excluíram as camadas populares que, por sua vez, não construíram, de forma ampla e disseminada, uma cultura de organização e mobilização. Assim, as relações entre Estado e sociedade, no Brasil, têm sido marcadas fortemente ou pela exclusão dos atores da sociedade civil ou pela tentativa de controlá-los (WAMPLER, 2007; FARIA, 2008).

A formação do Estado brasileiro, já independente de Portugal, refletiu os arranjos sociais e políticos existentes, ou seja, foi um processo negociado entre grupos da elite, sem a participação popular. O exercício do poder político esteve restrito a cerca de 1% da população brasileira, que possuía poder econômico e educação, ficando a grande maioria da população ausente das discussões e das decisões sobre questões locais, regionais ou nacionais de qualquer relevância. A instalação da República pouco alterou o grau ou o tipo de participação política, ainda que tenha ampliado o sufrágio ligeiramente. A regionalização dos partidos políticos trouxe consigo a defesa de oligarquias rurais e deu origem a práticas políticas que se perpetuaram ao longo do tempo, como a manipulação dos eleitores através dos "currais eleitorais", a compra de votos, a distribuição de favores e a ocorrência de fraudes eleitorais, que contribuíram para que se estabelecesse uma imagem bastante negativa quanto à participação política no país (CUNHA, 2004).

Em tempos mais recentes (meados do século XX), o Estado Novo varguista implantou seu projeto autoritário⁴⁵, apoiado em estratégias de natureza populista, mantendo relações de

⁴⁴ O “Estado paralelo” decorre da discrepância entre regulação e práticas sociais, ou seja, as ações e omissões do Estado subvertem o seu próprio quadro jurídico e institucional numa espécie de “autonegação”. Isso dá origem a duas linhas de ação aparentemente contraditórias (formal e o informal, micro e macro, difuso e concentrado). Nesse tipo de dominação, as ações e omissões são igualmente relevantes – a ação pela presença (formal) ou pela ausência (informal) dá-lhe um caráter duplo, instável (SANTOS, 1990).

⁴⁵ O projeto autoritário tem correlação cultural direta com o autoritarismo social, entendido como “cultura que legitima as diferenças sociais, que internaliza os códigos que hierarquizam as classes e os grupos sociais e os organizam em categorias com base no seu pertencimento de classe, raça, gênero, região e país” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 45). Esse projeto anula ou limita a operação das instituições democrático-liberais; fortalece e centraliza o Estado; não reconhece a existência da sociedade civil – não separa Estado e sociedade civil; anula o princípio da cidadania, suprimindo os direitos políticos e concedendo os direitos sociais

clientelismo com a sociedade. Foi nesse período que o Estado brasileiro protagonizou o processo de modernização capitalista, que teve como características uma efetiva intervenção estatal na economia (nesse período, foram criados, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Petrobrás), a regulação de vários aspectos das relações sociais e econômicas, a formação de uma burocracia pública, dentre outros fatores. Para efetivar seu projeto desenvolvimentista, o Estado utilizou dos seus aparelhos repressivos e da produção de acordos entre as frações das classes economicamente dominantes e o capital privado internacional. Ainda assim, foram criadas as condições objetivas para o início da formação da sociedade civil autônoma, dado que os trabalhadores passaram a organizar-se efetivamente (COUTINHO, 1988; FIORI, 1992). Algumas demandas advindas da população, especialmente de grupos de trabalhadores, foram acolhidas pelo Estado, produzindo processos de mudança, de renovação, que pouco alteraram as relações autoritárias existentes, ocorrendo o fortalecimento do próprio Estado em detrimento da sociedade civil.

No período democrático que se seguiu, os governos nacionais deram continuidade ao processo de modernização, inclusive instituindo reformas do Estado que visavam impulsionar o desenvolvimento econômico, como nos governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart. Esse projeto nacional-desenvolvimentista reforçou o papel do Estado como agente de desenvolvimento e regulação econômica bem como seu papel de produtor de mercadorias e serviços⁴⁶. A ditadura militar, instituída em 1964, retomou o projeto autoritário, realizando reformas no Estado que foram, simultaneamente, modernizadoras e repressoras, condensando a dominação nos campos econômico, político e ideológico, constituindo-se no chamado *estado burocrático-autoritário*, nos termos de O'Donnell (apud RAICHELIS, 1998), que suprime as mediações com a sociedade. Se, por um lado, sua ação efetivamente movimentou a sociedade por desenvolver a economia, modificar o estágio das forças produtivas, alterar o processo de ocupação do território e a distribuição espacial da população, por outro, reprimiu fortemente os atores sociais e políticos que se opunham ao regime ou que tinham proposta de

seletivamente; a participação só é possível como aclamação e apoio ao regime; a relação entre sociedade civil e Estado caracteriza-se pelo verticalismo, clientelismo, repressão ou cooptação; a política pública é campo de decisão exclusivo do Estado e quando existe instância de participação elas são apenas para consultas formais, legitimadoras.

⁴⁶ O projeto desenvolvimentista iniciado por Getúlio Vargas na década de 1930 foi continuado por João Goulart, Juscelino Kubitschek e acelerado no período da ditadura militar. No governo de Getúlio Vargas, foram criadas as bases institucionais político-administrativas para o financiamento do setor privado e para a proteção do mercado interno, criando instituições e empresas que tiveram o papel de criar as bases econômicas do desenvolvimento pretendido. Para se ter uma ideia da evolução do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro, no período JK foram criadas 23 empresas estatais, com João Goulart foram 33 novas empresas estatais e no regime militar foram criadas 302 empresas estatais (Fiori, 1992)

desenvolvimento econômico diferenciado (COUTINHO, 1988; NOGUEIRA, 2005; KONDER, 2006; ALBUQUERQUE, 2007). No entanto, na avaliação de Evans (1993; 1995), o Estado brasileiro desse período não pode ser classificado como totalmente desenvolvimentista, mas um Estado intermediário, que não conseguiu criar uma estrutura burocrática estável, que estabelecesse laços regulares com a sociedade, persistindo características clientelistas e patrimonialistas, ainda que conseguisse alcançar, em algumas áreas, padrões semelhantes a Estados europeus, como no setor petroquímico.

A ditadura militar, que perdurou no Brasil até o início da década de 1980, se sustentou num Estado passivamente exclusivo (DREYZEK, 2000), que permitia algumas formas de expressão política sob seu estrito controle de modo fragmentado e corporativo, estimulando determinados tipos de organização em detrimento de outros. No entanto, esse período também propiciou a reorganização do associativismo de base comunitária e sindical, dentre outros, o que levou à emergência de movimentos sociais e outras associações civis, que articulavam aspirações sociais e políticas, ainda que de caráter mais localizado e específico. Multiplicou-se o surgimento de “novos atores”, autônomos com relação ao Estado e com disposição participativa e democrática, associada à luta por políticas sociais mais inclusivas, o que possibilitou que a sociedade civil se estruturasse e mesmo crescesse durante o regime militar e viesse a ser protagonista de ações que acabaram por contribuir no processo de redemocratização brasileiro (BOSCHI, 1987; SADER, 1988; AVRITZER, 1994; DOIMO, 1995). A relação ambígua que o Estado brasileiro desenvolveu com seus cidadãos, em que alternava o papel de protetor e de repressor, produziu também uma ambígua relação dos brasileiros com a política, ora vendo-a de maneira hostil, ora confiando na sua capacidade para solucionar os desafios que se colocavam à sociedade.

A década de 1980 foi marcada por uma profunda crise no projeto de desenvolvimento nacional associada à exaustão do regime autoritário, que perdeu progressivamente suas bases de apoio⁴⁷. Durante o regime militar, agravaram-se os problemas econômicos decorrentes da não-sustentação do sistema financeiro nacional e da impossibilidade de controle nacional sobre os capitais estrangeiros, assim como se agravaram os problemas sociais derivados da distribuição desigual e regressiva da renda e da incapacidade do Estado de prover serviços sociais básicos à população (FIORI, 1992). As estratégias escolhidas pelo governo autoritário

⁴⁷ Desde o governo Geisel (1973-1974), já se articulava o processo de liberalização política, sendo que em 1979 a reforma partidária possibilitou a criação de novos partidos ou o rearranjo de antigos. Mas foram nas eleições de 1982, quando o PDS, partido de sustentação do regime militar, perdeu a maioria na Câmara dos Deputados, e dez estados passaram a ser governados por partidos de oposição (nove pelo PMDB e um pelo PDT), que o processo foi acelerado (SALLUM JR., 2003).

para enfrentar a crise econômica colocaram-no em rota de colisão com os agentes econômicos nacionais, que deixaram de apoiar o regime. Por outro lado, a crise produziu um sentimento de urgência quanto à liberalização política, que deu origem a intensas e extensas mobilizações que envolveram classes médias e populares na demanda por democracia. Esse esgotamento exigiu a reformulação do Estado tanto na sua organização quanto nas suas funções, levando a um lento processo de retorno ao regime democrático.

O processo de (re)democratização, que resultou de iniciativas de liberalização dos líderes do regime militar em negociação com lideranças democráticas, teve como marcos as eleições de 1985, em que o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ascende ao poder por meio da Aliança Democrática, e a Assembléia Constituinte instalada em 1987, quando foram colocados em debate elementos para uma reforma democrática do Estado. Esta era pensada pelos setores progressistas não só quanto à ampliação das possibilidades de participação política dos cidadãos e maior controle da sociedade sobre as ações do Estado, mas também quanto à ampliação e/ou a inscrição de direitos sociais. Esse processo possibilitou a convergência entre diversos atores sociais e políticos – organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos de esquerda⁴⁸ – em torno de um projeto político democrático-participativo⁴⁹ que rompia com a matriz autoritária e visava a garantir a participação da sociedade civil nas decisões governamentais sobre assuntos públicos (CUNHA, 2004; WAMPLER E AVRITZER, 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006).

O resultado dessa convergência e da mobilização que ela propiciou foi a incorporação, na Carta Constitucional, não só de instrumentos legais de exercício semidireto da soberania popular (plebiscito, referendo, iniciativa popular), mas também de princípios e diretrizes para a participação da sociedade civil nos processos de elaboração e controle de políticas públicas, contrapondo-se à forma autoritária e centralizada que predominava até então⁵⁰. Esse contexto

⁴⁸ Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) consideram que os partidos, como mediações entre a sociedade civil e o Estado, adquirem relevância em processos de democratização ou em democracias frágeis por terem capacidade organizacional especializada requerida na luta pelo poder político formal. No caso brasileiro, consideram que o Partido dos Trabalhadores foi o partido que teve a capacidade de criar um projeto político democrático-participativo original, que confrontasse com as tradições autoritárias existentes.

⁴⁹ O projeto político democrático-participativo fundamenta-se na possibilidade de aprofundamento e radicalização da democracia, enfatizando a participação da sociedade nos processos de decisão, ou seja, o compartilhamento do poder decisório do Estado quanto a questões voltadas ao interesse público, assim como a democratização do Estado e a necessidade de controle social sobre ele reconhece a sociedade civil em sua heterogeneidade e como terreno constitutivo da política; compreende a cidadania de forma abrangente como o “direito a ter direitos”, assim como enfatiza uma noção ampliada de política.

⁵⁰ No seu artigo 1º, a Constituição Federal de 1988 introduz o princípio da participação direta quando coloca que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1989). A

apresenta alterações na organização política brasileira, na qual se abriram possibilidades para a participação e a experimentação democrática, assim como na sociedade civil, que passou a afirmar sua autonomia frente ao Estado, mudanças que propiciaram que fossem estabelecidos novos tipos de interações entre ambos⁵¹.

Além desses princípios, a Constituição de 1988 também instituiu o formato descentralizado do Estado brasileiro, transferindo para as unidades subnacionais – estados e municípios – poderes e atribuições que até então estavam centralizados na União e assegurando capacidades legais e financeiras aos municípios para que pudessem administrar diretamente as questões locais (FARIA, 2000; SOUZA, 2002). Esse processo de redistribuição de poder, principalmente para o nível local, implicou a criação de instituições participativas nos três níveis de governo e tornou mais complexas as relações entre Estado e sociedade, a depender das alianças sociais e sua expressão política, num tipo de organização política que Fernandes e Bonfim (2005) identificam como “federalismo cooperativo”, em que a descentralização e a municipalização reforçam a autonomia dos entes federados e a criação de sistemas de políticas com mecanismos de participação social leva à necessária cooperação entre os níveis de governo. No entanto, é bom lembrar que, se, por um lado, os níveis administrativos subnacionais têm maior potencial para a participação efetiva da sociedade civil e para o contato entre atores políticos e atores sociais (KOGA, 2003; LUBAMBO E COÊLHO, 2005; FARIA, 2005; CAVALCANTI, 2007), por outro lado, podem ser mecanismo de fortalecimento de elites locais conservadoras (HELLER e ISAAC, 2002).

O Estado brasileiro passou a organizar-se de forma ativamente inclusiva (DRYZEK, 2000), em que as leis que regulamentaram os artigos constitucionais que tratam da participação da sociedade na elaboração e/ou no controle de políticas públicas ou na gestão do

partir dessa premissa, diversos outros artigos foram inscritos prevendo possibilidades de participação, como o art. 14, que trata do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular; o artigo 27, que trata da iniciativa popular no nível estadual; o artigo 29 que institui a cooperação de associações no planejamento municipal; os artigos 194, 198, 204, 206 e 227 que indicaram que a gestão administrativa da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), da educação e da criança e do adolescente deveria ter caráter democrático e descentralizado, o que ampliou a possibilidade de participação da sociedade civil na gestão pública. Para Cavalcanti (2007), a partir da Constituição de 1988 o regime democrático do Estado brasileiro assume um formato híbrido que admite três tipos de democracia: a direta, a representativa e a participativa.

⁵¹ Ainda que o processo de (re)democratização tenha propiciado a formação de novos atores sociais e políticos e o início da organização da sociedade civil (COSTA, 1997; AVRITZER, 2002a), a saída do período autoritário militar deixou marcas nas precárias condições políticas e sociais – instabilidade institucional, partidos fragilizados, empresariado com influência direta no Estado, parte expressiva dos estratos populares alheios à política – que despertavam dúvidas quanto à consolidação democrática no país e à possibilidade efetiva de democratização e de controle do poder político. Para Reis (1988), o Estado brasileiro estava consolidado, mas se articulava de forma precária com a sociedade, caracterizada como fragmentada e pouco articulada, especialmente os setores populares.

Estado⁵² determinaram a criação de novas instituições, de diferentes formatos e alcances que deveriam concretizar os princípios participativos no que Dagnino (2002) chamou de "encontros entre o Estado e a Sociedade civil". Elas têm como um de seus objetivos propiciarem a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas e no controle público sobre os governos, gerando inovações institucionais híbridas⁵³ que buscam articular participação, deliberação e controle e que têm o potencial de formação da agenda política, especialmente a local.

Dentre as inovações institucionais, encontram-se os orçamentos participativos, os comitês de bacias hidrográficas e os conselhos de políticas, estes instituídos nas áreas de saúde, da criança e do adolescente, da assistência social, do meio ambiente, do trabalho, dentre outras, todas elas fundamentadas em "procedimentalismos participativos" (SANTOS e AVRITZER, 2000). A expectativa dos atores que participaram dos processos de discussão e proposição dessas novas instituições era que sua criação e funcionamento contribuiriam na democratização das estruturas de poder do Estado, uma vez que ampliariam e diversificariam os atores com expressão no sistema político bem como instituiriam a possibilidade de que o Estado viesse a compartilhar sua autoridade decisória, especialmente quanto a políticas públicas, com os atores sociais, o que também possibilitaria o seu controle pela sociedade. Com essas condições cumpridas, abrir-se-ia a efetiva possibilidade de se alterar o padrão de (re)distribuição das políticas públicas.

A efetivação da (re)democratização, expressa nas eleições municipais ocorridas em 1992, possibilitou que alguns dos atores sociais e políticos comprometidos com o projeto político democrático-participativo assumissem a administração estatal, especialmente no nível municipal, e procurassem efetivá-lo, dando forma e concretude aos princípios constitucionais. Nesse sentido, diversas têm sido as experiências de gestão que articulam democratização do Estado e ampliação da participação política, o que foi denominado por Tatagiba (2003) de gestão democrático-popular⁵⁴.

⁵² Por exemplo, temos na saúde as Leis 8080/90 e 8142/90, na área da criança e do adolescente a Lei 8669/92 e na assistência social a Lei 8742/93.

⁵³ Avritzer e Pereira (2005) denominam de "instituições híbridas" as novas formas institucionais que envolvem a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil. Em estudo anterior sobre os conselhos de políticas de saúde e assistência social das cidades de Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo, pude constatar que a hibridação dessas instituições ia para além da sua composição. Envolve também a co-existência da participação e da representação, assim como a mescla de práticas e procedimentos oriundos da sociedade civil com outros próprios das administrações públicas no seu processo organizativo (CUNHA, 2004).

⁵⁴ Também Nogueira (2001) se debruça sobre o que caracterizaria a gestão democrática e entende que ela tem um forte foco na dimensão política da gestão, pois convive com o tema do poder, visando a sua domesticação e

Esse tipo de gestão pública⁵⁵ tem como parâmetro os modelos de democracia participativa e deliberativa, que pressupõem participação democrática de alta intensidade, vista como possibilidade de aprofundamento da democracia e como extensão da cidadania. A gestão democrático-popular tem características emancipatórias que estão relacionadas à democratização das relações entre Estado e sociedade, expressa na multiplicação de espaços públicos, na democratização da gestão, na ampliação de temas, na inserção de novos atores, no controle sobre o Estado, enfim, na politização da gestão. Isso significa que o interesse público é construído de forma participativa e deliberativa por meio da disputa democrática entre os diversos interesses conflitantes, inclusive aqueles do próprio Estado, considerado um ator que disputa seus projetos com a sociedade.

O modelo de gestão democrático-popular está calcado, portanto, em três princípios básicos que norteiam o diálogo entre Estado e sociedade: a igualdade deliberativa, em que os interlocutores se reconhecem como iguais; a pluralidade, que expressa a diversidade de interesses, valores e concepções que orientam a busca de soluções e objetivos compartilhados; e a publicidade, presente na transparência (tanto relacionada às informações necessárias ao debate democrático quanto no próprio processo de decisão), na visibilidade e no controle público sobre as ações do Estado. Tanto esses princípios quanto as características apontadas por Tataçiba (2003) como próprias do modelo de gestão democrático-popular indicam não só um necessário dinamismo democrático da sociedade civil como uma postura porosa à participação por parte do Estado, que pode ser o indutor de novas práticas políticas.

A década de 1990 foi marcada pela expectativa da realização das propostas democratizantes contidas no texto constitucional e nas leis complementares que regularam os artigos que previam a participação democrática, impulsionadas por gestões de caráter democrático-participativo, ao mesmo tempo em que o Estado nacional brasileiro, inspirado no ideário neoliberal, instituiu uma reforma privatizadora voltada para as suas dimensões fiscal, financeira e patrimonial, baseada no “paradigma gerencial”⁵⁶. As premissas dessas mudanças

humanização, sua transformação “em algo menos ameaçador, mais compartilhado, mais negociado” (p.26-27), o que demanda novas subjetividades e uma nova cultura.

⁵⁵ Os dois outros tipos de gestão são o burocrático e o gerencial. O primeiro, de matriz liberal conservadora, preconiza a ação mínima do Estado e não considera a participação como um fator relevante para a gestão, que se caracteriza pela regulação e autoridade hierárquica e pela persistência de padrões de patrimonialismo e clientelismo. O segundo, também de matriz liberal, tem na eficácia a meta principal do Estado e a participação como ferramenta para esse fim, o que produz uma gestão aparentemente despolitizada, com a utilização de experiências inovadoras que transferem para a sociedade ações antes sob a responsabilidade do Estado (TATAGIBA, 2002).

⁵⁶ Cabe destacar que houve reformas implantadas no nível local pelos governos que se propunham a efetivar projetos democrático-participativos, como nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte, que não só

eram de que seria necessário maior controle sobre os resultados dos processos, maior autonomia aos órgãos públicos, maior flexibilidade nos processos, servidores melhor qualificados tecnicamente, carreiras típicas do Estado mais valorizadas, restrição nas próprias ações do Estado, que passaria para a sociedade todas as atribuições que não fossem de natureza estatal exclusiva como educação, saúde, assistência social etc. (BRESSER PEREIRA, 1996; 1997; MELO, 1999).

A reforma gerencial, que tinha como propósito instituir o “Estado social-liberal”⁵⁷, pode ser identificada com o projeto político neoliberal, cujo impulso primordial é de ajustar o Estado e suas relações com a sociedade às exigências contemporâneas da acumulação capitalista, que visa à redução das atividades estatais e de sua interferência na economia. Para tal, sustenta-se na lógica da iniciativa privada, o que significa transferir responsabilidades sociais do Estado para a sociedade de forma seletiva e excludente, privatizar empresas estatais, utilizar a participação social de maneira instrumental – fornecimento de informações qualificadas sobre demandas sociais e execução eficiente de políticas sociais; reduzir ou eliminar direitos sociais por meio da focalização e seletividade de grupos de risco; reduzir a abrangência do conceito de cidadania, assim como da política e da democracia, dando tratamento tecnocrático e gerencial ao conflito. Tal reforma ia de encontro aos anseios contidos no projeto democrático-participativo⁵⁸, ainda que houvesse a confluência de alguns elementos entre os dois projetos, como a valorização do papel da sociedade civil, o controle público sobre o Estado e a positividade da descentralização, mas com perspectivas e sentidos diferentes (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; ALBUQUERQUE, 2007). Por outro lado, a sociedade civil brasileira, mesmo após ter se revitalizado e fortalecido com o processo

introduziram as inovações institucionais previstas na Lei, como criaram novos espaços e processos de participação, como foram os orçamentos participativos. Nesses casos, pode-se dizer que as reformas instituídas buscavam a socialização da política e o compartilhamento mais plural e equitativo do poder decisório, associados a um mais efetivo controle social sobre as ações do Estado.

⁵⁷ Sustentava-se que o Estado continuaria a proteger direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico, mas empregando, prioritariamente, os controles do mercado em detrimento dos controles administrativos, utilizando-se, para isso, da prestação de serviços sociais e científicos por meio de organizações “públicas não estatais competitivas” (BRESSER PEREIRA, 1997).

⁵⁸ A coexistência entre os dois projetos é visto por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) como uma “confluência perversa” pelo fato de que ambos utilizam discursos e referências comuns, mas com significados e proposições opostas e até antagonicas. Eles consideram que o projeto neoliberal é tolerante, social e politicamente, com algumas práticas que envolvem cooperação com a sociedade civil, mas o limite da tolerância das elites está na manutenção das desigualdades fundamentais e no controle do acesso ao poder dos setores populares – o núcleo duro do autoritarismo social permanece. Um exemplo dessa forma contraditória de tratar a participação pode ser encontrada na chamada de capa da Revista Ulysses, editada pela Fundação Ulysses Guimarães: “Democracia Participativa: o povo presente na gestão pública – Constituição abriu as portas para interferência popular” (Nov/fev, 2008/09). A participação é tratada como “interferência” e não como ação política.

de (re)democratização do país, ainda se apresentava fracamente organizada e com pouca expressão social, especialmente os segmentos de mais baixa renda, com algumas exceções, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (SANTOS, 1993; NOGUEIRA, 2005; KONDER, 2006).

Assim, tem-se, por um lado, as instituições híbridas – como os conselhos de políticas – como a possibilidade institucional de efetivação do direito constitucional à participação nas decisões acerca de políticas públicas e as experiências de gestão democrático-participativa, que têm como preceito a participação popular e a busca de redução das desigualdades. Nesses casos, o contexto político e institucional apresentava-se mais favorável à participação e à efetivação institucional. De outro lado e mais comumente, gestões mais conservadoras, que não têm como orientação norteadora a incorporação dos cidadãos nas decisões políticas de modo mais ampliado. Isso indica que, ainda que haja elementos normativos presentes no texto constitucional e nas leis regulamentares que determinam a participação cidadã na definição de prioridades e ações dos governos bem como no seu controle, coexistem governos que não só seguem os preceitos, mas vão além deles, enquanto outros cumprem apenas os requisitos legais mínimos. A implantação de inovações institucionais nesse contexto desfavorável pode gerar sua institucionalização incompleta, o que sustenta a tese de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) de que a consolidação democrática demandaria a existência e a necessária correspondência entre um projeto democrático na esfera da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política, o que possibilitaria a criação de alianças de longo prazo e a concretização desses projetos (POWELL, 1991; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; WAMPLER, 2007). O tipo de projeto político que orienta a gestão do Estado, portanto, pode reforçar ou não os compromissos políticos e jurídicos expressos nas normas que o ordenam.

Neste capítulo procurou-se demonstrar que o Estado moderno é uma organização política que se formou a partir de um contexto histórico específico, constituindo vínculos sociais, políticos e jurídicos que estruturam um conjunto de instituições, sendo-lhe imputado o exercício legítimo do poder num dado território, o que significa que suas decisões obrigam a todos que vivem sob sua jurisdição. Uma vez que o exercício do poder estatal ocorre numa dada realidade histórica, as ações estatais têm sido objeto de disputas contínuas no que tange ao seu papel e finalidade, seja no campo teórico, seja no campo da realidade objetiva. As disputas relacionam-se ao que é considerado como o “bem comum” ou “interesse comum”, que caberia ao Estado assegurar e o melhor meio de efetivá-lo, dentre outras possíveis fontes

de conflito, dadas a heterogeneidade e a complexidade das aspirações presentes nas sociedades que o constituem.

Estados e sociedades são produtos históricos de interações complexas que influenciam, inclusive, a forma como ambos se relacionam e os resultados dessas interações. No que se refere especificamente ao Estado moderno, de modo geral, e ao Estado brasileiro, em particular, contextos históricos específicos produziram sucessivos reordenamentos institucionais. Em algumas circunstâncias, a iniciativa para a mudança decorreu da capacidade de ação daqueles que exerciam o poder estatal; em outras foram as pressões políticas, culturais e/ou econômicas advindas da sociedade que provocaram as transformações e, ainda, houve situações em que estava presente a combinação de ambas as iniciativas. A constituição dos Estados Desenvolvimentista e de Bem-estar Social são exemplos desses processos e evidenciam que as mudanças institucionais são articuladas a paradigmas políticos tecidos tanto no seio da sociedade quanto do próprio Estado e que podem ter conteúdos diversos, como o autoritário ou o democrático.

O Estado democrático, especificamente, tem buscado institucionalizar os conflitos por meio da criação de canais que possibilitam a sua expressão e a busca dos meios de resolução. Essas disputas ocorrem no seio da sociedade e do próprio Estado, dado que ambos são heterogêneos e a busca de legitimidade tem levado a instituição estatal a alterar sua estrutura e suas funções, guardando correspondência com paradigmas políticos, culturais, econômicos, sociais e simbólicos – os chamados projetos políticos (Dagnino, 2002) – que potencializam a articulação entre atores sociais e políticos. As alterações que podem ser observadas na estrutura e nas funções do Estado democrático evidenciam a sua dinamicidade e capacidade de adequação, seja por iniciativa dos atores políticos que ocupam as suas posições de direção e administrativas, por pressão de atores sociais que lutam para impingir outro projeto político na sua orientação e/ou em decorrência de uma mútua influência entre ambos, uma vez que Estado e sociedade são mutuamente constitutivos. Assim compreendidos, entende-se que a melhor explicação teórica para as mudanças institucionais é a que localiza em ambos o potencial para promover a mudança, a depender da correlação de forças existentes num dado contexto histórico.

Algumas das mudanças ocorridas nos Estados democráticos têm sido no sentido de possibilitar o exercício do poder político de forma compartilhada com setores sociais, de modo a aumentar o grau de sua democratização e a alcançar uma democracia de alta intensidade, com ampliação da participação política. Esta pretensão de ampliação e aprofundamento democrático exige, como contrapartida, uma sociedade dinâmica e disposta a

atuar diretamente junto ao Estado. Assim, a existência de projetos políticos compartilhados entre aqueles que ocupam os governos e parte significativa da sociedade se apresenta como um fator relevante para assegurar não só a conexão entre ambos, mas, também, a institucionalização de espaços democráticos de alta intensidade.

Essa flexibilidade institucional evidencia-se com a criação dos conselhos de políticas no Brasil, instituições situadas na estrutura do Estado que procuram articular participação e deliberação em diversas áreas de políticas públicas. Uma importante inovação com a criação dos conselhos é a presença de representantes de organização da sociedade civil e, em alguns casos, de cidadãos em processos decisórios relacionados a políticas públicas que antes eram de competência exclusiva da burocracia ou do Poder Legislativo. Isso gera uma nova função para o Estado – a tarefa de coordenação e articulação de organizações, interesses e fluxos relacionados às diferentes áreas de políticas – e evidencia sua condição de “Estado experimental”, uma vez que incorpora novas instituições que associam representação e participação e têm na deliberação sua orientação normativa. Nesse caso, ao ser desafiado em sua legitimidade, o Estado brasileiro buscou assegurá-la por meio da ampliação de espaços públicos de participação política que se organizam para além do processo eleitoral e operam de modo contínuo e permanente, articulando atores sociais e políticos e possibilitando a expressão pública da diversidade e do conflito, com vistas à construção mais democrática das decisões vinculantes.

Por outro lado, as experiências recentes de criação de fóruns de participação e deliberação no interior do Estado brasileiro, especialmente os conselhos, confirmam a importância da interação entre Estado e sociedade para a criação e a sustentação de mudanças institucionais. A mobilização social, que demandou a ampliação dos espaços de participação política, encontrou ressonância na sociedade política e passou a constituir-se como princípio organizador da ordem social e política em nosso país. Projetos políticos afins, sustentados por alguns segmentos da sociedade e por atores posicionados no interior do Estado, possibilitaram a inscrição das diretrizes constitucionais de participação em diversas áreas de políticas públicas e a produção de alterações institucionais no seio do Estado no sentido de torná-lo mais democrático, ainda que as tensões decorrentes da existência concomitante de culturas políticas antagônicas entre si (autoritária e democrática) apontem para os riscos inerentes a essa disputa e que podem perpetuar relações de subordinação de sujeitos individuais e coletivos. As relações entre Estado e sociedade somente são profícuas na medida em que venham fortalecer a esfera pública, a construção do interesse público e o conteúdo democrático que orienta as formas institucionais que adjetivam a democracia. A função

deliberativa desses espaços públicos, cujas decisões obrigam cidadãos, organizações sociais e o próprio Estado, traz para o debate a incorporação da deliberação na teoria democrática, tema do próximo capítulo.

3 DEMOCRACIA E DELIBERAÇÃO: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E POSSIBILIDADES INSTITUCIONAIS

As ideias de democracia e de deliberação estão presentes no pensamento político desde a Grécia Antiga. A democracia era então entendida como uma forma de governo em que o poder político se origina e se fundamenta no povo, cuja soberania era exercida nas assembleias de cidadãos, que participavam diretamente das funções legislativas e judiciais que produziam e executavam as decisões que lhes diziam respeito. Já a deliberação era percebida como a forma de persuasão da audiência presente nessas assembleias por meio de argumentos e era vista, especialmente por Aristóteles, como uma atividade paradigmática de virtude política e autogoverno. Essas ideias têm influenciado o pensamento moderno ocidental em grau e intensidade que variam ao longo do tempo e se encontram presentes até hoje nos debates acerca dos ideais e das práticas da democracia.

Pode-se identificar em James Burke a valorização da deliberação como atividade do Parlamento, mas é de John Stuart Mill a primeira manifestação teórica que associa democracia e deliberação. Ele entendia que a deliberação era o principal papel da assembleia, que deveria ser um corpo plural e representativo de toda a sociedade. A deliberação seria indispensável para que se pudessem fazer ouvir e serem consideradas e discutidas as diversas opiniões conflitantes existentes no seio da sociedade. Na assembleia, as opiniões seriam apresentadas tanto aos correligionários quanto aos adversários, de modo que pudessem ser submetidas ao “teste da controvérsia inimiga” e, se perdedoras, haveria a “satisfação íntima” de se ter podido expô-las. Esse debate público informado estaria associado com a preocupação de conter e prevenir abusos do governo (MILL, 1981; DRYZEK, 2002). Pode-se claramente perceber que a deliberação sustentada por Mill é exercida por líderes políticos formais, representantes eleitos para serem membros dos corpos legislativos. Assim, na sua perspectiva, a deliberação não era uma ação política ampliada, passível de ser exercida em outros domínios da vida política e social, mas uma característica importante do Parlamento.

No desenvolvimento posterior das ideias e práticas democráticas, prevaleceu a perspectiva de democracia liberal, de natureza competitiva e agregativa (SANTOS e AVRITZER, 2002), mas houve um debate paralelo, ainda que mais tímido e menos influente no que se refere à organização das sociedades ocidentais, acerca de outras possibilidades democráticas. No início do século XX, John Dewey (2004) apontava que as democracias deviam introduzir métodos e condições para o debate, a discussão e a persuasão no espaço

público, enfatizando a dimensão deliberativa que está contida na própria ideia de democracia⁵⁹. Nas décadas de 1970 e 1980, motivada pela “terceira onda de democratização”⁶⁰, reforçou-se a discussão sobre formas de democracia que ampliassem a participação social e política dos cidadãos, ganhando destaque as ideias de democracia participativa⁶¹ (POULANTZAS, 1977; MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992).

Há certo consenso na literatura de que a década de 1990 representa o período em que se evidencia uma guinada deliberativa na teoria democrática. A associação entre democracia e deliberação passou a identificar a legitimidade democrática não mais com a agregação de preferências ou interesses por meio do voto e com a representação, mas com a possibilidade de que os indivíduos, submetidos a uma decisão coletiva, pudessem estar engajados numa deliberação autêntica sobre tal decisão e que esta só deveria ser aceita se considerada suficientemente convincente. Ou seja, há uma valorização dos processos de decisão coletiva que possibilitam reflexão e debate e, em decorrência, melhoram a qualidade das decisões.

Essa guinada deliberativa foi propiciada por pensadores como John Rawls, Bernard Manin, Jürgen Habermas, Joshua Cohen e James Bohman que se identificam como democratas deliberativos, gerando uma série de alterações que têm aperfeiçoado as concepções por eles desenvolvidas, inclusive dando origem a novos desafios teóricos (DRYZEK, 2000; GUTMANN AND THOMPSON, 2004). De modo geral, os teóricos deliberativos compartilham a ideia de que os processos políticos envolvem mais do que a competição autointeressada regida por mecanismos de agregação e consideram a participação e a deliberação como os principais valores democráticos. O que os teóricos democratas deliberativos têm procurado demonstrar é que a defesa dos ideais democráticos de autonomia

⁵⁹ Pogrebinschi (2004) chama atenção para as formulações de Dewey acerca da relevância da participação, do debate, da discussão e da persuasão para a democracia política (que ele distinguia da democracia como ideia, mais ampla e essencial à comunidade) no início do século XX. Ainda que suas ideias não tenham sido recuperadas no debate recente relacionado à ênfase deliberativa na teoria democrática, a autora considera que ele pode ser incluído dentre os pensadores dessa tradição.

⁶⁰ A terceira onda de democratização caracteriza-se pela instauração (ou restauração) de regimes democráticos ocorrida no último quarto do século XX, principalmente em países do leste europeu e no hemisfério sul (ver SANTOS e AVRITZER, 2002).

⁶¹ Os teóricos da democracia participativa postulam que a democracia deve ser entendida como forma de organização da vida em sociedade que não se restringe ao campo político, às instituições representativas e ao governo, mas deve estender-se aos domínios econômico e social, ampliando-se a participação nos processos decisórios, o que contribuiria para a formação política dos cidadãos. Nessa perspectiva, a participação politizaria os espaços de convivência que, a princípio, são impermeáveis à democracia, como o local de trabalho, a família etc. (SANTOS, 2000; ARAÚJO, 2004)

e soberania dos cidadãos é possível em sociedades complexas e plurais como as atuais e que a democracia deliberativa é o meio de concretizá-los⁶².

Este capítulo apresenta uma breve sistematização do desenvolvimento do conceito de democracia deliberativa e as concepções de deliberação que nele estão implícitas, bem como os principais autores desse campo que identificam essa forma deliberativa de democracia com a produção de decisões legítimas. Em seguida, são apresentados os princípios que têm sido destacados na literatura como essenciais à constituição de processos democráticos deliberativos e alguns limites à sua efetivação. Por fim, são apresentadas algumas iniciativas de institucionalização dos princípios deliberativos e os resultados de estudos que analisaram as práticas democráticas que articulam participação e deliberação.

3.1 A democracia deliberativa e suas características

Como lembram Cohen e Sabel (1997), a democracia é um ideal político que se aplica aos arranjos para tomar decisões coletivas obrigatórias ou vinculantes, arranjos que são democráticos por assegurar que a autorização para o exercício do poder público se origine de decisões coletivas de cidadãos, em nome de quem esse poder é exercido. Dryzek (2000) destaca que, no decorrer do desenvolvimento das democracias ocidentais, tem prevalecido a doutrina liberal democrática, a qual se baseia no pressuposto de que os indivíduos são mais motivados por seu autointeresse do que por qualquer concepção de bem comum e que eles são os melhores juízes quanto ao que vincula este autointeresse. Na perspectiva liberal, a política visa a conciliar os interesses pré-determinados dos indivíduos em benefícios mútuos por meio da sua agregação, sob os auspícios de um conjunto de regras neutras – a Constituição – que protege os indivíduos dos governos.

Entretanto, como o próprio Dryzek (2000) alerta, o conceito de democracia não é estático e nem tem uma essência única e definida. É um projeto dinâmico e aberto, atento aos constrangimentos e possibilidades existentes num determinado tempo e lugar. Assim, o componente deliberativo da democracia foi introduzido na teoria democrática liberal por John Stuart Mill (1981), que entendia que questões relacionadas aos “grandes interesses públicos do país” deveriam se discutidas em público, de modo informado e expandido, o que

62 As proposições da teoria deliberativa têm sido criticadas por autores que enfatizam os processos de agregação da democracia. Seus principais argumentos consideram que os constrangimentos temporais não viabilizam processos de deliberação e que a barganha e o voto, não antecedidos por comunicação, são formas superiores de decisão. Também consideram que a publicização da deliberação produz o mascaramento dos interesses privados e, conseqüentemente, hipocrisia. Sobre essas críticas ver Faria (2008).

possibilitaria que várias opiniões conflitantes pudessem ser ouvidas e consideradas no debate. Mais recentemente, no início da década de 1980, Joseph Bessette⁶³ retoma a idéia de J. S. Mill e utiliza o termo “democracia deliberativa” ao pensar uma forma consensual de autogoverno, compatível com a ênfase na democracia participativa, em contraponto à interpretação elitista e agregativa de democracia (BOHMAN AND REHG, 1997; DRYZEK, 2000; TULIS, 2003). Ainda que a dimensão deliberativa da democracia tenha sido desenvolvida por outros pensadores, dentre eles Dewey (POGREBINSCHI, 2004), pode-se creditar à Bessette a cunhagem da expressão que veio a denominar um amplo campo de desenvolvimento teórico e de pesquisas empíricas decorrentes desde então.

O desenvolvimento inicial da teoria democrática deliberativa teve John Rawls e Jürgen Habermas como seus principais pensadores. O primeiro recuperou a perspectiva argumentativa no processo de decisão, especialmente quando coloca que a existência de diferentes valores e concepções morais nas sociedades plurais provoca conflitos sobre os quais se faz necessário construir uma solução consensual. Esta seria considerada uma decisão justa por ser produzida por meio de procedimentos que possibilitariam a apresentação de razões públicas que justificariam as decisões. No seu entendimento, o ideal de democracia deliberativa possibilita o debate político sobre concepções alternativas de bem público⁶⁴ aplicadas a questões particulares de políticas públicas, em que todos têm igual oportunidade e poder de participar, independentemente de sua posição social ou econômica. Esse procedimento promove o autorrespeito e encoraja a formação de competência política e de um sentido de justiça. Assim sendo, Rawls (2007) identifica três características fundamentais da democracia deliberativa: a ideia de razão pública⁶⁵, a existência de instituições democráticas

⁶³ Suas ideias sobre a democracia deliberativa podem ser lidas no ensaio “Deliberative Democracy: The majority principle in republican government”, em *How democratic is the constitution?* ed. Robert A. Goldwin e William A. Schambra, Washington: AEI, 1980.

⁶⁴ Em uma concepção tradicional, “bem público” é aquele que não pode ser apropriado individualmente. Os bens públicos variam historicamente e podem ser mais ou menos amplos conforme os pactos sociais e políticos estabelecidos num dado território. Esses bens podem ser compreendidos numa dimensão mais restrita, relacionada à ordem jurídica e constitucional e ao arcabouço normativo ou numa dimensão mais ampliada, que inclui os direitos dos cidadãos, como saúde, educação etc. (AZEVEDO, 1999).

⁶⁵ Para Rawls, o uso da razão pública expressa a condição de autonomia dos sujeitos e só é possível entre cidadãos que compartilham *status* igual de cidadania. Chambers (2005) sintetiza a ideia de razão pública, diferenciando-a da razão privada. Esta apela a uma audiência restrita e, portanto, utiliza-se de argumentos parciais e restritos, enquanto a primeira apela a uma audiência generalizada e deve ser universalizável, imparcial ou apelar ao bem comum. Assim, a razão pública envolve dois mecanismos ou dinâmicas: o socrático, que reforça a racionalidade da razão pública, e o democrático, que reforça a natureza pública da razão. Também Araújo (2004) vincula a ideia de razão pública à concepção de bem comum, um tipo de razão que visa o entendimento mútuo, baseado na convicção de que os membros de uma comunidade compartilham objetivos comuns.

constitucionais nas quais atuarão os corpos constitucionais deliberativos e o conhecimento e o desejo dos cidadãos em seguir a razão pública e realizar seu ideal de conduta política.

O segundo autor, Habermas (1997), é quem mais contundentemente introduziu, nas formulações teóricas democráticas contemporâneas, a importância do processo argumentativo na política. Ele propôs que o consenso sobre as normas é construído através de ações comunicativas que utilizam a argumentação e que esta é produzida a partir das diferentes perspectivas e orientações presentes na sociedade. No seu ponto de vista, o espaço para o exercício da argumentação seria a esfera pública, *lócus* diferenciado do Estado⁶⁶, no qual as interações acontecem face-a-face e no qual se discute publicamente acerca dos conteúdos morais das relações sociais, das decisões da autoridade pública e das demandas a serem apresentadas ao Estado.

Habermas propôs o princípio do discurso - ou “Princípio D”-, que postula que “somente são válidas aquelas normas – ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional” (1997, p.107). O “Princípio D” sintetiza os componentes democrático e deliberativo da concepção de democracia deliberativa: o primeiro expresso na ideia de que as decisões coletivas devem ser feitas com a participação de todos que estarão sujeitos a elas (ou seus representantes); o segundo presente na concepção de que as decisões são derivadas de argumentos razoáveis que são oferecidos pelos e para os participantes. Com esse princípio, Habermas recuperou, na teoria política contemporânea, a ideia de que a participação dos indivíduos nas decisões coletivas legitima essas decisões e, com isso, estabeleceu as bases para o desenvolvimento teórico da democracia deliberativa. As teorias deliberativas formuladas desde então têm em comum o chamado requerimento da justificação, ou seja, espera-se que cidadãos e representantes justifiquem as leis que serão impostas a todos por meio de razões que possam ser aceitáveis mutuamente.

A partir das ideias de Rawls e Habermas e tendo como referência os termos do pluralismo razoável e os desacordos dele decorrentes, Bohman (1996; 1998; 2000) argumenta que o consentimento é a principal característica da democracia e destaca a relevância da deliberação pública como meio de assegurar a legitimidade das decisões. Nessa perspectiva,

⁶⁶ Habermas utiliza-se de um marco tripartite para explicar a modernidade, percebida como uma tensão localizada nos pontos de encontro entre o subsistema político (o Estado) e o subsistema econômico (o Mercado), de um lado, e as estruturas interativas do mundo da vida, de outro. Para ele, as ações dos subsistemas são coordenadas pela racionalidade instrumental, sendo que a lógica estratégica do mercado é o intercâmbio e a da administração é o poder, enquanto no mundo da vida as ações são coordenadas pela racionalidade comunicativa (AVRITZER, 1996).

“público” diz respeito não só ao modo como os cidadãos deliberam, mas também sobre o tipo de razões que apresentam na deliberação. O desafio que se apresenta à democracia, a seu ver, é como alcançar o consentimento e a cooperação contínua em sociedades que se caracterizam pelo pluralismo cultural, pela complexidade social e pelas crescentes desigualdades⁶⁷. A possibilidade de superar esse desafio estaria na alteração das formas institucionais existentes, de modo que os cidadãos deliberem juntos e façam uso público de suas razões por meio de política participativa e autogoverno cívico (BOHMAN E REHG, 1997).

Bohman, ao rejeitar o modelo agregativo de democracia, associa o ideal deliberativo às instituições políticas que produzem decisões vinculantes, aspecto pelo qual se difere de Habermas. Assim, pode-se identificar uma primeira distinção dentre os teóricos deliberativos e suas proposições para a democracia deliberativa que diz respeito ao *locus* da deliberação: aqueles que adotam uma perspectiva constitucional ou deliberativa, que reforça as possibilidades da deliberação no interior do Estado liberal, e a discursiva, que enfatiza o papel e a capacidade da sociedade civil em formular opiniões sobre o que almeja como ação governamental e transmiti-las ao governo (DRYZEK, 2000; HENDRIKS, 2002; 2006).

Também para Cohen (1997), a democracia deliberativa é uma associação pluralista e contínua, em que a autorização para exercer o poder público, assim como seu efetivo exercício, está ancorada na deliberação pública de seus membros e em que as condições sociais e institucionais facilitam a participação, associação, expressão e a discussão livre entre cidadãos que reconhecem uns nos outros a capacidade deliberativa requerida para a troca de razões públicas. Ele, portanto, enfatiza o princípio da reciprocidade, uma forma de respeito mútuo em que os cidadãos devem ser tratados como iguais. As instituições que conectam deliberação e resultados promoveriam os meios para se buscarem soluções compartilhadas para os problemas que são comuns. Cohen (1997) parte do pressuposto de que a comunidade política não necessita compartilhar uma concepção moral ou religiosa, mas requer uma forma de autonomia política em que as bases para as decisões coletivas sejam aceitáveis por todos, assim como as razões e considerações a serem apresentadas ao debate que precede as decisões devem ser compreendidas por todos. Como destaca Araújo (2004), o debate que precede a decisão tem como objetivo justificá-la com razões que possam ser aceitas por todas as

⁶⁷ Podendo ser situado dentre os teóricos pluralistas que identificam os limites da democracia liberal e a importância de se pensar novas instituições que ampliem os processos de participação política, responsividade e *accountability*, Dahl (1996) chama atenção quanto aos efeitos negativos para a democracia de dois tipos de desigualdades: derivadas de recursos (como riqueza e renda), de oportunidades e de posições econômicas; e derivadas do conhecimento, da informação e da cognição.

pessoas, ainda que elas não compartilhem a mesma filosofia de vida, reconciliando soberania popular e liberdades individuais.

Tanto Bohman quanto Cohen associam deliberação à busca de soluções de problemas públicos e à decisão sobre a melhor forma de resolvê-los em sociedades que se caracterizam pela pluralidade e complexidade, ou seja, enfatizam os elementos discursivo e decisório como componentes essenciais da deliberação. Seguindo essa linha de argumentação, Dryzek (2000; 2004) enfatiza que a democracia deliberativa é o meio político mais efetivo para resolver problemas sociais complexos por possibilitar a apresentação e a interação de diferentes perspectivas ou discursos.

A complexidade também é destacada por Gutmann e Thompson (2000; 2004), que a identificam, principalmente, com o problema do desacordo moral existente nas sociedades contemporâneas, sendo que o principal objetivo da democracia deliberativa seria prover a concepção mais justificável para procedimentos com divergências morais em políticas. Para eles, a democracia deliberativa é uma forma de governo em que cidadãos livres e iguais (e seus representantes) apresentam razões que são mutuamente aceitáveis e geralmente acessíveis e justificam decisões num processo público (ou seja, a justificação das decisões não é puramente procedimental, nem puramente substantiva) com o objetivo de alcançar conclusões que obrigam a todos os cidadãos no presente, mas abertas a serem desafiadas no futuro. Nesse sentido, entendem que as decisões são provisórias e vinculam por um tempo determinado, o que possibilita o diálogo contínuo e dinâmico observando-se o princípio da economia da divergência moral⁶⁸.

As ideias centrais que estruturam os diversos conceitos de democracia deliberativa desenvolvidos até então questionam o ideário que considera que a competição e a agregação dos autointeresses e das preferências fixadas dos indivíduos seriam a única ou a melhor forma de se alcançar resultados democráticos satisfatórios ou fins comuns em sociedades nas quais prevalece a divergência e o desacordo (CUNHA, 2007; FARIA, 2008). A teoria da democracia deliberativa enfatiza que a troca de argumentos em público cria as condições para que haja a transformação das preferências e das opiniões daqueles que deliberam. Esta herança da tradição da democracia radical⁶⁹ articula participação popular e inclusiva, com

⁶⁸ Esse princípio considera que os participantes da deliberação, ao darem razões às suas decisões, buscam oferecer justificações que minimizem suas diferenças com os oponentes (GUTMANN e THOMPSON, 2000; 2004).

⁶⁹ A ideia de democracia radical, inicialmente formulada por Dewey e mais recentemente utilizada por Habermas e Chantal Mouffe, implica a concepção que os meios e os fins da democracia são inseparáveis, ou seja, o alcance do ideal democrático relaciona-se aos meios como ele busca ser alcançado (POGREBINSCHI, 2004). Ainda que

ênfase na discussão pública, razão e julgamento e, portanto, foca nos processos comunicativos de formação da vontade e da opinião que precedem o voto. Esses processos possibilitam a exposição pública das razões e justificações que sustentam e precedem as decisões e, com isso, pode-se esperar não somente o alcance da concordância dos cidadãos quanto a essas decisões, mas também a possibilidade de que seja realizada a *accountability* quanto a elas.

Assim, a democracia deliberativa, que não deve ser confundida com democracia direta⁷⁰, é entendida como o conjunto de condições sociais e institucionais que promove o debate livre entre cidadãos considerados como iguais e favorece a participação, a associação e a expressão nos processos políticos. É tal debate que sustenta a autorização e o exercício do poder público e que garante a responsabilidade e a prestação de contas por parte de quem exerce esse poder. Portanto, na democracia deliberativa, o voto não desaparece, mas a ele é dada uma interpretação mais complexa e rica do que no modelo agregativo de democracia, vinculando o voto aos atos públicos de fala (BOHMAN, 1998; COHEN, 2000; URBINATI, 2000; CHAMBERS, 2003; ARAÚJO, 2004; SELEE E SANTIN; 2006). Como destaca Araújo (2004), o ato de votar é a expressão de uma decisão e esta é uma escolha entre as diferentes opções consideradas aceitáveis por uma comunidade política, enquanto Cortes (2005) identifica a “voz” como um mecanismo político por meio do qual os cidadãos podem exercer influência no sistema político⁷¹.

A perspectiva deliberativa da democracia inclui tanto as bases normativas da legitimidade democrática quanto os preceitos para o engajamento político dos cidadãos, ambos sustentados na premissa de que a deliberação pública, livre e racional, entre indivíduos que se consideram iguais é o meio mais apropriado para se produzirem decisões públicas. Como lembra Mansbridge (2003), essas decisões têm componentes administrativos e políticos que se mesclam e produzem conflitos de tipo e de grau variado. A deliberação possibilita que

se possam identificar pontos de aproximação entre as formulações da teoria deliberativa e a teoria democrática radical, há também pontos de tensão entre ambas. Entre estes, as críticas de que a teoria deliberativa centra-se mais nas instituições formais do sistema político e não foca as arenas de participação ativa em outros espaços, privilegia um tipo de narrativa que produz a exclusão de vozes, não atenta para os constrangimentos formais e informais que limitam as alternativas políticas. Sua principal preocupação é com as desigualdades estruturais que possam resultar num “elitismo cognitivo”, conforme destaca Faria (2008). Alguns desses argumentos serão apresentados de forma mais detalhada ainda neste capítulo.

⁷⁰ O modelo de democracia direta, associado com a antiga sociedade ateniense, postula que as decisões são tomadas por meio da participação e do voto direto dos cidadãos acerca dos temas a serem decididos, num sistema de rodízio ou de sorteio entre eles (GONZÁLES, 2000).

⁷¹ Cortes (2005) utiliza o conceito de “voz” cunhado por Hirschman e o considera um recurso analítico útil por estabelecer uma ligação entre a liberdade dos membros para influenciar o comportamento da organização e o seu nível de eficiência. Para ele, a influência poderia, também, ser exercida por um outro mecanismo denominado “saída”, típico do mercado, em que o consumidor desiste do produto, serviço ou organização.

as partes em conflito façam propostas de soluções para seus problemas coletivos, oferecendo razões que as justifiquem, submetendo-as às razões e críticas dos outros. Nesse sentido, a democracia deliberativa exorta os participantes a ouvirem e levarem em conta os interesses uns dos outros e verificar se são compatíveis com a justiça, sendo que os acordos são alcançados com base nos argumentos e não na ameaça ou força (BOHMAN, 1996; YOUNG, 2003; BENHABIB, 2007).

Seguindo essa linha de argumentação, Gutmann e Thompson (2004) entendem que a democracia deliberativa possibilita assegurar a legitimidade das decisões coletivas – especialmente as mais controversas e delicadas –, encorajar o espírito público nas questões consideradas públicas, promover um processo de decisão baseado no respeito mútuo entre pessoas que têm objetivos diferentes e corrigir erros de decisões anteriores derivados de conhecimento incompleto. Para eles, o elemento democrático na democracia deliberativa reside na inclusividade do processo de deliberação, ou seja, na amplitude quanto a quem tem o direito ou a oportunidade de deliberar e para quem devem suas justificações. Sua preocupação é de distinguir-se dos teóricos deliberativos elitistas, que veem com desconfiança o envolvimento de cidadãos na tomada de decisões.

Nessa perspectiva, a democracia deliberativa pode ser entendida como uma forma de justificação do exercício do poder político que institucionaliza espaços e mecanismos em que cidadãos livres e iguais discutem, coletiva e publicamente, as questões e interesses da coletividade e propõem prioridades ou ações públicas que deverão ser executadas pelas instituições estatais. Aos cidadãos, portanto, compete mais do que a influência ou a orientação informal às decisões dos governos, como propõe Habermas, pois têm a possibilidade de definir, co-girir e controlar as políticas públicas (LÜCHMANN, 2002).

Os teóricos estudados apresentam variações na concepção de democracia deliberativa, enfatizando alguns aspectos específicos em detrimento de outros. No entanto, todos consideram que a troca de razões e argumentos por meio de processos deliberativos possibilita que os participantes revejam e mesmo alterem suas preferências no decorrer do processo e, com isso, colocam em xeque a ideia de que os processos decisórios são simples somatórios de preferências dadas. As principais diferenças entre as proposições teóricas de democracia deliberativa foram identificadas por Gutmann e Thompson (2004) e estão associadas a um ou mais dos três tipos relacionados a seguir. Um primeiro diz respeito à função da deliberação, que pode ser instrumental, quando tem a função de produzir boas decisões, ou expressiva, quando a sua função é justificar as decisões.

Um segundo tipo de teoria foca no *status* que é dado aos princípios e assim pode ser procedimental, em que os princípios, ainda que considerados relevantes, ficam ausentes da teoria e só são aplicáveis aos processos de decisão, ou substantiva, que considera que os princípios devem ir além dos procedimentos e orientar a produção dos resultados. Um terceiro tipo difere quanto à possibilidade da construção do bem comum e, nesse caso, são consensuais, de origem mais republicana ou comunitarista, que entendem que a democracia deliberativa visa à construção do bem comum; ou pluralistas, que consideram que a pluralidade é constituinte da condição humana e as visões parciais decorrentes podem ser compartilhadas nos processos deliberativos.

O debate entre os teóricos não se restringe ao tipo de democracia deliberativa, mas também quanto ao próprio conceito de deliberação. Avritzer (2000) lembra que, na sua origem etimológica, o termo deliberação permite duas interpretações – como decisão e como argumentação – e assim a teoria democrática tem tratado o conceito, como dois processos distintos: um em que deliberação corresponde ao momento de tomada de decisões – que o autor denomina de concepção decisionística – e outro, em que os agentes expõem e avaliam mutuamente as razões envolvidas em determinada questão – chamada por ele de argumentativa.

O entendimento da deliberação como decisão tem raízes em Rousseau, que, preocupado com possíveis influências negativas nas ponderações dos indivíduos, considerava que estes deveriam deliberar individualmente, conforme suas razões e valores. Esta é uma das duas dimensões simultâneas que Manin (1987) identifica na deliberação – a individual –, em que cada um encontra suas razões, constrói seus argumentos e os pesa. Assim como Rousseau, também Weber, Schumpeter e Downs comungam certo ceticismo quanto à possibilidade da argumentação e do debate entre tradições culturais diferentes, excluindo do campo da política a condição de pluralismo (AVRITZER, 2000). A influência do pensamento desses autores na teoria e na prática democráticas é facilmente perceptível quando se identifica a democracia com procedimentos decisórios expressos nas disputas eleitorais, em que se aferem as preferências individuais pré-formadas dos cidadãos acerca de quem decidirá por eles questões de interesse comum e da administração do Estado. No pensamento contemporâneo, Rawls pode ser identificado como um autor de transição. Ele reconhece que os indivíduos têm valores e concepções morais diferentes e muitas vezes conflituosas e que, para haver justiça, deve-se resolver o conflito por meio da troca de argumentos. Nesse sentido, a deliberação ocorre no nível individual e são os procedimentos argumentativos que ocorrem no interior do Estado que possibilitam a formação de um consenso razoável.

A outra dimensão que Manin (1987) percebe na deliberação, e que considera essencial à política, é a coletiva, que possibilita que os diferentes pontos de vista sejam apresentados e confrontados por uma audiência. A exposição dos diferentes argumentos evidencia o conflito, que o autor entende ser o cerne da política, e possibilita que os indivíduos façam suas próprias escolhas a partir das diversas alternativas com as quais se defrontam. Essa concepção de deliberação foi destacada por J.S. Mill (1981), que considerava que o principal papel da assembleia era produzir o debate sobre os grandes temas de interesse do país. Coube à Habermas (1997) retirar a ênfase na deliberação, que ocorre no interior das instituições do Estado, para situá-la em outro espaço da política: a esfera pública. Para ele, a esfera pública é o espaço de produção e veiculação de debates sobre as ações e decisões do Estado. É por meio da interação discursiva de diferentes atores que se produz a opinião pública, que pode influenciar as decisões das autoridades públicas⁷². Essa perspectiva é compartilhada por Chambers (2000), Pettit (2003) e Benhabib (2007), que consideram que a ideia de esfera pública de formação da opinião, de debate, de deliberação e de contestação entre cidadãos, grupos, movimentos e organizações é essencial para o modelo deliberativo.

Numa direção um pouco diferente, seguem os argumentos de Bohman (1996). Ele também afirma que a deliberação é uma ação social compartilhada e dinâmica, em que há troca de argumentos entre os participantes. No entanto, entende que a deliberação política é um processo dialógico público mais do que coletivo e não simplesmente discursivo⁷³ em que a interação reflexiva não se restringe a determinados grupos ou segmentos de atores e no qual a troca de razões visa a resolver situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação interpessoal e cooperação. Assim, a concepção de deliberação presente no pensamento de Bohman articula as duas dimensões da deliberação – a argumentativa e a decisionística –, uma vez que a argumentação precede a decisão. Nessa mesma linha argumentativa, estão Cohen (1997), Dryzek (2000; 2004), Gutmann e Thompson (2000),

⁷² A teoria democrática de matriz agregativa considera que o ato de votar é o principal modo de influenciar as decisões políticas ou mesmo de participação política. Para os deliberacionistas, no entanto, os atos públicos de fala, que constituem o processo deliberativo, também são oportunidades para a influência e a participação nas decisões coletivas (WERLE, 2004).

⁷³ A concepção de deliberação, em Bohman (1996), implica uma distinção entre duas formas de comunicação reflexiva: o discurso – uma argumentação especializada, em que certas afirmações podem ser autorizadas – e o diálogo – em que as afirmações são misturadas e fica difícil falar sobre o tipo de razão que convencerá numa situação específica. Nesse sentido, a deliberação pública é mais dialógica do que discursiva e as condições do diálogo são mais importantes do que a argumentação para se entender como razões públicas são convincentes sob certas circunstâncias. Para ele, a “argumentação é deliberativa somente quando é dialógica, no dar e aceitar argumentos entre locutores” (idem, p.42), ou seja, o debate político público e a deliberação democrática não podem ser sustentados em discursos especializados, uma vez que há pontos de vista e padrões conflitantes que devem estar incluídos na deliberação, sendo o discurso especializado apenas um desses pontos de vista.

Shapiro (2003), Selee e Santin (2006), Benhabib (2007), dentre outros, que entendem que a deliberação se constitui num processo de comunicação intersubjetivo e reflexivo capaz de produzir debates e formar opiniões, assim como produzir decisões e formulação de leis e políticas. Como Cohen (1997) explica, o procedimento ideal de deliberação apresenta três aspectos gerais: decisão sobre uma agenda, debate sobre as propostas de soluções para os problemas em agenda e conclusão sobre uma alternativa. Além disso, como lembra Dryzek, “a vida democrática não é infinita troca de discursos. Tem que haver momentos de ação coletiva decisiva, e nas sociedades contemporâneas é principalmente (mas não só) o estado que tem esta capacidade” (2000 p.78-79).

Uma questão que se coloca a todos esses autores é: sendo a deliberação um processo público e intersubjetivo, quais os tipos de argumentos que podem ser considerados válidos ou legítimos? A primeira resposta é dada por Rawls (2007), que considera que os argumentos devem sustentar-se no que ele denomina de razão pública - um tipo de razão que os cidadãos de uma sociedade democrática devem empregar para justificarem mutuamente as decisões políticas e as escolhas fundamentais. As principais críticas a esta ideia de Rawls são no sentido de que a razão pública na política não pode estar limitada a um tipo de conhecimento ou a um conjunto de razões, devendo incluir uma variedade de possíveis razões públicas e de estilos discursivos⁷⁴, sendo impossível delimitar de antemão qual deles será mais relevante (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; COHEN E SABEL, 1997; SANDERS, 1999; DRYZEK, 2000; 2004; YOUNG, 2000; BENHABIB, 2007).

Para Bohman (1996) e Cohen (1997), não se pode estabelecer restrições acerca do tipo de razões admissíveis no processo sob pena de limitar a participação e os resultados. Os autores entendem que as razões podem, inclusive, ser não-públicas e não necessitam ser construídas como argumentação formal, uma vez que os procedimentos democráticos não podem ignorar razões, perspectivas sociais e estilos de comunicação sob pena de serem excludentes e de ameaçar a cooperação na deliberação. Ademais, como lembra Mansbridge (2003), as emoções têm um papel legítimo na deliberação, especialmente quando dizem respeito à intensidade das convicções, aspirações ou necessidades apresentadas. Para além dessas, ainda há as perspectivas de Dryzek (2000; 2004), de que os argumentos apresentados devem ser justificados em termos aceitáveis sob reflexão, e de Benhabib (2007), de que se

⁷⁴ Bohman (1996) entende que o uso dos argumentos para defender as razões em público é mais relevante do que as técnicas utilizadas para tal. Isso significa que são válidos o uso da retórica, o depoimento pessoal, o relato de uma história de vida, dentre outros estilos argumentativos. Nessa mesma linha, Dryzek (2000) entende que a deliberação deve estar aberta a outros tipos de comunicação que não apenas o uso de argumentos racionais.

deve recorrer a razões que possam ser compartilhadas e de interesse comum. Acima de tudo, enfatiza Dryzek (2000), as questões passíveis de deliberação mudam no tempo e no espaço e a deliberação possui mecanismos endógenos que restringem argumentos de modo que, em geral, nem se precisa especificar pré-condições sobre o tipo de argumentos que podem ser aceitos.

Tendo como referência o contexto das sociedades complexas, em que há desacordo moral, Gutmann e Thompson (2000) reforçam a existência de uma tensão estrutural na deliberação, que almeja alcançar decisões que não se restrinjam a interesses sectários, mas que também não pode ficar confinada a argumentos relacionados ao interesse comum a todos. Assim, os argumentos legítimos são aqueles que, mesmo expressando uma visão parcial, possam ser inteligíveis por todos. Isso porque os desacordos morais são situados historicamente e a sua resolução será provisória, sujeita a novos desafios morais e aberta a novas colocações. Nessa perspectiva, a deliberação é também autocorretiva, pois possibilita maior chance para que os cidadãos resolvam alguns de seus desacordos morais e vivam com aqueles que inevitavelmente persistem nos termos em que todos podem aceitar. A provisoriidade significa que o conteúdo e a extensão dos princípios, das regras e das decisões decorrentes da deliberação são objetos permanentes de contestação e de validação discursiva contínua, ou “validação recursiva” como denomina Benhabib (COHEN E SABEL, 1997; CHAMBERS, 2003, BENHABIB, 2007).

O enfoque reflexivo e revisor da deliberação coloca em evidência os argumentos que associam a deliberação ao aprendizado social relativo à formação para a cidadania. Já em J. S. Mill (1981), encontram-se argumentos nesse sentido, pois ele entendia que a participação política, de modo geral, e a deliberação pública, em especial, despertam a consciência do indivíduo para questões públicas e contribui para que ele desenvolva a ideia de interesse coletivo e de perseguir objetivos comuns. Além disso, a deliberação coloca os indivíduos em contato com argumentos diferentes dos seus, sustentados em valores diversos e que contêm informações que desconhecem, o que possibilita a revisão ou o reforço de seus próprios argumentos, a exploração de soluções diferenciadas para os problemas em debate, assim como a interpretação das decisões e das suas consequências para todos que serão afetados por elas. Nesse sentido, os processos deliberativos também possibilitam a revisão de resultados e decisões que anteriormente foram consideradas justas ou aceitáveis, o que indica que os participantes estão atentos ao contexto em que a deliberação ocorre (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; COHEN E SABEL, 1997; DRYZEK, 2004).

O que se depreende desta ampla literatura que trata da democracia deliberativa e das concepções a ela correlatas é que o conceito de democracia deliberativa tem sido burilado e aperfeiçoado, ao longo das últimas décadas, desde sua formulação por Bessette, incorporando novas questões suscitadas tanto pelas críticas e pelo debate teórico quanto pelas reflexões geradas a partir das iniciativas de incorporação dos princípios que sustentam o conceito na criação ou reformulação de instituições democráticas. De modo geral, o que os teóricos deliberativos destacam é que a democracia deliberativa é uma forma de governo em que a legitimidade da autoridade política e de suas decisões sustenta-se em exigências que vão além da autorização em direção à deliberação e concretiza-se num conjunto de espaços sociais e institucionais que tanto podem se situar na esfera pública quanto no interior do Estado. Para Hendriks (2006), há os teóricos que estimulam a mobilização da sociedade civil na deliberação, que ocorre na esfera pública e forma a opinião (democratas macro deliberativos), e os que encorajam o engajamento da sociedade civil em fóruns deliberativos, que produzem deliberação formal (democratas micro deliberativos).

Para Hendriks (2006), a deliberação pública ocorre em vários tipos de arenas, instituições e espaços da vida social que não são mutuamente excludentes, mas podem ser articulados no que a autora denomina de Sistema Deliberativo Integrado. Nesse Sistema, composto por um conjunto de diferentes esferas deliberativas – macro, micro e mistas⁷⁵ –, é possível o engajamento de diferentes atores da sociedade civil, de modo diversificado e intensidade variada na deliberação pública. Algumas dessas esferas podem ser mais públicas e inclusivas do que outras, mais estruturadas ou menos, ser constituídas por iniciativa do Estado ou da sociedade civil e podem estar conectadas entre si, sendo que o contexto macro pode influenciar os micros, denotando alguma porosidade entre as esferas. Um Sistema Deliberativo Integrado deve ter e fortalecer uma diversidade de esferas deliberativas que não somente conectem atores das micro e macro esferas, mas também cidadãos que não estão engajados em nenhum desses espaços, assegurando que todos os discursos estejam presentes na deliberação.

⁷⁵ Hendriks (2006) considera que as esferas macro discursivas são espaços informais (como a mobilização de discursos, protestos, ativismo, boicote), atraem movimentos sociais, redes, ONG, grupos de interesse, corporações, mídia, formadores de opinião. As esferas micro discursivas são formais (como os comitês de especialistas, conferências, comissões de investigação) e são integradas por parlamentares, funcionários governamentais, especialistas, juízes. Já as esferas discursivas mistas são espaços formais e informais (como os desenhos deliberativos, seminários públicos, encontros facilitados de cidadãos) nos quais participam um misto de cidadãos, representantes de grupos de interesse, ativistas, especialistas, a mídia, funcionários do governo, parlamentares.

No processo deliberativo - no qual as pessoas que estarão sujeitas à autoridade das decisões, devem ter igual oportunidade de participar, ou seja, de apresentar suas razões -, os resultados são alcançados a partir da troca de argumentos e razões que possam ser mutuamente aceitáveis, havendo a possibilidade da alteração das preferências dos participantes e a possibilidade de se alcançar resultados por meio de consensos⁷⁶, acordos ou pelo voto. Esses resultados são provisórios, assim como as próprias regras que sustentam a deliberação, podendo ser desafiados futuramente conforme forem alteradas as condições que dão sustentação à deliberação, o que faz do próprio conceito de democracia deliberativa uma formulação aberta e dinâmica. Além disso, a possibilidade da auto-reflexão dos participantes perante os argumentos apresentados pelos outros, assim como da revisão dos princípios, das regras, dos procedimentos e dos resultados, faz da democracia deliberativa um campo de aprendizado político com potencial para formação cívica dos que se dispõem a participar de forma mais intensa dos processos deliberativos.

A deliberação, por sua vez, é um processo comunicativo de opinião e formação da vontade que se diferencia de outros processos de interação política, como a discussão comum, por pressupor a existência de desacordo entre os participantes, antecedentes ao debate, e por estabelecer procedimentos que possibilitam o alcance de decisões coletivas, que devem ser mutuamente justificadas para aqueles que são afetados por elas (THOMPSON, 2008). A deliberação, portanto, é interação discursiva dinâmica que se sustenta no diálogo decorrente da apresentação de razões de diversas ordens e que se orienta para a produção de decisões. Os participantes do processo deliberativo podem valer-se de toda sorte de expressão para suas opiniões, desde argumentos racionais até apelos afetivos, argumentos informais, falas retóricas, testemunho pessoal e seus próprios gostos.

3.2 Democracia deliberativa: legitimidade e condições

Alguns princípios têm sustentado a existência e a continuidade dos Estados modernos, dentre eles o princípio da legitimidade. Esse princípio parte da premissa de que a ordem social

⁷⁶ A ideia de consenso, seja relacionada a um curso de ação ou às razões que o justificam, ocupou inicialmente um papel central na teoria deliberativa, especialmente a partir das primeiras formulações de Habermas, para quem haveria três tipos de acordos racionais: os acordos pelo entendimento, os acordos pelos ajustes das partes e o consenso (Werle, 2004). No entanto, esta ênfase foi revista pelos teóricos deliberativos por não ser conciliável com a existência da diferença, que, por sua vez, torna a deliberação possível e necessária. A partir daí, ganha relevância a ideia dos acordos possíveis, exequíveis e provisórios desenvolvida por diferentes pensadores. No entanto, a possibilidade de haver consensos permanece, seja ele quanto ao “leque de razões” aceitáveis para o debate e a decisão, ou nos casos efetivos em que há confluência de razões e discursos.

deve se ancorar em regras universais e que todos os indivíduos que a integram são considerados como iguais. Essas regras e princípios gerais, promulgados pelo poder político, que organizam a sociedade e que obrigam e constroem todos, somente são considerados legítimos pela teoria liberal se representam a vontade de todos e de cada um e nascem delas. A premissa liberal é de que essa vontade existe em cada indivíduo, é pré-determinada, e a legitimidade decorre da agregação das vontades de todos os indivíduos manifesta pelo princípio da maioria.

Os democratas deliberativos discordam da premissa liberal e entendem que a legitimidade das decisões democráticas tem outras fontes. Para Manin (1987), os indivíduos não detêm informações completas e, em decorrência, suas preferências também são incompletas. Isso significa que eles podem alterar suas preferências no decorrer de processos de escolha, em que há trocas de informações por meio do confronto de argumentos entre participantes que usam publicamente suas razões. É, portanto, por meio da deliberação que se forma a vontade dos indivíduos e é este processo de formação da vontade que dá origem à legitimidade das decisões. Além disso, uma vez que as decisões se impõem a todos, uma condição essencial para a sua legitimidade é que todos devem ter o direito de participar da troca de argumentos que produz essas decisões, pois elas expressam o resultado da confrontação livre de vários pontos de vista, inclusive da minoria, que foram considerados para se alcançar os resultados. A legitimidade do processo deliberativo decorreria do fato de que aqueles que são fonte da autoridade política puderam tomar parte, escolheram dentre várias soluções e permaneceram livres para aprovar ou recusar conclusões desenvolvidas por meio de argumentos.

O “Princípio D”, proposto por Habermas (1997), segue a mesma linha de argumentação de Manin, pois implica aceitar que a legitimidade da política não está ligada apenas à expressão da vontade geral, mas também ao processo de deliberação coletiva, em que todos os possíveis afetados pelas decisões políticas possam participar do debate público. Nesse debate, estão presentes discursos e argumentos éticos, morais e pragmáticos e estes podem alterar as preferências dos indivíduos. A legitimidade, portanto, decorreria dos procedimentos inclusivos em que ocorre a mútua justificação entre os participantes.

Ao tecer suas considerações sobre a legitimidade das decisões democráticas, Bohman (1996) enfatiza que o meio de assegurá-la é a deliberação em fóruns públicos, acrescentando que elas devem ser determinadas pelo julgamento de cidadãos livres e iguais, ou seja, são as razões públicas, testadas em diálogos públicos, que legitimam as decisões. A legitimidade das

decisões, portanto, passa pelos testes da liberdade, da igualdade e da publicidade, que devem conduzir a interação pública e produzir resultados.

Também Cohen (1997) destaca a importância da igualdade entre os participantes para que se assegure a legitimidade política. Para ele, decisões legítimas expressam acordos construídos em processos inclusivos e argumentativos baseados nos princípios de igualdade participativa dos diversos cidadãos, de pluralidade na cooperação e de busca de acordos públicos que visam ao bem comum, ao estabelecimento de prioridades e à justiça social. Liberdade, igualdade e ausência de constrangimentos nos processos públicos de deliberação coletiva também são vistos por Benhabib (2007) como as fontes de legitimidade das decisões que têm poder obrigatório.

Em suas reflexões sobre a legitimidade da deliberação, Dryzek (2000; 2004) destaca a necessidade de se assegurar o direito a participar e não uma participação compulsória, e que a reflexividade do processo envolve mais persuasão do que coerção, manipulação e dissimulação. Ao pensar a participação, Dryzek enfatiza o papel do discurso⁷⁷ na democracia deliberativa, o que significa que a legitimidade não decorre da presença de todos os indivíduos nos processos deliberativos, mas sim dos diferentes discursos que expressam as diversas identidades que competem entre si por meio da deliberação. Para o autor, os argumentos apresentados devem ser justificados em termos aceitáveis sob reflexão, podendo gerar alterações nas preferências, nos julgamentos e nas perspectivas durante o processo de deliberação.

Para Dryzek, a legitimidade discursiva é alcançada quando “uma decisão coletiva for consistente com a constelação de discursos presentes na esfera pública, na medida em que esta constelação seja submetida ao controle refletido de atores competentes” (2004, p.52), ou seja, uma decisão coletiva legítima é aquela que é aceita por todos que estão submetidos a ela e que devem ser capazes de participar das deliberações. Dryzek propõe ainda que o grau da legitimidade discursiva varia conforme a ressonância dos acordos produzidos com a constelação de discursos prevalecentes. A solução proposta pelo autor significa que não há limites quanto ao número de participantes na deliberação, uma vez que os discursos presentes no processo é que representam as identidades e aspirações existentes e em competição por influência. Além disso, os discursos são controlados de forma difusa pelas diversas redes de atores que se situam na esfera pública e que estão engajadas nas disputas discursivas. A

⁷⁷ Para Dryzek, “discursos [...] são conjuntos compartilhados de suposições e capacidades que habilitam seus aderentes a juntar fragmentos em todos coerentes ou organizá-los em roteiros coerentes” (2000, p.75); “um modo compartilhado de se compreender o mundo incrustado na linguagem” (2004, p. 48-49).

perspectiva de Dryzek coloca para o debate a constituição dos espaços ou fóruns deliberativos, que devem congrega a pluralidade dos discursos existentes na sociedade, o que seria uma solução para sociedades complexas, em que a participação política dos indivíduos está distribuída em intensidade variada. Indivíduos que partilham o mesmo discurso seriam representados por alguns deles que tenham maior motivação ou disponibilidade para a participação.

Ainda com relação à constituição de espaços institucionalizados nos quais ocorre a deliberação, os teóricos democratas deliberativos entendem que não há o requerimento de uma divisão do trabalho entre quem elabora e negocia políticas e os cidadãos, excluindo estes últimos de deliberações substantivas sobre todos os assuntos, uma vez que uma ordem política legítima é aquela que pode ser justificada a todos que vivem sob suas leis (CHAMBERS, 2005). Em Cohen e Sabel (1997), encontra-se que a participação pode ocorrer por meio da representação (que pode ter contornos variados) das partes sujeitas aos resultados das decisões coletivas e a composição dos corpos deliberativos deve observar dois valores: a igualdade política e a deliberatividade.

A igualdade sugere uma composição em que cada participante tem o mesmo valor dos demais, enquanto o requerimento de deliberatividade sugere que o fórum fomente a provisão de informação local relevante e a articulação de visões alternativas. Ainda quanto à composição, Cohen e Sabel (1997) levantam três cuidados que se deve tomar: evitar composições discriminatórias, assegurar que todos os que estarão sujeitos às decisões tenham o direito de participar na discussão e na decisão e assegurar o direito à participação de organizações que detenham conhecimento especial e essencial ao problema em questão ou que sejam capazes de articular pontos de vista que fomentem a deliberação entre soluções alternativas.

O requerimento da igualdade política que, conforme Dryzek (2000), estabelece a presunção que todo participante num processo tem igual chance de interferir nos seus resultados, coloca no debate as condições objetivas dos indivíduos que compõem os “corpos deliberativos” e que se caracterizam por assimetrias socioeconômicas e culturais pré-existentes. Como lembram Bohman (1996) e Cohen (1997), a democracia deliberativa não deve ignorar as condições sociais, pois desigualdades sociais são inconsistentes com formas públicas de deliberação e podem gerar desigualdade política, sendo que “uma relativa igualdade econômica é uma pré-condição da paridade da participação” (FRASER, 2005, p.139). Nessa perspectiva, Chambers (2003) reforça a relação entre as condições objetivas e a inabilidade de grupos marginalizados quanto às condições mínimas de discurso, o que

compromete a pretensão de igualdade colocada pela teoria, uma vez que “a troca de argumentos envolve um recurso escasso de poder, precisamente a capacidade de discursar e se comunicar, cuja distribuição é sempre desigual” (ARAÚJO, 2004, p.158).

A igualdade, portanto, é mais do que um fundamento político, pois implica assegurar que os indivíduos tenham suas necessidades materiais básicas satisfeitas como meio de assegurar o grau de liberdade necessário à deliberação pública efetiva, sob o risco de que, em condições desfavoráveis, as razões públicas cedam ao poder político e não prevaleça a força do melhor argumento, levando a discussão pública a transformar-se em mero jogo estratégico, disputa retórica ou manipulação ideológica (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; GUTMANN E THOMPSON; 2000; 2004; ARAÚJO, 2004; COHEN E FUNG, 2004). Para Vita, os níveis desiguais de participação política estão diretamente relacionados à distribuição desigual de recursos políticos – “riqueza, dinheiro, educação, recursos cognitivos, tempo livre para a atividade política e a facilidade maior ou menor de superar problemas de ação coletiva” (2007, p.172) – o que indica que os mais pobres e destituídos de recursos políticos provavelmente estarão ausentes dos processos deliberativos, o que comprometeria não só a qualidade da deliberação, mas a própria legitimidade das decisões na perspectiva que a teoria afirma.

Outra dimensão da desigualdade refere-se à assimetria informacional que possa existir entre os participantes, inclusive decorrente das condições de desigualdade socioeconômica. Rawls (2007) já entendia que uma das condições para a realização da democracia deliberativa é a educação para a cidadania e a existência de um público informado acerca dos problemas urgentes. As partes estarem bem informadas asseguraria a disposição para o debate e a possibilidade da contestação e da não coerção, essenciais à necessária liberdade para a deliberação (COHEN E ROGERS, 2003; COHEN E FUNG, 2004).

Em contraponto aos argumentos que enfatizam a redistribuição como pré-requisito para a participação de todos na deliberação, Dryzek (2000) afirma que aqueles em maior desvantagem material não são necessariamente os que têm maior dificuldade na comunicação. Nesse sentido “a democratização deliberativa não deve nunca esperar pela redistribuição material, ainda que no final das contas provavelmente se beneficiaria de tal redistribuição” (idem, p. 172). Para o autor, entre os que participam permanece havendo capacidades desiguais, mas as oportunidades estruturadas para a comunicação podem compensar as desigualdades. Nesse caso, o próprio processo deliberativo, que é autoconstrangido e define as bases para se criticar as desigualdades injustas que o afetam, poderia compensar as desigualdades pré-existentes (GUTMANN e THOMPSON, 2004).

Assim, se os indivíduos não têm suas capacidades completamente desenvolvidas, isso não os desabilita a participar, pois elas podem ser desenvolvidas no próprio processo deliberativo, que contribui para orientar os indivíduos a refletir e interagir de modo mais lógico, racional, justo, considerando os outros, com autocrítica e orientado para o bem comum (GUTMANN AND THOMPSON, 1996; COHEN, 1997; DRYZEK, 2000; BENHABIB, 2002). Para esses teóricos, como as pessoas são racionais e razoáveis, elas serão capazes de reconhecer a perspectiva do outro, buscarão o bem comum e desenvolverão suas capacidades por meio do aprendizado decorrente da própria participação.

O debate entre os teóricos deliberativos acerca da legitimidade das decisões numa democracia deliberativa tem estado intimamente relacionado com a ideia de que a legitimidade e a ampla concordância com as decisões vinculantes decorrem da deliberação de cidadãos livres e com oportunidades iguais de participação, sustentada na apresentação de razões e no debate públicos, ou seja, as concepções de democracia deliberativa são organizadas em torno do ideal de justificação política que requer razoamento público entre cidadãos ou seus representantes, que deliberam juntos sobre leis e políticas que os obrigam em comum (BOHMAN, 1996; BOHMAN AND REHG, 1997; BOHMAN, 1998; CHRISTIANO, 2007). Em Chambers, pode-se encontrar a síntese deste argumento, que considera que “uma ordem política legítima é aquela que pode ser *justificada* para todos aqueles que vivem sob suas leis” (2003, p.308). A participação na deliberação em que as razões e decisões são mutuamente justificáveis seria a premissa para que se assegure a legitimidade das decisões.

3.3 Princípios que orientam a democracia deliberativa e seus limites

A característica normativa da teoria democrática deliberativa implica um conjunto de princípios e condições que são enfatizados de forma diferenciada pelos teóricos e que têm repercussão direta nos estudos empíricos sobre deliberação. Os autores que desenvolveram concepções de democracia deliberativa têm em comum a proposição de que valores fundamentais, como a igualdade política, devem orientar a deliberação democrática, inclusive para que se possa assegurar a legitimidade das decisões. No entanto, esses autores diferem entre si sobre os termos que sustentam a cooperação e, nesse sentido, alguns deles destacam um conjunto de princípios que estão diretamente relacionados aos processos, que devem ser justos, enquanto outros enfatizam princípios e direitos que antecedem o processo deliberativo e que devem sustentar o conteúdo das decisões e justificá-las. A ênfase ou preferência por um

desses tipos de princípios – procedimentais ou substantivos – tem suscitado discussões entre os teóricos deliberativos acerca de qual deles deve efetivamente orientar o ideal de democracia deliberativa, podendo-se distinguir suas proposições teóricas entre procedimentais e constitucionais (GUTMANN e THOMPSON, 2000).

Aqueles que enfatizam os princípios procedimentais entendem que a autoridade política se sustenta no consentimento que advém dos procedimentos, ou seja, são estes que produzem as decisões legítimas. Assim, em sociedades complexas, nas quais co-existem valores diversos e há ausência de um padrão comum acerca do que seria o bem comum, a melhor forma de se chegar a resultados legítimos por meio da deliberação é assegurar procedimentos que incorporem os valores pré-existentes e produzam decisões aceitáveis por todos. Portanto, considera-se que há padrões de justiça ou racionalidade anteriores e que os procedimentos devem capturar estes critérios e condições, baseados em valores e crenças compartilhados, que asseguram o sucesso da atividade, sendo as regras do processo e seus constrangimentos meios suficientes para assegurarem a racionalidade da deliberação. Já os teóricos substantivos consideram que os princípios procedimentais podem gerar resultados injustos e que um objetivo fundamental da democracia deliberativa é oferecer razões que possam ser aceitas por pessoas livres e iguais que buscam cooperar entre si, o que aponta para a necessidade de se ir além dos procedimentos (MANIN, 1987; HABERMAS, 1997; COHEN, 1997, 2000; BOHMAN, 1998; ARAÚJO, 2004; GUTMANN E THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007; RAWLS, 2007).

Nesta disputa entre princípios procedimentais e substantivos, Gutmann e Thompson (2004) identificam um paradoxo – “procedimentos democráticos têm prioridade sobre os resultados ou resultados justos têm prioridade sobre procedimentos democráticos” (p.) – o que, para eles, evidencia o fato de que as ênfases procedimental e constitucional têm soluções incompletas para a questão da complexidade. Assim, os autores entendem que não deve haver prioridade de um tipo de princípio sobre o outro, pois a justificação mútua apela a razões tanto de conteúdo quanto de procedimentos, havendo deliberação na elaboração dos arranjos constitucionais, que por sua vez darão sustentação às deliberações posteriores, perspectiva compartilhada por Chambers (2003). Além disso, Gutmann e Thompson (2004) entendem que ambos os tipos de princípios são moral e politicamente provisórios, abertos à revisão, sujeitos ao “escrutínio crítico do tempo”, assim como as práticas e as instituições da democracia deliberativa. Também consideram que pode haver uma interação dinâmica entre procedimentos e resultados, estabelecendo-se um conjunto de princípios que apontam as condições necessárias para a deliberação e seus resultados substantivos. Nesse sentido, teorias

mais elaboradas de democracia deliberativa combinam princípios procedimentais e substantivos e reconhecem que todos os princípios democráticos requerem defesa substantiva e estão sujeitos a teste nos fóruns deliberativos.

Dentre os diversos princípios ou requerimentos identificados na literatura que trata da democracia deliberativa, sejam eles procedimentais ou substantivos, destacam-se os seguintes:

1) Igualdade de participação – todos os cidadãos de uma comunidade política devem ter assegurada a igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o pratica (MANIN, 1987; COHEN, 1997; PETIT, 2003; GUTMANN E THOMPSON, 2003);

2) Inclusão deliberativa – todos aqueles que estão sujeitos ao poder político e à consequência de suas decisões devem ter seus interesses e razões considerados no processo de discussão e de decisão que autoriza o exercício desse poder e que produz as normas vinculantes (MANIN, 1987; BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; DRYZEK, 2000; PETIT, 2003; BENHABIB; 2007);

3) Igualdade deliberativa – todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder (igualdade substantiva); as regras que regulam a deliberação valem para todos (igualdade formal): apresentar questões para a agenda, propor soluções, oferecer razões, iniciar o debate, voz efetiva na decisão, dentre outras (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN E THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007);

4) Publicidade⁷⁸ – o espaço social onde deve ocorrer a deliberação, os procedimentos e os meios do debate e da decisão e a natureza das razões oferecidas devem ser públicos e coletivos (BOHMAN, 1996; GUTMANN E THOMPSON, 2000, 2004; PETIT, 2003);

5) Reciprocidade / Razoabilidade – os participantes reconhecem-se e respeitam-se mutuamente como agentes morais e, por isso, devem uns aos outros as justificações pelas leis que os obrigam mutuamente e pelas políticas públicas que eles promulgam coletivamente. Nesse sentido, as razões a serem apresentadas ao debate devem ser compreendidas,

⁷⁸ Bohman (1996) distingue o *público* do *coletivo*: a razão e a audiência são consideradas públicas quando a audiência potencial é irrestrita e geral e a comunicação não requer qualquer conjunto de crenças ou valores prévios específicos ou compartilhados que indicam a existência de uma comunidade. Para Bohman, há graus diferenciados de publicidade na política, sendo que uma publicidade “fraca” é aquela em que as regras que governam a política e a justificação dessas regras são publicamente conhecidas, reconhecidas e interpretadas, e os acordos são produzidos a partir destas condições procedimentais mínimas. Uma publicidade “forte” é aquela que requer que a política não só seja conhecida por todos os quais afeta, mas também compreensível a eles. Isso denota uma forma de comunicação da razão que seja acessível e inteligível, dirigida a uma audiência irrestrita e inclusiva, em que a razão possa ser testada.

consideradas e potencialmente aceitas ou compartilhadas com os demais (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN E THOMPSON, 2000, 2003, 2004; BENHABIB, 2007);

6) Liberdade – devem ser asseguradas as liberdades fundamentais (de consciência, de opinião, de expressão, de associação) e as propostas não devem ser constrangidas pela autoridade de normas e requerimentos dados *a priori* (MANIN, 1987; COHEN, 1997; PETTIT, 2003);

7) Provisoriedade – as regras da deliberação, o modo como são aplicadas e os resultados dos processos deliberativos são provisórios e podem ser contestados (GUTMANN E THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007);

8) Conclusividade – a deliberação deve gerar decisão racionalmente motivada, ou seja, decorrente de razões que são persuasivas para todos (COHEN, 1997; ARAÚJO, 2004);

9) Não tirania – a decisão deve decorrer das razões apresentadas e testadas e não de influências extra-políticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social (BOHMAN, 1996);

10) Autonomia - existência de condições que possibilitem a participação igualitária e encorajem a formação deliberativa de preferências e o exercício das capacidades deliberativas. A autonomia implica que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação (COHEN 1997; 2000);

11) *Accountability* – os argumentos utilizados pelas partes, que oferecem razões morais publicamente, devem resistir ao escrutínio de ambos os lados e podem ser revistos (GUTMANN e THOMPSON, 2000).

A maioria dos princípios apontados pelos teóricos deliberativos como requerimento ou sustentação para a democracia deliberativa leva à questão da aplicabilidade da teoria – e dos próprios princípios – em sociedades marcadas por desigualdades estruturais. Essa preocupação não passa despercebida por alguns dos teóricos, como apontado anteriormente, mas merece destaque quando se pensa nas possibilidades de instituírem-se processos e instituições participativos, deliberativos e públicos, que incluem os que serão constrangidos pelas decisões, em países como o Brasil, em que há garantias de igualdade formal, mas efetiva desigualdade socioeconômica que se reflete nos processos e decisões políticos, que perpetuam essas e outras desigualdades (YOUNG, 2003).

Como lembram Gutmann e Thompson (2004), a exclusão pode ocorrer como decorrência de restrições formais ou legais, mas também informais. No caso de instituições deliberativas, a exclusão tanto pode se manifestar pela ausência de segmentos decorrente de

questões relacionadas a gênero, etnia, raça, sexualidade, inaptidão, classe social, dentre outras possibilidades, quanto pela sua presença sem efetiva participação nos processos deliberativos, o que significaria a não publicidade de suas opiniões, a impossibilidade de iniciar a discussão, de apresentar proposições e de efetivamente influenciar o conteúdo e os rumos do debate. Há, ainda, uma terceira possibilidade destacada por Young (2003), que lembra que os participantes desses fóruns podem ser influenciados por um discurso⁷⁹ comum, considerado hegemônico (aqui entendido como na formulação gramsciana), produto complexo da desigualdade estrutural. Assim, exclusão real, não vocalização ou reprodução de discurso único e hegemônico comprometem o elemento democrático da democracia deliberativa e colocam em evidência a possibilidade de exclusão de segmentos, que não só devem ter seu autointeresse representado, mas também devem ter garantia de vocalização e poder de veto sobre aquelas políticas que os afetam, especialmente em circunstâncias de desigualdade e de justiça distributiva (BOHMAN, 1998; DRYZEK, 2000; JAGAAR, 2000; YOUNG, 2003; MANSBRIDGE, 2003; GUTMANN E THOMPSON, 2004).

Especificamente no que diz respeito à deliberação, a partir do entendimento de que a ação política contemporânea sustenta-se, principalmente, nos atos de fala ou na comunicação, a valorização de um tipo de discurso que admite certos argumentos e formas de expressão em detrimento de outros reforça hierarquias políticas e a exclusão de grupos que melhor dominam outros tipos de linguagem, como o testemunho, as histórias de vida, a retórica, as saudações. Para Fraser (2005), a desigualdade entre grupos sociais, presente nas sociedades estratificadas, gera relações de subordinação e dominação que tornam impossível a igualdade total entre esses grupos nos processos de participação e deliberação. A autora identifica obstáculos reais à igualdade, mesmo na ausência de exclusão formal, como a desconsideração de alguns quanto à fala de outros ou o tipo de linguagem utilizado nos debates que coloca alguns grupos em vantagem sobre outros, o que aponta para a importância de se analisar os meios pelos quais as esferas públicas existentes são corrompidas informalmente pelas desigualdades sociais, analisando as relações “intrapúblicas”, ou seja, os aspectos relacionais que ocorrem no interior de um dado espaço público.

⁷⁹ A autora define “discurso” como “um sistema de histórias e conhecimento especializado difundido através da sociedade, o qual veicula generalizações amplamente aceitas sobre como a sociedade funciona e que são teorizados nesses termos, bem como as normas sociais e os valores culturais os quais muitas das pessoas apelam quando discutem seus problemas sociais e políticos e soluções propostas” (YOUNG, 2003, p.116). Numa sociedade com múltiplas desigualdades estruturais, tais discursos são hegemônicos, ou seja, esse discurso é utilizado por pessoas de qualquer posição social.

O argumento de Dryzek (2000; 2004), em contraponto às críticas como as de Fraser, é que essas formas de comunicação ou de discurso (assim como a fofoca, as piadas, as performances etc.) não são excludentes entre si e nem com a deliberação, podendo coexistir discursivamente, seja na esfera pública (como enfatiza Fraser), seja nas instituições deliberativas do Estado. Para ele, o que importa é que as formas de comunicação sejam capazes de induzir à reflexão e de conectar as experiências dos indivíduos ou grupos com os princípios mais gerais, além de não envolverem coerção. Assim, o autor considera importante manter a esfera pública autônoma, pois nela a troca de discursos tem menos constrangimentos do que no interior do Estado e é nela que identidades insurgentes e discursos contestatórios podem se formar e se estabelecer. Também Gutmann e Thompson (2004) não concordam com esta dicotomia reconhecendo que, na arena política, a retórica passional pode ser tanto justificável quanto demonstração lógica, sendo que a legitimidade da persuasão política combina razão e paixão. Eles frisam que o requerimento deliberativo é de que as razões sejam mutuamente aceitáveis e geralmente acessíveis e não que sejam moralmente neutras.

Ao refletir sobre as possibilidades de participação dos segmentos em situação de dominação e/ou subordinação na esfera pública e buscando melhor definir o conceito de esfera pública elaborado por Habermas, Fraser (2005) sugere que há mais do que um “público”, mas múltiplos públicos e que, para que os grupos subordinados possam participar em situação de menor desvantagem, eles necessitam se engajar no que ela denomina de “contrapúblicos subalternos”, em que as fronteiras entre o público e o privado podem ser renegociadas, repensadas, contestadas e reformuladas. Esses contrapúblicos são vistos como arenas discursivas próprias para a interação daqueles grupos, na qual eles se fortalecem e se preparam para atividades de mais amplo alcance, assim como podem desenvolver um discurso contestatório a ser apresentado nas interações interpúblicos.

Ao refletir sobre o tipo de públicos possíveis, Fraser (2005) propõe a compreensão de que a sociedade civil, constituída por associações não governamentais ou “secundárias”, gera “públicos fracos”, em que a prática da deliberação consiste exclusivamente na formação de uma opinião e não compreende a tomada de decisão. Por outro lado, os públicos que funcionam no seio do Estado, especialmente o parlamento, são considerados “públicos fortes”, em que o discurso compreende a formação da opinião e a tomada de decisão, inclusive decisões que constroem legalmente, ou seja, são considerados públicos fortes aqueles que têm poder de decisão. No entendimento da autora, os públicos fortes podem se multiplicar sob a forma de outros tipos de instituições onde se forma a opinião e se tomam decisões, inclusive sobre a própria concepção e funcionamento destas instituições. Nesse

caso, Fraser (2005) enfatiza a impossibilidade de uma separação rígida entre Estado e sociedade, bem como a importância de se considerar a relação entre públicos fracos e públicos fortes.

Outra dimensão da desigualdade é destacada por Bohman (2000b), que foca num outro tipo de grupo que pode influenciar diretamente os processos deliberativos. Esses grupos, resultantes da divisão cognitiva e comunicativa do trabalho, detêm conhecimentos especializados que são relevantes para a deliberação em sociedades nas quais todos os atores detêm informações incompletas e necessitam deliberar sobre questões complexas. O problema se instala quando a divisão epistêmica do trabalho causa assimetrias de competência e de acesso à informação e à sua interpretação, o que pode gerar cidadãos passivos na relação com os especialistas ou peritos, inclusive criando relações de dependência e subordinação política. Por outro lado, Bohman considera que a participação de peritos nos processos políticos pode viabilizar a redistribuição do conhecimento, este considerado um bem público que deve ser compartilhado socialmente e genuinamente, mesmo que distribuído diferencialmente. Em esferas públicas nas quais as fronteiras entre leigos e peritos são reduzidas e normas de cooperação são negociadas, não há necessidade de hierarquia ou deferência para a autoridade baseada no conhecimento, podendo se estabelecer intercâmbio livre e aberto entre especialistas e público leigo e se descobrir modos de resolver conflitos de modo cooperativo.

Há, ainda, outro tipo de grupo, destacado por Shapiro (2003) e Vita (2007), cuja participação na deliberação pode produzir desigualdades. Eles lembram que, em sociedades democráticas, as pessoas são livres para engajarem-se nos processos políticos, o que gera níveis e intensidades distintas de participação. Nesse sentido, aquelas pessoas que têm intensa preferência por participação, como os políticos e as autoridades administrativas, poderão exercer influência desproporcional nos resultados, seja por monopolizarem o controle de agendas, seja por disponibilizarem mais tempo à política, o que resultaria na dominação ou subordinação de outros grupos.

A diversidade dos grupos presentes nos processos deliberativos pode, a princípio, indicar que é mais provável o acirramento do conflito decorrente de suas diferenças do que a produção de convergências. Como lembram vários estudiosos, os princípios e requerimentos da deliberação não eliminam o conflito, inclusive havendo circunstâncias de desacordo sobre conteúdo moral e alternativas em que a aproximação nem é mesmo desejável ou possível (COHEN, 2000; GUTMANN E THOMPSON, 2000; URBINATI, 2000; SHAPIRO, 2003, THOMPSON, 2008). No entanto, há algumas condições que podem favorecer a convergência, como quando: 1) as deliberações não se iniciam por votações, 2) os grupos são grandes o

bastante para representarem diferentes e não distorcidas amostras de opiniões, 3) existem moderadores que supervisionam a deliberação para assegurar que todas as perspectivas recebam um justo tratamento, 4) há recrutamento de especialistas para responder questões e prestar esclarecimentos, 5) as informações são avaliáveis por todos os participantes antecipadamente.

Reverendo os teóricos deliberativos que tratam dos princípios que devem sustentar as instituições deliberativas e a possibilidade de sua aplicação, pode-se perceber que há certa ênfase e quase unanimidade quanto a alguns destes princípios: igualdade de participação, inclusão deliberativa, igualdade deliberativa, publicidade, razoabilidade e liberdade. Por outro lado, há, também, a preocupação de vários teóricos e críticos da democracia deliberativa quanto à aplicabilidade desses princípios, especialmente em condições de desigualdade socioeconômica e cultural, que se refletem não só na possibilidade concreta da participação, mas também nas decisões e, conseqüentemente, na sua legitimidade. Essas desigualdades podem ser formais, evidenciadas na exclusão por condição de gênero, raça, etnia, religião, dentre outras, ou informais, em que a participação não assegura oportunidade real de vocalização e de aceitação de tipos diferenciados de discursos e argumentos, em que há assimetrias cognitivas e comunicacionais e níveis ou intensidade de motivação e recursos políticos. No entanto, o que alguns teóricos indicam é que a capacidade reflexiva e revisora do processo deliberativo pode ser o caminho para que se revejam os próprios procedimentos e, com isso, torná-los mais inclusivos e com maior aproximação aos princípios propostos.

Além do debate, no campo teórico, sobre os limites da teoria deliberativa, as iniciativas de ação política que podem ser associadas às pretensões e aos requerimentos da democracia deliberativa e que têm sido objeto de investigação empírica também apontam alguns limites à teoria. Situando-se dentre os estudiosos empíricos da deliberação, Mutz (2008) enfatiza a importância de se distinguir os requerimentos e os resultados da deliberação⁸⁰ na própria concepção de deliberação, pois essa distinção possibilita a melhor formulação de hipóteses que orientam, com maior precisão, as investigações. A clareza

⁸⁰ Mutz (2008) considera como requerimentos necessários para o sucesso deliberativo: precisão da informação no discurso, civilidade, publicidade, reflexão, ser baseada em grupo, auto-governada, face a face, apresentar razões, igualdade de participação e de apresentar razões, desacordo, interatividade do discurso, ligação com ação política, coletivo *versus* indivíduo, *status* igual dos participantes. Já os resultados desejáveis relacionados ao processo deliberativo seriam: consciência dos argumentos opostos, tolerância política, percepção da legitimidade da oposição, conhecimento / ganho de informação / sofisticação, empatia, vontade para compromisso, participação / engajamento cívico, mudança de opinião por uma visão mais publicamente orientada, auto-eficácia política, decisão consensual, capital social / sentimento de comunidade, confiança social, aprofundamento da compreensão das próprias posições.

conceitual oferece os parâmetros para se avaliar a qualidade da deliberação, ou seja, os benefícios resultantes da deliberação sob certas condições e, com isso, produzir avanços na teoria.

Por outro lado, Mutz (2008) destaca que a teoria não estabelece uma relação causal entre requerimentos e resultados e que a variação dos contextos em que são desenvolvidos processos deliberativos pode indicar a relevância de um ou de outro requerimento para o alcance de um mesmo resultado. Estaria posto à teoria, portando, o desafio de identificar quais características da prática deliberativa produzem quais tipos de resultados desejáveis. Além desse desafio, entende que a teoria também deve verificar a relação entre seus próprios termos e as evidências já demonstradas por outras teorias, especialmente aquelas que se relacionam aos campos do comportamento humano e da comunicação, uma vez que os encontros deliberativos são processos sociais que envolvem interação com motivações variadas. Ela sustenta, assim como Thompson (2008), a importância de se realizar estudos comparados entre processos deliberativos e outros métodos de tomada de decisão para que se possam estabelecer com precisão os benefícios próprios da deliberação.

Ainda que esses e muitos outros desafios apontem para a necessidade de aprimoramento da teoria, muitas têm sido as experiências deliberativas realizadas nos últimos anos e que visam a dar concretude aos requerimentos teóricos e a alcançar os resultados que ela propugna. Algumas delas são desenvolvidas no interior do Estado, como Orçamentos Participativos e conselhos de políticas, outras simulam situações que envolvem as condições elencadas pela teoria, como os Júris Deliberativos. Alguns dos resultados decorrentes de investigações que procuraram avaliar estas experiências serão apresentados na próxima seção.

3.4 A institucionalização dos princípios deliberativos

Como aponta Bohman, a

democracia deliberativa é em grande parte um ideal crítico e de oposição, especialmente ao encorajar cidadãos a pensar diferentemente sobre problemas, conflitos e instituições numa esfera pública ampla. Porque é um ideal prático, demonstrar sua viabilidade e compreender claramente suas limitações em última instância fazem a democracia deliberativa um maior, mais que menor, apelo para reformas e inovações genuínas (1998, p.423).

Assim, têm-se diversas experiências, em diferentes países e com características bastante variadas entre si, de institucionalização de mecanismos que buscam transpor os

ideais deliberativos que articulam participação popular e inclusiva com ênfase na discussão pública, razão e julgamento, seja nas instituições existentes ou na criação de novas práticas ou instituições sustentadas nestes mesmos ideais. Isso despertou o interesse e mobilizou diversos estudiosos no intuito de verificar a viabilidade e mesmo as condições da efetivação dos princípios e postulados teóricos deliberativos, seja no interior do Estado ou da sociedade civil, como também nas relações internacionais (BOHMAN, 1998; GUTMANN E THOMPSON, 2004; NIEMEYER e DRYZEK, s/d). Desde que os valores normativos da teoria deliberativa passaram a sustentar inovações institucionais, têm-se buscado avaliar a aplicabilidade dos princípios, as condições sociais e institucionais que influenciam processos e resultados, as áreas mais viáveis para utilização da teoria, dentre outros aspectos.

Em uma revisão de vários desses estudos, Chambers (2003) constatou que a teoria democrática deliberativa tem sido aplicada em diferentes áreas de pesquisa – leis públicas, relações internacionais, políticas públicas, pesquisa empírica e política de identidade –, com destaque para a área de políticas públicas. Nesse caso, o principal objetivo tem sido o de verificar a concretização da ideia de inclusão dos cidadãos nos debates sobre políticas bem como os aspectos qualitativos da conversação que precede a decisão. A autora observou que a análise, nesses estudos, procura perceber a relação entre deliberação e a formação / mudança de preferências, a moderação do auto-interesse, o empoderamento de marginalizados, a mediação de diferenças, a produção de opinião e política razoável, a possibilidade de consenso. Além dessas perspectivas, alguns estudos investigam a qualidade, substância e racionalidade dos argumentos e razões para defender políticas e leis; examinam e avaliam instituições, fóruns, jurisdições e espaços públicos disponíveis para *accountability* e justificação; verificam as condições históricas, sociais, econômicas e políticas necessárias para uma deliberação saudável bem como opiniões, comportamentos e crenças requeridas dos participantes. Alguns outros estudos realizam uma profunda leitura (ou releitura) de questões fundacionais acerca de direitos, soberania popular e constitucionalismos.

Para Chambers (2003), a maioria dos estudos se situa entre duas abordagens: uma procedimental, que se concentra nos desenhos de cenários nos quais se escolhe e desenvolve políticas ou uma segunda, que foca o modelo deliberativo para geração de resultados substantivos de políticas públicas. Há, ainda, abordagens mais gerais, que visam a investigar modelos de análise política e resolução de disputas. De modo geral, a autora identifica que diversas dessas iniciativas institucionais mostram-se mais sofisticadas, inovadoras e sensíveis a questões como inclusão de grupos marginalizados ou setores considerados silenciosos. Além disso, considera que essas inovações apresentam quatro metas principais: aumentar a

legitimidade através da *accountability* e participação; encorajar a perspectiva do espírito público em questões de políticas por meio da cooperação; promover respeito mútuo entre as partes por meio da inclusão e civilidade; aumentar a qualidade das decisões e opiniões através de um debate substantivo e informado.

As iniciativas estudadas por Chambers (2003) acompanham o desenvolvimento teórico da democracia deliberativa que, ao mesmo tempo em que verificam a aplicabilidade das reivindicações e suposições da teoria, produzem informações e conhecimento que servem para refinar a própria teoria. Ela conclui que a teoria da democracia deliberativa tem muitas reivindicações e suposições, particularmente sobre preferências e formação de opiniões, e há uma variedade de instituições, contextos, jurisdições e condições que adotam procedimentos deliberativos, o que indica amplas possibilidades metodológicas e de resultados.

Também Habermas (2005) analisa diversos estudos acerca de experimentos deliberativos e verifica que todos eles têm em comum a constatação de que as práticas deliberativas requerem um instrumento de medida avaliativa de dados ou um desenho experimental para a construção de dados impregnados de valores. Essa avaliação decorre de alguma noção de racionalidade prática ou comunicativa, que joga um papel significativo na estruturação do desenho, ou seja, o autor constata que o desenho dos experimentos tem relação direta e varia conforme as teorias que os sustentam e mobilizam as capacidades diferenciadas dos participantes.

A literatura sobre experiências internacionais específicas é bastante vasta e alguns resultados merecem ser destacados. Um desses estudos, realizado por Fischer (2000), observou a vinculação entre democracia deliberativa e políticas públicas em um contexto de crise de legitimidade decorrente da expansão da autoridade profissional na solução de problemas públicos e do aumento do poder discricionário dos órgãos de governo na decisão dessas políticas. Ao considerar que as políticas públicas envolvem ações políticas, a solução para legitimar o “político” na administração pública estaria no engajamento político dos cidadãos nas deliberações. Isso seria possível por meio de metodologias que aproximam deliberação pública e cidadania, que inspirem confiança nos cidadãos de que as decisões tomadas são de interesse público bem como legitimam as decisões tomadas por funcionários públicos. Além disso, Fischer considera que o ambiente de incertezas que circunda a ciência – mais que a ciência, também permeia toda a sociedade – teria seus efeitos reduzidos na produção de decisões que derivassem de práticas que têm como base a participação e a deliberação.

Outro estudo, realizado por Fung (2000) e tendo como referência algumas experiências desenvolvidas nos EUA que associavam participação e deliberação em estruturas que articulam o Estado e a sociedade, destacou as seguintes constatações: 1) o desenho institucional⁸¹ destes arranjos tem relevância prática e não só teórica; 2) a participação é mais aprofundada, mas envolve pequena quantidade de cidadãos; 3) criaram-se níveis de compromisso maiores que os dos arranjos burocráticos e acordos isolados existentes anteriormente; 4) a deliberação melhorou a qualidade da ação pública quando houve capacitação e apoio à deliberação; 5) há maior flexibilidade institucional, sendo esta um problema quando as mudanças são feitas de forma unilateral; 6) é essencial que haja vontade política da autoridade administrativa no sentido de assegurar a deliberação compartilhada com os cidadãos.

Posteriormente, ao ampliarem o estudo anterior, Fung e Wright (2003) analisaram experiências que associavam participação e deliberação desenvolvidas no Brasil, Índia, EUA e Reino Unido e identificaram similaridades nos princípios motivacionais e nas características de seu desenho institucional, com destaque para: 1) o uso de compromissos normativos de práticas e valores de comunicação, justificação pública e deliberação em questões concretas e em organizações e práticas deliberativas específicas; 2) a importância da vida cívica e das ONGs para o vigor da democracia e a reorganização do Estado, ambos estabelecendo um círculo virtuoso de engajamento; 3) ampla colaboração para descobrir e imaginar instituições democráticas que sejam mais participativas e efetivas que a representação política e a administração burocrática.

O estudo de Fung e Wright (2003) destaca a colaboração entre atores sociais e políticos nas instituições deliberativas e os autores concluem que tal colaboração pode ter três origens: 1) organizações adversárias locais que propõem a criação de instituições colaborativas, 2) partidos políticos cujos líderes consideram a participação colaborativa um bem político e uma boa política, e 3) amplos movimentos sociais com repercussões nacionais, que ultrapassem os pequenos grupos de interesse.

Diversos outros estudos também identificam a importância da vida associativa e da colaboração entre atores sociais e políticos como aspectos relevantes para a criação e o funcionamento efetivo de instituições que articulam participação e deliberação. Um deles,

⁸¹ Desenho institucional refere-se à “criação de uma forma acionável para promover resultados estimados num contexto particular” (GOODIN, 2005, p.31) e pode relacionar-se ao desenho de políticas, de mecanismos ou de sistemas como um todo.

realizado por Fisher (2000), focou em experiências de participação deliberativa na política ambiental que envolveu administradores públicos e cidadãos em diálogos públicos contínuos e interativos acerca das políticas públicas. O autor conclui pela importância dos administradores públicos para a organização e gestão dos processos deliberativos, pela relevância do fator “tempo” para que haja efetiva interação entre os atores e para que as deliberações sejam produtoras, assim como pela importância do papel do conhecimento científico e especializado na deliberação.

As experiências que articulam participação e deliberação em nível local, estudadas por Selee e Santin (2006), evidenciaram o efetivo envolvimento dos cidadãos, principalmente de setores mais marginalizados, inclusive aproveitando formas de participação pré-existent na sociedade e sua influência, por meio de canais institucionais específicos, no desenho das políticas públicas, assim como a introdução de mecanismos de prestação de contas dos representantes aos cidadãos acerca das suas atividades e responsabilidades. Os autores classificaram as iniciativas como “de alta intensidade” – em que cidadãos influem nas decisões e monitoram resultados – e “de baixa intensidade” – em que cidadãos opinam e se relacionam diretamente com os funcionários.

Outro estudo, produzido por Hajer e Wagenaar (2003), focou arranjos existentes no interior do Estado baseados no incremento da participação da sociedade na busca de soluções para problemas públicos por meio da cooperação entre ambos. Para eles, esses novos espaços possibilitaram o envolvimento de novos atores e a introdução de novos temas na agenda das políticas públicas, alterando a própria natureza da política e o processo de sua elaboração.

Já o estudo desenvolvido por Cohen e Rogers (2003) visou verificar se a deliberação ajuda a neutralizar ou disciplinar o poder. Eles estudaram casos em que o governo era exercido por partidos de esquerda, com ampla base social e programas de mobilização e incentivo à participação de pobres e despossuídos. Nesses casos, encontraram alguma evidência de que o programa do partido que controla o poder é relevante para os resultados, alterando a balança do poder a favor dos cidadãos pobres e a direção das despesas públicas. Também encontraram evidências da importância do apoio das organizações políticas e dos movimentos sociais às iniciativas implantadas por esses partidos no poder.

Há, ainda, um conjunto de estudos que destaca a importância da imaginação e da criatividade institucional para a efetivação dos princípios deliberativos e, nesse sentido, aproximam princípios e instituições que elaboram políticas públicas, tendo como foco o formato ou desenho dessas instituições. Para Hajer (2003), a elaboração da política pública é um *domínio público* em que se delibera sobre ações futuras e relações entre governo e

sociedade, constituindo-se, portanto, como um estágio da articulação do conflito político. O estudo que realizou acerca da experiência de práticas interativas de elaboração de políticas na área ambiental, que denominou de “diálogo político”, indica que as novas práticas políticas participativas não tratam apenas de encontrar soluções para os problemas ou gerar legitimidade das decisões, mas também de encontrar formatos que gerem reflexão e confiança entre atores mutuamente interdependentes. Nesse sentido, destaca a importância de se compreender o processo de interação na prática de elaboração da política pública, as regras e estruturas que são relevantes na produção do discurso, os constrangimentos colocados à deliberação, a existência de comunidade epistêmica, as resistências institucionais e como esse processo contribui na constituição de valores e identidades e na produção dos discursos.

No que diz respeito ao desenho institucional especificamente, Fung e Wright (2003) classificaram-no em três tipos: 1) Devolução: o Estado se reorganiza e transfere a autoridade da decisão pública – poder de decisão – para as unidades deliberativas locais, que são autônomas; 2) Supervisão e coordenação centralizadas: há uma descentralização coordenada pelo Estado, em que as unidades locais mantêm ligações formais de responsabilidade, distribuição de recursos e comunicação com as autoridades centrais; 3) Centrado no Estado / não voluntário: o Estado gera e utiliza novas instituições para apoiar e guiar os esforços de resolver problemas de forma descentrada, democrática e deliberativa de forma permanente. Em todos os tipos, o poder dos grupos em implementar as suas decisões vem da autorização do Estado. Ainda encontraram que algumas condições pré-existentes parecem ser relevantes para facilitar (ou não) o funcionamento dessas instituições, diferentes recursos como educação, níveis de especialização, *status*, apoio numérico, mas a principal condição é a igualdade de poder para a decisão entre os participantes.

Os autores também relacionam três características que podem fazer os resultados serem mais equânimes: os experimentos visam a distribuir bens a pessoas em desvantagem; os indivíduos em desvantagem e que serão sujeitos às decisões participam dos processos deliberativos; os grupos tomam decisões com base em regras de deliberação (e não comandos hierárquicos, barganha, de mercado ou agregação de voto).

Também Fung (2004) conclui pela relevância do desenho institucional ao estudar o que ele chamou de minipúblicos : as esferas públicas que se avizinham das instituições democráticas, que têm formas variadas e que contribuem não só para a legitimidade das decisões democráticas, mas também para a educação política, o controle popular (ou *accountability* pública), justiça social, governança efetiva e mobilização popular. O autor classificou os minipúblicos em quatro tipos: a) os fóruns educativos, que criam condições

ideais de deliberação e propiciam aperfeiçoar a qualidade da opinião; b) os conselhos consultivos participativos, que visam a alinhar as políticas públicas às expectativas da sociedade; c) os minipúblicos de cooperação para solução de problemas, que vinculam contínua e simbioticamente o Estado e a esfera pública na busca de soluções para problemas coletivos; d) minipúblicos de governança democrática participativa, que incorporam os cidadãos na determinação das agendas da política.

No que se refere explicitamente ao papel do desenho institucional desses minipúblicos para que revigorem o projeto democrático, dando maior qualidade à participação e à deliberação, Fung (2004) chama atenção para os seguintes aspectos: quem participa e como se dá seu recrutamento, o tema e o escopo da deliberação, a organização do processo deliberativo em si mesmo, a frequência da interação, a relevância dos temas em deliberação, a influência das deliberações nas decisões públicas e o exercício da *accountability* ou controle público da ação. As variações no desenho gerariam resultados diferentes quanto à quantidade e tipo da participação, à qualidade da deliberação, à quantidade, conteúdo e fluxo de informações disponíveis, ao controle público, à pertinência e aos resultados das políticas e à mobilização popular.

Ao estudar o processo deliberativo que ocorre no interior do Congresso americano, Goodin (2005) observou que partes da tarefa deliberativa podem ser assumidas por diferentes subconjuntos do grande grupo e as deliberações destas subunidades (que ele chamou de deliberações delegadas) servem como referência e introdução para o grande grupo, que detém a responsabilidade deliberativa. O autor verificou que nesse sistema de deliberação delegada os procedimentos e padrões deliberativos das subunidades são diferentes assim como os comportamentos dos agentes em cada parte do processo de deliberação. Nos comitês, refinam-se as propostas e o debate, o trabalho é mais criativo e cooperativo e é possível reconsiderarem-se ações e decisões, sendo que a principal virtude deliberativa é a autenticidade. Já nas assembleias, não se espera mais alterar a posição uns dos outros e as propostas são deliberadas de modo afirmativo ou negativo, sendo que a principal virtude deliberativa é a justificação racional. Enfim, Goodin constatou que a variação no desenho institucional produziu resultados diferenciados no interior do próprio processo deliberativo.

Alguns outros estudos identificam a inter-relação entre os fatores institucional e contextual, como o estudo de Selee e Santin (2006), que destaca a importância da existência de estruturas institucionais, tradição política e nível de autoridade para que se possam criar formas de participação de “alta intensidade” e deliberação cidadã. Eles constataram que muitas experiências que associam participação e deliberação findam por estarem fragilmente

institucionalizadas ou aquelas que se institucionalizam facilmente se burocratizam ou são colocadas em lugar marginal nos processos de tomada de decisões ou, ainda, são corrompidas pelo partido político dominante e utilizadas para consolidar seu poder sobre organizações civis.

Ao examinar como a polarização de grupos influencia processos deliberativos e a esfera pública, Sustain (2003) identifica que as pré-condições ideais enfatizadas pela literatura da democracia deliberativa – igualdade política, ausência de comportamento estratégico, informação completa – e a meta de alcançar entendimento são muito raras no mundo real. Em seu estudo, conclui que o desenho institucional é bastante relevante para a deliberação e que o valor da deliberação enquanto um fenômeno social depende muito do contexto social – da natureza do processo e da natureza dos participantes.

A partir de seu estudo sobre as possibilidades empíricas da democracia deliberativa, Rosenberg (2005) observou que as desigualdades nas capacidades dos indivíduos em participar, mesmo sob condições de igualdade formal, podem ser superadas por meio de desenhos institucionais que considerem essas diferenças e limitações dos participantes. Esses desenhos contribuiriam para desenvolver habilidades e competências individuais que possibilitariam ampliar a sua racionalidade e, com isso, obterem-se resultados mais justos e razoáveis. Também observou a importância da subjetividade dos participantes da deliberação assim como das relações que se estabelecem entre eles.

Os estudos de Bächtiger, Spörndli, Steenbergen e Steiner (2005) acerca de instituições legislativas do sistema político tradicional identificaram cinco fatores contextuais favoráveis à deliberação: tipo de sistema (competitivo ou consensual), sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), local da deliberação (câmara alta ou câmara baixa), tipo de arena (pública ou não pública) e tipo de tema (de alta ou baixa polarização). Este último fator indica que questões menos polarizadas possibilitam mais interação cooperativa entre os atores e, mesmo aqueles que têm posição mais polarizada, são retoricamente constrangidos, o que tende a produzir decisão mais consensual.

Os autores desenvolveram o Índice de Qualidade do Discurso como medida para a deliberação política, utilizando-se dos seguintes indicadores: participação na deliberação (possibilidade de vocalização ou não), justificação das afirmações (se o ator apenas apresenta a demanda ou se ele justifica sua posição) e a validade das reivindicações (se o conteúdo da justificação trata do bem comum ou de um pequeno grupo), respeito (pelos grupos que demandam, pelas demandas em si, pelos contra-argumentos) e política construtiva (se os

interlocutores permanecem em suas posições ou se eles submetem alternativas ou mediam propostas em direção ao consenso).

Bächtiger, Spörndli, Steenbergen e Steiner (2005) observaram que fatores contextuais importam para a qualidade da deliberação política e o respeito é o mais sensível dos atributos, variando significativamente quanto aos fatores que testaram (tipo de instituição, tipo de regime, tipo de câmara, publicidade e polarização). Os debates públicos apresentam mais justificação assim como conteúdo relacionado ao bem comum, e a combinação de condições contextuais favoráveis produz debates que se aproximam do discurso ideal, com os atores sendo altamente respeitosos, reflexivos, abertos, razoáveis e construtivos. Por outro lado, a dimensão da política construtiva foi a mais resistente à variação institucional. Os autores concluem que se a meta é a deliberação respeitosa que possibilite a troca argumentativa, então as relações entre os atores não devem ser tão competitivas, eles não devem ter mandatos interrompidos, os corpos deliberativos devem ser pequenos, explicitamente engrenados em discussões racionais e reflexões e os atores devem ter a oportunidade de se encontrar em segredo.

Quanto à dimensão dos resultados, os autores encontraram que as decisões unânimes ou quase unânimes são tipicamente associadas com altos níveis de discurso nos debates precedentes, ou seja, mais que polarizar, a qualidade do discurso ajudou os diferentes lados a encontrarem uma solução comum aceitável para a questão, o que confirma os que advogam que os processos deliberativos produzem mais resultados consensuais. Quanto à dimensão substantiva dos resultados das políticas, encontraram fortes indícios de que interesses e poder não são facilmente contrariados pela deliberação, uma vez que nenhuma das medidas de qualidade do discurso apresentou efeito estatisticamente relevante nos resultados substantivos. A qualidade do discurso só foi relevante em situações do tipo “beco sem saída” e, mesmo nestas, somente o conteúdo e o nível de justificação apresentaram algum efeito, mas reduzido.

O estudo realizado por Chambers (2005) focou no princípio da publicidade e o seu efeito sobre os locutores e as razões, os argumentos e as propostas que eles apresentam em processos deliberativos. A autora denominou de *dimensão socrática* aquela que se refere à qualidade do debate e ao padrão do uso da razão pública, mais provável de ser observada em deliberações que ocorrem em espaços privados ou fechados à observação, e de *dimensão democrática* a que se refere à natureza pública do uso da razão de modo que se aproxime do que é considerado ser o interesse comum, dimensão mais presente onde ocorrem deliberações públicas. Identificou a existência de um terceiro tipo de razão, para além da pública e da privada, que denominou de “plebiscitária”, em que o interlocutor apela para o que ele pensa

que são valores comuns ou públicos. Ela, então, observa que há uma variação do predomínio dos elementos democrático e socrático da razão, na medida em que há alteração no nível da publicidade: à maior publicidade corresponde o predomínio de razões plebiscitárias sobre as públicas e em condições de menor publicidade há o predomínio de razões privadas. A autora chama atenção, portanto, para a verificação das circunstâncias que ameaçam o elemento socrático da deliberação realizada em grandes audiências públicas e àquelas que ameaçam a dimensão democrática das deliberações realizadas em sessões mais reservadas ou comitês.

Também Cohen e Rogers (2003), atentos ao contexto que envolve o processo deliberativo e às condições que podem estimular ou não a deliberação, observaram que a razão é uma capacidade adquirida e distribuída desigualmente e que a deliberação, por meio da razão, cria novas formas de poder também distribuído desigualmente, como o poder da retórica, da agilidade verbal, e que, sob condições substancialmente desiguais de poder, o requerimento para apresentar razões é improvável para limitar ou neutralizar o poder, pois quem tem poder suficiente para alcançar seus objetivos sem deliberar assim o fará. Enfim, os autores destacam que a deliberação sem atenção às desigualdades de poder impõe mais subordinação aos grupos que mais despendem energia no processo deliberativo e que têm mais custos para participar. Para eles, a cooperação entre agentes que têm poderes muito desiguais só é possível em condições de incerteza, pois esta mina as diferenças de poder e leva os mais poderosos a aceitarem a deliberação como meio de decisão. É a incerteza, portanto, e não a deliberação, que neutraliza o poder.

A análise de Papadopoulos e Warin (2007) sobre inovações deliberativas praticadas na Suíça, França e Dinamarca para a formulação e implementação de políticas foi realizada a partir de quatro dimensões, que envolvem aspectos da interação entre os atores, do desenho institucional e do contexto que circunda a deliberação. São elas: abertura e acesso, qualidade da deliberação, eficiência e efetividade (legitimidade dos resultados) e inserção no espaço público (transparência e *accountability*). A primeira dimensão diz respeito à legitimidade do *input* e está relacionada ao fato de que há variações no padrão de participação e de interação decorrente dos recursos disponíveis pelos participantes, na intenção de estabelecer trocas deliberativas em espaços públicos e no exercício da representação.

A segunda dimensão, qualidade da deliberação, trata da diferença no modo como se alcança consensos ou acordos, ou seja, se prevalece a deliberação ou a barganha e em que fase do ciclo da produção de políticas existe deliberação, assim como o nível de politização das decisões e questões redistributivas. A terceira dimensão – eficiência e efetividade – está relacionada aos resultados dos procedimentos participativos e deliberativos, sendo que a

eficiência diz respeito à relação entre os custos e os benefícios da participação e a efetividade está relacionada ao apoio da população aos resultados esperados nos procedimentos, seja para seu público interno, seja para o externo. A quarta dimensão – publicidade e *accountability* – está relacionada à institucionalização de procedimentos participativos que sejam transparentes e de estrutura não seletiva, assim como à ideia de que esses fóruns devem estar sujeitos à autorização prévia e agir sobre a sombra de um controle posterior.

Muitos, também, têm sido os estudiosos a investigarem as inovações institucionais brasileiras que associam participação e deliberação e que têm sido desenvolvidas nos três níveis de governo desde o início da década de 1990. Como uma das primeiras a estudar os espaços de participação e deliberação brasileiros de modo geral, Souza (1999; 2002; 2004; 2005) destaca a associação entre o processo de municipalização instituído pela Constituição de 1988 com a implantação de inovações institucionais nas diversas áreas de políticas públicas. Chama atenção para o contexto diverso – socioeconômico, político, capacidade de gestão e projeto político dos governos – em que essas instituições têm sido criadas e os possíveis impactos dele decorrentes. Destaca o papel indutor do governo federal no processo de criação dos fóruns de participação, concluindo que, ainda que possa ser identificada uma forte inovação institucional no Brasil, as mudanças no nível local não têm sido produtos do amadurecimento das suas forças sociais e políticas, mas impulsionadas por atores externos, o que pode comprometer a sustentabilidade dessas novas instituições.

Os estudos de Dagnino (2002) sobre os espaços públicos existentes no interior do Estado brasileiro identificaram certa tensão e conflito nas relações entre este e a sociedade, cujo grau variava conforme compartilhassem (ou não) um mesmo projeto político e conforme persistia uma estrutura mais autoritária no Estado. Também encontrou resistência por parte do Poder Executivo em partilhar seu poder de decisão com instituições deliberativas, levando-as a ter um papel restrito e limitado, seja tornando-os órgãos consultivos, seja burocratizando o processo deliberativo ou tornando-o mais técnico. Encontrou inúmeras dificuldades para a operacionalização dos espaços públicos estudados, que iam desde aspectos materiais, como a existência de uma mínima infra-estrutura de apoio ao seu funcionamento, até aspectos imateriais, como a disposição para o respeito ao outro e para a construção do interesse público. Seus estudos também demonstraram a importância da existência de indivíduos, no interior da estrutura do Estado, pessoalmente comprometidos com projetos participativos. Os

principais riscos que observou foram a cooptação⁸² da sociedade civil pelo Estado e a decorrente perda de autonomia, de serem organizações mais técnicas e menos políticas e da sua subordinação aos propósitos do governo.

A autora também observou a importância dos formatos institucionais, que expressam os resultados da correlação de forças tanto no seu desenho original quanto na sua operacionalização e dinâmica de funcionamento. Sua variação caracteriza a própria variação nos espaços públicos, como os orçamentos participativos, conselhos e fóruns. Dagnino (2002) avalia como positivo o impacto democratizante dos espaços públicos, que têm potencial para o aprendizado do reconhecimento do outro como sujeito portador de direitos, para legitimar o conflito como dimensão constitutiva da democracia, para questionar o monopólio estatal sobre a definição do que é público, para consolidar a capacidade propositiva dos movimentos sociais. Além disso, considera que eles têm sido canais de expressão e defesa de reivindicações (publicização e legitimação) de direitos dos excluídos de cidadania, ou seja, politizam a participação.

Tendo como referência o orçamento participativo de Porto Alegre, Abers (2003) constatou que o sucesso das instituições participativas depende de um processo dual de construir compromisso envolvendo atores do Estado (políticos e burocratas) e pessoas comuns dispostas a apoiar as experiências. Esse apoio é relevante em função da resistência às mudanças por parte de diferentes grupos (burocracia, mídia, grupos econômicos), além de problemas práticos relacionados aos recursos que são utilizados para implementação da experiência e para a efetivação das decisões. A autora também associou o sucesso da experiência ao fato de que ela articula interesses e deliberação: os participantes são motivados por seus interesses em encontrar soluções para problemas reais por meio de processos deliberativos.

Mais recentemente, a autora desenvolveu, em conjunto com Keck, um estudo sobre os comitês de bacias hidrográficas em que identificaram variações significativas na relação entre Estado e sociedade civil. Há casos em que o uso manipulativo do poder e dos recursos estatais comprometeram a credibilidade dos comitês, mas há relações mais complexas, em que as instituições do Estado são mais fracas assim como seu poder de agenda, o que faz com que

⁸² Por cooptação entende-se as estratégias de absorção de novos atores na liderança ou na estrutura de determinação das políticas de uma instituição, visando a evitar ameaças à sua estabilidade ou existência. A cooptação pode ser formal ou informal e pode envolver ou não o compartilhamento real de poder e de autoridade (SELZNICK apud FACHIN e MENDONÇA, 2003). Para Wampler (2007), um dos sinais da existência de cooptação é quando líderes das organizações da sociedade civil modificam suas próprias preferências de políticas para estarem mais próximas àquelas da agenda governamental.

grupos da sociedade civil ou alianças entre atores da sociedade civil e atores estatais levem o Estado a agir, inclusive capacitando-o e equipando-o para implementar políticas. Nesses casos, destacam a importância das conexões e práticas acumuladas pelas agências estatais e da existência de ativistas no interior do Estado que compartilham metas e coordenam ações com outros ativistas da sociedade civil (ABERS E KECK, 2009).

Ao estudar espaços de participação social no Brasil, Avritzer (2002) identificou, nos conselhos de políticas e nos orçamentos participativos existentes e promovidos no interior do Estado, processos de institucionalização que utilizam práticas presentes na dinâmica dos movimentos sociais e a existência de elementos institucionais e societários, ou seja, eles possibilitam a articulação das duas racionalidades identificadas por Habermas – a administrativa ou estratégica e a comunicativa. O autor denominou esses desenhos institucionais de “públicos participativos” e, em estudo posterior realizado com Wampler, identificaram o que chamaram de “elos fundamentais” entre atores da sociedade civil, coalizões de governo e instituições, em que a sociedade civil se mobiliza para a expansão de instituições que alteram as relações tradicionais entre Estado e sociedade e que possibilitaram a construção dos *públicos participativos* (WAMPLER E AVRITZER, 2004).

Ao estudarem a representação da sociedade civil em conselhos e orçamentos participativos, Acharya, Lavallo e Houtzager (2004) concluíram que o desenho institucional é fator relevante, uma vez que influencia o tipo de pessoa que participa – coordenadores de organizações ou pessoas individualmente –, o tipo de representante – se de base territorial ou não – e o escopo da decisão – sobre uma única área de política ou sobre várias. Os autores também encontraram uma relação positiva entre fóruns que reúnem apenas atores da sociedade civil e os conselhos de políticas, uma vez que significativo número de atores participa de ambos; resultado previsível, já que a composição desses conselhos é constituída por representantes de organizações da sociedade civil.

Ao estudarem as formas ampliadas de participação política da população em processos de tomada de decisão sobre distribuição de bens públicos, políticas públicas, prioridades orçamentárias, sejam elas consultivas ou deliberativas, Avritzer e Pereira (2005) identificaram a inovação em sua composição mista, com atores estatais e atores sociais, o que os levou a denominá-las de “instituições híbridas”.

Ao rever os estudos produzidos até então sobre o que denomina de “fóruns participativos”, Cortes (2005) identificou um conjunto de autores céticos quanto ao seu potencial democratizante, pois a natureza da vida cívica e da sociedade civil, o desenho institucional dos fóruns e o ambiente econômico e político faziam com que não houvesse

acesso universal dos cidadãos à participação e com que atores com maior recurso de poder controlassem os fóruns. Outro conjunto de estudiosos, mais otimistas, considerava que os fóruns democratizavam a gestão, incorporando novos interesses e atores até então excluídos dos processos de decisão sobre políticas públicas, e aperfeiçoavam os modos de participação das democracias representativas por meio de articulação entre participação e representação.

Tendo como referência as formulações de Hirschman sobre as formas de influência – saída ou voz –, a autora considera que os fóruns participativos atraem participantes que são usuários ou beneficiários de bens e serviços públicos ou os produtores desses bens e serviços financiados com recursos do Estado. Para eles, a possibilidade de “saída” existe, mas é improvável, pois consumidores desses serviços e bens não têm possibilidade de adquiri-los no mercado enquanto os produtores não sobreviveriam sem os recursos públicos que financiam seus serviços e produtos. Assim, os fóruns participativos possibilitam o exercício da “voz” pelos “consumidores” e “produtores” de bens e serviços públicos e isso pode tanto oferecer aos governos informações valiosas quanto gerar influência na área de política pública ou na gestão municipal.

Já Lubambo e Coêlho (2005) destacam a importância do formato institucional para a produção de sinergia entre Estado e sociedade e para o fomento da participação cívica. Ressaltam ainda que há um elemento importante também a ser considerado, qual seja, a herança histórica que permeia as instituições e orienta os comportamentos. Assim, mesmo que instituições sejam formatadas para estimular a participação, leva-se tempo para sua consolidação e supõe-se haver alguns pré-requisitos para seu funcionamento e consolidação.

Os estudos de Wampler (2007; 2007a) sobre diferentes orçamentos participativos constataram que a interação entre a disposição dos governantes em delegar autoridade e a disposição das organizações da sociedade civil em engajarem-se em contenciosos políticos é o que melhor explica os resultados positivos das instituições participativas. No entanto, o desenho institucional e o tempo de implementação também são fatores relevantes, pois as regras conformam as estratégias dos atores políticos ao estabelecerem parâmetros para a ação e a existência por maior período de tempo permite o amadurecimento da experiência e mesmo sua institucionalização.

Com o objetivo de verificar as condições institucionais (do próprio fórum e do sistema político) e a lógica e os valores que motivam os atores a participar nas instituições participativas e que interferem em possíveis resultados distributivos (relação entre participação e desenvolvimento), Coelho e Favareto (2007) identificaram que os grupos menos favorecidos não conseguem constituir-se enquanto atores coletivos capazes de

representá-los e expressar suas demandas e que há diferenças significativas nas forças sociais que trabalharam para constituir os fóruns. A composição dos fóruns, quando privilegia o governo, produz um viés mais técnico e, quando privilegia a sociedade civil, leva à secundarização do fórum pelo poder público municipal e, ainda, os processos de seleção mobilizam atores previamente existentes e não inclui novos atores. Também observaram que o tipo de tema em debate é um fator relevante, pois assuntos de natureza mais técnica e a preocupação em se agilizar discussões para se tomar decisões dificultam a participação da sociedade civil nas discussões e a conexão entre suas demandas e os debates, o que influi na decisão quanto a vantagens da participação naquele espaço. Eles concluem que o desenho dos fóruns, a dinâmica de discussão e de decisão determina quem participa e como participa.

Os estudos sobre instituições participativas realizados por Avritzer (2008; 2009) focam-se na organização da participação social, na relação do Estado com a instituição de participação e nas exigências legais para sua implantação e funcionamento. Identificou três tipos de desenho institucional: mais participativos, como os orçamentos participativos; mais interativos e com partilha de poder, como os conselhos de políticas; e de ratificação, como os planos diretores municipais. Os desenhos mais participativos são os que mais dependem do sistema político e os mais democratizantes; os desenhos de interação dependem menos do sistema político e mais da organização da sociedade civil que pode, inclusive, pleitear sanções no caso de descumprimento da lei; os desenhos de ratificação têm efeitos democratizantes baixos, mas também dependem muito menos do sistema político e da organização da sociedade por conta das sanções previstas em lei. Suas conclusões são no sentido de que apenas o desenho institucional não é suficiente para determinar o surgimento e o êxito dos processos participativos, mas também o tipo de associativismo presente na sociedade, o partido político que conecta sociedade e Estado e a relação entre sociedade política e sociedade civil no desenho institucional, ou seja, chama atenção para a relevância das condições que sustentam a participação.

A variada produção de estudos empíricos realizada nesta última década com o intuito de analisar e avaliar a possibilidade institucional de práticas deliberativas, que foi parcialmente apresentada acima⁸³, tem se utilizado de diferentes bases teóricas para sua análise, o que pode facilmente ser observado quando se verifica os aspectos enfocados, as variáveis utilizadas e os próprios argumentos apresentados pelos autores em suas conclusões.

⁸³ Os resultados de estudos que tratam especificamente de conselhos de políticas serão apresentados no próximo capítulo.

Essas diferentes perspectivas contribuem para o conhecimento dessas instituições em seus diversos aspectos. Mesmo dentre os que se utilizam das premissas e dos pressupostos teóricos deliberativos, observa-se a utilização de diferentes variáveis para a análise, o que já havia sido identificado por Mutz (2008), que enfatiza que a amplitude e a diversidade dos requerimentos da teoria dificultam a investigação empírica e a comparação entre os resultados dos estudos, pois nem sempre se investiga os mesmos elementos deliberativos.

Ainda assim, e de modo geral, percebe-se que alguns fatores têm se mostrado relevantes para a existência e o êxito de instituições deliberativas, em especial no campo da produção de políticas públicas. Essa área parece ter se mostrado bastante sensível a iniciativas deliberativas e ganha destaque ao considerar que os Estados nacionais, desde a década de 1950, têm assumido diretamente a responsabilidade de manter, em algum grau, a proteção social de seus cidadãos como meio de assegurar níveis mínimos de reprodução social. Isso significa que muitas das decisões relacionadas a políticas públicas na verdade tratam de políticas sociais – como saúde, educação, habitação, assistência social – que devem assegurar patamares mínimos (ou mais do que isso, a depender do Estado nacional) de condições para que seus cidadãos tenham uma boa vida, o que envolve questões de justiça social e de justificação, aspectos caros aos teóricos deliberativos. Além disso, é importante lembrar que as decisões nessa área afetam grandes contingentes de pessoas, implicam mobilizar vultosos recursos públicos e, até então, eram tomadas eminentemente pela autoridade administrativa.

Os resultados dos estudos apresentados revelam que duas dimensões de análise têm sido identificadas como relevantes para a criação e a sustentabilidade bem sucedida das iniciativas deliberativas: um primeiro diz respeito às características contextuais (sociais, econômicas, culturais, políticas e históricas) em que opera o Estado e a sociedade, assim como das relações que podem se estabelecer entre eles; um segundo é o próprio desenho das instituições. Na primeira dimensão, algumas variáveis têm se destacado: a capacidade de reordenamento do próprio Estado, no sentido de criar instituições porosas ou mesmo abertas à participação e à deliberação; a origem da instituição (se criada por iniciativa própria ou por indução de agentes externos); a intenção da autoridade administrativa em ampliar as possibilidades institucionais para a participação e a deliberação; a concretização da intenção do governo em partilhar a deliberação com os cidadãos; o papel da burocracia no apoio e/ou desenvolvimento institucional; as características do associativismo e da dinâmica associativa; a percepção da deliberação, por parte dos atores sociais e políticos, como um valor social e político; o tipo de relação existente entre Estado e sociedade; a intenção de cooperação ou colaboração entre Estado e sociedade que possibilite o estabelecimento de possíveis

compromissos entre si na solução dos problemas que afetam a vida social, ainda que possam persistir conflitos latentes ou evidentes entre eles; a herança histórica – política, econômica, social – que pode determinar o tempo necessário e as reais possibilidades para o funcionamento e a consolidação das instituições; a influência de comunidades epistêmicas ou de *policy community*⁸⁴.

A segunda dimensão está relacionada diretamente às características das instituições deliberativas, inclusive com relação à área de política pública à qual estão vinculadas. No caso específico do desenho ou formato institucional, as variáveis podem estar relacionadas ao potencial democrático ou ao potencial deliberativo das instituições. No primeiro caso, estão as regras de composição e de recrutamento dos membros, a frequência da interação, a forma de distribuição de poder internamente, o acesso a informações relevantes, a abertura para novos atores e novos temas, a participação igual na formação de agenda e nos debates e decisões, o controle sobre a ação pública. No segundo caso, encontram-se as regras que estruturam o processo deliberativo (tipo, função e tamanho do grupo envolvido), a capacidade de vocalização dos atores, o tipo de temas sobre os quais se delibera, a capacidade decisória, as formas e os níveis de decisão, o tipo de decisões que gera, o grau de publicidade da deliberação, os tipos de argumentos ou razões utilizados, o tipo de relação que se estabelece entre os participantes, dentre outros aspectos. O elenco dessas variáveis possibilita perceber que os estudos têm procurado apreender a qualidade da deliberação em si e os seus resultados bem como as condições que interferem em ambos.

A guinada deliberativa na teoria democrática tem sua correspondência em diferentes experiências, que articulam a ampliação de espaços de participação com processos deliberativos que antecedem o momento da decisão e/ou do voto. Algumas dessas experimentações têm sido construídas como decorrência de contextos históricos específicos, por iniciativa dos governos ou decorrentes da interação entre eles e a sociedade civil; outras têm sido criadas de modo a simular situações de deliberação que venham a complementar os processos existentes no sistema político formal. No primeiro caso, a teoria não é necessariamente o parâmetro que referencia os atores, mas seu projeto político para a

⁸⁴ O conceito de *policy community* designa comunidades políticas compostas por atores orgânicos de certa área de política, pertencentes ou não ao governo (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, dentre outros) que têm em comum o interesse e a preocupação com as questões e os problemas dessa área, bem como a interação entre si independentemente de algum evento que os mobilize, o que faz com que conheçam as ideias e propostas uns dos outros. Essas comunidades variam no grau de fragmentação e abertura, mas têm em comum o fato de acolherem diferentes idéias e propostas, debatê-las, avaliá-las, descartá-las ou não, alterá-las, aperfeiçoá-las, advogá-las em público (KINGDON, 1995).

sociedade e as condições contextuais favoráveis para implementá-lo. Já no segundo caso, a teoria tem informado as escolhas quanto ao desenho institucional, que visa a testar aspectos teóricos específicos relacionados à deliberação pública.

A revisão da literatura que trata da teoria democrática deliberativa e dos estudos de casos que analisam experimentações que articulam participação e deliberação (reais ou simuladas) possibilita constatar que essa teoria oferece elementos conceituais que podem constituir-se em parâmetros para a análise das diferentes possibilidades institucionais de natureza deliberativa que foram criadas no Estado brasileiro a partir do processo de (re)democratização, como os conselhos instituídos em diferentes áreas de política pública, nos três níveis de governo. Por outro lado, a diversidade de requerimentos normativos que a teoria propugna, apontada por alguns dos autores estudados, é um fator relevante, pois implica a dificuldade de testar a todos em um único estudo, de curto prazo e alcance, o que aponta para a escolha de algumas dimensões consideradas mais relevantes para o objetivo do estudo e para o objeto em foco.

Tendo em vista que os conselhos de assistência social situam-se numa área de política que tem uma trajetória bastante específica no contexto brasileiro, caracterizada por relações patrimoniais e clientelistas entre Estado e sociedade e por submissão e tutela dos seus usuários, que passam a integrar a composição desses novos espaços deliberativos, e considerando que são instituídos com função deliberativa, alguns princípios elencados pela teoria parecem muito significativos para sua análise, como a igualdade deliberativa, a publicidade e a pluralidade. Nesse sentido, tanto as variáveis contextuais quanto as institucionais apresentam-se relevantes para que se verifique se o potencial democrático deliberativo dessas novas instituições se cumpre, tendo em vista o alcance dessas inovações, seja decorrente da capilaridade espacial, da heterogeneidade no desenho institucional e do número e da diversidade de atores que estão envolvidos.

No entanto, antes de verificar o potencial analítico da teoria deliberativa para o estudo dos conselhos de assistência social, faz-se mister recuperar a trajetória da criação desses espaços no interior do Estado brasileiro, especialmente na política de assistência social, tema do próximo capítulo.

4 CONSELHOS DE POLÍTICAS E A ESPECIFICIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Estado brasileiro tem se modificado ao longo de sua história, confirmando a teoria de que as instituições mudam ao longo de sua existência. Algumas de suas reformas corresponderam à profissionalização de suas atividades e funções, como a forma meritória de seleção da burocracia e a criação de órgãos especializados, como o ministério que responde pela política de educação, ocorrida na década de 1930 (NOGUEIRA, 1998; 2005). Outras mudanças procuraram responder às orientações e pressões de órgãos de financiamento internacionais, como foi a reforma administrativa orientada para a redução das atribuições estatais e do seu tamanho levada a cabo mais recentemente, na década de 1990 (BRESSER PEREIRA, 1996; 1997). Há, ainda, aquelas decorrentes de demandas da própria sociedade brasileira, como foi a descentralização político-administrativa e a incorporação da responsabilidade pública pelo cuidado com suas crianças e adolescentes, advinda da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esses processos mostram a capacidade de ação do próprio Estado em adequar sua estrutura e alterar suas funções para corresponder às exigências sociais e políticas que se colocam pelo contexto histórico e, com isso, assegurar sua legitimidade e sua própria continuidade como instituição política. Este capítulo trata de duas significativas mudanças ocorridas na história recente do Estado brasileiro com repercussões nos três níveis de governo: a incorporação de espaços deliberativos quanto às políticas públicas no interior de sua estrutura e a sua responsabilização pela proteção social das pessoas em situação de vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais⁸⁵, sendo que esta última incorporou a criação de diferentes fóruns deliberativos que integram um sistema único de atendimento.

A existência de colegiados como uma forma de aproximação dos governantes com as questões e opiniões que permeiam a sociedade e também fonte de consulta e aconselhamento que antecede suas decisões vem de longa data, inclusive no nosso país. A inovação recente

⁸⁵ Esta é uma conceituação recente na área da assistência social, que considera em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social as “famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (PNAS, 2005).

decorre de duas características que se tornaram dominantes nos colegiados criados após a Constituição de 1988: eles são deliberativos quanto a diferentes áreas de políticas públicas, ou seja, produzem decisões vinculantes que têm repercussões em diversas dimensões da vida privada e do próprio Estado, e têm composição híbrida, com representantes dos governos e de setores organizados da sociedade, o que significa a possibilidade de se estabelecerem novos tipos de relação entre Estado e sociedade. As formas dadas a esses novos espaços deliberativos são as mais diversas: orçamentos participativos, comitês, comissões, conselhos, dentre outras, e as diferenças entre elas vão desde a própria estrutura e organização até os resultados produzidos (CUNHA, 2004; AVRITZER, 2008; 2009; ABERS E KECK, 2009).

No caso dos conselhos de políticas, sua expansão, nos últimos 15 anos, assumiu proporções significativas: só na área da política de saúde e da assistência social, cujos dados mostram ser as que têm maior capilaridade no nível local, existem mais de 11.000 conselhos municipais, o que aponta para o envolvimento de mais de 100.000 pessoas em processos deliberativos acerca dessas duas políticas. Como há diversas outras áreas de política em que a regulação prevê a existência de conselhos - como meio ambiente, educação, criança e adolescente, planejamento urbano -, esses números se multiplicam exponencialmente. Conhecer melhor esta nova institucionalidade e avaliar seu potencial democrático e deliberativo tem mobilizado estudiosos de várias áreas do conhecimento e é, também, o objetivo deste estudo, que se utiliza das formulações da teoria democrática deliberativa para estudar conselhos municipais de assistência social e política, que integra o sistema de proteção social do Brasil.

A responsabilização do Estado pela proteção social a todos os brasileiros que dela necessitarem também é mudança recente, pois até então a proteção pública era restrita e pontual. A tradição, nesta que hoje é uma área de política pública, era de deixar a cargo da sociedade o cuidado e a proteção àquelas pessoas que, por circunstâncias diversas, estivessem fragilizadas e necessitadas de solidariedade social. As diferentes organizações filantrópicas e de caridade, algumas delas com apoio irregular de recursos públicos, é que se propunham a acolher e promover ações voltadas para essas pessoas, grupos e segmentos (BOXER, 2000; 2002; ABREU, 2001). A sociedade e o Estado brasileiros sempre resistiram a institucionalizar o componente da solidariedade coletiva como um dos direitos sociais e como meio de assegurar a cidadania a todos, ampliando o campo da seguridade social⁸⁶. A incorporação

⁸⁶ O termo “seguridade social” é utilizado para designar um conjunto variável de programas e serviços sociais que, no seu conjunto, visam a proteger os cidadãos das consequências econômicas e sociais advindas das ações

dessa função ao Estado brasileiro produziu mudanças institucionais de grandes proporções por envolver os três entes federados, que vão desde a criação de órgãos públicos para a efetivação da política à adequação daqueles que já existiam, à regulação das ações e das atribuições de cada nível de governo, à profissionalização do atendimento, à formação de profissionais especificamente preparados para atuarem na área, à reorientação das relações entre o poder público e as instituições privadas prestadoras de serviços, à revisão da forma de relação entre as organizações que prestam serviços e seus usuários, dentre muitos outros aspectos.

Outra inovação significativa nessa área foi a criação dos conselhos de assistência social nos três níveis de governo. A institucionalização da política, por si só, já representa um desafio significativo, dada a visão negativa que uma grande parte da sociedade tem quanto ao apoio público aos segmentos vulnerabilizados. Quando esse processo procura dar voz e poder deliberativo a segmentos populacionais que tradicionalmente têm sido identificados como não cidadãos, o desafio parece ser amplificado inúmeras vezes. Nesse sentido, à assistência social se coloca um duplo desafio: efetivar-se como política pública e constituir espaços democráticos e deliberativos que incorporam os seus usuários, aspectos que serão mais bem desenvolvidos nas próximas seções deste capítulo.

4.1 Os conselhos na estrutura do Estado

Os colegiados constituídos com o formato de conselhos e com o papel de consulta e assessoria aos governantes têm existido desde a Antiguidade e foram criados por motivações e com objetivos diversos. Na maioria dos casos, reuniam pessoas reconhecidas por suas capacidades e seu conhecimento especializado em áreas consideradas estratégicas, que podiam não só fornecer informações de todo tipo ao governante, como também aconselhá-lo para a tomada de decisões. No período medieval, além desses objetivos, os conselhos foram uma estratégia importante para acomodar e conciliar interesses dos nobres e estamentos burocráticos - como aqueles criados nas cidades de Portugal, entre os séculos XII e XV, prática que foi transplantada para as suas colônias (GOHN, 2000; 2001; GONZÁLES, 2000).

do mercado. O escopo da seguridade difere entre os países conforme as suas especificidades históricas, mas tem ao menos os seguintes elementos: seguro social (ou previdência), assistência médica e auxílios assistenciais. O termo não deve ser confundido com *Welfare State*, Estado de Bem-estar ou Estado Providência, que designam a forma como o Estado intervém nas questões sociais e econômicas, e nem pode ser restringido ao seguro social, que se destina à garantia compulsória, pelo Estado, da substituição da renda nos momentos de perda de trabalho assalariado ou em situações de afastamentos temporários. No Brasil, a seguridade social foi instituída pela Constituição Federal de 1988, que dedica o Capítulo II para normatizá-la. Fazem parte do sistema de seguridade social brasileiro as políticas de previdência, saúde e assistência social (BOSCHETTI, 2003a).

No desenrolar da modernidade, outras experiências de conselhos surgiram e, de modo geral, se estruturaram tendo como referência a condição de igualdade entre seus membros, seja com o intuito da colaboração, como no ideário liberal ou com a intenção da construção de novas relações de poder, como no ideário participativo. Eles podem ser encontrados tanto no âmbito do Estado, como os soviets russos, quanto da sociedade, como os conselhos das empresas ou os comitês de fábrica.

Essas formas colegiadas foram objeto de reflexões de autores das diferentes tradições teóricas. Na perspectiva marxista, os conselhos foram considerados distintos do partido e do sindicato e seriam a melhor alternativa para o desenvolvimento da democracia, seja por conciliarem a função legislativa e a executiva, seja por possibilitarem a representação direta da classe trabalhadora (MARX & ENGELS, 1974). A construção das diferentes posições no interior dessa tradição acompanhou vivamente o desenvolvimento de experiências de conselhos, seja aqueles decorrentes de movimentos revolucionários, como a Comuna de Paris e os conselhos operários ou soviets, seja os relacionados ao local de trabalho, como os conselhos operários ou de fábricas de Turim, Espanha, Berlim, Hungria, Polônia, Iugoslávia, alguns deles expandidos posteriormente para conselhos populares e conselhos de autogestão (GONZÁLEZ, 2000; GOHN, 2000; 2001).

Numa outra perspectiva, Weber (1984), que reconhecia a existência dos conselhos desde a Antiguidade, considerou que as formas colegiadas modernas decorreriam do desenvolvimento do Estado e das relações de dominação do tipo racional-legal e da especialização técnica. Os conselhos seriam meios de controle da dominação monocrática e possibilitariam a divisão do exercício do poder, ou seja, da formação colegiada da vontade, em que a tomada de decisões envolveria a participação de várias pessoas. Também identificou, nas formas colegiadas, um espaço de interação entre burocracia e interesses organizados da sociedade, a primeira com a intenção de obter apoio social para suas decisões, os segundos visando a influenciar essas decisões. No entanto, era cético quanto à extensão dos efeitos desses colegiados, por entender que também eles sucumbiriam ao processo de burocratização.

Dentre os autores pluralistas, Sartori (1994) considera os comitês (formas colegiadas e institucionalizadas de deliberação) como meio de reduzir os custos e os riscos das decisões vinculantes e de assegurar que as minorias tenham melhores condições para se representar. Para ele, os comitês não substituiriam as instâncias de representação do sistema político formal, mas se somariam a elas. Na perspectiva neocorporativa, desenvolvida a partir das

experiências de conselhos tripartites (que envolviam capital, trabalho e Estado) que se estruturaram na Europa pós-guerra, o Estado concedeu *status* público a grupos de interesse concomitantemente à instituição da representação de sujeitos coletivos (GONZÁLEZ, 2000).

No pensamento de matriz republicana, os conselhos podem ser identificados como espaços que propiciam a participação política e a manifestação pública das ideias e opiniões, em que é possível dar-se visibilidade às diferentes razões e argumentações, no qual “se é visto e ouvido por todos”, podendo, inclusive, estruturar uma forma de governo que se sustentasse na participação e na cidadania (ARENDR, 1991; TELLES, 1999). Tendo como referência a teoria da democracia deliberativa, os conselhos são espaços institucionais que possibilitam a expressão de diferentes discursos e posicionamentos sobre questões que são de interesse público, o debate público sobre elas e sobre os possíveis encaminhamentos para suas soluções assim como a produção de acordos e decisões sobre essas soluções, sobre os quais exerce algum nível de controle, tendo como participantes os representantes daqueles que estarão sujeitos às decisões. Eles são, portanto, espaços de expressão do conflito, de produção de acordos acerca de prioridades e ações em relação às políticas públicas e de controle público sobre a execução dessas ações.

No estado brasileiro, a existência de conselhos como meio de apoio ao exercício do poder político foi estratégia utilizada pelos imperadores a partir de 1822, com a criação do Conselho de Estado, no qual podem ser observadas as mesmas características dos conselhos presentes nas monarquias europeias e que visavam a conciliar interesses das elites políticas e econômicas. Já no século XX, na década de 1920, quando surgiram as primeiras iniciativas de proteção aos trabalhadores envolvidos na produção cafeeira e na atividade ferroviária, a área previdenciária experimentou processos de participação institucionalizada em que representantes dos trabalhadores, eleitos dentre seus pares, compunham os órgãos decisórios das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CORTES, 2002). No entanto, é na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas e quando o Estado brasileiro constrói suas bases técnicas e burocráticas, que são instituídos organismos colegiados que possibilitariam o apoio à tomada de decisões. São criados os conselhos de notáveis, que serviam como órgãos consultivos dos ministros nas respectivas áreas, como o Conselho Nacional de Educação (1930), o Conselho Consultivo de Ensino Comercial (1930), o Conselho Federal do Comércio Exterior (1934), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), o Conselho Nacional de Saúde (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho Nacional de Serviço

Social (1938)⁸⁷ e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944), dentre outros.

Esses conselhos podiam incluir representação corporativa ou de interesses privados, tornando-se meio de expressão controlada e contida dos interesses da sociedade e de acesso ao poder, uma vez que o governo autoritário civil, iniciado em 1937, suprimiu as formas de representação política. Alguns desses conselhos tinham natureza deliberativa, como o Conselho Nacional do Petróleo, se destacavam pelo alcance de importante autonomia decisória (GONZÁLEZ, 2000) e tinham em sua composição alguns representantes dos trabalhadores.

Os governos democráticos que se seguiram mantiveram os conselhos na estrutura do Estado, reforçando suas características de especialização técnica. O período do regime autoritário militar, iniciado em 1964 com Castello Branco, não só manteve como reforçou a estrutura de conselhos, conforme pode ser visto na tabela a seguir. No entanto, esses colegiados tinham uma atuação mais restrita, sob rigoroso controle governamental, e tiveram suprimida a representação dos trabalhadores.

Tabela 1 – Criação de Conselhos e Comissões no Governo Federal brasileiro – 1956 - 1984

Governo	Conselho	Comissões e Comitês
JK	2	-
Janio	-	-
Jango	2	1
Castello Branco	7	3
Costa e Silva	6	4
Médici	6	4
Geisel	5	3
Figueiredo até 3/84	6	12

Fonte: Santos, 1988 apud González, 2000.

Para além desses conselhos de âmbito federal, de natureza consultiva, conhecidos como *conselhos de notáveis* e do qual participavam pessoas com renomado prestígio, seja por seu saber, seja por terem posição política influente em determinada área, havia os *conselhos administrativos*, que podem ser encontrados ainda hoje tanto na administração de serviços públicos como de empresas. No entanto, ainda durante o período autoritário, na década de

⁸⁷ O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) foi criado para ser “um órgão de estudos, consultivo e coordenador, no que se referisse aos problemas de assistência social e serviço social, bem como orientador e fiscalizador das obras públicas destinadas a melhorar a pobreza ou a miséria” (WAHRLICH apud PERISSINOTTO, 2002). Esse órgão era patrocinador de uma política centralizada e controlada pela burocracia estatal.

1970 e início da década de 1980, alguns governos municipais tiveram a iniciativa de criar os chamados *conselhos comunitários* para mediar suas relações com movimentos e organizações populares. Por outro lado, também houve iniciativas geradas pela sociedade civil no mesmo período, com a criação de *conselhos populares* que visavam a estabelecer pressão e negociação com o poder público além do controle sobre recursos e instituições (GOHN, 2001).

Essas iniciativas, que em alguns casos tiveram o intuito de cooptação por parte do poder público e em outros a expressão das demandas populares, correspondem às primeiras experiências em que os setores populares puderam participar de atividades relacionadas à gestão pública e se constituíram no germe do que viriam a ser os conselhos de políticas ou conselhos gestores. Eles já evidenciavam uma mudança de estratégia e de prática de alguns dos movimentos e organizações populares - que até então se posicionavam *de costas para o Estado* - que passaram a considerar possível a participação institucional e a cooperação com o poder público. O Estado passou a ser visto como arena de expressão de conflitos acerca de interesses contraditórios que perpassam as questões que são consideradas socialmente importantes (CARVALHO, 1995; CORTES, 1998; 2002; RAICHELIS, 1998; GOHN, 2000; 2001; TATAGIBA, 2002).

Esta mudança de atitude de alguns movimentos e organizações sociais ocorreu durante as lutas pela redemocratização, que se intensificaram nos anos 1980 e que possibilitaram encontros entre as diversas redes de movimentos que vinham se estruturando no país e que tinham um objetivo comum: a oposição à ditadura e o restabelecimento do regime democrático. Houve a discussão coletiva sobre a possibilidade de participação nos debates e nas decisões acerca das ações do Estado nas diversas áreas de políticas públicas bem como o controle sobre a execução e os resultados dessas ações. A instalação da Assembleia Constituinte, em 1986, foi precedida e acompanhada por uma intensa mobilização de forças sociais, muitas delas constituindo fóruns e comitês pró-participação popular, com destaque para a “Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte”, que reunia mais de 80 organizações da sociedade civil dentre associações, comitês, fóruns, movimentos e partidos.

Houve, nesse período, uma intensa e extensa campanha para a garantia, no regimento interno da Constituinte, do direito à iniciativa popular de apresentar emendas ao projeto da Constituição, manifesto que colheu mais de 400 mil assinaturas, principalmente em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A proposta foi aceita pela Assembleia Constituinte

e complementada com outros dois mecanismos de participação popular, que foram a possibilidade de apresentar sugestões e de realizar audiências públicas nas subcomissões temáticas (BENEVIDES, 1996). A sociedade civil brasileira prontamente se mobilizou e apresentou 168 emendas, para as quais foram colhidas cerca de 12 milhões de assinaturas, sendo que 60% delas foram aprovadas e constam do texto constitucional. O Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, que atuava de forma descentralizada nos diversos estados da federação, divulgou a “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, manifesto que propunha a criação de mecanismos de participação nos municípios do país (MICHILES, 1989; TEIXEIRA, 2000).

A possibilidade de apresentar sugestões e realizar audiências públicas mobilizou movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais, militantes políticos, dentre outros representantes de organizações da sociedade civil (OSC) e representantes do Estado, para a constituição de fóruns, plenários, encontros temáticos específicos (como os da saúde, da criança e do adolescente, da assistência social). Nesses espaços, se discutiam os fundamentos e se construía estratégias para a formulação de artigos específicos a serem defendidos nas audiências com os congressistas, na expectativa de que tanto a carta constitucional, que fundaria as novas bases da organização social e política do país, quanto sua posterior regulamentação expressassem os interesses e as necessidades dos atores envolvidos nas áreas das políticas e a garantia de novos direitos, especialmente os sociais.

Nesses fóruns, foram discutidos temas que deram oportunidade a minorias e a faixas vulnerabilizadas da população de tornar públicas questões de gênero, raça, etnia, qualidade de vida e outras, envolvendo diversos setores da sociedade e transformando algumas de suas demandas em direitos. Esses fóruns foram possíveis porque houve o que Dagnino (2002a) chama de “encontro de projetos políticos”⁸⁸ comuns, partilhados por pessoas que integravam o Estado e as OSC. Nessas ocasiões, foram sendo tecidas as bases para a institucionalização dessa prática, isto é, a existência de instâncias representativas, de composição mista e plural, que permitiriam a efetiva participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas sociais. Esperava-se, com isso, o fortalecimento da sociedade civil e a

⁸⁸ Dagnino utiliza a concepção de projeto político na perspectiva gramsciana, como “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (2002, p.282).

construção de uma nova relação entre ela e o Estado no intuito de superar as relações autoritárias, clientelistas e burocráticas que predominavam até então⁸⁹.

A área da saúde, que já desenvolvia experiências de participação comunitária desde o final da década de 1970, instituiu, em 1987, o Programa dos Sistemas Unificados Descentralizados de Saúde, que estipulava a participação popular nas comissões interinstitucionais estaduais, reforçava o papel da sociedade civil nas comissões municipais e locais e habilitava as comissões municipais a tomar parte das decisões acerca dos serviços quando houvesse a municipalização⁹⁰. As experiências dessa área serviram como referência para o debate sobre participação nas demais áreas de políticas e para a consolidação da estratégia de introduzir no texto constitucional as diretrizes de participação de representantes de organizações sociais nas políticas públicas.

Como resultado de toda essa mobilização, o primeiro artigo da Constituição de 1988 assegura a participação do “povo” no poder por meio de seus representantes ou diretamente. Artigos que tratam da previdência social (art. 194), da saúde (art. 198), da assistência social (art. 204) e da educação (art. 206), dentre outros, preveem a participação da sociedade na gestão da respectiva política. As leis complementares que regulamentaram esses artigos constitucionais determinaram a criação de conselhos como o mecanismo institucional para dar concretude ao direito constitucional à participação, entendida, assim, como a intervenção efetiva da sociedade na formulação, implementação e controle da política pública. Uma participação institucionalizada, pois é vinculada à estrutura do Estado, que traz como uma importante característica estabelecer uma interação continuada entre atores políticos e sociais, ou seja, uma inovação institucional que reconfigura o próprio Estado e as suas funções, uma vez que as decisões sobre políticas públicas passam a ser compartilhadas entre esses atores.

⁸⁹ Segundo Faleiros (apud RAICHELIS, 1998) as relações entre o Estado e a sociedade, no que se refere à gestão das políticas sociais, se davam por meio da combinação, em graus variados, do autoritarismo – imposição da política de cima para baixo, sem negociações; do clientelismo – concessão pelos que detêm o poder; e do burocratismo – transformação da política em procedimentos administrativos, despolitizando-a e tecnicizando-a.

⁹⁰ Há certo consenso na literatura sobre a primazia da área da saúde quanto à criação de conselhos que reuniam representantes da sociedade e do governo com o objetivo de decidir ações de saúde e controlar sua execução. O Programa Nacional de serviços Básicos de Saúde, implantado em 1979, já previa a participação comunitária, assim como o Programa de Ações Integradas de Saúde, criado em 1984, que previa comissões interinstitucionais nos três níveis de governo, visando à integração das ações públicas e privadas. Em 1981, foi criado o Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (CONASP), de composição mista entre sociedade civil e Estado, que teve como um dos resultados de seu trabalho o Plano de Reorganização da Assistência à Saúde, que previa a participação de diversos segmentos da sociedade na sua implementação, através da constituição de órgãos colegiados mistos nos estados e municípios – as Comissões Interinstitucionais de Saúde (CIS). Além disso, havia os conselhos populares na área da saúde, como as comissões de saúde da Zona Leste (São Paulo), existentes desde a década de 1970.

Também possibilita a alteração nas relações entre ele e a sociedade civil, na expectativa de que, dentre tantos outros resultados, houvesse a democratização da gestão.

Os conselhos de políticas criados a partir de então foram instituídos por leis nos diversos níveis de governo e, portanto, são estruturas político-institucionais permanentes, com previsão legal de suas competências e funções, vinculadas à estrutura administrativa do Estado e que propiciam a participação institucionalizada da sociedade civil (RAICHELLIS, 2000; CUNHA, 2004). Alguns conselhos foram criados com caráter consultivo, servindo apenas como fonte de influência nas decisões dos poderes Executivo e Legislativo, enquanto outros são de natureza deliberativa, sendo espaços efetivos de decisão política acerca da gestão de determinada política pública, o que inclui definir prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, dentre outros aspectos, assim como controlar a ação do Estado decorrente dessas deliberações. Estes conselhos diferem substancialmente daqueles instituídos durante a década de 1930 por terem poder de tomar decisões vinculantes e autonomia na representação, pois os mandatos dos membros não se subordinam ao poder público; pela democratização da composição, que passa a incluir membros de organizações sociais; pela forma como articulam participação e representação; por incorporarem práticas oriundas das organizações sociais (GONZÁLEZ, 2000; CUNHA, 2004; AVRITZER, 2009). Suas decisões tratam da gestão de bens públicos, do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridades (inclusive orçamentárias), da regulação e da normatização das ações de determinada área de política pública e do controle público sobre o Estado (CARVALHO, 2000; PRANKE, 2000; SANTOS, 2000; GOHN, 2001; AVRITZER, 2002).

Os conselhos de política, portanto, foram instituídos a partir dos seguintes princípios: participação – ampliação dos canais de participação política da sociedade; representação – possibilidade de que diferentes concepções (defendidas por atores sociais e estatais) sobre a amplitude e a direção dos direitos de cidadania se expressem; deliberação – as decisões sobre a política pública devem ser precedidas por debates inclusivos e públicos; publicidade – transparência quanto às posições dos atores, aos debates e às decisões que têm efeito vinculante; autonomia – possibilidade de construir as regras de seu funcionamento e os seus critérios de decisão (CUNHA, 2004).

A partir das premissas legais e do processo de indução capitaneado pelo nível federal, com forte sustentação no condicionamento de repasse de recursos públicos aos outros níveis de governo (ARRETCHE, 2002), foram criados e instalados conselhos relacionados à diferentes áreas de políticas públicas (saúde, educação, assistência social, meio ambiente), de

segmentos populacionais (idoso, mulher e criança e adolescente) e temáticos, envolvendo questões específicas como moradia e direitos humanos. Apenas como ilustração da dimensão e alcance que envolveu esse processo, em 1999 existiam 26.859 conselhos municipais (BREMAEKER, 2001), sendo que a principal variação para sua criação podia ser identificada com o número de habitantes: cidades com até 20.000 habitantes possuíam um número médio de quatro conselhos e cidades com mais de 100.000 habitantes tinham uma média de sete conselhos criados. As áreas de políticas que sobressaíam eram a saúde⁹¹, seguida pela assistência social e educação (IBGE, 2001)⁹².

Algumas características são comuns aos diversos conselhos que participam da gestão das políticas públicas, como o hibridismo entre Estado e sociedade civil na sua composição (na maioria das vezes paritária), o pluralismo na representação e, em muitos deles, a natureza deliberativa, sustentada em processos dialógicos e públicos quanto à formulação e controle público⁹³ sobre a política, características que também os distinguem das outras experiências de conselhos já experimentadas no Brasil (TATAGIBA, 2002). É essa função que produz a diferença mais substancial com relação a outros tipos de conselhos, existentes tanto anteriormente quanto posteriormente à Constituição de 1988, pois ela é a tradução da intenção da partilha do poder entre Estado e sociedade civil na gestão da política pública e, por isso, apresenta maior potencial de democratização do Estado. Essa importância já havia sido apontada por Daniel, que afirmava que o “objetivo de uma gestão democrática, envolve

⁹¹ A área da saúde, por seu pioneirismo, tem sido referência importante para estudos sobre conselhos. As pesquisas de Carvalho (1995; 1997) e Ribeiro (1997); Cortes (2002) e Stralen (2006) apontam a evolução da criação de conselhos nessa área e indicam o ritmo de sua criação: em 1993, 40% dos municípios brasileiros possuíam esse tipo de conselho; em 1995, eram 54% dos municípios; em 1996, eram 65%; em 2002 eram 97% dos municípios e 100% em 2006.

⁹² No nível federal, em 2009, verifica-se a existência de 90 conselhos e/ou comitês com características e natureza diferenciadas, desde aqueles com função deliberativa sobre políticas sociais, como o Conselho Nacional de Saúde, o de Meio Ambiente e o do Trabalho, até os conselhos gestores de fundos, como o Comitê Gestor do Fundo Setorial Mineral e do Fundo de Infra-Estrutura (para mais detalhes consultar o portal do governo em http://www.planalto.gov.br/secgeral/frame_juventude.htm).

⁹³ A ideia de controle público tem sido expressa, na literatura brasileira recente, pelo termo *controle social*, inclusive tendo sido amplamente incorporado nos discursos de membros dos governos e de conselheiros e estando largamente presente nos documentos oficiais, não só nessa literatura. Tradicionalmente, as Ciências Sociais utilizam o termo para designar os diferentes processos de influência da sociedade e até do Estado sobre o indivíduo, como meios de coerção e de padronização de condutas e comportamentos. Nessa nova concepção do termo, ele tem sido utilizado para designar "uma moderna relação Estado - sociedade, onde cabe a esta estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele" (CARVALHO, 1995, p.8), invertendo a lógica da concepção anterior, ou seja, agora o controle social é da sociedade sobre o Estado. Wampler define controle social como a “habilidade dos cidadãos de aumentar suas condições de controle sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo” (2003, p.70), reforçando o uso atual do termo. Campos (2007) identifica, nessa perspectiva de controle social, três dimensões: a política, a técnica e a ética.

necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas de consulta” (1994, p.30), prerrogativa que confere a esses espaços um significativo diferencial em relação aos demais.

A trajetória da criação dos conselhos de políticas brasileiros evidencia as capacidades de ação tanto da sociedade civil quanto do Estado e como a interação entre ambos pode gerar mudanças institucionais importantes que se refletem em ambos e nas relações que se estabelecem entre eles. O período constituinte foi propício à mobilização social, que evidenciou a intenção participativa das organizações sociais, que, por sua vez, pressionaram os parlamentares para a introdução do princípio constitucional da participação em geral e em artigos específicos. Assim também foi quando da formulação das Leis Complementares que regularam esse princípio e diretriz nas diferentes áreas de políticas. Por outro lado, o processo de implantação dos conselhos mostrou a capacidade de ação do Estado, especialmente no nível federal, que induziu fortemente a criação dos conselhos nos níveis estadual e municipal.

No que diz respeito à relação entre Estado e sociedade civil, os conselhos apresentam-se como espaços de interlocução entre ambos com potencial para a publicização⁹⁴ de diferentes interesses e discursos, de modo que possam ser confrontados e negociados; ou seja, são espaços para a expressão pública dos conflitos presentes nas relações sociais e para a produção de acordos que se traduzem em decisões vinculantes numa área de política pública. Por essas características, essas inovações institucionais demandam uma postura mais cooperativa por parte dos atores da sociedade civil e estatais, o que não elimina os conflitos, especialmente porque políticas públicas envolvem a distribuição não necessariamente equitativa de recursos socialmente produzidos, mas denota a intenção da construção de novas formas de evidenciá-lo e enfrentá-lo. Os conselhos, portanto, são espaços construídos pela ação, pelo discurso e pela interlocução pública, nos quais se delibera acerca do destino comum. Por outro lado, o próprio campo de atuação dos conselhos – a política pública à qual correspondem – indica o seu limite de ação e o seu potencial para o efetivo compartilhamento do poder.

⁹⁴ Raichelis (1998) denomina de publicização o processo de representação de interesses na cena pública a partir da ideia de Hanna Arendt e Vera Telles de que há espaços públicos onde é possível o aparecimento e a visibilidade.

4.1.1 A avaliação da experiência recente de conselhos de políticas

Ainda que os conselhos de políticas, em sua maioria, tenham sido criados há cerca de 20 anos e, portanto, tenham vida institucional muito recente, a expectativa que geraram quanto à democratização das relações entre Estado e sociedade, assim como quanto à efetiva participação da sociedade na definição das prioridades para as áreas de políticas, despertaram o interesse de estudiosos do campo da democracia, do Estado e das próprias políticas desde o início da implantação dessas inovações institucionais. Os aspectos estudados têm sido os mais variados, como o processo de criação dos conselhos e os fatores que foram determinantes para tal; a análise da sua estrutura ou desenho institucional e os efeitos que geram no seu funcionamento; as dinâmicas decisórias; sua influência na gestão pública; a composição do conselho; o perfil socioeconômico dos conselheiros; as relações entre os segmentos; a participação dos representantes da sociedade civil, em especial dos usuários; o potencial para inclusão política; o processo decisório – quem mais atua, as regras, os temas discutidos e decididos, as formas de deliberação (contestação, debate); o papel de alguns grupos identificados fortemente com a área da política pública; a percepção dos conselheiros quanto às ações que desenvolve; ao acesso à informações e à influência política e cultura cívica, dentre tantos outros aspectos. Essa aproximação tem se dado por meio de análise da literatura, estudos de casos e, mais recentemente, estudos comparados envolvendo maior número de conselhos.

Aqueles estudos que procuram conhecer os processos de constituição dos conselhos e os fatores que foram determinantes para sua criação chamam atenção para a influência de alguns determinantes contextuais: o papel indutor tanto da legislação, que determina a criação dos conselhos, quanto do governo federal, que condiciona o repasse de recursos aos demais entes federados à existência e funcionamento dos conselhos; a intenção política dos governantes em partilhar ou não sua autoridade decisória e, com isso, absorver ou não as novas institucionalidades democráticas; a existência de uma sociedade civil dinâmica⁹⁵ e de uma *policy community* reformista⁹⁶, com agendas propositivas, que se mobilizam para a criação e a efetivação dos conselhos; a tensão decorrente da coexistência entre uma proposta

⁹⁵ Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) chamam atenção para a grande diversidade na dinâmica da sociedade civil, nos padrões associativos e nos tipos de associações, não só entre as regiões, mas no interior de um mesmo município, e eu acrescentaria que entre as diferentes áreas de políticas públicas.

⁹⁶ No caso dos conselhos de políticas brasileiros, Cortes (2002) identifica que a *policy community* que sustentou sua criação é constituída por uma elite de reformadores e lideranças dos movimentos populares e sindicais.

democratizante e uma cultura política autoritária renitente. Esses fatores indicam que a simples determinação jurídica não assegura ou garante o efetivo funcionamento dos conselhos e a produção de deliberação e seus resultados, mesmo quando eles são legalmente criados (CORTES, 1998; LABRA E FIGUEIREDO, 2002; SANTOS JUNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004; LIMA E BITOUN, 2004; AVRITZER E PEREIRA, 2005; STRALEN ET AL, 2006; COELHO, 2007; FARIA, 2007).

Outros estudos tiveram como foco o desenho institucional dos conselhos e da política pública e os seus reflexos no funcionamento desses espaços. Nesse sentido, Cortes (2002a) identifica grande variação no seu modo de funcionamento conforme a trajetória histórica do município, a sua vida política, os grupos de interesse que mobiliza, a natureza das instituições e o nível de governo. As pesquisas que observaram o desenho institucional identificaram que as regras de composição e a forma de escolha dos representantes da sociedade civil e mesmo do governo são fatores relevantes, podendo tanto gerar a organização de novos sujeitos políticos quanto não incorporar determinados grupos de interesses ou setores populares pouco ou não organizados⁹⁷ e mesmo afastar setores que consideram a participação pouco atrativa, como algumas organizações sindicais. Há, ainda, a identificação de uma grande diversidade de segmentos sociais representados (organizações sindicais, patronais, da sociedade civil organizada) e de distorções na representação de usuários (representados por entidades prestadoras de serviços ou por pessoas capazes de “falar a língua das elites”) e de trabalhadores (usualmente técnicos do governo, causando sobre-representação desse segmento), o que pode comprometer a própria ideia de representação (CARVALHO, 1998; LABRA E FIGUEIREDO, 2002; TATAGIBA, 2002; BRAVO E SOUZA, 2004; CUNHA, 2004; GERSHMAN, 2004; SANTOS JUNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004; SANTOS, 2004; BRAVO, 2006; RAICHELIS, 2006; AVRITZER, 2007; CAVALCANTI, 2007; COELHO, 2007; FARIA, 2007).

A forma de escolha dos conselheiros governamentais induz à existência de vínculos frágeis entre eles e seus órgãos de origem, o que gera representação pessoal, pouca sustentação quanto aos compromissos assumidos no conselho e baixa presença nas reuniões. Também se identificam vínculos frágeis dos conselheiros não-governamentais e suas entidades de origem, gerando representantes sem uma base que os sustente. No que se refere à

⁹⁷ Raichelis (2006) lembra que a pobreza é mais do que uma expressão monetária, é “um tipo de relação social que define sociabilidades e lugares do indivíduo na sociedade” (113), cuja contraface é a carência de representação nos espaços públicos.

paridade, estudos apontam que a igualdade numérica não é fator suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório, permanecendo desigualdades, e indicam a importância de câmaras técnicas ou comissões (subdivisões internas dos conselhos) como possibilidades para a redução da assimetria informacional. Além disso, o tipo de atribuições dos conselheiros induz à escolha de representantes que tenham mais do que experiência e engajamento prévio, mas também conhecimentos específicos, o que gera um perfil de conselheiros com características diferenciadas da média da população, com maior escolaridade, renda e engajamento cívico, ocorrendo a substituição da representação dos usuários por setores da classe média (FUKS, PERISSINOTTO E RIBEIRO, 2003; LAVALLE, CASTELO E BICHR, 2004; AVRITZER, 2005; FARIA, 2007).

Outro aspecto estudado diz respeito à estruturação interna e organização do processo de trabalho dos conselheiros. A forma como é constituída a mesa diretora (ou congêneres) e as funções que ela exerce, assim como a forma de escolha do presidente do conselho têm se mostrado fatores relevantes para a produção de resultados em alguns conselhos. Também a existência de comissões internas que possibilitem o aprofundamento dos debates e a formação “em ação” tem sido destacada como elementos institucionais que incidem sobre a produção deliberativa dos conselhos (AVRITZER, 2007; FARIA, 2007).

O aspecto da territorialização também tem sido identificado como fator relevante. Se a participação no nível municipal já indica a redução dos custos de participação, quando ela ocorre próximo aos espaços de moradia eles são ainda menores (MARQUETTI, 2003). Assim, conselhos locais ou regionais que funcionam como complementos aos conselhos municipais têm se mostrado como estratégia de desenho institucional que amplia as possibilidades de participação, inclusive com a possibilidade de cumprir o papel de formação de cidadãos.

Há, ainda, estudos que visam a descortinar o funcionamento dos conselhos e os fatores que interferem na produção dos resultados esperados quanto às suas atribuições e competências. Esse tem sido um campo de produção mais extenso, com abordagens teóricas diversificadas e, conseqüentemente, análises que observam diferentes fatores relacionados aos conselhos, como as empreendidas por Carvalho (1995), Ribeiro (1997), Labra e Silva (2001), Cortes (2002), Tatagiba (2002), Perissinotto (2002), Labra e Figueiredo (2002), Fuks, Perissinotto e Souza (2004), Gershman (2004), Lima e Bitoun (2004), Santos (2004), Avritzer e Pereira (2005), Bidarra (2004), Bravo (2006), Ferraz (2006), Avritzer (2000), Cunha (2007), Machado e Medeiros (2007), Nascimento, Lira e Zanré (2007), Perissinotto e Fuks (2007)

Rodrigues e Azzi (2007), Almeida (2008), Cambraia (2008), Tatagiba e Teixeira (2008). Uma primeira constatação é a contradição que se observa entre a intenção democratizante quando da criação desses espaços e a predominância de referências autoritárias presentes na cultura política brasileira (MOISÉS, 1986; 1990; 1992), o que cria muitos pontos de tensão no funcionamento dos conselhos. Um deles diz respeito às próprias condições de infra-estrutura e de recursos humanos, parcamente existentes ou mesmo inexistentes, e que comprometem o funcionamento regular dessas instituições.

Quanto às relações entre os segmentos que compõem os conselhos, há a constatação da forte influência dos gestores na direção do conselho, na definição da agenda ⁹⁸e das pautas, nos debates e nas decisões, o que significa que há o risco tanto da exclusão ou não inclusão de temas na agenda quanto de cooptação e do controle dos processos decisórios de modo a favorecer os interesses, as propostas e os projetos do governo. Outro aspecto é a assimetria informacional observada entre os representantes do governo, especialmente o responsável pela condução da política pública e os representantes da sociedade civil, o que mantém o controle do governo sobre o conselho. Aqui cabe uma importante ressalva, decorrente das conclusões de Perissinotto e Fuks (2007) ao estudarem alguns conselhos do Paraná, que encontraram que a distribuição dos diversos tipos de recursos é desigual, dispersa e não cumulativa, ou seja, nenhum dos atores concentra maior quantidade de todos os recursos e nenhum é desprovido totalmente de recursos⁹⁹.

A fragilidade da participação da sociedade civil, e especialmente dos usuários das políticas quando estes têm assento no conselho, tem sido a tônica de algumas das conclusões. Essa fragilidade, que ocorre em municípios de todas as regiões do país, se evidencia na pouca existência de debate (que, quando ocorre, tende a ser com forte conteúdo técnico e pouco conteúdo político) e contestação, na desarticulação entre os representantes da sociedade civil, no desconhecimento prévio das pautas, na burocratização das ações dos conselhos e na pressão do poder público para que sejam aprovadas rapidamente questões que lhe interessam diretamente.

⁹⁸ Por agenda entende-se “uma lista de assuntos aos quais os executivos dedicam mais atenção num certo período de tempo” (KINGDON, 1995, 196) A ideia de agenda implica o reconhecimento de que algumas questões são aceitas e outras são negligenciadas pelos governos. O que definiria a agenda, segundo Kingdon, seria a gravidade dos problemas existentes e detectados, o fluxo político (processos eleitorais, por exemplo) e a visibilidade dos atores que tratam dos assuntos.

⁹⁹ Os autores encontraram que os gestores dominam dois recursos muito importantes: os recursos organizacionais e o tempo. No entanto, os recursos de ativismo, que predominam nos representantes da sociedade civil, compensam a falta de recursos de outra natureza (PERISSINOTTO e FUKS, 2007).

No que se refere à especificidade da representação, tema que os conselhos trouxeram aos debates acadêmicos sob nova perspectiva, os estudos registram o desconhecimento, por parte dos conselheiros, quanto ao seu papel e às atribuições do conselho assim como uma frágil presença dos segmentos populares. Haveria também a ausência de integração entre processos de mobilização social e o conselho e de consenso social e político acerca do papel e das responsabilidades dos conselhos, o que indicaria que eles são espaços precariamente sustentados no âmbito social. Ainda, identifica-se a falta de ressonância, nas entidades sociais cujos representantes compõem o conselho, do debate que ocorre nos conselhos e a pouca rotatividade entre os conselheiros. Todos esses aspectos comprometeriam a qualidade da representação (ABERS, 2003; LAVALLE, HOUTZAGER & ACHRYA, 2004; AVRITZER 2008).

Em relação às decisões, alguns estudos identificaram uma baixa capacidade propositiva dos conselhos e consideram que a maioria das decisões que são tomadas por eles é de âmbito restrito e pontual, prevalecendo a racionalidade técnico-administrativa nos processos decisórios em detrimento de uma racionalidade coletiva. Além disso, ocorrem muitos casos em que há pouca divulgação das ações e decisões dos conselhos para o conjunto da sociedade, inclusive com a não transformação dessas decisões em resoluções, estas consideradas como “decisões fortes” por Teixeira e Tatagiba (2008). Há, ainda, gestores que não implementam as decisões tomadas, seja por recusarem-se a partilhar o poder, seja em função da baixa capacidade administrativa do município, o que deslegitima a instituição e seu papel na gestão da política. Para alguns, a baixa capacidade propositiva seria compensada por uma ação mais efetiva de controle, para outros as decisões acerca dos rumos da política têm se dado em outros espaços (comissões intergestores, negociações privadas, decisões diretas do Executivo ou em negociação com o Legislativo) que reproduzem concepção de participação restrita e elitista, como destaca Bidarra (2004).

Um aspecto que também tem sido estudado é a potencialidade dos conselhos para a expressão e o processamento de conflitos. Nesse sentido, há estudos que consideram que os conselhos são espaços de contenção dos conflitos, enquanto outros identificam uma grande dificuldade dos conselheiros em explicitar interesses e em reconhecer a existência e a legitimidade do conflito, talvez por isso a observação de que os processos deliberativos raramente são conflituosos (a exceção parece ser alguns conselhos de saúde). No entanto, há os que observam variações nesse potencial que podem estar relacionadas ao tipo de associativismo que tem representação no conselho (AVRITZER E PEREIRA, 2005) ou ao

grau de institucionalização do conflito, ou seja, ao grau em que as soluções obedecem a critérios ou parâmetros previamente definidos, ao grau de absorção dos grupos na esfera do Estado e à aceitação dos governantes quanto à legitimidade dos representantes sociais (RIBEIRO, 1997). Essas variações indicam a possibilidade tanto do mascaramento quanto da explicitação do conflito, assim como da produção de acordos, ainda que contingentes (CUNHA, 2007).

As conclusões mais otimistas consideram que, mesmo com as fragilidades e os limites identificados, os conselhos alteraram a estrutura institucional brasileira, criando possibilidades concretas de democratização do Estado e das relações entre ele e a sociedade, sendo possível observar o desenvolvimento de aprendizado político a partir da participação nos conselhos. Identificam que há a inclusão de novos atores sociais tanto na vocalização (seja para apresentação de demandas, seja para induzir o Estado a agir ou controlá-lo) quanto no processo de decisão acerca da política pública, segmentos que antes não tinham essa oportunidade de participação democrática. No entanto, as alterações no padrão de operação do Estado ainda não foram suficientes para reconfigurar as estruturas de poder e os conselhos têm sido mais efetivos (tanto no processo deliberativo quanto na produção de resoluções) naqueles municípios onde há fóruns permanentes da sociedade civil. Quanto ao funcionamento em geral e os seus resultados, há estudos que concluem que os conselhos propiciaram a afirmação ou a consolidação da política pública ao qual se vinculam e um efetivo processo de aprendizado, especialmente de segmentos da sociedade civil. Há considerações quanto à sua potencialidade para a negociação transparente de interesses e demandas acerca de políticas públicas e quanto à possibilidade de se estabelecer “acordos cognitivos” sobre a realidade e os problemas relevantes da área e construir agendas legítimas quanto a esses problemas (CARVALHO, 1995; CARVALHO E TEIXEIRA, 2000; TEIXEIRA, 2000; GOHN, 2001; CORTES, 2002; TATAGIBA, 2002; LABRA E FIGUEIREDO; 2002; SANTOS, 2004; SANTOS JUNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO; 2004; CUNHA, 2004, 2007; FARIA, 2005; FERRAZ, 2006; RAICHELIS, 2006; WENDHAUSEN, BARBOSA E BORBA, 2006; CAVALCANTI, 2007).

Alguns estudos comparados possibilitaram observar padrões que se repetem nos conselhos e nos processos relacionados ao seu funcionamento, o que levou seus autores à conclusões mais generalizantes, como as de Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), que classificaram os conselhos conforme seu poder de decisão (consultivo ou deliberativo), os critérios de representação de segmento (amplos ou restritos) e a dinâmica e as condições de

funcionamento (estrutura e instrumentos disponíveis). A pesquisa de Ribeiro (1997), que focou na forma de interação entre os segmentos com assento no conselho, concluiu que é possível observar duas tendências: a primeira, de vocalização política, em que os segmentos geram demandas e processamento extra-institucional dos temas da agenda, e a segunda, de pactuação, é fundada na prática de acordos mais constantes. Ambas podem ocorrer num mesmo conselho, conforme a circunstância, mas a maioria dos conselhos que estudou situava-se no primeiro modelo ou padrão.

Já Machado e Medeiros (2007) identificaram uma forte tensão entre a democratização da gestão e a burocratização, com a tendência a favor da burocratização, conclusão também de Teixeira e Tatagiba (2008). Nos estudos sobre a composição dos conselhos, Coelho (2007) concluiu que as variáveis política e associativa e o desenho institucional, isoladamente, não explicam uma maior diversidade na composição dos conselhos, mas a presença simultânea das duas variáveis, sim. Também eu pude constatar a importância da combinação das duas variáveis ao verificar a efetividade deliberativa dos conselhos da Região Nordeste, quando também encontrei a predominância da função de controle sobre a função propositiva naqueles conselhos, indicando a sua maior capacidade de controle social sobre as demais funções deles esperadas (CUNHA, 2007).

Em seus estudos mais recentes, Teixeira e Tatagiba (2008) verificaram grande variação dos conselhos quanto à sua capacidade de exercer as funções relacionadas à produção de políticas públicas. A explicação para essa variação estaria na natureza da política, na identidade política e nos atores, dinâmicas e processos. A natureza da política diz respeito às características intrínsecas à própria política pública (saúde, assistência social, habitação e criança e adolescente). A identidade política é uma combinação de aspectos estruturais e conjunturais (contexto de origem e desenho institucional seriam os principais indicadores) que definem o lugar da política e do conselho no campo das políticas públicas em geral. A terceira variável diz respeito ao grau de comprometimento dos sujeitos com a efetividade dos processos participativos e sua crença na importância da participação para a qualidade da política e, nesse caso, o projeto político com o qual os conselheiros estão envolvidos adquire relevância, pois influenciam “a qualidade do debate sobre a política pública, a explicitação e produtividade dos conflitos e, em consequência, o nível de incidência dos conselhos sobre a política” (TEIXEIRA E TATAGIBA, 2008, p.19). Também encontraram que há atores que transferem disputas partidárias para dentro do conselho, deixando para segundo plano o

debate sobre a política. Sua conclusão é de que os conselhos, de modo geral, não cumprem com as expectativas de deliberação.

Poucos ainda são os estudos sobre conselhos que utilizam a teoria deliberativa como fundamento de análise e, dentre eles, encontram-se os produzidos pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP)¹⁰⁰, que tem investigado conselhos de saúde, assistência social e de direitos da criança e do adolescente em diversos municípios brasileiros. Alguns estudos procuraram verificar a operacionalização da teoria deliberativa e, nesse sentido, observaram o potencial de inclusão democrática dos conselhos, a legitimidade da representação, a relação entre participação e representação e entre esta e a deliberação, a influência da deliberação pública sobre as mudanças de preferência e tomada de decisão, a influência do desenho institucional no processo deliberativo e seus resultados, a qualidade da deliberação e das decisões. As principais conclusões decorrentes desses estudos indicam que há diferenças significativas quanto à capacidade de vocalização e de deliberação e os tipos de decisão, que variam conforme a natureza da política e o segmento de origem dos conselheiros; que os conselhos são espaços abertos ao acolhimento e ao processamento de demandas da sociedade civil; que o desenho institucional é relevante, seja para compensar desigualdades socioeconômicas e informacionais entre conselheiros, seja para favorecer a democratização dos próprios conselhos (como o modo de escolha do presidente, a composição da mesa diretora, e a existência de câmaras técnicas, dentre outras regras). Também indicam que a correlação de forças no processo de criação do conselho produz resultados diretos na composição, que as regras de composição limitam a participação (incluídos organizados *versus* excluídos desorganizados, na acepção de COELHO, 2004), que as relações existentes no contexto político influenciam as escolhas dos membros dos conselhos, que a capacidade de inclusão dos conselhos está relacionada à presença dos segmentos na cena pública do município e no envolvimento cívico dos participantes e que os contatos com as “bases” informam, mas não determinam as decisões dos conselheiros, ou seja, os mandatos não são imperativos (COELHO, 2004; CUNHA, 2004; 2007; AVRITZER, 2007; FARIA, 2007; CUNHA, 2007; ALMEIDA, 2008; CAMBRAIA, 2008).

¹⁰⁰ O Projeto Democracia Participativa (Prodep), núcleo de pesquisa e extensão coordenado pelo prof. Leonardo Avritzer e constituído por professores e alunos da pós-graduação e graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, tem desenvolvido e aprimorado metodologia para a análise de instituições participativas que têm natureza deliberativa, dentre eles os conselhos, tendo como referência a teoria democrática deliberativa. Os resultados dessas pesquisas geraram monografias, dissertações e teses (inclusive esta) e os relatórios correspondentes podem ser encontrados em www.democraciaparticipativa.org.

Os diferentes estudos sobre os conselhos de políticas reforçam a importância de algumas variáveis destacadas pela literatura que analisam e avaliam processos deliberativos institucionalizados e que serviram como parâmetro para a análise dos conselhos municipais de assistência social. Trata-se do desenho institucional, que diz respeito às diferentes regras que organizam o seu funcionamento e que podem ser fator determinante para resultados mais democráticos e deliberativos, ou não; dos fatores contextuais que circundam a sua trajetória, como os projetos políticos dos atores sociais e políticos e a existência de uma sociedade civil ativa e dinâmica, que influenciaram não só a sua criação, mas permanecem a impactá-lo durante toda a sua existência. Além deles, há a própria política pública à qual esses espaços estão vinculados, cuja trajetória histórica e estrutura atual certamente são determinantes para a produção de variações entre os diferentes conselhos (ARRETCHE, 2002; TEIXEIRA E TATAGIBA, 2008).

Um aspecto importante quando se pensa na natureza da política é que a assistência social foi assim constituída muito recentemente no Brasil e tem passado por mudanças paradigmáticas nos últimos 15 anos. A seção seguinte pretende apresentar uma breve trajetória da crescente responsabilização do Estado pelo cuidado com seus cidadãos em situações de riscos e vulnerabilidade e como o Estado brasileiro, em particular, tem assumido essas funções.

4.2 A responsabilização do Estado quanto à assistência social

A especificidade do campo da assistência social brasileira e a recente mudança de paradigma que propugna a participação da sociedade nas decisões relacionadas a essa área de política indicam a necessária retrospectiva de sua constituição ao longo da nossa trajetória histórica. Os primeiros registros de medidas públicas de intervenção em grupos que eram percebidos como ameaças à ordem e à coesão social, por sua condição de pobreza ou de não inserção no mundo do trabalho, ou seja, pelo lugar marginal que ocupavam na sociedade, datam do século XIV, na Europa. Àquela época, o enfrentamento dessa questão se deu, na maioria das vezes, com leis que regulavam a mobilidade e a vida dessas pessoas e com a criação de instituições que as atendiam diretamente, geralmente com o intuito de inseri-las em atividades produtivas ou de afastá-las do convívio social (CASTEL, 1998). No entanto, foi o processo de industrialização, que se acentuou no século XIX, e as transformações

econômicas, sociais e políticas que o acompanharam, que intensificaram o fenômeno da marginalização e da exclusão social e deu origem ao que é conhecido como questão social¹⁰¹.

A industrialização também propiciou o surgimento de novos atores e novos conflitos, expressos, por um lado, nas forças liberais, que se opunham a qualquer tipo de regulação do Estado às atividades produtivas e, por outro, no conjunto dos trabalhadores que almejavam uma regulação social menos repressiva e mais protetiva. O “social” adquire relevância e surgem as primeiras medidas de regulação da proteção social¹⁰², sendo que a Alemanha foi pioneira na instituição de um sistema com esse objetivo, no período do governo de Bismarck (1883-1889), baseado na ideia de seguro e nas relações contratuais¹⁰³ (PEREIRA, 1999). No campo da política, corresponde a esse período o avanço das ideias democráticas e, conseqüentemente, da organização de um sistema jurídico-político baseado nos direitos dos cidadãos.

A crise econômica de 1929 intensificou a questão social na Europa e nos Estados Unidos e colocou em evidência as fragilidades do sistema capitalista e os limites do mercado quanto à sua resolução. A solução apresentada por Keynes para que se evitassem crises econômicas futuras foi a intervenção do Estado através de medidas públicas de caráter econômico e social que assegurassem demandas efetivas, o que significou que o Estado passou a instituir, produzir e distribuir bens e serviços sociais, efetivados como políticas sociais. Essas medidas fizeram com que conflitos próprios do sistema produtivo fossem levados para o interior do Estado, que passou a ter poderes políticos de interferência nas relações sociais, como na concepção originária do Estado moderno. As políticas sociais, portanto, surgem como estratégia ao mesmo tempo política e econômica, desempenhando uma tríplice função: *social*, relacionada à redistribuição de recursos sociais – serviços sociais

¹⁰¹ A *questão social* é entendida como um fenômeno socialmente produzido e estreitamente relacionado às fases de instalação e desenvolvimento do capitalismo, expressando-se nas conseqüências da inserção precária ou da exclusão de pessoas e grupos na produção e/ou no usufruto de bens e serviços necessários à sua própria reprodução e constituindo-se num conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos (POLANYI, 1989).

¹⁰² Conforme explica Sposati, a “política de proteção social compõe o conjunto de direitos de civilização de uma sociedade ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. Ela é uma política estabelecida para a preservação, a segurança e a dignidade a todos os cidadãos” (1995, p. 41) e se constitui numa inovação no trato das relações sociais.

¹⁰³ Ao longo do tempo, a ideia de seguro social ou segurança social passa a se diferenciar da de proteção social, sendo a primeira relacionada com o direito ao acesso a serviços e benefícios que protegessem os trabalhadores das perdas de salário, o que pressupõe contribuições prévias dos trabalhadores, e a segunda, relacionada ao acesso, sem restrições decorrentes de posição, ao mundo do trabalho.

e assistenciais vistos como complemento salarial; *econômica*, relacionada à socialização dos custos da reprodução dos trabalhadores; e *política*, com vistas à integração dos trabalhadores na vida política e social de forma regulada (CUNHA E CUNHA, 2002).

As primeiras iniciativas de políticas sociais decorreram de pactos estabelecidos entre as classes e o Estado e estavam direcionadas aos trabalhadores, tendo como princípio a *segurança social*, baseada na ideia de que eles deveriam estar protegidos contra todas as possibilidades de perda de salário derivadas dos riscos sociais do trabalho assalariado (PEREIRA, 1999; BEHRING, 2000). Foram reguladas juridicamente as relações e as condições de trabalho e organizados sistemas públicos de proteção social, cujas características variaram conforme as particularidades de cada Estado nacional. À época da II Guerra, ocorreram as primeiras experiências de ampliação da cobertura das medidas de proteção social para a população não assalariada – na Suécia, em 1938, e na Inglaterra, em 1942 – quando foram constituídos Estados de Bem-Estar Social ou Estados Providência, que introduziram o princípio da proteção social incondicional, ou seja, sem contrato ou contribuição prévia. Os recursos arrecadados pelo Estado através de impostos eram abrigados em fundos públicos destinados ao financiamento de bens e serviços que asseguravam a produção e a reprodução da força de trabalho¹⁰⁴, por meio de políticas sociais *contributivas, contratuais e mercadorizáveis*, que atendiam às necessidades de trabalhadores vinculados ao mercado de trabalho, e *distributivas, não-contratuais, não contributivas e desmercadorizáveis*, destinadas a todos os cidadãos (PEREIRA, 1998). Essa concepção de Estado foi disseminada na Europa e em vários países das Américas, dando origem a diferentes experiências de proteção social.

A constituição de Estados de Bem-Estar Social está relacionada à ideia de que cabe ao poder público assegurar as condições básicas de existência a todos os cidadãos, reconhecendo-se o caráter universal da cidadania e dos chamados direitos sociais, em conjunto com os direitos civis e políticos (MARSHALL, 1967; RAICHELIS, 1998). No entanto, é preciso considerar que a cidadania é determinada pelas especificidades histórico-culturais de cada país e suas dimensões podem estar presentes umas sem as outras (CARVALHO, 2003). Estudos recentes sobre a América Latina indicam que os direitos sociais de cidadania, na maioria dos países latino-americanos, foram obtidos na ausência dos direitos políticos e civis como um mecanismo de controle social e cooptação que

¹⁰⁴ Assim, têm-se como sujeitos protagonistas desse processo os representantes do capital, o Estado mediador e as classes trabalhadoras (beneficiárias das políticas sociais), conforme aponta Pastorini (1997)

deliberadamente invertia a classificação acumulativa implícita na descrição de Marshall acerca dos direitos de cidadania na Inglaterra. Mais recentemente, tanto os direitos sociais como os civis têm sido restringidos, apesar da universalização de direitos políticos (OXHORN, 2001).

Ao longo da segunda metade do século XX, foram implantados diferentes sistemas de seguridade social nos Estados nacionais, que se sustentaram num conjunto de várias políticas sociais, como a previdência social, a saúde e a assistência social, visando à manutenção da renda e à cobertura de situações de riscos relacionadas ao trabalho. No entanto, constatou-se que as medidas econômicas e sociais decorrentes das pressuposições keynesianas não foram suficientes para solucionar as desigualdades decorrentes do processo de produção e reprodução social próprios do modo de produção capitalista e que são determinantes fundamentais da questão social. Apresentaram-se novas crises e instituiu-se a agenda neoliberal, que incluiu uma profunda e complexa reestruturação no sistema capitalista¹⁰⁵ e a prescrição da redução do Estado e dos direitos sociais conquistados até então e assegurados por meio de políticas sociais. As transformações colocadas em curso nas formas de produção e de consumo conduziram ao agravamento da questão social, que tem aprofundado as desigualdades sociais, a inserção social precária e a exclusão, variando de intensidade de um país para outro. Junte-se a isso o fato de que muitos Estados nacionais têm tido pouco ou nenhum controle sobre suas políticas econômicas e sociais, além de estarem com dificuldades no financiamento da seguridade social¹⁰⁶. Se antes a questão social estava relacionada à condição de subordinação e dependência dos sujeitos, hoje ela está diretamente relacionada com

o desmonte da cidadania social [...] com a destruição dos vínculos que atavam um grande número de pessoas às engrenagens de uma sociedade que se pretendia integradora [produzindo] ex-sujeitos ou ex-potenciais sujeitos de direito, que, embora impedidos de agir como atores sociais (porque não mais são considerados socialmente úteis) estão presentes na vida social (PEREIRA, 1999, p.56)

¹⁰⁵ Pode-se relacionar nessas transformações a chamada *financeirização* do capitalismo; os avanços tecnológicos que reduziram ou extinguiram postos de trabalho, causando um novo tipo de desemprego, o estrutural; novas estratégias de organização do trabalho, que expulsaram do sistema os trabalhadores com baixa qualificação; a horizontalização da produção, em direção a países com regulação menos rígida do trabalho; a flexibilização das relações de trabalho; a expansão do trabalho feminino, a exclusão de jovens e a inclusão precoce de crianças no mercado, dentre outras.

¹⁰⁶ Seguridade social é entendida como o complexo político-institucional responsável pela produção e execução das políticas sociais.

A “nova” questão social, portanto, relaciona-se diretamente com o declínio do padrão de bem-estar construído após a II Guerra, que tinha como referência a ideia de uma sociedade igualitária. De modo geral, presencia-se um movimento contrário ao da garantia incondicional de direitos à proteção social, reduzindo-se a responsabilidade do Estado e verificando-se uma revalorização da ideia do seguro social. A desobrigação do Estado na provisão de mínimos sociais como direito se expressa, também, na transferência para a iniciativa privada da oferta de bens e serviços para os que podem adquiri-los e/ou na realização de filantropia social ou empresarial, enquanto os serviços públicos passam a atender às parcelas mais pauperizadas da população, dando-lhe um caráter residual, situação que Yazbek (1995) denomina de "refilantropização da questão social". Nas políticas sociais, esse movimento se expressa na seletividade e/ou focalização, nos cortes de programas sociais, na redução de benefícios sociais, dentre outras medidas.

O que se observa, no entanto, é que alguns Estados têm se reduzido bem menos do que propõe a agenda neoliberal. Talvez porque em sociedades muito desiguais e com fortes disparidades regionais o papel do Estado na organização e no financiamento de serviços sociais, prestados por ele mesmo e/ou por redes sociais de atenção e proteção social, é de suma importância para a garantia das necessidades de sobrevivência de ampla parcela da população. No entanto, a focalização tem sido a principal tendência nas políticas sociais na América Latina e em diversos países da Europa, associada à descentralização, à privatização, à execução de programas de base local, à participação social e às novas relações entre Estado, mercado e sociedade (RACZYNSKI, 1999).

O Brasil tem se inserido nesse contexto sob características muito específicas, marcadas por uma forte tensão entre a instituição recente de seu sistema de proteção social, num contexto marcado pela pressão dos acordos econômicos bilaterais e multilaterais de inspiração neoliberal, que determinavam a redução do tamanho e das funções do Estado, e pelo agravamento da desigualdade social e do número de pessoas que passaram a depender dos bens e serviços sociais distribuídos pelo Estado para sua reprodução e mesmo sobrevivência¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Ainda que tenha havido alguma redução da desigualdade nos últimos anos, ela é ainda insuficiente para impactar as condições de vida de uma parcela significativa da população de forma permanente, principalmente se consideradas as regiões do país. Tomando apenas o fator “renda” como exemplo, no ano de 2000, cerca de 60% da população do Nordeste encontrava-se em situação de pobreza, enquanto no Sul era de 9% e 5% no Centro Oeste. Além disso, sabe-se que a renda sofre influência do nível de instrução educacional, variando em 11% para cada ano adicional de escolaridade; da cor, uma vez que negros têm rendimento cerca de 10% inferior

A seção seguinte apresenta, brevemente, a reconstituição do modo como a ideia de proteção social se desenvolveu e ganhou corpo no Brasil, especialmente no que se refere à assistência social, que adquiriu o *status* de direito social, cuja regulação e normatização recentes determinaram a criação de inovações institucionais que articulam inclusão social e política.

4.2.1 Assistência social no Brasil: trajetória e mudanças recentes

No Brasil, a ideia de solidariedade que viesse a assegurar condições mínimas de proteção social àquelas pessoas que, por circunstâncias relacionadas às suas condições individuais ou sociais, como invalidez ou não inserção no mundo do trabalho, não conseguissem suprir suas necessidades de subsistência, esteve por muito tempo associada com ações e iniciativas da esfera privada, especialmente as instituições religiosas. No período colonial, seguindo a experiência portuguesa, pessoas nessas condições, em geral associadas com a pobreza, eram atendidas pelas Santas Casas de Misericórdia, organizações laicas que eram constituídas a partir dos princípios e orientações da Igreja Católica¹⁰⁸. Essas instituições eram reconhecidas e apoiadas pela monarquia portuguesa, que lhes destinava algum recurso anual para manutenção, mas não assumia qualquer responsabilidade pelo seu funcionamento (BOXER, 2000; 2002; ABREU, 2001).

As principais ações desenvolvidas de caráter filantrópico eram a assistência à saúde e aos presos, a promoção de auxílios para funerais e a manutenção de asilos para idosos, viúvas, deficientes e crianças abandonadas. Assim, o componente de solidariedade que assegurava a proteção social foi, no início da formação da sociedade brasileira, fortemente marcado pela

aos brancos; e da localização urbana ou rural das atividades, estas últimas com rendimento 11% inferior às primeiras (HOFFMAN, 2000; FERREIRA, 2000; RAMOS E VIEIRA, 2000).

¹⁰⁸ A primeira Santa Casa de Misericórdia foi fundada em Lisboa, em 1498, como uma confraria e irmandade com fins piedosos e caritativos. Sua forma de organização e funcionamento foi copiada pelas cerca de 150 instituições que foram criadas em todo o império português, continental e ultramarino. As Misericórdias detinham o monopólio da assistência e passaram a constituir o sistema assistencial de Portugal. Eram mantidas com algum apoio da Coroa, mas a maior parte dos recursos era oriunda de doações e testamentos. Esse interesse e apoio da Coroa para a criação de Misericórdias gerou algum conflito com a Igreja, que detinha o poder de referendar as irmandades, por serem vinculadas a ordens religiosas. As Misericórdias, inicialmente, tinham composição heterogênea e paritária entre os de maior e os de menor condição financeira, situação que foi se alterando ao longo do tempo para serem constituídas apenas pela elite local (a exceção é a Misericórdia de Vila Rica, no Brasil, que manteve a composição inicial). As Misericórdias e as Câmaras, órgãos municipais de governo, são instituições características do império marítimo português, “pilares gêmeos da sociedade colonial portuguesa do Maranhão até Macau” (BOXER, 2002, p.286) e os seus gestores “circulavam entre as mesas das Misericórdias e os cargos da administração pública, com particular destaque para os de poder local” (ABREU, 2001, p.594)

ação restrita, de cunho religioso e filantrópico, e pela ausência do poder público na ação direta. Somente na década de 1920 foram criadas instituições laicas, diferenciadas das obras de caridade existentes até então, a maior parte delas ainda sob orientação católica¹⁰⁹. Essas organizações se propunham a desenvolver ações preventivas e assistenciais que viessem a suprir as necessidades de subsistência e de abrigo das pessoas que precisavam de assistência, criando um conjunto de serviços filantrópicos marcado pela desarticulação, fragmentação e descontinuidade, pois dependiam da vontade e das condições objetivas das próprias instituições. *Par i passo* a essa mobilização, foram criadas as primeiras instituições de ensino voltadas para a formação de profissionais desse campo¹¹⁰, inicialmente destinadas a moças católicas.

O processo de industrialização no Brasil, iniciado nas primeiras décadas do século XX, e a conseqüente organização dos trabalhadores em sindicatos propiciaram o surgimento das sociedades de ajuda mútua e de fundos privados para sustentá-las, ambos criados com os salários dos próprios trabalhadores e multas aplicadas nas empresas por infração de normas, especialmente as trabalhistas. Os sindicatos assumiram a prestação de serviços assistenciais a seus membros, ainda que como uma ação secundária dentro de suas estruturas.

Por outro lado, na base patronal, também foram criadas instituições que se propunham a realizar ações de apoio aos trabalhadores, desde sua formação profissional até a atenção médica e a provisão de alimentação, como o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, e o Serviço Social da Indústria (SESI), em 1946, criados por Decretos-Lei do governo federal, mas vinculados à Confederação Nacional da Indústria, órgão que congrega os empresários do setor. Esses serviços funcionavam com recursos arrecadados e controlados pelo governo e tinham como um de seus intuitos não declarados o esvaziamento do papel dos sindicatos. O modelo da indústria foi posteriormente reproduzido para os setores rural (em 1955 foi criado o Serviço Social Rural – SSR) e do comércio (Serviço Social do

¹⁰⁹ Ainda que com menos expressividade, outras denominações religiosas também instituíram ações filantrópicas voltadas para a população considerada “carente”. As décadas de 1910 e 1920 foram marcadas pela intensificação da imigração judaica, que ao constituir-se enquanto comunidade no Brasil instituiu formas laicas de ação filantrópica voltadas à sua comunidade, como a Sociedade Beneficente das Damas Israelitas, fundada em 1915, e a Sociedade Beneficente Auxílio aos Pobres Ezra, criada em 1916, ambas em São Paulo, que desenvolviam ações muito semelhantes às das Santas Casas (CYTRYNOWICZ, 2005). As denominações protestantes (especialmente anglicanos, luteranos e presbiterianos), presentes no país desde o início do século XIX, também instituíram organizações filantrópicas, como hospitais e orfanatos, a partir da década de 1930, nos estados de Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia (BRAGA, 1932 apud NICACIO, 2009)

¹¹⁰ Em 1932 foi criado o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), ao qual foi vinculada a Escola de Serviço Social, criada em 1936 e que, futuramente, transformou-se na Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Comércio – SESC e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC) e, mais recentemente, para o setor de transportes, com a criação do Serviço Social do Transporte – SEST e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT (GONZÁLES, 2000; CUNHA E CUNHA, 2001).

Entretanto, esses mecanismos assistenciais desenvolvidos pela iniciativa privada não religiosa – tanto os promovidos pelas organizações de trabalhadores quanto os de origem patronal – não abrangiam toda a população, pois tinham como alvo apenas os trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho e, posteriormente, suas famílias. A maioria da população, especialmente os mais pobres, continuou a ser atendida pelas Santas Casas de Misericórdia.

Algumas iniciativas de proteção pública vinham sendo tomadas desde a década de 1920, quando o Brasil foi um dos países pioneiros, na América Latina, na implantação de um sistema de proteção social. Uma primeira iniciativa pode ser atribuída à Lei Eloy Chaves, promulgada em 1923, que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para o setor ferroviário, no intuito de assegurar a economia de exportação vinculada à produção cafeeira e que tinha como base a relação jurídica contratual-contributivista dos trabalhadores. Na Constituição Federal de 1934, foi prevista a responsabilidade do Estado brasileiro para com o atendimento dos seus desvalidos. No entanto, eram desenvolvidas ações pontuais, com maior estímulo às iniciativas das entidades assistenciais e filantrópicas por meio de repasse de recursos públicos, reguladas pelo Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938, pelo Decreto-Lei 5697. Esse Conselho, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, tinha como principais atribuições o estudo das situações de “desajustes sociais”, a proposição de ações a serem implantadas pelo governo e o parecer quanto às subvenções governamentais a serem concedidas às instituições privadas, ou seja, tinha a função de organizar as ações assistenciais desenvolvidas pelas organizações públicas e privadas. Desde o início, portanto, o sistema de proteção social brasileiro apresentou-se estratificado e fragmentado, voltado para respostas seletivas às demandas sociais e com atuação focalizada nos mais pobres¹¹¹, com fortes traços de clientelismo político.

¹¹¹ A este sistema de proteção estratificado, fragmentado e discriminatório corresponde o que Santos (1987) denomina de *cidadania regulada*, que reconhece como cidadão de direitos apenas aquelas pessoas que se encontram em situação regular e formal de emprego, portanto derivada da posição do indivíduo na estrutura ocupacional, uma vez que apenas os trabalhadores que possuíam carteira assinada eram passíveis de usufruírem direitos garantidos pelo Estado brasileiro. Aqueles não incluídos na condição de cidadania regulada, reconhecidos na sua incapacidade para exercer plenamente sua condição de cidadãos, estariam na condição de

Durante a Segunda Guerra, surgiu a primeira iniciativa estatal para prestação de serviços de assistência social, nesse caso voltada aos familiares dos combatentes, a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Criada como organização privada foi incorporada pelo Estado em 1942, pelo Decreto-Lei Nº. 4830, que reconheceu a instituição como órgão de colaboração estatal. A instituição era presidida pela primeira dama do país¹¹² sob supervisão direta do presidente da República e prestava serviços em diversas áreas, como saúde, educação e assistência jurídica. Rapidamente a LBA expandiu suas ações para diversos estados da federação, atuando de forma independente dos governos estaduais e municipais. Ao longo de sua existência, foi reformulada e passou a ser a agência estatal responsável pela maioria das ações assistenciais, voltadas principalmente à maternidade e à infância, além de estabelecer parcerias com organizações filantrópicas. Na década de 1960, com a unificação dos institutos previdenciários, ela foi transformada numa fundação.

A forma de organização e de atuação da LBA marcou profundamente a assistência social no país, inclusive por servir como parâmetro para as ações de iniciativa dos poderes públicos de nível estadual e municipal, quando elas existiam. A posição marginal que a instituição ocupava no sistema de bem-estar que então se moldava (ainda que restrito à esfera da cidadania regulada), seu forte componente filantrópico (apesar de operar com recursos públicos), a direção por “primeiras damas” e a realização de intervenções sociais paliativas, descontínuas e de baixa cobertura contribuíram, inclusive, para reforçar a condição de marginalidade do público que atendia (COSTA, 1999).

Portanto, a assistência social, no Brasil, organizou-se a partir de três eixos, muito bem identificados por Gonzáles (2000): a atividade assistencial privada, de cunho filantrópico, que marca a ação das diferentes organizações de base religiosa, ou, mais recentemente, desenvolvida por organizações comunitárias ou sociais, que, muitas vezes puderam contar com recursos públicos para a manutenção das suas ações; a atividade assistencial paraestatal, característica do chamado “Sistema S” (instituições que integram o SSR, SESI, SESC e SEST); a atividade estatal, iniciada pela LBA, mas com diversos desdobramentos, que serão

cidadania invertida, nos termos de Fleury (apud Raichelis, 1998), relacionado-se com o Estado como não-cidadão.

¹¹² Essa característica persistiu ao longo do tempo e foi reproduzida posteriormente nas esferas estaduais e municipais, criando o fenômeno chamado “primeiro damismo”, em que a estrutura institucional pública com a responsabilidade de realizar ações de assistência social é presidida pelas primeiras damas, prática que ainda pode ser encontrada em municípios brasileiros. Aldáisa Sposati, em palestra proferida no Rio de Janeiro, em janeiro de 2009, na UERJ, afirmou que 40% dos órgãos municipais de assistência social são dirigidos por “primeiras damas”, esposas dos prefeitos.

mostrados a seguir. Portanto, desde seu início, a assistência social brasileira é marcada pela articulação de interesses e ações entre Estado e sociedade, o que tem repercussões na sua trajetória futura.

A década de 1970, auge do período autoritário militar, foi marcada pela acentuação das desigualdades sociais e agravamento da pobreza de extensas camadas da população brasileira. O enfrentamento dessas condições, pelo Estado, deu-se por meio da organização do sistema de proteção social estatal existente, articulando-se os serviços da LBA, da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)¹¹³. Foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1977, quando se vinculou a assistência social ao sistema de proteção social¹¹⁴. Assim, o que se convencionou chamar de política assistencial foi o resultado da agregação dos programas de agências governamentais que desenvolviam ações voltadas às camadas extremamente pobres, sem que essa ação tivesse qualquer pretensão de universalização¹¹⁵ ou de se constituir num conjunto nacionalmente articulado de prestação de serviços (DRAIBE, 1994). Objetivava-se, com essas medidas, regular o conflito social e, ao mesmo tempo, legitimar o próprio regime autoritário, associando assistência social e repressão.

A forma como o governo federal procurou estruturar as ações assistenciais de cunho social em seu nível não propiciou a sua integração e articulação, nem a coordenação com os demais níveis de governo. Em muitos dos municípios onde havia unidades da LBA, FUNABEM/FEBEM e INAN prestando seus serviços também havia ações assistenciais propiciadas pelos governos locais, além da ação de Organizações Não-Governamentais (ONG), sendo que estas continuaram ocupando um importante espaço como prestadoras de serviços de caráter filantrópico, de forma parcialmente autônoma, pois ainda dependente, em sua maioria, dos recursos públicos. Assim, conviveram historicamente ações assistenciais de iniciativa dos governos federal, estaduais e municipais, de forma fragmentada e superposta, com forte influência do nível federal, seja pela capilaridade de suas instituições, seja pela

¹¹³ A FUNABEM, voltada para o atendimento à criança e adolescente, operava através das Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor (FEBEM), organismos ligados aos governos estaduais, mas sob a orientação, diretrizes e fiscalização da FUNABEM (DRAIBE, 1994). O INAN realizava ações voltadas especialmente para a intervenção no componente educação e nutrição na área assistencial.

¹¹⁴ O sistema de proteção tinha como áreas prioritárias a previdência e a saúde, que passaram por profundas reformulações no mesmo período. Foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), que esvaziaram de forma significativa o papel dos sindicatos e o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), que passou a coordenar as áreas prioritárias.

¹¹⁵ Universalização é entendida, neste contexto, como a pretensão de alcance do universo dos beneficiários potenciais que um dado programa atingiria.

capacidade financeira, uma vez que a forma de organização do sistema tributário e do sistema político brasileiro era então marcada pela centralização dos recursos de poder e financeiros naquele nível de governo.

A centralização política e financeira no nível federal se caracterizava pela definição de prioridades, diretrizes e programas de caráter marginal, assistemático e de cunho clientelístico para a área da assistência social. Essas circunstâncias geraram baixos graus de eficácia e eficiência dos programas, superposições e lacunas de programas e agências; desvios de inclusão/exclusão nos públicos-alvos dos programas; fragmentação das demandas, com a correlata pulverização dos recursos; ausência de mecanismos de controle e avaliação (DRAIBE, 1995; SPOSATI, 1995). Essas características marcaram profundamente a área e têm repercussões ainda hoje na sua organização e funcionamento.

O processo de (re)democratização, instituído com a Nova República, e a discussão dos direitos sociais que passariam a integrar a nova carta constitucional foram fatores decisivos para que a assistência social entrasse na agenda política. A sociedade brasileira, que já se mobilizava desde a década de 1970 em torno de questões decorrentes do processo de industrialização e de urbanização, exerceu forte influência no processo constituinte, por meio de suas organizações civis e movimentos sociais, para que fossem inscritos artigos constitucionais que viessem a assegurar direitos que reivindicava como legítimos. As demandas apresentadas pela sociedade evidenciaram as consequências da questão social e propiciaram que se discutisse a assistência social como um direito dos cidadãos brasileiros à proteção social pública, em contraponto às ações assistenciais fragmentadas, pontuais, assistencialistas e clientelistas até então desenvolvidas. Naquele momento, ainda que persistisse o caráter pontual, clientelístico e compensatório da política social, a assistência social começou a ganhar visibilidade e buscou-se a inclusão de interesses e questões a ela relacionados na agenda política nacional.

Diferentemente de outras áreas, como a saúde, em que a mobilização social incluiu setores populares, os protagonistas principais da mobilização em torno da garantia do direito à proteção social pública que responsabilizasse o Estado pela prestação de serviços regulares de assistência social foram os representantes corporativos ou acadêmicos dos profissionais do Serviço Social¹¹⁶, associados a alguns outros profissionais e setores dos segmentos

¹¹⁶ Cabe, aqui, fazer um destaque para o papel que alguns membros da academia e profissionais do Serviço Social tiveram nesse período, decorrentes de uma profunda revisão interna que ocorreu a partir da década de 1970 no seio da própria profissão. O chamado “Movimento de Reconceituação” deu início ao amadurecimento

filantrópico e paraestatal¹¹⁷. Pleiteava-se a evolução de formas assistenciais privadas apoiadas na sociedade civil para formas institucionais e públicas de proteção social para aquelas pessoas que se encontrassem em situações de vulnerabilidade e risco social. Esse foi um momento que resultou de um longo processo de discussões e de amadurecimento da própria compreensão dessa política por esses protagonistas. O meio acadêmico teve papel importante ao oferecer subsídios conceituais para as mudanças que se pretendia. As organizações de classe foram fundamentais ao mobilizarem os profissionais para discussão da prática profissional, buscando dar-lhe instrumentalidade e teleologia. As organizações não governamentais prestadoras de serviços trouxeram ao debate as questões relacionadas ao cotidiano de suas ações. As associações representantes dos segmentos tradicionalmente atendidos pela assistência social - como os portadores de deficiências - participaram das discussões no intuito de revisão de direitos e de melhoria nos patamares de atendimento às suas necessidades específicas. A classe política, representada principalmente por parlamentares da Câmara de Deputados, participou da discussão, algumas vezes contribuindo para avanços, outras vezes provocando retrocessos significativos.

Pode-se dizer que essa foi a *policy community* que se organizou em torno da proposta de inscrever a assistência social como direito dos cidadãos e dever do Estado brasileiro. Profissionais que atuavam diretamente na área (especialmente assistentes sociais, mas não só), membros da academia (principalmente do curso de Serviço Social), organizações de classe (conselhos, associações e sindicatos), membros de organizações prestadoras de serviços e de organizações de usuários articularam-se, em todo o país, no que Pinheiro (2008) denominou de Movimento da Assistência Social. Esses diversos atores se articularam em diferentes espaços, reforçando-se mutuamente e às ideias que defendiam, com o intuito de alterar o paradigma que organizava a área até então. Realizaram inúmeros eventos, alguns de abrangência mais localizada e restrita, como seminários e mesas redondas, outros de caráter

da percepção desses profissionais quanto à estreita relação entre o desenvolvimento do sistema capitalista e a demanda por serviços socioassistenciais, assim como o papel que esses profissionais vinham desenvolvendo até então na legitimação desse sistema. O movimento envolveu profissionais, docentes e alunos na discussão e reformulação dos parâmetros que deveriam subsidiar não só a formação, mas também a prática profissional. Desse processo, que foi marcado por tensões e conflitos intensos – ainda presentes –, resultou uma melhor compreensão do que significava a assistência social como um componente da segurança social, uma área de política social com a qual os assistentes sociais têm estreitas relações, e a importância de que ela fosse garantida como um direito de todo cidadão, assegurado pelo Estado brasileiro.

¹¹⁷ Pode-se destacar a participação da Frente Social dos Estados e Municípios, a Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência Social (ANASSELBA), o Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS), os Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS), os professores e pesquisadores da PUC-SP e da Universidade de Brasília.

mais ampliado, como congressos e conferências de âmbito nacional, que possibilitaram a disseminação das idéias que defendiam e o debate com os atores envolvidos na área. Essa *comunidade política* criou estratégias de mobilização que se mostraram muito eficientes e se tornaram as bases de uma ampla rede nacional de apoio à política de assistência social.

O processo da Constituinte, associado às evidências das consequências sociais que o modelo de desenvolvimento econômico vinha gerando no país, possibilitou que a discussão que ocorria nos meios acadêmicos e profissionais tornasse um fato político e fosse incluída na agenda pública. Representantes da comunidade política da assistência social articularam-se junto a parlamentares constituinte para que a Constituição Federal de 1988, que expressa o pacto da sociedade quanto às regras que são a base de sua sustentação, definisse a assistência social como política pública de seguridade social e direito de cidadania, o que efetivamente ocorreu, sendo que o Art. 194 da Constituição assegura-a como um bem ao qual todo cidadão pode ter acesso. Isso implica a obrigação, por parte do Estado, em regular e prover esse direito, considerando as especificidades das condições sociais que colocam as pessoas em condições de vulnerabilidade e risco e torna a assistência social um direito judicialmente reclamável. Os artigos constitucionais 203 e 204, que tratam especificamente da assistência social, asseguram seu caráter não contributivo, seus principais objetivos, a fonte de seu financiamento (recursos da seguridade social e outras fontes) e as diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação da população por meio de suas organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A ação seguinte foi a regulamentação dos artigos 203 e 204. A primeira iniciativa, que ocorreu logo a seguir à promulgação da Constituição, em 1989, foi do Legislativo Federal, que apresentou o projeto de Lei nº. 3.099/89, formulado com a assessoria da Comissão Técnica do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e da Universidade de Brasília. Esse Projeto foi substituído por outro, a partir de um acordo amplamente negociado, e aprovado nas duas Casas¹¹⁸, mas integralmente vetado pelo Presidente da República de então, com o argumento de que tinha vício de iniciativa, ou seja, deveria ter sido encaminhado pelo Executivo e de que havia dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social

¹¹⁸ Como lembra Raichelis (1998), o texto aprovado apresentava modificações substanciais no projeto elaborado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPoS) da Universidade de Brasília em parceria com o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), que foram intensamente negociadas durante sua tramitação no Congresso.

responsável. Na verdade, o projeto se contrapunha às orientações neoliberais daquele governo, o que significava que não cabia ao Estado a responsabilidade de garantir os direitos sociais, pois isto implicaria na ampliação das suas funções e a incorporação de mais ações e despesas aos cofres públicos, devendo permanecer a política de assistência social como residual e marginal.

Em 1991, a matéria voltou a ser colocada em pauta no Legislativo Federal, com pequenas alterações, por meio do Projeto de Lei Nº. 3.154 (CNAS/MPAS, 2000). Concomitantemente, por iniciativa do Movimento da Assistência Social, foi formada uma “Comissão pela LOAS”, que formulou o documento “Ponto de Vista que Defendemos”, o qual serviu de subsídio ao novo projeto. Foram promovidos diversos encontros regionais, em todo o país, pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES), em parceria com a LBA, SESC e SESI para a discussão desse projeto de lei, dos quais participaram representantes de organizações da sociedade civil, do poder Legislativo, servidores e dirigentes da LBA, integrantes da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos Deputados, representantes do Movimento pela Ética na Política, da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Por sua vez, o Poder Executivo apresentou outra versão do projeto de lei, distinta da que vinha sendo debatida e negociada pela comunidade política da assistência social, mas foi vencido em sua proposta pelo Projeto já amplamente discutido (CNAS/MPAS, 2000).

Esse projeto de lei foi submetido à avaliação do Conselho Nacional de Seguridade Social e, após aprovado, foi encaminhada pelo MBES para aprovação do Presidente da República. Remetido ao Congresso e encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família, foi objeto de intensas discussões e disputas, dada a existência de outros projetos e de emendas que também propunham a regulamentação da matéria. Finalmente, em 7 de dezembro de 1993, a Lei Nº. 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi sancionada. Durante esse processo ficou evidente o confronto entre os projetos políticos de forças conservadoras – lideradas por alguns agentes do governo federal e membros do Congresso, que incluía membros de organizações da sociedade civil – que defendiam a manutenção do caráter residual, focalizado e clientelista das ações de assistência social, e de forças progressistas, que defendiam uma ação inovadora e oposta aos paradigmas até então vigentes. Como lembra Pereira, os interesses opostos, em alguns momentos “exigiram negociações estratégicas e, em outros, fincaram resistências que foram vencidas por quem tinha mais recursos de poder” (1998, p.69).

A LOAS, portanto, é o resultado de um conjunto de fatores que propiciaram alterações significativas no paradigma da política de assistência social brasileira: a democratização política e social, que propiciou o surgimento de novas lideranças tanto no seio do Estado quanto da sociedade, assim como a mobilização de organizações da sociedade civil que visavam influenciar o sistema político na regulação da política; a ampla divulgação e o correspondente debate acerca das reais condições socioeconômicas da população brasileira, decorrentes do modelo de desenvolvimento adotado pelo país; o desenvolvimento do conhecimento especializado e, principalmente, a adoção, por parte do conjunto dos órgãos de formação e de representação dos profissionais do Serviço Social, de um novo paradigma relacionado à assistência social; da criação de uma comunidade política, bem articulada e com capacidade de mobilização, que tinha como agenda a mudança deste paradigma. Como lembra Santos (1987), esses são fatores suficientemente fortes para produzirem mudanças significativas nas decisões políticas relacionadas às políticas públicas e, efetivamente, foram decisivos para renovarem o paradigma da área da assistência social no Brasil.

Este breve relato objetiva destacar que a assistência social é política pública recente e seu reconhecimento como direito dos cidadãos e dever do Estado ocorre em concomitância com o processo de reajuste estrutural da economia, que teve como uma de suas consequências a recomposição das forças sociais que sustentaram os Estados de Bem-estar nos países centrais e o desmonte (em intensidade variada) de suas estruturas de proteção social. Nosso país, em que a pobreza pode ser considerada como um fenômeno estrutural, instituiu tardiamente um sistema de proteção social público, não contributivo, com pretensão de alcançar todo cidadão que dele necessitar. Esse sistema prevê que o Estado deve proteger indivíduos e grupos sociais vulneráveis, especialmente em situações que colocam em risco a sua integridade pessoal e seus laços sociais de pertencimento.

A implantação desse sistema ocorre justamente no período em que o Estado nacional iniciou reformas estruturais que visavam a reduzir suas atividades no campo social. Essas medidas incluíram a valorização da sociedade civil, tratada homogeneamente como um ator virtuoso e capaz de executar ações de assistência social de melhor qualidade e menos dispendiosas que o poder público. Com isso, justificava-se a transferência de recursos públicos para ONGs, que atuavam no campo da proteção social, sendo que a única contraparte do Estado era o financiamento parcial das ações. Para a efetivação dessa diretriz

instituiu-se, em 1995, o Programa Comunidade Solidária¹¹⁹ que cumpria tanto o objetivo de difundir esta ideia de proteção como de formar lideranças das organizações sociais para o cumprimento dos objetivos pretendidos, que não incluíam a valorização dos espaços de participação e deliberação previstos na regulamentação da política de assistência social. Essa postura ficou evidente na forma como o governo federal conduziu sua participação no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), nova institucionalidade da política de assistência social, desqualificando-o e aos seus componentes, não participando das reuniões, desconsiderando suas deliberações (RAICHELIS, 1998; PINHEIRO, 2008).

A LOAS, ao regulamentar a área da assistência social, foi o germe de importantes inovações institucionais, tendo como premissa a construção de um sistema nacional descentralizado e participativo: reafirmou a primazia da responsabilidade do Estado na garantia do direito; atribuiu competências aos três níveis de governo (ainda que algumas fossem concorrentes entre si); admitiu que as organizações sociais que historicamente prestavam serviços nessa área comporiam a rede socioassistencial; garantiu que todas as ações devem ser organizadas sob um único comando – público e governamental – em cada esfera de governo; instituiu a tipologia básica das ações socioassistenciais – programas, projetos, serviços e benefícios; determinou que os recursos para a política devem ser geridos por meio de fundos especiais; instituiu o planejamento articulado das ações; e reforçou a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, por meio da criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)¹²⁰ e de conselhos nos demais níveis de governo. A mesma comunidade política que se mobilizou para a elaboração da LOAS também entendia ser importante a criação de espaços deliberativos que possibilitassem a publicização da própria política de assistência social, até então com regulação *ad hoc*, por meio de mecanismos como a visibilidade, o controle social, a representação de interesses coletivos, a democratização e a

¹¹⁹ O Programa Comunidade Solidária foi criado pela Medida Provisória n.º 813/95, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, como parte das medidas que reestruturavam a assistência social no país, que incluíam o desmonte das diferentes instituições federais que atuavam na área (como a LBA, o CBIA e o CONSEA). O Programa era presidido pela primeira dama, Ruth Cardoso, e estava vinculado diretamente à Presidência da República, tendo como objetivo primordial a coordenação das ações governamentais voltadas para os segmentos mais pobres da população. Sua própria existência, objetivos e estruturação contrariava todas as diretrizes preconizadas pela LOAS para a organização da área da assistência social e ignorava os preceitos constitucionais quanto à responsabilidade governamental com esta área.

¹²⁰ O CNAS veio substituir o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), extinto com a LOAS, com novas e diferentes funções e incorporando a participação popular nas decisões sobre a política e rompendo com o monopólio da burocracia neste processo.

incorporação de uma nova cultura política, como lembra Raichelis (1998). As novas regras demandaram um intenso reordenamento institucional impulsionado pelo governo federal, sendo que a criação e o funcionamento dos conselhos, objeto deste estudo, serão analisados mais adiante.

A implantação das inovações preconizadas pela LOAS deu-se em contextos sócio-políticos marcados por práticas conservadoras, e, portanto resistentes às inovações, gerando conflitos constantes entre os diferentes atores e evidenciando a necessidade de melhor definir e organizar as atribuições daqueles envolvidos na política, as funções da assistência social, seus destinatários, dentre outros aspectos potencialmente conflitantes. Além disso, a reforma do Estado implantada naquele período, sustentada em ideários neoliberais e tendo como premissa o modelo de gestão pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1996), foi determinante para que o Estado brasileiro relutasse em implantar as novas determinações legais, e mesmo as desconsiderasse em muitas das decisões tomadas então¹²¹.

Uma primeira iniciativa de organização da gestão deu-se por iniciativa da Secretaria de Assistência Social (SAS), órgão federal responsável pela assistência social, em 1997, com a formulação da Norma Operacional Básica (NOB-AS)¹²². Essa Norma visava estabelecer padrões para a organização do Sistema Descentralizado e Participativo, especialmente quanto às competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação, mecanismos e critérios para o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social.

A NOB-AS conceituou o sistema descentralizado e participativo e estabeleceu parâmetros para a descentralização da assistência social, nomeando as competências de cada nível de governo. Estabeleceu que houvesse dois níveis de gestão – estadual e municipal – e que os recursos públicos deveriam ser transferidos entre os níveis de governo por meio direto entre os Fundos de Assistência Social. Também foi criada a Comissão Tripartite, no nível federal, constituída por representantes dos gestores de assistência social dos três níveis de governo e de caráter consultivo, espaço para o debate e a pactuação entre eles quanto a aspectos relacionados à gestão da política, de modo a dar unidade ao sistema.

¹²¹ Para uma melhor compreensão do processo de reforma do Estado instituído no Brasil naquele período e seus reflexos na área da assistência social, ver Bidarra (2004).

¹²² A Norma Operacional Básica foi aprovada em reunião extraordinária do CNAS de 02 de dezembro de 1997 e publicada como Resolução de nº. 204, no DOU de 08 de dezembro de 1997.

No ano seguinte, cinco anos depois de promulgada a LOAS, foi formulada e aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o que levou à revisão da NOB-AS e à formulação de uma nova Norma Operacional Básica (NOB-2), aprovada pelo CNAS por meio da Resolução nº. 207, de 16 de dezembro de 1998. O mérito e a importância de ambos são inegáveis, como um primeiro esforço de sistematização do acúmulo de conhecimentos e experiências desenvolvidos até então, mas sem dúvida ficaram aquém do que os grupos progressistas esperavam, pois avançava muito pouco nos aspectos relacionados aos critérios de repartição de recursos financeiros e à autonomia dos níveis estadual e municipal quanto à utilização dos recursos advindos do nível federal e das ações prioritárias a serem desenvolvidas. A NOB-2 estabeleceu os procedimentos operacionais para implantar o sistema de forma descentralizada e regular as relações entre os diferentes níveis de governo. A Norma, além de explicitar o papel e as funções de cada nível de governo e instituir o que se convencionou chamar de níveis de gestão, reforçou a forma de financiamento por meio de fundos especiais, o planejamento integrado das ações e o papel dos conselhos quanto ao controle de ambos. Essa NOB-2 tem um conteúdo fortemente marcado pela gestão do sistema de assistência social, referendando a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no nível nacional, e criando as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), no âmbito dos estados, que congregariam os gestores da assistência social¹²³, agora com caráter deliberativo quanto à operacionalização da gestão. Essas Comissões¹²⁴ deveriam ser espaços para negociação e pactuação acerca de aspectos operacionais e de gestão do sistema, numa tentativa de desvincular decisões gerenciais de decisões políticas, estas últimas próprias dos conselhos.

Essa estratégia, condizente com a visão gerencial do Estado que estava em pleno vigor à época, na verdade representou o reforço do papel da burocracia governamental na condução da política, uma vez que as comissões de gestores passaram a ser espaços concorrentes com

¹²³ Os gestores estaduais de assistência social já haviam criado o Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social (FONSEAS), que funcionava com certa regularidade desde a década de 1980. A municipalização da assistência e a exigência legal do comando único em cada esfera de governo foram processos que induziram a criação de órgãos gestores municipais de assistência social, cujos titulares também passaram a se organizar nacionalmente no Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS), atualmente denominado de Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Ambos os fóruns, portanto, são de participação restrita aos membros do governo

¹²⁴ A composição da CIT prevista na NOB inclui três representantes da União, indicados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); três representantes dos estados, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS) e três representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Já as CIBs seriam compostas por três representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social, ou congêneres e seis representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS), ou congêneres.

os conselhos recém criados, pois caberia aos conselhos apenas retificar e/ou ratificar as decisões tomadas pelos gestores. Com isso, além da falsa desvinculação entre decisões gerenciais e políticas, apresenta-se o risco da redução do papel político dos conselhos e da perda de sua legitimidade enquanto espaços decisórios acerca da política de assistência social, como identificou Bidarra (2004).

Os anos posteriores à formulação da PNAS e da NOB-2 significaram uma grande movimentação no âmbito da gestão municipal uma vez que ficou mais claramente definido o papel desse nível de governo como o principal executor da política de assistência social, tendo como referência o processo de descentralização¹²⁵, iniciado a partir da promulgação da Constituição de 1988, e a regulação da própria política¹²⁶. No entanto, a fragilidade administrativa e financeira dos municípios evidenciou-se, de forma geral e, em particular, na área da assistência social, cuja trajetória de alterações normativas recentes era insuficientemente madura para ter expressões concretas na implantação da política, ainda que pesassem todos os esforços envidados até então. Soma-se a esse fato, a estratégia do governo federal em valorizar a forma não estatal de prestação de serviços assistenciais, por meio de organizações da sociedade civil, processo instituído pelo Programa Comunidade Solidária, e que frontalmente se opunha às diretrizes legais de que o Estado deveria garantir o direito à assistência social a todos que dela necessitassem. Com isso, o padrão de relação direta entre o governo federal e ONGs reproduzia e reforçava a relação precedente entre a LBA e as entidades de assistência social, dificultando ainda mais o processo de municipalização da política.

As contradições e os conflitos vivenciados no período de implantação das diretrizes da LOAS, da PNAS e das NOBs foram contundentemente destacados nas avaliações realizadas pelos participantes das Conferências Nacionais de Assistência Social¹²⁷ que vinham

¹²⁵ A diretriz constitucional de descentralização, que respondeu às pressões de atores políticos e sociais exercidas sobre os deputados constituintes com a intenção de ampliação da participação política da sociedade nas decisões públicas e de maior poder político e financeiro pelas unidades municipais da federação, também serviu às diretrizes da reforma gerencial preconizada pelo governo federal e implantada em meados da década de 1990.

¹²⁶ Desde a Constituição de 1988 até agosto de 2003, foram formulados, no nível federal, 12 Leis, 25 Decretos, 10 Portarias, 07 Resoluções, 02 Medidas Provisórias e 01 Emenda Constitucional relacionados direta ou indiretamente à política de assistência social, regulando ações próprias e afins (IPEA, 2003).

¹²⁷ A LOAS, no seu artigo 18, inciso VI, prevê a realização de Conferências Nacionais de Assistência Social a cada dois anos, como meio de avaliação do desenvolvimento da política, ao mesmo tempo como espaço deliberativo amplo para a formulação das principais diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema no período subsequente. No ano de 1997, o Governo Federal editou a MP N°. 1473-30, que cancelou a 2ª. Conferência e alterou a sua periodicidade, que passaria a ser a cada quatro anos. Essa estratégia de desmobilização não foi bem sucedida, visto que houve intensa mobilização dos atores sociais e políticos dos outros dois níveis de governo,

ocorrendo desde 1995 e que apontavam reiteradamente pela efetivação do sistema descentralizado e participativo, tendo como parâmetro a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS). Ainda assim, somente em 2004, após a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social (também denominada de LOAS-10), ocorrida em dezembro de 2003, e seis anos após a elaboração da PNAS, esse documento foi revisto, redefinindo-se os parâmetros e a organização da política e instituindo-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por iniciativa do gestor federal, com a aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social. O texto final da PNAS foi resultado de inúmeros encontros dos diferentes atores sociais e políticos envolvidos com a assistência social, realizados em todo o país, e de duas reuniões ampliadas do CNAS, realizadas em Aracaju e em Brasília¹²⁸.

A PNAS reforçou princípios e diretrizes que se encontram na LOAS e especificou os conceitos e as bases de organização do SUAS, como as diretrizes de territorialização do planejamento e das ações, de profissionalização dos recursos humanos, de responsabilização estatal pelos tipos de proteção afiançadas. Além disso, organizou o Sistema tendo em consideração o porte dos municípios conforme o tamanho de sua população¹²⁹ e reforçou as instâncias de participação, pactuação e deliberação.

O conteúdo inovador da PNAS indicava que a NOB-2 estava obsoleta e que seria necessário revê-la, o que foi realizado em seguida. Assim, após nova mobilização nacional para discussão das alterações na NOB, foi aprovada pelo CNAS, por meio da Resolução Nº. 130, de 15 de julho de 2005, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que regula o Sistema Único de Assistência Social¹³⁰. Nessa Norma, especificam-se as funções de assistência social (proteção social, defesa social e institucional e vigilância socioassistencial), define-se com mais precisão a concepção de rede socioassistencial e seu papel na oferta de serviços,

que realizaram suas respectivas conferências (municipais e estaduais) e pressionaram o Governo Federal para a realização da Conferência Nacional, que efetivamente ocorre. Desde então, essas Conferências vêm se realizando regularmente.

¹²⁸ A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada pelo CNAS em 15 de outubro de 2004 e publicada como Resolução nº. 124 no Diário Oficial da União.

¹²⁹ São considerados municípios de pequeno porte I os que têm até 20.000 habitantes, de pequeno porte II os com população entre 20.001 a 50.000 habitantes, os de médio porte com população entre 50.001 e 100.000 habitantes, os de grande porte entre 100.001 e 900.000 habitantes e as metrópoles com população superior a 900.000 habitantes (MDS/SNAS, 2004).

¹³⁰ Tanto a revisão da PNAS quanto a NOB/SUAS foram formuladas a partir de uma ampla mobilização de atores sociais e políticos, aqui incluídas diversas universidades e organizações profissionais, que envolveu a realização de inúmeros seminários, encontros, grupos de discussão etc. em todo o país. A versão final dos documentos foi submetida e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio das Resoluções Nº. 145, de 15/10/04, e 130, de 15/07/05.

estabelecem-se os parâmetros para os níveis de gestão (não habilitado, inicial, básico, pleno) e suas especificidades em cada nível de governo, enfatiza-se os instrumentos de gestão (plano, orçamento, sistema de monitoramento e avaliação e relatório de gestão), reforça-se a existência e o funcionamento das instâncias de articulação (fóruns), pactuação (CIT e CIBs) e deliberação (conselhos) e, finalmente, são estabelecidos as condições e os critérios para a partilha e transferência de recursos financeiros.

O SUAS¹³¹, portanto, além de pretender instituir um processo articulado e regulado de oferta de serviços na área da assistência social, também estabelece um Sistema Deliberativo Integrado, nos termos de Hendriks (2006), que se constitui de micro esferas discursivas – as CIT e CIB, formadas por membros dos governos; de macro esfera discursiva – os fóruns, compostos por membros de organizações da sociedade civil e pessoas interessadas no tema; e de esferas discursivas mistas – os conselhos e conferências, dos quais participam membros do governo e da sociedade civil. Um Sistema complexo de participação e deliberação, que associa arenas formais e informais e que inclui outros espaços e atores não evidenciados na NOB-SUAS, como os próprios órgãos governamentais responsáveis pela política de assistência social e seus especialistas, as organizações prestadoras de serviços e seus espaços de articulação, as Casas legislativas que são responsáveis pela aprovação de prioridades quanto a metas e orçamentos para a área na sua esfera de competência, as instituições de ensino e pesquisa e de controle da prática profissional que produzem conhecimento e fiscalizam a atuação dos profissionais da área.

Esta profusão de espaços deliberativos torna o SUAS um sistema complexo no que diz respeito às possibilidades de participação e deliberação, assim como à articulação destas esferas e aos fluxos deliberativos existentes entre elas. Os momentos deliberativos podem ser sequenciais (Goodin, 2005) e para além do processo que ocorre no interior de cada um dos espaços, envolvendo as diferentes esferas (micro, macro e mista), como quando se inicia com a formulação de discursos e contra-discursos nas organizações sociais, sua expressão e reformulação nos fóruns, a apresentação dessas deliberações ao conselho. Outra possibilidade é a de envolver apenas as esferas micro e mista, como os grupos de trabalho governamentais que produzem formulações a serem deliberadas na CIB que, por sua vez, envia suas

¹³¹ Em 2008, foi apresentado ao debate público, na Câmara de Deputados, o Projeto de Lei n.º 3.077/2008 que dispõe sobre a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O PL, se aprovado, reforçará a normatividade da área, dado que atualmente ela se sustenta em atos normativos do Poder Executivo federal e do Conselho Nacional de Assistência Social.

deliberações ao conselho, ou, ainda, envolvendo apenas esferas mistas, como as Conferências, cuja seqüência inicia-se com a realização das mesmas em nível local até alcançar o nacional. O fluxo também pode ser inverso, iniciando-se com processos deliberativos no interior dos conselhos cujas decisões geram deliberações na CIB, no fórum e nas organizações sociais e governamentais. A imbricada interação entre essas esferas deliberativas e suas conseqüências merece ser mais aprofundada e aponta novas possibilidades de investigação no âmbito teórico e empírico.

Esse complexo sistema deliberativo evidencia uma importante guinada na área da assistência social em direção à participação e à deliberação pública e representa uma profunda mudança no modo como a participação foi vista e promovida nessa área até muito recentemente, como se espera demonstrar na próxima seção.

4.3 A participação na assistência social: da organização e mobilização comunitária à participação institucionalizada nos conselhos

O ideário que dominou a organização da assistência social durante a maior parte do período de institucionalização desse campo sustentou-se na compreensão dos usuários de seus serviços como pessoas dependentes do apoio da sociedade e do Estado, incapazes de organizar-se autônoma e coletivamente. Essa perspectiva pressupõe uma atitude passiva e cordata daqueles que demandam a assistência e não uma postura ativa e propositiva, que estimula a organização e a participação. Essa visão foi reforçada, muitas vezes, por uma ação profissional que estabelece uma relação de hierarquia e autoridade com os usuários, percebidos como beneficiários das ações desenvolvidas pelos técnicos. Por outro lado, a força do ideário liberal, introjetado pela maioria desses usuários, individualiza a responsabilidade pelas circunstâncias de vulnerabilidade e risco em que elas se encontram, tornando-se fator de constrangimento para que elas busquem a assistência pública, o que é feito de forma individualizada e, muitas vezes, numa relação de subordinação “paternal” (SPOSATI ET AL, 1989; 1992; SPOSATI, 1997). Esse ideário tem sido alterado muito lentamente.

Uma primeira iniciativa pode ser mais nitidamente identificada a partir da década de 1950¹³², quando foram introduzidas, no Brasil, técnicas de desenvolvimento de

¹³² Desde o final da década de 1940, podem ser verificadas iniciativas isoladas de desenvolvimento de comunidade. No entanto, a década de 1950 marca o início da utilização intencional e em larga escala da estratégia no país. A cidade de Porto Alegre foi pioneira na promoção dos “Seminários Regionais de

comunidade¹³³, a partir da experiência norte-americana e do apoio e estímulo da Organização das Nações Unidas (ONU), e que foram apropriadas por diversos campos disciplinares e por diferentes áreas de políticas públicas, como a educação, a extensão rural e agrícola, a medicina preventiva e a assistência social. Ainda que ocupasse uma posição marginal nessas áreas, as experiências desenvolvidas, inicialmente com comunidades rurais e posteriormente em áreas urbanas de moradias populares (a partir da década de 1960 e mais fortemente na década de 1970) tinham a expectativa de que atores externos à comunidade (ou seja, profissionais das diferentes áreas de políticas pertencentes à órgãos como Associação de Crédito e Assistência Rural – ACAR, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, LBA) propiciassem a organização social das comunidades, estimulando e orientando mudanças consideradas importantes para a sua integração ao processo de modernização levado em curso pelos governos nacionais.

Tendo a premissa do desenvolvimento de comunidade como orientação, foram realizadas ações de educação de adultos (como o Movimento de Educação Básica – MEB), de organização de diversos grupos de trabalhadores (pescadores, trabalhadores rurais, operários etc.), de organização e mobilização comunitária, intervenções que tinham não só um caráter técnico, mas também político, que inicialmente se identificavam com a contenção do conflito e a integração social. A participação popular era estimulada como meio de favorecer o consentimento “espontâneo” às estratégias de modernização estabelecidas pelo Estado. Nesse sentido, a participação era percebida como a contribuição das populações locais, seja por meio direto ou por intermédio de suas lideranças, aos técnicos que desenvolviam programas governamentais, tanto com informações sobre problemas locais quanto na execução dos próprios programas, ou seja, era vista como adesão aos programas de governo. Em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo estes programas foram descentralizados e efetivados nos

Organização de Comunidade”, iniciados em 1951, que somente no início da década subsequente se propagaram para São Paulo e, em seguida, para outros centros urbanos do país (BEZERRA, 1980; KRUG, 1982).

¹³³ O governo britânico foi o que primeiro utilizou o termo desenvolvimento de comunidade, em 1942, para designar as ações de apoio aos países que se preparavam para a independência. A partir de então, foram realizadas conferências internacionais sobre o desenvolvimento que foram cunhando o termo “desenvolvimento de comunidade”, sendo que em 1954 o termo adquiriu a conotação de que é possível e desejável realizar atividades que levem o progresso econômico, o bem-estar individual e social e a responsabilidade política às comunidades menos desenvolvidas, estimulando a participação de seus membros na busca de soluções para seus problemas. O apoio externo deve ser dado por meio de orientações técnicas, equipamentos e financiamentos propiciados por governos que tenham compromisso com o desenvolvimento dessas comunidades (KRUG, 1982). Posteriormente esse significado foi objeto de disputa.

Centros Sociais Urbanos, sendo que na primeira cidade, nas Administrações Regionais, foram criados Conselhos de Obras, constituídos por representantes de entidades sociais e coordenados por assistentes sociais, que visavam estudar os problemas da comunidade, sugerir soluções e aproximar os grupos para a execução das ações (BEZERRA, 1980).

No entanto, as contradições que foram sendo identificadas pelas equipes de profissionais desses programas, que passaram a questionar a imposição de técnicas pelas agências norte-americanas, consideradas inadequadas à realidade brasileira, acrescidas da formação de grupos com maior criticidade quanto à intencionalidade da ação, propiciou que se estabelecesse uma disputa quanto aos objetivos do desenvolvimento de comunidade¹³⁴. Assim, nas instituições que utilizavam da estratégia de desenvolvimento de comunidade passaram a existir grupos que, orientados por uma visão socialista de organização social, reorganizaram e reorientaram suas ações, de modo a estimular processos de conscientização e uma participação diferenciada, visando a autonomia dos sujeitos, sua organização coletiva, bem como seu envolvimento nas decisões que diziam respeito à sua vida de modo a transformarem sua realidade¹³⁵. Passaram a coexistir iniciativas como as de Paulo Freire, de educação popular nas comunidades rurais do Nordeste¹³⁶, e a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, com distinções relevantes entre si, especialmente quanto à intencionalidade da participação (WARE, 1970; BEZERRA, 1980; KRUG, 1982; SOUZA, 1993).

O regime autoritário militar, instaurado a partir de 1964, passou a contar com forte apoio da norte-americana Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), que não só financiavam programas de desenvolvimento de comunidade como agiam diretamente em comunidades populares (indígenas, rurais, favelas urbanas, dentre outras), despolitizando as ações nesse campo e

¹³⁴ Como afirma Ware (1970, p.9) “o fim de todo programa de organização e desenvolvimento da comunidade é tornar os membros da comunidade capazes de resolverem seus problemas por seus próprios esforços e conseguirem o melhoramento de sua vida”. Numa outra linha, Souza (1993) considera que o desenvolvimento de comunidade é uma forma de cooperação em que a comunidade busca superar as barreiras que impedem seu desenvolvimento coletivo.

¹³⁵ As disputas que se estabeleceram nesse campo se refletem na nomenclatura da própria estratégia, sendo que a literatura registra não só o termo desenvolvimento de comunidade, mas também organização comunitária, ação comunitária, ação social, mobilização comunitária, animação popular, dentre outros (WARE, 1970; BEZERRA, 1980; KRUG, 1982; SOUZA, 1993).

¹³⁶ Esses grupos de profissionais passam a aliar-se às Ligas Camponesas, aos sindicatos de trabalhadores rurais, aos Centros Populares de Cultura, à Ação Popular, ao MEB, às ações da esquerda cristã, em iniciativas que foram consideradas marginais e, posteriormente, sufocadas pelo Estado.

criando oportunidades de controle, pelo governo, dos conflitos e da própria organização daquelas comunidades. A mobilização e a participação comunitária eram vistas como a possibilidade da manutenção de canais de comunicação entre população e governo e foram previstas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e nos programas de desenvolvimento das Superintendências de Desenvolvimento coordenadas pelo Ministério do Interior, mas também utilizadas por governos estaduais.

A participação em programas de desenvolvimento de comunidade implantados pelos governos autoritários foi estimulada com a intenção de envolver a população na execução de ações previamente definidas, ou seja, uma participação estruturada no interior do Estado e, portanto, controlada e instrumental, que foi fortemente impulsionada pelos órgãos responsáveis pela assistência social. Por outro lado, grupos de profissionais e estudantes articularam-se aos moradores das áreas prioritárias desses programas, buscando dar outra direção ao processo de mobilização e organização da comunidade, tendo a ação educativa como principal alternativa à prática de controle oriunda das ações do Estado. A premissa que orientava suas ações era do reconhecimento dos usuários da assistência social como sujeitos de sua história e de que a participação é um processo social que decorre da compreensão dos sujeitos quanto à posição que ocupam na estrutura social e os condicionantes de sua posição, levando-os a agir coletivamente para alcançar os fins que almejam, e o fim último da participação social seria a distribuição de poder (SOUZA, 1993).

Foram esses pressupostos que permearam as mobilizações que ocorreram no campo da assistência social durante o processo de (re)democratização e que propiciaram a construção da ideia de participação democrática para além do seu elemento eleitoral, envolvendo usuários, trabalhadores e prestadores de serviços nas decisões sobre as diretrizes e prioridades que deveriam nortear as ações públicas nessa área de política. O conceito de participação, portanto, estava associado ao controle dos agentes públicos como meio de assegurar os direitos socioassistenciais e a continuidade das ações. Tendo como referência o projeto político democrático-participativo e os debates e as lutas levadas a cabo na área da saúde, a comunidade política da área da assistência social fortalecida durante o período da Assembleia Nacional Constituinte, mobilizou-se para assegurar que a Constituição garantisse não só o direito à assistência social pública não contributiva, como também o direito à participação da comunidade nas decisões relacionadas à área. Altera-se significativamente o significado da participação, assim como os resultados esperados quanto à sua concretização.

Coadunando-se, portanto, a um projeto societário mais amplo, os atores protagonistas da assistência social, àquela época, apostaram fortemente no potencial de espaços institucionais que funcionassem como meios de ampliação da participação popular na deliberação acerca da política e de controle público quanto à garantia dos direitos socioassistenciais, recém inscritos constitucionalmente e, portanto, com reconhecimento político e jurídico. Nessa direção, a proposta de criação de instituições que associassem participação, deliberação e controle público – como os conselhos – era uma aposta tanto no fortalecimento da política pública de assistência social quanto no próprio regime democrático. A próxima seção apresenta uma breve síntese da trajetória de criação e alguns elementos da regulação e do desenho institucional desses conselhos.

4.4 Os Conselhos de Assistência Social

A orientação constitucional de que a gestão da política de assistência social deveria ser democrática e participativa consta no artigo 204, inciso II, da Constituição Federal, que estabelece como uma das diretrizes relacionadas à organização da política a sua fundamentação na “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988). Essa premissa foi reforçada nas diretrizes previstas no artigo 5º da LOAS¹³⁷, que estabeleceu duas formas de participação da sociedade com objetivos e alcance diferentes: as conferências e os conselhos. As conferências, previstas no artigo 18 da Lei, propiciam uma participação ampliada, devendo acontecer em intervalos regulares – a cada dois anos – e servir como espaços de avaliação da política de assistência social e de proposição de diretrizes que venham a aperfeiçoar e consolidar o Sistema, a serem implementadas no período subsequente. No que se refere aos conselhos, que possibilitam uma participação mais circunscrita, o artigo 16 os institui como instâncias deliberativas com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, a serem criados nos três níveis de governo, com o intuito de assim garantir o aspecto democrático e participativo do Sistema.

¹³⁷ As diretrizes previstas no artigo 5º da LOAS são: a descentralização político-administrativa para o Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993)

A LOAS, em seus artigos 17 e 18, estabelece a composição e as competências do Conselho Nacional de Assistência Social que serviram como parâmetro para a regulação dos conselhos nos demais níveis de governo, ainda que cada ente federado tenha autonomia para criar e regular o funcionamento dessas instituições. No caso do CNAS, suas competências incluem: aprovação da política; normatização das ações e regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada; fixação de norma e concessão de atestados de registros e certificados de fins filantrópicos; zelo pela efetivação do Sistema; convocação da conferência de assistência social; apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área; aprovação dos critérios de transferência de recursos; acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos; estabelecimento de diretrizes, apreciação e aprovação dos programas anuais e plurianuais.

A LOAS define que a composição do conselho de assistência social deve contar com representantes de órgãos governamentais do Poder Executivo, representantes das políticas que têm interface com a assistência social e representantes de organizações não governamentais, escolhidos em fórum próprio. Assim, segundo a Lei, deveriam ter assento nos conselhos os usuários ou organizações de usuários que congreguem e defendam os interesses dos segmentos previstos na LOAS (crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência), as entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento assistencial social sem fins lucrativos ou assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei e as entidades e/ou organizações de trabalhadores das categorias profissionais que atuam na área. O processo de escolha dos representantes da sociedade civil deve ser disposto em ato específico do Poder Executivo, que trata da habilitação, do registro dos candidatos, da eleição etc.

A partir de 1993, foram criados conselhos estaduais e municipais de assistência social em todo o país, sendo que em 1997 existiam 2.908 conselhos de âmbito municipal (em 53% das cidades brasileiras), número que evoluiu para 93% em 2001 e 98,8 % em 2005, numa distribuição regional equitativa. Em 2001, todas as cidades com mais de 500.000 habitantes já haviam criado seus CMAS (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004; BOSCHETTI, 2003; IBGE, 2001; 2006)¹³⁸.

Por ser uma política social de formação recente, a assistência social tem passado por regulações complementares que tratam dos inúmeros elementos que a compõem, inclusive os

¹³⁸ Conforme dados do IBGE, no ano de 1997, havia 5.508 municípios instalados no território brasileiro, sendo que em 2001 eram 5.561 e 5.564 em 2005.

conselhos. Nesse caso, a primeira Norma Operacional Básica (NOB-AS), de 1997, os trata como espaços de gestão colegiada entre poder público e sociedade nos três níveis de governo, com o objetivo de buscar negociação e consenso no interior do Sistema e com as seguintes funções: aprovar a política de assistência social e fiscalizar sua implementação; avaliar os resultados das ações, tendo como referência os Planos de Assistência Social e o objetivo de emancipação dos destinatários da política; articular-se com outros conselhos e conferências, por diversos meios. Caberia ao conselho, ainda, aprovar a solicitação de habilitação do gestor municipal ao Sistema.

A segunda Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-2), aprovada em 1998, reafirma o caráter permanente e a composição paritária entre Estado e sociedade civil, mantém o seu objetivo de negociação e de construção do consenso e especifica e detalha as suas competências. Nesse caso, apresenta as competências do CNAS previstas no artigo 18 da LOAS e as estende aos conselhos estaduais e municipais, com alguns equívocos, provavelmente deixados por descuido dos elaboradores, como “aprovar a Política Nacional de Assistência Social”, “fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social”, “conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos”, “convocar a Conferência Nacional de Assistência Social”, dentre outras, competências exclusivas do CNAS. Muitos conselhos estaduais e municipais vinham sendo criados prevendo competências similares às do conselho nacional, por isoformismo, e a NOB-2 acrescenta as seguintes competências aos conselhos: atuar como instância de recursos para dirimir dúvidas e decidir sobre divergências; articular com outros conselhos e conferências; aprovar plano de aplicação dos fundos, avaliar balancetes e aprovar prestação de contas ao final do exercício; controlar e fiscalizar os serviços prestados integrantes dos planos por todas as entidades beneficentes na área da educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo.

Em 2004, ao ser aprovada a nova PNAS, ainda em vigor, foi reafirmada a diretriz da participação da população, por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações, e destacado o papel do que é denominado de “controle social”¹³⁹ – um dos seus oito eixos estruturantes – no âmbito da política de assistência social, marcada pelos signos dos “favores políticos e caridade” e que agora tem um novo paradigma

¹³⁹ A PNAS define como controle social o controle do Estado pela sociedade visando à garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos constitucionais (MDS/SNAS, 2004).

de referência, com direção política e critérios técnicos para serem observados. Esse controle deve ser exercido pelas conferências, pelos conselhos e pelos fóruns de assistência social¹⁴⁰ nos três níveis de governo. No que tange aos conselhos, reforça sua composição paritária e o modelo de segmentos de representantes da sociedade civil previsto na LOAS (usuários ou suas organizações, trabalhadores do setor e entidades e organizações de assistência social) e institui que sua escolha deve ocorrer em foro próprio¹⁴¹, uma vez que representam um determinado segmento, um coletivo.

O documento faz um importante reconhecimento quanto ao que denomina de “baixo nível de atuação propositiva” dos usuários, segmento que “pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos” e relaciona tal situação às características que a assistência social desenvolvida até então lhes conferia – “pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes ‘assistiam’ e se pronunciavam em seu nome” (MDS/SNAS, 2004, s/p). Nesse sentido, indica a importância de se fazerem investimentos – em metodologias de mobilização, em capacitação, em eventos temáticos, em ouvidorias, na descentralização dos conselhos e reuniões itinerantes, na divulgação de informações, dentre outros – que promovam e garantam a participação dos usuários.

A PNAS estabelece como principais atribuições dos conselhos

a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (MDS/SNAS, 2004).

¹⁴⁰ Os fóruns de assistência social são espaços de participação e articulação constituídos livremente por pessoas interessadas no tema, representantes de organizações que atuam na área, usuários, dentre outros, e que atuam na esfera pública. Neles, se discute temas relacionados à política, mobilizam-se atores sociais e políticos, empreender-se ações de divulgação e de debate acerca de questões que julgam relevantes, exerce-se influência sobre os poderes públicos, dentre outras ações. Os fóruns constituem-se na esfera pública e podem ser entendidos como “contra-públicos subalternos” (FRASER, 2005), na medida em que formam opinião e podem dar sustentação a argumentos e propostas que são levadas ao sistema político formal

¹⁴¹ Por “foro próprio” alguns conselhos entendem a preparação de um processo eleitoral específico, que acontece à parte das reuniões do conselho, outros compreendem a própria Conferência como o foro onde deve ocorrer a eleição dos representantes da sociedade civil.

A PNAS destaca, ainda, a importância de se estabelecer uma nova agenda para os conselhos de assistência social, que devem estar articulados entre si e com os demais conselhos de políticas de cada nível de governo.

A NOB-SUAS, que regula a gestão a partir das inovações preconizadas pela PNAS, reafirma a participação popular como um dos eixos estruturantes do SUAS, um “sistema democrático e participativo de gestão e de controle social”, com diferentes possibilidades de participação – conselhos (de assistência social, de monitoramento de direitos, de gestão de serviços), conferências, audiências públicas, dentre outras. No que se refere aos conselhos de assistência social, a Norma reforça sua vinculação ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da política de assistência social, que deve assegurar as condições de seu funcionamento, inclusive com previsão de dotação orçamentária própria. Além disso, trata com melhor distinção as atribuições e competências dos conselhos nos diferentes níveis de governo, sendo que eles têm em comum:

- a) Estabelecer diretrizes e aprovar a Política de Assistência Social;
- b) Acompanhar e controlar a execução da Política de Assistência Social;
- c) Acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e projetos;
- d) Aprovar o Plano Plurianual e o Plano Anual de Ação de Assistência Social;
- e) Acompanhar e controlar a execução do Plano Plurianual e do Plano Anual de Ação de Assistência Social;
- f) Aprovar a proposta orçamentária do Fundo de Assistência Social;
- g) Aprovar o plano de aplicação do Fundo de Assistência Social;
- h) Aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros;
- i) Acompanhar a execução orçamentária e financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social;
- j) Aprovar o relatório anual de gestão e o demonstrativo sintético anual da execução física e financeira;
- k) Normatizar as ações e regular a prestação de serviços assistenciais de natureza pública e privada;
- l) Acompanhar os resultados dos serviços ofertados pela rede de assistência social;
- m) Fiscalizar os serviços prestados e a aplicação dos recursos públicos pelas entidades e organizações de assistência social;
- n) Receber e encaminhar denúncias que digam respeito ao adequado desenvolvimento dos serviços e ações da Assistência Social e ao bom uso do recurso público;

- o) Convocar as conferências de assistência social;
- p) Zelar pela efetivação do SUAS;
- q) Elaborar e publicar seu Regimento Interno.

Os conselhos estaduais têm, ainda, a atribuição de atuar como instância de recurso, de inscrever entidades e organizações de assistência social de municípios onde não há conselho instalado, de estabelecer normas que visem aperfeiçoar o sistema no seu âmbito de ação e assessorar os conselhos municipais¹⁴². Aos conselhos municipais compete, também, a inscrição das organizações de assistência social e à ambos os níveis (estadual e municipal) compete propor ao CNAS o cancelamento do registro de entidades e organizações de assistência social no caso de irregularidades por elas praticadas, o que anula o certificado de filantropia para aquelas que já o tiverem. Por suas atribuições, os conselhos podem, concretamente, produzir decisões que venham a interferir nas prioridades, diretrizes e ações desenvolvidas no campo da assistência social em todos os níveis de governo.

Para o Grupo de Trabalho do CNAS, que propôs um plano de ação para o fortalecimento dos conselhos, as atribuições dos conselhos são de três naturezas: deliberativas, que dizem respeito aos atos decisórios e estão expressas nas resoluções produzidas pelos conselhos; propositivas, que tratam das recomendações e orientações aos integrantes do Sistema; e de fiscalização, que visam assegurar o cumprimento dos padrões e das normas legais que organizam a assistência social (CNAS, 2007). Essas competências têm sido relevantes ao Sistema como um todo, uma vez que os conselhos atuam não só como espaços de discussão e decisão acerca de questões relacionadas à gestão da política, mas que também incidem sobre aspectos estruturais, inclusive reforçando o novo paradigma da área, seja quando propõe e delibera acerca de aspectos que venham a esclarecer ou resolver aspectos ainda não resolvidos ou menos esclarecidos, seja quando controla e zela para que o Sistema funcione conforme os princípios e diretrizes acordados.

Os conselhos, portanto, constituem-se como uma das possibilidades de efetivação da participação da sociedade civil em conjunto com o Estado na formulação e no controle da política de assistência social, cujas ações são implementadas tanto pelo poder público quanto por organizações da sociedade civil. As competências dos conselhos indicam que suas

¹⁴² No ano de 2007 foi criado o Fórum de Conselhos Estaduais de Assistência Social, que realiza encontros regulares e visa a manter a articulação entre os conselhos estaduais, de modo a estabelecer apoios entre si e estratégias comuns para a área.

atividades deliberativas podem produzir decisões que venham a impactar as ações das instituições públicas e privadas conduzidas nessa área, inclusive alcançando os usuários do Sistema. Um exemplo disso foram as decisões do CNAS que definiram quais são os segmentos da sociedade civil que podem integrar os conselhos, ou seja, quem são os trabalhadores, os prestadores de serviços e os usuários da assistência social. Essas deliberações provocaram impactos significativos não só nos próprios conselhos, que tiveram que readequar suas estruturas, mas nas próprias organizações, algumas delas não mais consideradas especificamente de assistência social, mas de saúde e de educação, como os hospitais e escolas filantrópicas.

Por outro lado, a previsão de sua composição aponta para alguns desafios relacionados tanto à dimensão democrática quanto à deliberativa. Um primeiro está relacionado à restrição numérica da participação, que indica que alguns estarão incluídos e outros não, o que se espera ser resolvido com uma solução que aponta outro desafio: a representação de segmentos inteiros por organizações que não foram constituídas para tal. Nesse caso, o desafio deliberativo é a superação do autointeresse, especialmente das organizações prestadoras de serviços, que dependem de recursos públicos, em direção à construção do interesse coletivo e do interesse público. Há, também, a questão da participação efetiva dos usuários, muitas vezes ainda vistos e tratados de forma tutelada, que podem ter dificuldades quanto a condições para participar, sejam materiais e/ou cognitivas. Ainda, o reconhecimento do conselho, pelos gestores, como espaço deliberativo legítimo, no qual devem ser debatidas e decididas as prioridades públicas para a atenção aos setores vulnerabilizados, em detrimento das práticas clientelistas que têm marcado a ação pública nesta área, dentre tanto outros decorrentes de mudanças paradigmáticas que a implantação desses espaços carregam consigo.

O desenho institucional dos conselhos de assistência social, aperfeiçoado ao longo dos anos em que têm sido implantados, aponta que alguns dos desafios já se manifestaram e têm sido enfrentados tendo em vista a intencionalidade da inclusão democrática e deliberativa dos diversos atores sociais e políticos que atuam nesta área, especialmente dos usuários do Sistema. Em que medida esse potencial se cumpre é a preocupação dos estudos sobre esses conselhos, sendo que alguns de seus resultados serão apresentados a seguir.

4.5 O funcionamento dos conselhos de assistência social: algumas avaliações

Como já mencionado anteriormente, a efetivação da regulamentação da assistência social foi acompanhada por intenso processo de reordenamento institucional, nos três níveis de governo, com adaptações, reformulações e mesmo a criação de órgãos e instâncias previstos na LOAS, na PNAS e nas NOB, assim como o fluxo e as relações entre eles. Essas mudanças institucionais despertaram o interesse de estudiosos de vários campos do conhecimento, que têm buscado conhecer melhor os resultados da implantação dessas inovações institucionais, especialmente dos conselhos, sendo que a maioria das pesquisas tem se baseado em estudos de caso, que focam em alguns aspectos da sua constituição e/ou do seu funcionamento.

Estudos iniciais sobre a implantação de conselhos de assistência social apresentavam as expectativas quanto às possibilidades de participação política da sociedade civil num novo formato institucional, especialmente no sentido de inclusão de novos atores e da não reprodução de práticas elitistas de representação e clientelistas de relação, já que era previsível certa tensão decorrente da convivência entre uma cultura política conservadora e autoritária e uma cultura política democrático-participativa. Também demonstravam preocupação com uma divisão de poder interno entre os que detinham o saber técnico (conselheiros governamentais ou intelectuais conselheiros) e os que detinham o saber popular (conselheiros da sociedade civil), que se manifestava numa visível divisão de tarefas (CAMPOS e MACIEL, 1997).

Um importante e seminal estudo nesse campo foi realizado por Raichelis (1998) e teve como objeto o Conselho Nacional de Assistência Social, quando apontava para a importância desse espaço para o exercício do controle social na assistência social, algo inusitado nessa área. Chamava atenção para a resistência do Conselho quanto a alguns temas integrar sua agenda, para o reduzido poder decisório dos representantes ministeriais e para a frágil institucionalização da própria política. Também identificava a multiplicação de atores sociais nessa área, para além dos tradicionais protagonistas (assistentes sociais e entidades de natureza profissional), estimulada pela estratégia do governo federal, à época, de transferir suas funções para organizações da sociedade civil, o que originava conflitos e antagonismos decorrentes de concepções divergentes da própria assistência social. Destacava a importância de se enfrentar o debate sobre o papel cartorial do conselho ao conceder certificados de filantropia, herdado do antigo CNSS, e que reforçava acordos *ad hoc* e desvirtuava a função

de controle social esperado do conselho¹⁴³. Já àquela época a autora chamava atenção para o papel preponderante dos assistentes sociais nos conselhos da área e para a fragilidade da representação dos usuários ou de sua representação por setores da classe média, reforçando a concepção de que as camadas mais pobres teriam um estatuto de minoridade civil próprio do autoritarismo social existente na sociedade brasileira¹⁴⁴.

No estudo que realizaram tendo o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Curitiba como foco, Perissinotto (2002) e Perissinotto e Fuks (2007) concluíram que o conselho exercia atividades meramente fiscalizadoras e não havia desenvolvido seu potencial democratizante especialmente em função da sub-representação dos trabalhadores, pela sua função eminentemente cartorial e pelo fato de que organizações que recebem recursos públicos com assento no conselho estariam constrangidas em contestar o governo¹⁴⁵. Também identificaram a quase inexistência de debate, caracterizando-se como uma arena de decisão e não de discussão. Além disso, chamaram atenção para o fato de que os conselhos não são criados num vazio social e que duas variáveis são relevantes para explicar alguns resultados relacionados à sua implantação e ao seu funcionamento: o processo político do município (e nesse caso, o projeto político do partido ou coligação no governo, o controle da Conferência Municipal e do próprio conselho pelo governo e seus aliados, a presença predominante das entidades pró-governo na plenária do Conselho, a inexistência de fóruns populares de discussão sobre a política de assistência social, o controle por parte dos representantes governamentais dos cargos estratégicos dentro do CMAS) e as características específicas da área da política pública, tendo observado que a identificação, pelos conselheiros, da assistência social como benevolência, esvaziava o debate.

Já o estudo realizado por Cortes (2004), junto ao CMAS de Porto Alegre, chamava atenção para a relevância da área de política pública para os resultados do conselho e, no caso

¹⁴³ As preocupações de Raichelis (1998) e de muitos outros estudiosos dessa área quanto à função de concessão de certificados de filantropia e os possíveis riscos dessa atribuição mostraram-se pertinentes quando da descoberta, pela Polícia Federal, em 2008, de um esquema ilícito de concessão desses documentos, envolvendo conselheiros nacionais e servidores ministeriais, caso amplamente divulgado pela imprensa nacional.

¹⁴⁴ A autora chama atenção para a situação material dos setores mais pobres da população, que utilizam como estratégia de sobrevivência a submissão às ações de ajuda e tutela realizadas por agentes privados e governamentais. O autoritarismo social reproduzido pelas relações de favor, tutela e clientela não contribuiu para a introjeção da ideia de direitos e de igualdade jurídica entre os cidadãos e a presença na cena pública desses sujeitos ocorre pela carência, ou nem mesmo ocorre. No caso da assistência social, o direito a ter direitos implica no “reconhecimento do direito dos trabalhadores pobres de pertencimento à coletividade, erigido dentro das regras básicas de civilidade e equidade que devem presidir a vida em sociedade” (RAICHELIS, 1998, p. 282)

¹⁴⁵ Os autores consideram contestação pública a presença de discussões, debates, contraposição de ideias.

da assistência social, considerava que os poucos recursos orçamentários disponíveis para a área e sua especificidade constituíam-se em fatores pouco atrativos para a participação de alguns segmentos da sociedade, como os que organizam os interesses sindicais. Destacava o papel reformista da *policy community* local, que se contrapunha aos setores conservadores, e que teve importante papel na criação do conselho, mas apresentava pouca capacidade de mobilizar recursos e dar repercussão às suas ações na mídia. A autora concluiu que o conselho tem um perfil mais gerencial do que de deliberação política; que os gestores têm papel preponderante na formação da pauta e na articulação política; que o conselho é espaço de mediação de interesses e detém certo grau de controle sobre serviços e recursos, mas sua importância é relativamente pequena na estrutura administrativa municipal. Por fim, destaca que a fragilidade social e política dos usuários parecem transferir-se para a organização institucional dos serviços e para o próprio conselho.

Essa fragilidade na participação dos usuários nos conselhos de assistência social, constatada por vários estudos, também é percebida por Campos (2006), que chama atenção para a importância da participação desse segmento na esfera pública, com representatividade sociopolítica e poder de decisão. Entretanto, também destaca que a adesão dos governantes é fator imprescindível para o efetivo funcionamento do conselho por se constituírem em lideranças políticas, revestidas de poder institucional, com potencial para implementação das decisões do conselho. Nosswitz (2008) identifica que a participação dos usuários é pouco qualificada, na maioria das vezes restringindo-se à simples presença, enquanto os assistentes sociais identificam os conselhos como campo de ação profissional, seja como conselheiro, seja como técnico que assessora o conselho¹⁴⁶, ainda que se sintam despreparados para atuarem especificamente nos conselhos. Constata que a existência dos conselhos não assegura a ampliação da participação e geração de uma nova cultura política, mesmo que tenham efetivamente propiciado que novos atores sociais se insiram nos processos de decisão e controle de políticas públicas. Afirma que experiências exitosas de conselhos municipais estão relacionadas à atuação de profissionais que se envolveram diretamente nesses fóruns ou na formação de lideranças.

¹⁴⁶ Bravo e Souza (2004) estudaram a atuação profissional dos assistentes sociais nos conselhos de saúde, de assistência social e da criança e do adolescente e identificaram que essa participação tem sido uma orientação do conjunto dos conselhos profissionais (CFESS/CRESS) desde 1998. Essa atuação tem se dado por meio de assessoria aos conselheiros e ao conselho em si, capacitação, pesquisas e mesmo diretamente, quando se inserem como conselheiros, destinando entre 5 e 10 horas semanais de trabalho às atividades do conselho.

Em seus estudos sobre o CMAS de Bauru, Soubhia (2006) constatou a precariedade da participação da sociedade civil (e em especial dos usuários da assistência social), permanecendo a concepção de que estes são incapazes de decidir sobre seus interesses e necessidades, assim como as dificuldades para que se constituam como sujeitos coletivos. Identificou a fragilidade da grande maioria nas suas manifestações (são mais expectadores do que atores); a assimetria no acesso às informações relevantes; o papel preponderante do gestor nos processos deliberativos; a forte articulação entre os representantes governamentais e a fraca ou nenhuma articulação entre representantes da sociedade civil. Destaca, ainda, o predomínio da função cartorial do conselho (inscrição de entidades), falta de planejamento de suas ações e a importância da capacitação dos conselheiros. Conclui que, ainda que existam essas dificuldades, o conselho tem um importante papel para o fortalecimento da política de assistência social. Também Coelho (2006), ao estudar o CMAS de Duque de Caxias, observou a grande influência do gestor municipal no conselho e a permanência da cultura clientelista que tem marcado esta área de política pública.

A pesquisa de Yaakoub (2005) sobre o CMAS da cidade do Rio de Janeiro evidenciou o desconhecimento, por parte de vários conselheiros, quanto ao seu papel e o não cumprimento de algumas atribuições e competências (p.ex., o conselho não analisa a proposta orçamentária, só é comunicado quanto a ela). Também constatou que o conselho tem função muito mais consultiva do que deliberativa, não se articula com os demais conselhos e não exerce efetivo controle sobre o financiamento público às entidades. Verificou a sub-representação dos usuários e a sobre-representação de entidades, que se autorrepresentam, chamando atenção para o fato de que elas decidem sobre recursos destinados para si mesmas. Observou a ausência significativa de conselheiros (especialmente governamentais), prevalecendo decisões sobre inscrições de entidades, pouco ou nenhum debate sobre pontos de pauta e interesses particularistas em detrimento de interesses coletivos.

Ao estudar o conselho estadual de assistência social do Rio Grande do Sul, Soares (2008) constatou a dificuldade em serem assegurados os interesses dos representantes dos usuários, além da forte influência da mesa diretora na dinâmica de funcionamento do conselho, a constante ausência de conselheiros às plenárias, a ausência de sugestões de pontos de pauta por parte de conselheiros da sociedade civil, o pouco debate sobre os temas em pauta, a fragmentação do debate (quando ele ocorre) e as articulações predominantemente favoráveis ao governo. Por outro lado, destaca positivamente os processos de capacitação que foram destinados aos conselheiros.

Pesquisas envolvendo um número maior de conselhos de assistência social começaram a ser realizadas mais recentemente, visando a observar padrões que se reiteram. Ao estudar alguns CMAS do Oeste do Paraná, Bidarra (2004) observou que os membros da sociedade civil reproduzem práticas conservadoras, que são comumente identificadas com o governo. Além disso, tendo como foco o conteúdo dos discursos dos conselheiros, identificou que as disputas podem assumir uma versão personalizada, identificadas com algum sujeito, o que dificulta o debate e a negociação e favorece a ocorrência de coerção e cooptação. Também constatou que discursos racionalizadores e orientações tecnocráticas fortalecem técnicos e órgãos gestores, deslegitimando as narrativas e negando a externalização do discurso político dos usuários, reproduzindo relações de submissão por meio da desqualificação e ridicularização dos discursos, dos códigos de interação e de pronunciamento desses sujeitos.

O estudo realizado por Nascimento, Lira e Zanré (2007) nos CMAS de municípios com baixo IDH do interior de Pernambuco (portanto, com ampla demanda efetiva de assistência social) constatou que a identidade social dos sujeitos é fator determinante. Os autores verificaram que os representantes governamentais nos CMAS estudados reproduzem práticas políticas conservadoras históricas (clientelismo, patrimonialismo, centralização decisória), impõem soluções para impasses e ocupam as posições de direção do conselho. Por outro lado, sujeitos tutelados, desvalorizados, com baixa autoestima (como os autores perceberam ser os usuários da assistência social) não crêem na possibilidade de intervirem na sua realidade, sujeitando-se ao segmento do poder público, permanecendo o mito da participação como mera presença de representantes da sociedade civil. Os autores concluem que conselhos são espaços inóspitos à participação popular e tendem a favorecer os interesses do órgão gestor e que a dinâmica das relações políticas locais se reproduz nos conselhos (por exemplo, a participação de alguns segmentos é inviabilizada ou o prefeito tem ingerência sobre as decisões do conselho). Essas mesmas conclusões são levantadas por Rodrigues e Azzi (2007) na pesquisa que efetuaram nos CMAS de municípios da serra catarinense.

Alguns estudos visaram o conjunto dos conselhos municipais com o intuito de verificar a implementação do Sistema de assistência social e balizar ações tanto do CNAS quanto do próprio Poder Executivo federal. Dentre eles, há a Pesquisa “LOAS + 10 – Avaliação dos Dez Anos de Implementação da LOAS: o olhar dos conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal”, realizada em 2003 pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho, da Universidade de Brasília; o Acórdão Nº. 700/2004 do Tribunal de Contas da União; a “Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do

SUAS”, realizada em 2005 pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; e a Pesquisa IBGE – MUNIC 2005 – Suplemento de Assistência Social (CNAS, 2007).

Os resultados dessas pesquisas apontam que a maioria dos conselhos municipais foi criada por iniciativa do gestor municipal e, em muitos casos, apenas para cumprir requisito legal que asseguraria repasse de recursos federais, sendo que seu funcionamento efetivo se deu cerca de seis meses a um ano após a criação legal. As principais justificativas para tal morosidade na efetivação dos conselhos foram

desconhecimento da sociedade civil e do próprio governo sobre a importância desta instância deliberativa na implementação dos preceitos da LOAS, ausência de cultura organizativa e participativa da população, bem como do não reconhecimento da assistência social como direito e de sua organização em um sistema descentralizado e participativo, inexistência de fóruns de assistência social anterior à criação do CAS e temeridade do governo em publicizar informações para a sociedade civil (CNAS, 2007, p. 20).

As pesquisas referenciadas identificaram que parte significativa dos conselhos municipais funciona em espaços cedidos pelo gestor municipal, em condições físicas, materiais, humanas e financeiras precárias, sendo que 51% deles tinham uma secretaria executiva com a função de apoiar o funcionamento dos conselhos. Também constataram grande variação no número de conselheiros que compõem os conselhos, prevalecendo até dezoito membros. No que se refere à paridade na composição, ela era assegurada legalmente em 98,7% dos conselhos, mas muitos deles consideravam que a garantia legal não era suficiente, pois fatores como a imposição de participação por parlamentares, o número reduzido de entidades de assistência social nos municípios de pequeno porte e a determinação de vagas para os poderes Legislativo e Judiciário comprometiam o critério paritário. As pesquisas constataram que, na opinião dos conselheiros, a paridade e a representatividade eram efetivadas quando a alternância na presidência do conselho e o processo de escolha e nomeação dos conselheiros era assegurada na lei de criação do conselho e quando existiam fóruns da sociedade civil atuantes (CNAS, 2007).

A “Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social – 2005” (IBGE, 2006), de caráter censitário, visava a retratar aspectos considerados importantes da assistência social no âmbito municipal em todo o Brasil. No que se refere especificamente aos conselhos, identificou-se que há grandes variações na

composição dos conselhos municipais quando observadas as categorias de representantes da sociedade civil e sua vinculação com a política de assistência social, conforme pode ser observado na tabela 2, a seguir. A pesquisa apurou que o Acre e o Paraná são os estados em que os municípios mais expressam a variação no que diz respeito às organizações de assistência social, com 40,9% e 91%, respectivamente, de representantes desta área. Quanto aos trabalhadores, 66% dos conselhos têm representantes da área da assistência social, cujos extremos estão em Roraima e Alagoas, em que 46,7% e 93,1% dos representantes de trabalhadores, respectivamente, são da área da assistência social. A terceira categoria, representantes de usuários ou de organização de usuários, foi encontrada em 65,8% dos municípios, sendo identificada variação relacionada diretamente com o tamanho do município, ou seja, em municípios menores há menor percentual de representantes de usuários (64% em municípios com menos de 5.000 habitantes), com aumento gradativo até a proporção de 85,7% em municípios com mais de 500.000 habitantes. Os extremos aqui são encontrados na Região Norte, em que Rondônia tem a menor participação relativa de usuários (51,9%) e o Amapá a maior proporção (93,8%).

Tabela 2 – Municípios com existência de Conselhos Municipais de Assistência Social, total e percentual, por categorias de representantes, segundo classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões – 2005

Classes de tamanho da população dos municípios e Grandes Regiões	Municípios com existência de Conselhos Municipais de Assistência Social				
	Total	Percentual, por categoria de representantes da sociedade civil (%)			
		Representantes de trabalhadores de assistência social	Representantes de entidades e organismos de assistência social	Representantes de organizações de usuários	Outros
Brasil	5.497	66,0	77,3	65,8	30,4
Até 5.000	1.327	61,3	66,2	64,7	33,5
De 5.0001 a 10.000	1.300	64,5	74,5	64,5	29,4
De 10.001 a 20.000	1.284	65,5	78,0	64,3	31,4
De 20.001 a 50.000	1.021	70,5	94,9	67,6	28,4
De 50.001 a 100.000	312	68,9	92,6	69,9	27,9
De 100.001 a 500.000	218	77,5	97,2	72,5	25,2
Mais de 500.000	35	91,4	97,1	95,7	31,4
Grandes Regiões					
Norte	446	61,1	62,2	59,2	39,1
Nordeste	1.774	68,4	69,9	65,9	33,0
Sudeste	1.643	66,3	85,1	63,3	27,0
Sul	1.170	59,9	83,2	71,5	26,7
Centro-Oeste	465	76,1	77,6	67,3	33,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005.

A Pesquisa também encontrou que, ainda que a LOAS conceba os conselhos como instâncias deliberativas e paritárias, uma pequena parte (5,2%) não tem essas características, tendência mais presente nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, com destaque para o estado de Tocantins, em que 100% dos municípios têm conselhos, mas 73% deles têm natureza deliberativa. A mesma pesquisa identificou que em 53,3% dos municípios com conselhos os representantes da sociedade civil são escolhidos em eleições em fóruns próprios, com variações relacionadas ao tamanho do município: naqueles com até 5.000 habitantes, 41% utilizam essa forma de escolha, enquanto naqueles com mais de 500.000 habitantes as eleições ocorrem em 91,4%. Por sua vez, em 20,2% dos municípios, os representantes da sociedade civil nos conselhos são escolhidos pelo poder público, percentual mais expressivo nos municípios com menor número de habitantes, com maior ocorrência na Região Centro-Oeste (27,3%) e menor na região Sul (16%)¹⁴⁷.

No que diz respeito ao processo de institucionalização, especificamente sobre a regularidade no funcionamento dos conselhos, a Pesquisa encontrou que 67% dos conselhos municipais de assistência social reúnem-se ao menos uma vez por mês, com variações de frequência associadas com o porte dos municípios, ou seja, em municípios com menos de 5.000 habitantes a frequência mensal de reuniões é encontrada em 55,5% enquanto 94,3% dos municípios com mais de 500.000 habitantes apresentam reuniões mensais dos conselhos. Intervalos de dois ou três meses para a realização de reuniões foram encontrados em 21,8% dos municípios, especialmente naqueles com população inferior a 5.000 habitantes, havendo variação significativa também quanto à localização regional, sendo que 17,9% desses municípios encontram-se na Região Sudeste e 30,3% na Região Norte. Um dado importante, ainda que pouco expressivo, se considerado o número de conselhos existentes, é que 38 deles não se reuniram durante o ano da pesquisa.

A Pesquisa LOAS+10 verificou que, contrariamente ao senso comum, há frequência regular dos conselheiros às reuniões, sendo que o maior índice de regularidade nas presenças coube aos representantes da sociedade civil. Na avaliação dos conselheiros, a maior institucionalização, expressa na regularidade das reuniões e na presença dos conselheiros,

¹⁴⁷ A Pesquisa identificou que 26,4% dos municípios escolhem os representantes da sociedade civil por outros métodos que não a eleição ou a indicação pelo poder público, com destaque para municípios com até 5.000 habitantes (29,3%) e das regiões Sul (33,6%) e Centro-Oeste (33,1%) que apresentam formas alternativas de escolha.

deve-se a fatores como a existência de infraestrutura própria do conselho, realização de reuniões em períodos noturnos, o cumprimento do regimento interno sobre controle das presenças e a articulação do gestor para mobilizar os representantes do governo para as reuniões. Por outro lado, também identificou que apenas 50% dos conselhos recebiam, com regularidade, os relatórios de atividades do gestor, o que sinaliza o grau de sua participação na definição e no acompanhamento da política no nível municipal (CNAS, 2007).

Outra informação relevante colhida pela Pesquisa LOAS+10 diz respeito à publicização das decisões tomadas pelos conselhos, expressas, principalmente por meio de resoluções. Nesse caso, identificaram significativas diferenças entre os conselhos estaduais e os municipais, uma vez que os primeiros encaminhavam as resoluções para o órgão gestor e as publicavam no diário oficial, enquanto na maioria dos conselhos municipais as resoluções eram arquivadas no próprio conselho, sem que fossem comunicadas ao órgão gestor ou mesmo publicadas no diário oficial (CNAS, 2007).

Quanto às atribuições de fiscalização de entidades, a Pesquisa LOAS+10 encontrou que apenas 27% dos conselhos municipais acompanhavam e fiscalizavam as organizações de assistência social com regularidade e 35% as ações executadas pelas prefeituras. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, ao realizar auditoria operacional no CNAS e em diversos conselhos estaduais e municipais, também constatou essa fragilidade quanto ao papel dos conselhos na fiscalização das entidades que recebem recursos públicos para a implementação de ações de assistência social. Nesse sentido, recomendou ao CNAS o desenvolvimento de metodologia que possibilite aos conselhos a operacionalização da sua competência de acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos e dos ganhos sociais e desempenho de programas e projetos por eles aprovados. Com todas essas informações disponíveis, o CNAS resolveu estabelecer, por meio de um Grupo de Trabalho específico, um Plano de Ação que viesse a consolidar as ações que já vinham sendo desenvolvidas e prever novas estratégias e ações que viessem a fortalecer os conselhos estaduais e municipais de assistência social (CNAS, 2007).

Ainda que não tratem especificamente dos conselhos de assistência social, algumas pesquisas sobre instituições participativas têm sido produzidas a partir da teoria deliberativa e que parecem ser interessantes para esse campo. A premissa que parece informar essas investigações é de que a pobreza tem várias dimensões para além da material e uma delas seria a incapacidade para participar em espaços públicos (o que Pedro Demo denomina de pobreza política), ou seja, o rompimento com a pobreza política se daria por meio do

exercício dos direitos, o que pressupõe ação e não o usufruto passivo, como no caso dos direitos políticos e civis (CABRAL, 2003).

Um dos estudos foi realizado por Lüchmann (2007), que observou instituições participativas no intuito de verificar a eficácia discursiva dos mais pobres, ou seja, a relação entre pobreza, participação e inclusão política. A autora concluiu que a representação coletiva por meio de associações ou mediação associativa que representa amplas bases sociais pode reduzir custos e promover maior igualdade e que o projeto político-partidário do poder público é fator central para a implantação bem sucedida de experiências de deliberação que incluam os setores mais pobres da população. Outra pesquisa, desenvolvida por Marques (2007) com mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família, observou que elas estruturaram espaços próprios para a deliberação sobre o Programa, não necessariamente no interior dos conselhos, o que indica sua capacidade em gerar esferas públicas de discussão, mesmo que não estivessem politicamente organizadas.

Chama atenção, nesse conjunto de estudos acerca dos CMAS, o quanto as desigualdades pré-existentes, relacionadas às condições socioeconômicas e políticas podem repercutir nos espaços de participação, produzindo desigualdades na capacidade e/ou na possibilidade de deliberação: saber especializado versus saber popular, setores mais organizados versus setores menos ou não organizados, detentores de mandato político versus membros da sociedade civil, dentre outras. Também se evidencia a relevância da natureza da política pública para a realização do potencial democrático deliberativo dos conselhos: o autoritarismo social, o clientelismo e a tutela que marcaram a trajetória da assistência social ainda podem ser percebidos nas práticas de controle da agenda e dos processos pelos gestores e de subordinação e fragilidade dos usuários. Quanto a estes, os estudos deixam claro que apenas a garantia de sua presença na composição dos conselhos não assegura sua participação efetiva nas deliberações, ou seja, aqueles que estão sujeitos às decisões estão representados no processo deliberativo apenas parcialmente, pois sua presença física não assegura a representação do seu discurso, o que compromete não só o elemento democrático, mas também o deliberativo dos conselhos, trazendo mais uma vez à tona questões relacionadas à representação que merecem ser aprofundados nos estudos sobre instituições deliberativas.

Esses estudos também reforçam o que a literatura que trata da democracia deliberativa informa, qual seja, a importância das variáveis contextuais para a criação e o funcionamento dos conselhos, o que pode estar relacionado à dinâmica associativa, à existência de uma *policy community* que o sustenta ou ao apoio de gestores públicos comprometidos com a

efetivação desses espaços, que se reflete, inclusive, na garantia das condições materiais que possibilitam suas ações. Também mostram que as diferenças entre os CMAS não decorrem da sua localização nas regiões do país, ainda que seja possível verificar que o tamanho do município é uma variável relevante para que sejam asseguradas melhores condições institucionais e resultados. Algumas dessas considerações têm permeado investigações recentes acerca dos resultados deliberativos dos conselhos municipais de assistência social tendo a teoria democrática deliberativa como referência para análise, desenvolvidas pelo grupo de pesquisa em Democracia Participativa (PRODEP), da Universidade Federal de Minas Gerais, cujos dados foram essenciais para este estudo em particular (Avritzer, 2007; 2009) e serão apresentados nos próximos capítulos.

O que parece ser importante reter é que mudanças institucionais importantes ocorreram no Brasil (re)democratizado, demonstrando a capacidade de ação tanto da sociedade civil quanto do Estado, bem como as possibilidades de interação entre ambos, seja para criação dos conselhos, seja para instituir a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Essa área tem passado por mudanças institucionais recorrentes desde a Constituição de 1988, quando foi instituída como política pública, à qual correspondem deveres e direitos que envolvem a própria população e organizações que prestam serviços considerados de assistência social, sejam elas privadas ou públicas. Esse processo dinâmico tem envolvido uma comunidade política formada por profissionais, órgãos de representação de trabalhadores, organizações sociais de prestadores de serviços e de usuários, membros da academia, dentre outros possíveis interessados, que se articula em torno da temática. Esses atores exerceram pressão não só para a inscrição do direito socioassistencial no texto constitucional, mas também para a organização da área num sistema unificado – o SUAS – que tem impactado de forma diferenciada os aspectos administrativos, políticos e técnicos dos três níveis de governo. Nesse aspecto, o governo federal se destaca por sua atuação indutiva na constituição do Sistema que, por sua vez, previu algumas instâncias de participação e deliberação que estão integradas entre si e que, somadas a outros espaços deliberativos relacionados à área, formam um conjunto complexo de espaços e fluxos deliberativos, que combinam diferentes atores, processos e resultados.

Dentre esses espaços deliberativos encontram-se os conselhos, criados com a expectativa de se constituírem em espaços de expressão daqueles atores envolvidos diretamente com a política de assistência social, tornando públicos conflitos e disputas acerca

dos projetos políticos que pretendem organizar a vida social¹⁴⁸, mais especificamente, quanto à forma como a sociedade brasileira pretende proteger seus cidadãos e incluí-los no usufruto dos bens e serviços socialmente produzidos, aspectos que apresentam posições divergentes e mesmo antagônicas. Os conselhos são os espaços previstos para a produção de acordos (ainda que provisórios ou contingentes, pois correspondem a um dado momento histórico) que efetivarão a (re)distribuição da riqueza social, decisões que serão resultados das interações dos sujeitos e das disputas que ocorrem no seu interior.

Os sujeitos que estão envolvidos nos processos deliberativos relacionados à política de assistência social constituem-se na melhor expressão da desigualdade brasileira, pois incluem representantes das elites políticas e, ao mesmo tempo, dos setores mais fragilizados da sociedade. Muitos deles vinculam-se a uma *policy community* que compartilha convicções e identidade e se articula no interior e no exterior do Estado, nas esferas deliberativas formais e informais, de abrangência micro, macro ou mistas constituindo estreitos laços pessoais e profissionais que se traduzem em amplas redes internas e externas ao Estado (Evans, 1993; Hendriks, 2006)¹⁴⁹. Os conselhos, considerados como um dos espaços de deliberação do SUAS, certamente são impactados pelas interações que ocorrem em todo o Sistema, mas têm aspectos muito próprios relacionados a sua organização e seu funcionamento que também podem influenciar suas deliberações e impactar o Sistema, o que motivou o seu estudo.

Os dois próximos capítulos apresentam os resultados da investigação realizada em alguns conselhos municipais de assistência social, tendo como referência os pressupostos da teoria democrática deliberativa e algumas variáveis apresentadas pela literatura como relevantes para os resultados deliberativos, especialmente o contexto no qual estão inseridos e o seu desenho institucional, no intuito de verificar o potencial explicativo da teoria e dos próprios conselhos para cumprir seus pressupostos, mas também contribuir para o melhor conhecimento dessas inovações institucionais brasileiras.

¹⁴⁸ Conforme Dagnino (2001), um projeto político tem a capacidade de orientar a ação, uma vez que oferece os parâmetros para as escolhas que viabilizarão as transformações e resultados desejados.

¹⁴⁹ Os sistemas informais internos consistem em laços existentes entre os colegas que atuam como funcionários do Estado e que se estabelecem desde o processo de formação universitária, o que confere à burocracia certa coerência interna e identidade corporativa, que é associada ao fato de que o ingresso no serviço público, decorrente do requisito de mérito, tende a recrutar aqueles que apresentam maior competência formal. Os sistemas informais externos consistem nas redes externas que vinculam os agentes do Estado e, no caso da assistência social, as organizações da sociedade civil que têm trajetória e atuam nesta área e que congregam tanto prestadores de serviços quanto organizações de defesa de direitos, de assessoria e de formação profissional.

5 CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: FATORES CONTEXTUAIS E INSTITUCIONAIS

Os conselhos de políticas em geral e os de assistência social em particular têm sido estudados sob diferentes perspectivas teóricas e métodos de aproximação, o que tem produzido conhecimento diversificado sobre essas inovações institucionais, conforme apresentado no capítulo anterior. A natureza deliberativa dessas instituições da democracia brasileira instiga a verificação do potencial analítico da teoria democrática deliberativa, que insere a deliberação como eixo central do processo democrático para seu estudo, ou seja, o potencial dessa teoria para a melhor compreensão dos conselhos. Ainda que seja de formulação recente, sua utilização em pesquisas sobre instituições participativas e deliberativas já gerou informações e conhecimentos relevantes acerca de fatores que possibilitam a formulação de hipóteses e a definição de variáveis que venham a ser testadas empiricamente no caso dos conselhos. Estes, por sua vez, diferem de alguns outros espaços deliberativos que foram constituídos em alguns países para simular condições ideais de deliberação, tendo a teoria como referência, uma vez que são arenas reais, partes do um sistema deliberativo próprio de uma política pública, inseridos em contextos variados, mas com finalidade idêntica: deliberar acerca da assistência social.

Um primeiro passo para seguir este caminho de análise é a identificação das pressuposições que informam a teoria e que se relacionam ao objeto em questão, no intuito de verificar em que medida essas suposições se confirmam ou não. Outra medida é a utilização de uma abordagem metodológica comparativa que possibilite não só compreender, explicar e interpretar os fenômenos relacionados aos conselhos a partir do teste da teoria, mas também verificar relações empíricas entre variáveis com número mais reduzido de casos e, com isso, examinar se a generalização teórica corresponde com os casos estudados. Estudos comparados pressupõem que os objetos pesquisados compartilhem alguns atributos que os situem numa mesma categoria e, concomitantemente, não compartilhem outros, o que pode ser útil para explicar semelhanças e diferenças. O método comparativo tem sido mais utilizado para estudos de unidades nacionais, mas também tem sido identificado como de grande utilidade para a compreensão de processos no interior dessas unidades, especialmente quando há transferência de recursos e poder para unidades subnacionais (SKOCPOL E

SUMERS, 1980; BADIE E HERMET, 1993; MORLINO, 1994; SARTORI, 1994; SNYDER, 2001; ROSENBERG, 2005)¹⁵⁰.

Parte dos teóricos deliberativos destaca a importância de que se constituam fóruns que possibilitem a operacionalização dos ideais propugnados pela teoria, os quais se destacariam do sistema político, mas com ele estabeleceriam algum nível de interação, e teriam a capacidade de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas. Os conselhos, por suas características constitutivas, podem ser identificados como um desses fóruns. No caso dos conselhos municipais de assistência social (CMAS), observa-se que eles compartilham diversos atributos similares: são instituições que se situam na estrutura do Estado com funções deliberativas e de controle público, responsáveis por aprovar, acompanhar e avaliar a política de assistência social, com indicativo de paridade entre representantes do governo e da sociedade civil na sua composição, dentre outros. No entanto, eles estão situados em contextos distintos, a organização do processo deliberativo difere entre eles bem como sua capacidade de introduzir temas e propostas de ação pública na agenda governamental. Assim, considera-se que o estudo comparado dos CMAS, espaços deliberativos de nível local, pode contribuir não só para a melhor compreensão quanto à sua capacidade deliberativa, mas também para verificar os limites e as possibilidades do método comparativo nesse nível, considerado como aquele que possibilita o efetivo exercício do direito à participação política (KOGA, 2003; LUBAMBO E COELHO, 2005; FARIA, 2005).

Os resultados de muitos dos estudos sobre conselhos, como aqueles apresentados no capítulo anterior, apontam para sua institucionalização incompleta (POWELL, 1995; TATAGIBA, 2002), o que significa a existência de algum descompasso ou incongruência entre o direito instituído quanto à deliberação acerca da política pública e a efetiva capacidade dos conselhos em exercê-lo. Isso aponta para uma possível variação na efetividade dessas instituições, especialmente quanto à sua função deliberativa, o que pode refletir-se nos resultados relacionados à própria política que, no caso da assistência social, ainda se encontra também em processo de institucionalização.

Os teóricos da democracia deliberativa elencam diversos princípios que consideram relevantes para a sustentação de práticas deliberativas, conforme apresentados anteriormente.

¹⁵⁰ A introdução deste capítulo apresenta algumas observações acerca dos fundamentos metodológicos que orientaram a investigação sobre os CMAS. A descrição mais detalhada da metodologia utilizada pode ser encontrada no apêndice metodológico.

Alguns deles são reiteradamente destacados e orientaram a investigação sobre os CMAS, dada a trajetória da assistência social no Brasil e as relações que historicamente se estabeleceram entre Estado e sociedade e entre as organizações (públicas e privadas) que prestam serviços e seus usuários.

Um primeiro princípio é a igualdade deliberativa, entendida como a participação igualitária (nos aspectos formais e reais) no processo decisório, ou seja, todos os participantes devem ter as mesmas oportunidades de apresentar temas para a agenda, iniciar o debate, oferecer suas razões, participar nas discussões, propor soluções para os problemas e decidir. A sua importância corresponde à possibilidade de que os conselhos sejam espaços que reduzam a influência de desigualdades pré-existentes e que os processos deliberativos incorporem todos os atores envolvidos na área da assistência social, em condições de relativa igualdade.

Um segundo princípio é a publicidade, compreendida como a condição aberta e pública dos procedimentos, do debate, das disputas e da definição coletiva do interesse público e da razão que informa esse interesse, qualidade que se expressa na transparência, na visibilidade, no controle público e no conteúdo dos temas deliberados. A relevância desse princípio para as deliberações na área da assistência social decorre da própria mudança de paradigma que informa sua organização, pois corresponde à alterações no padrão clientelista e obscuro que orientava decisões e ações em direção a um patamar em que se espera a superação dessas condições.

Um terceiro princípio é a pluralidade, que expressa a diversidade e pressupõe reconhecer o outro como igual; mais que convivência com a diferença e a tolerância (princípios liberais), indica aposta na expressão do conflito e na produção de acordos por meio do diálogo, apontando para o potencial autorreflexivo do conflito na construção de interesses comuns. Nessa perspectiva, a pluralidade abarca os princípios da inclusão deliberativa, da reciprocidade e da liberdade, conforme explicitados no capítulo que apresenta as bases da teoria democrática deliberativa. A importância desse princípio para a análise dos CMAS relaciona-se ao fato de que as mudanças no campo da assistência social são muito significativas, especialmente por expressarem a tensão entre uma cultura política conservadora pré-existente e renitente e uma cultura política democrática que informa essas transformações e que envolvem atores com histórias e aspirações muito diferentes entre si.

Tendo como referência os princípios relacionados acima e que sustentam o ideal normativo da teoria democrática deliberativa, considero que algumas das condições básicas para o sucesso da deliberação devem ser: procedimentos deliberativos institucionalizados;

composição plural dos fóruns deliberativos, buscando a permanente inclusão daqueles que estão sujeitos às decisões; deliberação pública e aberta a novos temas; igualdade deliberativa entre os que participam; participantes bem informados, dispendo de recursos relativamente iguais; deliberação sustentada na argumentação, uma vez que não há verdades auto-evidentes; decisões com vistas à solução de problemas públicos; reconhecimento da possibilidade da contestação dos resultados deliberativos, ou seja, da sua provisoriedade; controle público associado à deliberação.

A partir dessas condições, tendo como referência o desafio apontado por Rosenberg (2005)¹⁵¹ para testar a teoria a partir de suas próprias premissas e a lógica da demonstração paralela da teoria, identificada por Skocpol e Summers (1980) e, ainda, observando os princípios normativos da teoria democrática deliberativa elencados anteriormente, propõe-se a sua conjunção para a formulação de um conceito que possibilite a avaliação dos resultados dos processos deliberativos desenvolvidos nas instituições participativas, em especial os conselhos de políticas. Tomando como referência a literatura sobre políticas públicas (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986; DYE, 1987; NELSON, 1996; PETERS & WRIGHT, 1996; dentre outros), que procura compreender a motivação dos grupos e governos, o processo decisório, a implantação e a avaliação das ações dos governos, dentre outros aspectos, pretendeu-se verificar se o processo deliberativo que ocorre nos conselhos municipais de assistência social alcança efetividade¹⁵² e, se sim, identificar possíveis variações e os fatores que as determinam. Pelas competências e funções estabelecidas em leis, os conselhos atuam em duas fases do ciclo de políticas públicas: na sua definição e no seu monitoramento e avaliação, uma vez que cabe aos órgãos de governo a implementação das ações, ou seja, os conselhos atuam na fase em que se estabelece a agenda, identificam-se,

¹⁵¹ Rosenberg (2005) propõe dois desafios para os estudos que se propõem a contribuir com o aperfeiçoamento da teoria deliberativa ou mesmo reconstruí-la: 1) identificar suposições chave (quanto às capacidades individuais, ao discurso deliberativo ou aos resultados da deliberação) e tratá-las como hipóteses a serem exploradas e testadas; 2) reconsiderar as pressuposições básicas da própria teoria e focar nas qualidades das pessoas e na natureza da interação, de modo que se possa adequar as normas que regem as deliberações democráticas e estabelecer desenhos efetivos para as práticas deliberativas. Neste caso, refiro-me ao primeiro desafio.

¹⁵² A literatura sobre políticas públicas utiliza-se dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade para verificar a qualidade dos resultados das políticas públicas, cada um deles observando aspectos diferentes: a eficácia corresponde à avaliação da relação entre os objetivos pretendidos e os resultados alcançados, a eficiência verifica a relação entre os recursos utilizados e os resultados e a efetividade corresponde à relação entre o processo de implementação, os resultados e as mudanças observáveis, o que implica verificar-se a recorrência de resultados ao longo do tempo (HARTZ, 1997; RICO, 1998; ARRETCHÉ, 1999; SILVA, 2001; CUNHA E CUNHA, 2002; dentre outros).

avaliam-se e selecionam-se opções de ação (também conhecida como *agenda setting*) e na fase em que se monitora e avalia as ações e seus produtos ou resultados.

Assim, entende-se que os processos deliberativos realizados nos CMAS podem ser analisados a partir da ideia de efetividade deliberativa, aqui entendida como a capacidade efetiva de se influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública, o que se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas, na igualdade deliberativa entre os participantes¹⁵³. O foco, portanto, é o potencial desses espaços para produzir deliberações e decisões vinculantes e controlar sua implementação, ou seja, a possibilidade de que venham a constituir-se em “públicos fortes” (Fraser, 2005) na área da assistência social. A concretização das decisões por meio da realização de ações por atores públicos e privados, aspecto importante e necessário para verificar se há alterações significativas quanto à justiça social que decorreriam das decisões dos conselhos, não foi o objetivo proposto e demandaria outro projeto investigativo.

Os parâmetros considerados para esta análise, condizentes com a literatura recente sobre instituições participativas e deliberativas apontados anteriormente, indicam que a efetividade deliberativa seria determinada por dois tipos de fatores: aqueles próprios à instituição onde ocorrem as deliberações, sua estrutura normativa e os processos de interação e aqueles relacionados aos contextos históricos e às condições políticas, sociais e econômicas, que produzem impacto na sociedade civil, nas instituições e nos resultados democráticos (ALMOND & VERBA, 1963; PUTNAM, 1996; ARMONY, 2004)¹⁵⁴. No que se refere aos fatores endógenos, o mais destacado é o formato institucional, pois não somente estrutura a participação como também influencia a qualidade da deliberação – seu potencial de inclusão, de produzir decisões legítimas, dentre outros aspectos (LÜCHMANN, 2002; LUBAMBO E COELHO, 2005; FUNG, 2000; 2005; FUNG & WRIGHT, 2003; ROSENBERG, 2005; dentre outros). Além disso, a composição os conselhos inclui pessoas que integram o que Fraser (2005) denomina de “públicos fortes” pré-existentes, agentes do Estado que exercem

¹⁵³ Pesquisa anterior, realizada pelo PRODEP e coordenada pelo prof. Avritzer, junto aos conselhos de saúde e da criança e do adolescente de 23 cidades de três estados do Nordeste – Bahia, Ceará e Pernambuco –, possibilitou o desenvolvimento das formulações que orientam a análise da efetividade deliberativa dos conselhos municipais de assistência social. Os resultados gerais daquela pesquisa encontram-se em Avritzer (2007) e os específicos quanto à efetividade deliberativa dos conselhos estudados podem ser examinados em Cunha (2007).

¹⁵⁴ Koga e Nakano (2006) lembram que as ações do Estado não ocorrem num vácuo, mas em cenários preexistentes, em territórios que já possuem sua dinâmica cotidiana de conexões e relações que certamente influenciam os resultados das ações.

autoridade e, por isso, influenciam e tomam decisões políticas, bem como membros de “públicos fracos”, oriundos da sociedade civil e que têm como prática principal a formação de opinião.

Quanto aos fatores exógenos, os estudos de Cohen e Rogers (2003), Shapiro (2003), Vita (2003), Wampler e Avritzer (2004), Pinto (2004), Wampler (2007), dentre outros, apontam para a importância dos atores políticos que governam, pois eles podem, ou não, sustentar a delegação de autoridade aos cidadãos para a tomada de decisões. Numa outra perspectiva, Putnam (1996), Fung e Wright (2003) e Wampler e Avritzer (2004) consideram que a qualidade dos resultados institucionais está relacionada com a história associativa do município – densidade e relações políticas –, o que aponta para a importância de se olhar para a vida associativa dos municípios. Há, ainda, um conjunto de estudos que indica que o sucesso das experiências de participação resulta da conjugação entre esforços de organizações da sociedade civil e de governos comprometidos com essa sociedade no desenvolvimento de “inovações participativas” (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002; WAMPLER, 2004; WAMPLER E AVRITZER, 2004; FARIA, 2005; PINTO, 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; COELHO, 2007).

O que esses estudos indicam é que a efetividade deliberativa de instituições como os conselhos de políticas pode ser dependente não só de fatores relacionados às condições internas – estrutura institucional e processo deliberativo –, que propiciam ou não a deliberação (as regras que estruturam a organização e o funcionamento dos CMAS, a capacidade de influência de representantes de “públicos fortes” existentes na sua composição e a sua capacidade de produzir decisões acerca da política), mas também de fatores contextuais como o tipo de projeto político do partido ou da coligação no governo e a dinâmica associativa dos municípios, que podem interferir no processo deliberativo e, conseqüentemente, nos seus resultados. Como alerta Evans (2004), a implantação de instituições similares em contextos diferentes (o que ele denomina de “monocultura institucional”) tende a não produzir os mesmos resultados encontrados no contexto original.

A partir da literatura que apresenta e discute a teoria da democracia deliberativa e que analisa as instituições participativas e deliberativas existentes, trabalhou-se com a hipótese de que a variação da efetividade deliberativa dos CMAS decorreria das regras que estruturam sua organização e funcionamento, da capacidade de influência de representantes de “públicos fortes” existentes na sua composição e da predominância da sua função de controle. Quanto à influência dos fatores contextuais, a hipótese era de que a efetividade deliberativa dos CMAS

seria fortemente influenciada pelo tipo de partido ou coalizão política que governa o município e pela dinâmica associativa nele existente, sendo que, nos municípios em que os governos possuem projetos políticos participativos¹⁵⁵ e dinâmica associativa¹⁵⁶ intensa, os conselhos seriam mais efetivos.

O desenho de pesquisa que orientou o teste dessas hipóteses foi o estudo comparado de cinco CMAS, por meio da análise das suas estruturas e dos seus processos deliberativos (análise macro-causal). A seleção de uma amostra estratificada dos conselhos teve como primeira delimitação o banco de dados disponível no PRODEP¹⁵⁷ e como referência algumas pesquisas sobre conselhos que identificaram haver variações na sua institucionalização relacionadas à região onde estão localizados e à classe de tamanho da população dos municípios. Esta variável indica que municípios com maior população também apresentam maior grau de urbanização relativa, maior heterogeneidade sócio-econômica e maior potencial administrativo-financeiro para o exercício do governo (AVRITZER ET al., 2005; 2006; 2007; IBGE, 2006). Assim, a escolha da amostra procurou isolar essa variável, relacionada à classe de tamanho do município, definindo municípios com perfil semelhante nesse quesito. No intuito de verificar a influência dos fatores contextuais relacionados ao projeto político e à dinâmica associativa, foram escolhidos municípios que apresentaram variação quanto a estas duas dimensões no período definido para a pesquisa: governos com projetos políticos democrático-participativos e com projetos políticos conservadores, sociedade civil mais dinâmica ou menos. Assim, a amostra estratificada foi composta por conselhos de assistência social das cidades de Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro¹⁵⁸.

¹⁵⁵ São considerados governos com projetos políticos participativos aqueles que não só manifestam em seus programas de governo a intenção de incorporar atores sociais em processos decisórios, mas também criam, estimulam e ampliam processos participativos em suas gestões, que podem ser formalmente instituídos ou não.

¹⁵⁶ O termo “dinâmica associativa” refere-se à vida associativa existente nos municípios, ou seja, a existência de um conjunto variado de associações civis atuantes. A importância da vida associativa para a democracia de modo geral foi destacada por autores que vão de Tocqueville (1977) à Pateman (1992), Costa (1994), Putnam (1996), Avritzer (2000). A análise de experiências de organização e participação apresentadas no capítulo anterior também destaca essa importância, o que faz considerar que essa parece ser uma variável significativa pelo fato de que os conselhos, em sua maioria, são compostos por representantes da sociedade civil organizada.

¹⁵⁷ O PRODEP, Núcleo do DCP/UFGM, ao qual estou integrada desde sua fundação, tem realizado, desde 2002, pesquisas sobre conselhos de saúde, assistência social e de direitos da criança e do adolescente, contando com financiamentos da Fundação FORD, da FAPEMIG e da FINEP. Essas pesquisas geraram um banco de dados bastante significativo sobre conselhos de todas as regiões do país, parte dele utilizado para esta investigação, o que reduziu significativamente o seu custo, dado que, de outra forma, seria impossível realizá-la.

¹⁵⁸ O CMAS da cidade de Belém, inicialmente previsto para compor a amostra e representar a Região Norte, não pôde ser estudado, uma vez que não conseguimos ter acesso a toda a documentação necessária para a análise do conselho. As tentativas para consegui-los foram muitas, desde pesquisas de campo até contatos telefônicos pessoais com membros do conselho e secretaria executiva. No último desses contatos, a presidente do conselho

Outra opção metodológica foi a abordagem qualitativa e a análise interpretativa, com vistas à construção de uma tipologia que viesse a permitir a classificação dos conselhos conforme sua efetividade bem como verificar a aplicabilidade dessa tipologia e a relação entre ela e as variáveis consideradas relevantes. A ênfase nas técnicas qualitativas se deveu tanto ao fato de ainda existir escassa literatura sobre o tema, tendo a teoria deliberativa como base de análise, quanto à percepção de que essas técnicas se apresentam como mais apropriadas à abordagem teórica utilizada. Nesse intuito, a principal técnica utilizada para a análise da efetividade deliberativa dos CMAS e a verificação das hipóteses de trabalho foi a análise dos documentos e registros já existentes contendo informações sobre a estrutura e o funcionamento dos conselhos, como as leis de sua criação, seu regimento interno, as pautas e as atas das reuniões bem como as listas de presenças nessas reuniões e as relações dos conselheiros, dentre outros documentos que foram disponibilizados pelos conselhos, como cartilhas, folders, boletins etc.

Em complemento à análise documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com conselheiros representantes do governo e da sociedade civil de todos os CMAS estudados, visando a aprofundar questões que foram observadas na análise documental e identificar especificidades de cada um deles, assim como foram entrevistados técnicos da secretaria executiva dos conselhos, a maioria deles integrando a secretaria desde sua criação. Também foram realizadas observações de algumas reuniões e contatos informais com conselheiros e membros das secretarias executivas, que propiciaram informações adicionais àquelas formalmente coletadas.

Considerando as transformações por que tem passado o campo da assistência social nos últimos quinze anos, especialmente as mais recentes, decorrentes da regulação instituída pela PNAS e pela NOB-SUAS, decidiu-se tanto por uma comparação sincrônica entre os CMAS quanto por sua comparação diacrônica, considerando-se os anos de 1997, quando mais da metade dos conselhos municipais já estavam criados e em funcionamento, e de 2006, dez anos depois, já tendo a PNAS e a NOB-SUAS entrado em vigor. A motivação por um estudo longitudinal foi gerada pela expectativa de que o funcionamento dos conselhos por um

durante o ano de 2008, representante da sociedade civil, nos informou que a secretária executiva havia se licenciado para tratamento de saúde e não havia deixado a senha de acesso ao computador nem as chaves dos arquivos do conselho. Também informou que o conselho estava praticamente desativado e que já havia comunicado o fato à gestora da assistência social, que não havia tomado providências que alterassem a situação. Tentamos durante quatro meses obtermos os dados e informações, mas infelizmente o quadro não se alterou e, com isso, a amostra ficou sem a representação daquela região. Mais detalhes sobre a seleção da amostra podem ser encontrados no apêndice metodológico.

período de dez anos influenciaria os resultados, uma vez que as instituições precisam de algum tempo para se solidificarem e produzirem resultados (FISCHER, 2000; LUBAMBO E COÊLHO, 2005; WAMPLER, 2007).

No que se refere ao contexto em que essas instituições estão inseridas e considerando que as normas que estruturam os CMAS preveem que a sociedade civil será representada, na maioria dos casos, por suas organizações¹⁵⁹, a dinâmica associativa do município foi considerada uma variável importante, inclusive para a determinação da amostra. Assim sendo, foi reconstituída, de modo sintético, a história de mobilização e de organização da sociedade civil nos municípios estudados bem como recolhidos os dados disponíveis sobre associativismo¹⁶⁰, de modo a identificar o potencial participativo da cidade. Por outro lado, também se procurou reconstituir alguns aspectos relacionados à história mais recente dos governos municipais desde a (re)democratização, buscando identificar o projeto político que sustentou sua gestão e o contexto de sua atuação.

Feitos esses breves esclarecimentos metodológicos e tendo como referência a literatura apresentada sobre a democracia deliberativa, que aponta a importância do contexto e

¹⁵⁹ As Resoluções 191/2005, 23/2006 e 24/2006, do Conselho Nacional de Assistência Social, regulamentam os artigos 3º e 17º da LOAS e estabelecem como representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social os usuários - pessoas e/ou grupos beneficiados pelos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, que podem estar organizados sob diversas formas; trabalhadores do setor - profissionais que atuam institucionalmente no campo da formulação, execução e avaliação da política de Assistência Social, sendo consideradas legítimas todas as formas de sua organização; e as entidades e organizações de Assistência Social, que podem ser tanto de atendimento, quanto de assessoria, defesa e garantia de direitos, sendo que em ambos os casos devem ser organizações que atuam de forma continuada, permanente e planejada e serem dirigidas ao público da política de Assistência Social

¹⁶⁰ A literatura produzida pelos estudiosos brasileiros do associativismo apresenta divergências tanto no que se refere às organizações que devem compor o rol de associações civis quanto à tipologia para classificá-las (AVRITZER, 2004a, BOSCHI, 1987; LANDIM, 1996; LAVALLE, HOUTZAGER E ACHRYA, 2004; IBGE, 2005, dentre outros). Nas pesquisas desenvolvidas pelo PRODEP / UFMG, constatamos as dificuldades para o levantamento desse tipo de dados, ainda que tenham sido consultadas diferentes fontes (desde cartórios até os conselhos municipais que registram as organizações que prestam serviços, assessoria e defesa de direitos). Assim sendo, os dados de associativismo utilizados para verificar a dinâmica associativa dos municípios foram os produzidos pela pesquisa “As fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil”, realizada pelo IBGE e pelo IPEA, por apresentarem uniformidade na coleta e tratamento e estarem disponíveis para todos os municípios brasileiros. Ainda assim, esses dados apresentam certos limites para a apreensão dessa dinâmica, pois não consideram as organizações informais, não registradas e que podem ser em número expressivo, como mostra a pesquisa sobre o associativismo na cidade de São Paulo (Avritzer, 2004a), assim como pode incluir organizações que estão formalmente registradas, mas não funcionando efetivamente. Além dessas considerações, cabe lembrar que um maior número de associações existentes não indica necessariamente um maior número de pessoas associadas, como demonstrou Santos (1993) quanto aos sindicatos nas décadas de 1930 e 1940, e ainda tendo que se levar em conta que algumas delas são membros de mais de uma associação. A existência de maior densidade associativa indica uma maior propensão à associação voluntária e mais oportunidades de participação disponíveis no contexto municipal.

das regras para o processo deliberativo¹⁶¹, a próxima seção deste capítulo apresenta uma sucinta contextualização dos municípios estudados, revendo aspectos de sua história, da trajetória dos governos, da dinâmica associativa e alguns aspectos da condição socioeconômica de seus habitantes. Também são apresentados dados sobre as possibilidades de participação da sociedade civil na gestão pública no período estudado. Na seção seguinte, são apresentados e analisados os dados e as informações referentes às regras que estruturam os CMAS. Espera-se elucidar as diferenças contextuais que permeiam a implantação e o funcionamento dos conselhos estudados bem como as similitudes e diversidade nas regras que podem produzir diferenças nos seus resultados democráticos e deliberativos.

5.1 O contexto de criação e o funcionamento dos CMAS estudados

Os municípios que abrigam os CMAS estudados estão localizados em quatro regiões do país e têm dinâmicas sociais e políticas bastante próprias, com trajetórias históricas também peculiares. A riqueza dessas trajetórias é impossível de ser apresentada no âmbito desta seção, mas algumas de suas características serão descritas brevemente para que se possa ter uma ideia da moldura que permeou (e permeia) a criação e o funcionamento dos conselhos, especialmente no que se refere aos fatores contextuais destacados pela literatura, qual seja, a dinâmica associativa e os projetos políticos que se apresentaram para governar as cidades.

5.1.1 Belo Horizonte

A cidade de Belo Horizonte (BH), inicialmente denominada de “Cidade de Minas”, foi a primeira cidade planejada do país, construída no final do século XIX para ser a nova capital de Minas Gerais, em substituição a Ouro Preto. Foi inaugurada em 1897 e recebeu seu nome

¹⁶¹ Faz-se necessária menção aos estudos realizados pelo novo institucionalismo, que têm enfatizado a importância das instituições e das regras (formais e informais) para moldar e estruturar comportamentos e preferências políticas dos indivíduos. Suas vertentes histórica e estruturalista consideram que o cálculo racional e autointeressado influenciam não só as decisões, mas também ideias, identidades e papéis, ou seja, os processos institucionais de socialização e os processos históricos que permeiam os contextos sociais e políticos são fatores relevantes e devem ser considerados na análise institucional (MARCH e OLSEN, 1995). Essas regras podem privilegiar alguns grupos em detrimento de outros, aprofundando as diferenças de recursos ao conferirem peso desproporcional a certos grupos ou interesses no processo de decisão (THÉRET, 2003; HALL & TAYLOR, 2003), mas também podem propiciar a horizontalização das relações entre os atores (BOSCHI, 1999; AVRITZER & COSTA, 2004).

atual em 1901. Localizada na Região Sudeste, a cidade já nasceu cercada por atividades industriais existentes desde 1834, especialmente mineração e tecelagem. A posterior expansão dos setores metalúrgico e siderúrgico foi importante fator de industrialização e geração de empregos na cidade e municípios limítrofes, como os de Betim e Contagem, consideradas Cidades Industriais desde a década de 1930. Hoje, esses três e mais 31 municípios formam a Região Metropolitana de Belo Horizonte (GUIMARÃES E AZEVEDO, 1995).

Na década de 1950, BH vivenciou um intenso fluxo migratório oriundo do interior de Minas Gerais, especialmente em função da consolidação dos setores industriais e de serviços, o que dobrou a população da cidade em 10 anos, passando a ser de 700.000 habitantes. Esse processo manteve-se aquecido nas décadas seguintes, provocando a verticalização da cidade, que se expandiu para muito além do traçado original e chegou aos 2.238.526 habitantes no ano de 2000, apresentando uma taxa de crescimento populacional de 1,1% ao ano na década de 1990. O processo de intensificação da industrialização e o fluxo migratório que o acompanhou também fizeram surgir e crescer as primeiras vilas e favelas da cidade, numa ocupação informal de espaços não planejada, levando a uma taxa de urbanização de 100% no ano 2000. Atualmente, esses territórios abrigam mais de 500.000 moradores, em áreas consideradas Zonas Especiais de Interesse Social, que receberam fortes investimentos públicos nas duas últimas décadas, objetivando melhorias infraestruturais, sociais e regularização de propriedades.

Os dados socioeconômicos relacionados à população tiveram sensíveis melhoras na década de 1990: a renda *per capita* média aumentou 34,34%, passando de R\$ 414,94 em 1991 para R\$ 557,44 em 2000 e a pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) diminuiu 24,99%, passando de 18,9% em 1991 para 14,2% em 2000. No entanto, a desigualdade aumentou ligeiramente, uma vez que o Índice de Gini passou de 0,61 em 1991 para 0,62 em 2000. O IDH do município, no mesmo período, cresceu de 0,791 para 0,839, situando o município dentre os que são considerados de alto desenvolvimento humano¹⁶².

Desde a primeira década de existência da cidade (1902), observa-se a organização da população em associações, como a União de Moradores de Santa Efigênia, tendo como objetivo reivindicar melhorias urbanas (como o abastecimento de água e de luz, a implantação de linha de bonde). Com esse mesmo objetivo, em meados da década de 1940, as populações

¹⁶² Mais detalhes em http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_bh/index.php.

dos bairros passam a organizar-se em Comitês Pró-Melhoramento e a população favelada nas Uniões de Defesa Coletiva, já evidenciando uma tendência no associativismo da cidade de organizarem-se em bases locais (bairros, vilas e favelas) e comunitárias, por meio das chamadas associações de moradores ou associações comunitárias. No entanto, é a partir do processo de redemocratização, na metade dos anos 1970, que os movimentos e associações comunitários ganham força e evidência, organizando-se de forma autônoma quanto ao Estado e aos partidos políticos. A cidade, que possuía 584 associações naquela década, passou a ter 1597 na década seguinte, quase triplicando seu número em uma década, sendo que 98% destas eram associações comunitárias. Em 1984 foi criada a Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte, congregando este conjunto de organizações voluntárias (SOMARRIBA, VALADARES e AFONSO, 1984; BOSCHI, 1987; AVRITZER, 2002; 2002A; 2009)¹⁶³.

As pesquisas mais recentes do IBGE (2004; 2007) ¹⁶⁴ sobre o associativismo na cidade identificaram a existência de 4.239 associações e fundações sem fins lucrativos no ano de 2002, número que cresceu para 4.778 em 2005, como mostra a tabela a seguir, sendo que 11,6% delas, em 2002, e 12,3% , em 2005, dedicavam-se especificamente à assistência social. Já a pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles/MG, em 2003-2004, que utilizou uma classificação diferenciada da utilizada pelo IBGE/IPEA para as associações, identificou que 28% das associações eram comunitárias e 36% trabalhistas, o que aponta para uma mudança no padrão do associativismo na cidade (GODINHO, SANTOS E FARIA, 2004). Essa pesquisa também identificou que 72% das associações eram registradas, o que mostra

¹⁶³ Avritzer (2009) chama atenção para o fato de que o aumento da propensão associativa no período de (re)democratização foi acompanhado por uma sensível mudança no padrão do associativismo, que pode ser identificada em várias cidades brasileiras: o incremento das associações comunitárias em detrimento das recreativas e o surgimento de associações com demandas pós-materiais, como direitos humanos e proteção ambiental. O autor chama atenção para o papel que as circunstâncias políticas desempenharam nessa mudança, uma vez que o período de transição entre os regimes autoritário militar e democrático foi propício à formação de diversas associações voluntárias, inclusive propiciando a organização de segmentos mais pauperizados da população. Além disso, ele considera que alguns tipos de associações têm efetivo potencial para a democratização da vida pública, como as associações de moradores e organização que reivindicam bens públicos, se comparadas com as associações religiosas, que têm papel mais expressivo na construção de sociabilidades.

¹⁶⁴ As pesquisas do IBGE, inicialmente apoiadas pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) basearam-se nas informações do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do Instituto, atualizado anualmente. Foram contabilizadas, nas pesquisas, as organizações privadas, sem fins lucrativos, legalmente constituídas, auto-administradas e de participação voluntária.

que os dados baseados apenas no cadastro formal são insuficientes para retratar a dinâmica associativa existente¹⁶⁵.

**Tabela 3 – Fundações e associações privadas
conforme área de atuação e ano – Belo Horizonte**

Área principal de atuação das fundações e associações privadas	Ano	
	2002	2005
Habitação	1	6
Saúde	73	86
Cultura e recreação	475	574
Educação e pesquisa	407	537
Assistência social	491	587
Religião	1.417	1.597
Associações patronais e profissionais	441	523
Meio ambiente e proteção animal	19	34
Desenvolvimento e defesa de direitos	333	405
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	582	429
TOTAL	4.239	4.778

Fonte: IBGE, 2004; 2007.

Minas Gerais, de forma geral, e BH, em particular, têm tido forte expressão no cenário político nacional, especialmente a partir da década de 1950, quando Juscelino Kubitschek assumiu a presidência da República, após ter passado pela prefeitura da cidade. Mais recentemente, no período democrático que se sucedeu ao regime autoritário militar, a cidade teve um governo capitaneado por membros fundadores do PSDB, como Pimenta da Veiga, cujo mandato foi completado por seu vice, Eduardo Azeredo (1988 a 1992), seguidos de Patrus Ananias (Partido dos Trabalhadores - PT), que integrava a Frente BH Popular, formada pelos Partido Verde (PV), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista do Brasil (PSB) e PT, e que governou de 1993 a 1996. Nesse período, foi implantado o Orçamento Participativo e diversas outras iniciativas de gestão com participação da população, como as Câmaras Setoriais, os Centros Culturais e diversos conselhos municipais, que foram criados ou revitalizados (Prefeitura, s/d), dando início à experiência de participação popular na administração da cidade.

A gestão seguinte foi de Célio de Castro (PSB), que fora vice-prefeito de Patrus Ananias e deu continuidade às políticas participativas e às melhorias urbanas iniciadas por seu

¹⁶⁵ Um exemplo disso é o estudo realizado por Gomes (2007) junto a 187 associações de diferentes tipos localizadas em três áreas consideradas como favelas de Belo Horizonte, em que observou que 44,3% delas não eram formalmente registradas e que havia diferenças significativas conforme o tipo de associação. Nesse sentido, encontrou que 89% das entidades religiosas eram registradas, enquanto 79,4% das associações culturais e 66,7% das associações esportivas não eram formalizadas.

antecessor. Célio foi reeleito para a gestão seguinte (2001 a 2004), tendo se afastado no meio do mandato por ter apresentado problemas graves de saúde, quando assumiu Fernando Pimentel (PT), seu vice, que na primeira gestão de Célio e no governo de Patrus já havia sido secretário de fazenda. Fernando Pimentel terminou o mandato e se reelegeu para a gestão de 2005 a 2008. Assim, desde 1993 a cidade vivenciou certa continuidade na gestão, com governos que compartilhavam projeto político que estimulava a participação popular, alterando-se a ênfase nos espaços e as estratégias conforme os mandatários, sem que a participação fosse uma questão contenciosa com a oposição (AVRITZER, 2009).

No que se refere à participação institucionalizada, Belo Horizonte viu serem criados 28 conselhos municipais, mais da metade deles na década de 1990, sendo que apenas dois datam da década anterior¹⁶⁶. A continuidade dos governos parece refletir-se na continuidade da criação de instituições participativas, pois se pode verificar que elas continuam a ser criadas ao longo do tempo, em diferentes áreas de políticas públicas, sendo que algumas delas por iniciativa do gestor e não por determinação legal. Isso demonstra que as relações entre governo e sociedade civil nesta cidade têm sido marcadas pela continuidade das próprias instituições participativas.

O conselho municipal de assistência social foi criado em 1996, portanto três anos após a publicação da LOAS, por meio da Lei 7.099/96. Nesse período, houve uma ação deliberada e coordenada pelo órgão gestor da assistência social, articulado com o Fórum Municipal de Assistência Social¹⁶⁷, de ampla divulgação da LOAS, no âmbito do próprio governo e para a população em geral, e mobilização dos moradores das nove regiões administrativas da cidade para conhecer e participar da implantação das novas diretrizes legais. Essas ações possibilitaram a organização dos usuários, dos trabalhadores e dos prestadores de serviços, que se prepararam para a participação em pré-conferências, em que discutiram o projeto de lei

¹⁶⁶ Os conselhos municipais criados em Belo Horizonte são: Deliberativo do Patrimônio Cultural (1984); do Meio Ambiente (1984); dos Direitos da Criança e do Adolescente (1991); Saúde (1992); dos Direitos do Idoso (1992); de Alimentação Escolar (1993); de Habitação (1994); dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (1995); de Direitos da Mulher (1995); de Assistência Social (1996); de Política Urbana (1996); de Turismo (1997); de Defesa Social (1998); de Educação (1998); de Administração de Pessoal (1998); de Proteção e Defesa do Consumidor (1998); da Juventude (1998); de Defesa Social (1998); da Cidade (1999); de Desenvolvimento Econômico (1999); de Emprego; de Alimentação Escolar (2000); de Saneamento (2001); de Abastecimento e Segurança Alimentar e Nutricional (2003); AntiDrogas (2004); de Controle do Bolsa Família (2005); de Limpeza Urbana; de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (2008); de Cultura (2008).

¹⁶⁷ O Fórum era formado por organizações governamentais e não-governamentais, com forte presença dos profissionais de Serviço Social dessas instituições, e dividia-se em três comissões (Divulgação e mobilização; Participação Popular; Fundo Municipal), com o intuito de debater e sugerir ações relacionadas ao processo de implantação da LOAS em Belo Horizonte (Pinheiro, 1997; Entrevista 10).

que regulamentaria a assistência social em Belo Horizonte, que incluía a criação do conselho, o qual seria apresentado e aprovado na 1ª. Conferência Municipal (que ocorreu em setembro de 1995).

Esses atores tiveram papel preponderante na aprovação do projeto de lei na Câmara Municipal que, pressionada por entidades privadas de assistência social, havia proposto emendas ao texto original, mas a pressão do movimento evitou que as mudanças fossem aprovadas pelos vereadores, prevalecendo a proposta aprovada na Conferência. Portanto, a criação do CMAS foi antecedida por um amplo processo de organização e mobilização que visava dar-lhe sustentação social e política. Um dos reflexos desse processo foi a previsão legal da criação de Conselhos Regionais (nas regiões administrativas da cidade) e de Conselhos Locais (nos Centros de Ação Comunitária) de Assistência Social, que visavam a dar continuidade à participação desencadeada nessa área (PINHEIRO, 1997; ENTREVISTA 10).

5.1.2 Goiânia

A cidade de Goiânia, localizada na Região Centro-Oeste, é a mais nova dentre as estudadas. Foi planejada e construída para substituir a antiga capital, Goiás, como estratégia de políticos regionais para a ocupação daquela região, o que era condizente com a intenção política de Getúlio Vargas de “civilizar o sertão” e expandir o mercado em direção à região amazônica, motivo pelo qual as lideranças regionais tiveram amplo apoio do governo central. Foi concebido um plano piloto e a pedra fundamental da cidade foi lançada em 1933 e sua construção foi dada como concluída em 1942, período em que foi intensificada a ocupação daquele território. A expansão demográfica da cidade superou todas as expectativas de seus idealizadores: na década de 1950, possuía 50.000 habitantes, na década de 1980, eram 700.000 e o censo de 2000 identificou 1.093.007 habitantes no município, sendo que a taxa de crescimento populacional na década de 1990 ficou em 1,9% ao ano. Atualmente, a cidade é o centro da Região Metropolitana de Goiânia, única da Região Centro-Oeste, constituída por 13 municípios e sua importância pode ser percebida no fato de concentrar 84% da força de trabalho da Região Metropolitana e 47% da força de trabalho do estado (MOYSÉS, 2004).

Goiânia é uma cidade com taxa de urbanização de 99,3%, cuja economia gira em torno do setor terciário, especialmente os serviços, com menor expressão dos setores industrial e agropecuário. O IDH do município subiu de 0,797 em 1991 para 0,832 em 2000, o

que o classifica como de alto desenvolvimento humano, com destaque para as variáveis renda e escolaridade. A renda média da população cresceu 42% na década de 1990, passando de R\$ 359,20 em 1991 para R\$508,30 em 2000, sendo que a proporção de pessoas pobres, com renda domiciliar *per capita* inferior a ½ salário mínimo, diminuiu 22,76%, ou seja, passou de 16,76% em 1991 para 12,3% em 2000. No entanto, a desigualdade no município cresceu, com o índice de Gini passando de 0,57 em 1991 para 0,61 em 2000, demonstrando haver mais concentração de renda na cidade¹⁶⁸.

Por ter uma origem recente, ainda se pode perceber a influência das famílias dos fundadores da cidade na sua vida política e econômica. No primeiro aspecto destacam-se as famílias Ludovico (representante do setor agropecuário do sul-sudeste do estado) e Caiado (antiga oligarquia goiana), cuja rivalidade tem marcado as disputas políticas municipais e estaduais (Oliveira e Chaveiro, 2008). No entanto, a polarização partidária ocorre entre o Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB) e o PT, sendo que este último tem estabelecido alianças frequentes com o Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB), constituindo a Frente Alternativa. Esses partidos têm se revezado na administração de Goiânia, o que tem produzido diferentes orientações na gestão.

As primeiras eleições municipais após a redemocratização levaram Daniel Antonio Oliveira (PMDB) ao governo, que havia sido prefeito indicado no período militar. Seu governo sofre intervenção de Henrique Santillo, governador, período em que esteve à frente da prefeitura Joaquim Roriz, sendo que Daniel retornou ao governo apenas nos dois últimos meses do mandato, em 1988. A gestão seguinte foi de Nion Albernaz (PMDB), que também já havia sido prefeito indicado no período de 1983 a 1985. Seu governo enfatizou programas de inclusão social e melhoria urbana. No período de 1993 a 1996, a cidade foi governada por Darci Arcós (PT), que implantou o Orçamento Participativo (OP) e estimulou a participação comunitária, especialmente as associações de bairro.

No período seguinte, Nion Albernaz, agora pelo PSDB, voltou ao governo e implantou programas de reforma condizentes com as perspectivas neoliberais de redução do papel do Estado e melhoria administrativa, sendo que os arranjos institucionais participativos criados nesse período foram aqueles exigidos por lei federal. Em seguida (2001 a 2004) o PT retornou ao governo municipal, tendo Pedro Wilson como prefeito, que retomou as políticas participativas com maior intensidade, em especial o OP e a Conferência da Cidade, dando

¹⁶⁸ Mais detalhes em <http://www.pnud.org.br/atlas/>

ênfase na participação popular. O mandato seguinte, de 2005 a 2008, foi de Iris Rezende (PMDB), cuja ênfase foi nos programas sociais e de urbanização, sendo que os espaços de participação (Agenda Goiânia) foram esvaziados de poder decisório (OLIVEIRA e CHAVEIRO, 2008). As alternâncias entre os partidos no governo também significaram a alternância de projetos políticos, sendo que apenas nos governos capitaneados pelo PT há ênfase em políticas participativas.

Desde a década de 1930, período da construção da cidade, há registros de organizações de trabalhadores, tanto urbanos quanto rurais, inclusive com mobilizações e greves decorrentes das condições de trabalho em que estavam inseridos. O intenso crescimento populacional das décadas de 1950 a 1980, gerado por fluxos migratórios contínuos para a cidade, ocasionaram formas desiguais de ocupação do solo e conflitos pela posse da terra. Essa conflitualidade motivou o surgimento de movimentos sociais marcados pela luta contra a especulação imobiliária caracterizada pelos grandes vazios, terras centrais não ocupadas da cidade, em contraste com as periferias que apresentam população mais pobre e maior taxa de crescimento populacional (OLIVEIRA E CHAVEIRO, 2004; PREFEITURA, 2005). Por ser uma cidade pouco industrializada, os movimentos sociais e associações foram se concentrando na esfera do consumo, sendo que na década de 1970 houve um forte crescimento das associações comunitárias ou de bairros, que tiveram importante apoio da Igreja Católica e dos grupos de militantes a ela vinculados, bem como da Universidade, por intermédio do Curso de Serviço Social. Em 1978 foi fundado o Conselho Consultivo de Associações de Moradores (CCAB), que congregava os movimentos de bairro, com a contribuição e estreita aproximação com a Associação de Profissionais da Assistência Social (APAS), e em 1980 foi realizado o Congresso de Associações de Moradores de Goiás, sendo que em 1982 existiam cerca de 100 associações desse tipo em Goiânia (SKORUPSKI, 2009).

Em anos mais recentes, as pesquisas coordenadas pelo IBGE (2004; 2007) produziram um retrato da vida associativa da cidade de Goiânia que pode ser observado na tabela a seguir, sendo que as associações e/ou fundações que tratam especificamente da assistência social representam 9,8% (em 2002) e 10,1% (em 2005) do total.

**Tabela 4 – Fundações e associações privadas
conforme área de atuação e ano – Goiânia**

Área principal de atuação das fundações e associações privadas	Ano	
	2002	2005
Habitação	-	2
Saúde	19	27
Cultura e recreação	177	214
Educação e pesquisa	135	191
Assistência social	170	199
Religião	665	692
Associações patronais e profissionais	247	277
Meio ambiente e proteção animal	13	15
Desenvolvimento e defesa de direitos	111	140
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	201	199
Total	1.738	1.956

Fonte: IBGE, 2004; 2007.

No que se refere à participação institucionalizada, foram criados em Goiânia 24 conselhos municipais¹⁶⁹, a maioria deles na década de 1990. Dentre esses conselhos está o CMAS, criado em 1995 pela Lei 7.532 a partir da iniciativa de um grupo de profissionais que atuavam no órgão gestor da assistência social do município. Esse grupo, com trajetória em organizações e movimentos sociais, mobilizou-se para a instalação da 1ª. Conferência Municipal de Assistência Social realizada em 1995, contando com o apoio de diversas instituições que atuavam na área, ainda que não houvesse por parte delas algum tipo de pressão para a criação do conselho. Da Conferência emanou a deliberação para a criação do conselho, o que foi prontamente efetivado pelo órgão gestor (SKORUPSKI, 2009).

5.1.3 Porto Alegre

A cidade de Porto Alegre (POA), localizada na Região Sul do país e que tem em sua Região Metropolitana outros 30 municípios, teve sua origem na segunda metade do século XVIII, às margens do rio Guaíba, com a instalação de algumas dezenas de casais açorianos levados para ocupar o território por ordem real, quando era denominada de Porto de Viamão.

¹⁶⁹ Os conselhos municipais criados em Goiânia são: de Cultura (1984); de Política Urbana (1991); de Meio Ambiente (1992); de Saúde (1993); de Ciência e Tecnologia (1994); de Entorpecentes (1994); de Assistência Social (1995); de Direitos da Criança e do Adolescente (1995); de educação (1997); de Defesa do Consumidor (1997); do Trabalho (1997); de Alimentação Escolar (2000); de Assistência à Saúde e Previdência (2000); do Orçamento Participativo (2001); de Controle Social do Programa Bolsa família (2001); de Abastecimento Alimentar, Agricultura e Pecuária (2002); dos Idosos (2002); de Trânsito e Transporte (2003); do Primeiro emprego (2003); de Turismo (2004); de Segurança Alimentar (2004); de Igualdade Racial (2004); das Feiras (2004); de Iluminação Pública (2005); de Habitação (2006); do FUNDEF (2007).

Em 1822 foi alçada à condição de cidade e recebeu a denominação atual – Cidade de Porto Alegre. Na década seguinte, vivenciou a Revolução Farroupilha e durante nove meses – de setembro de 1835 a junho de 1836 – foi governada por líderes revolucionários até que as forças legalistas retomaram o governo. Já no século XX, em 1930, a cidade foi o centro da revolução chefiada por Getúlio Vargas, que rapidamente se alastrou por todo o país e que, vitoriosa, marcou a derrubada da Primeira República (SUERTEGARAY, BASSO e VERDUM, 2000).

A vida política da cidade foi marcada por fortes lideranças, algumas com projeção nacional, como Getúlio Vargas e Leonel Brizola, tendo sido a única cidade em que o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) governou por período significativo antes da ditadura militar. No processo de redemocratização, a disputa eleitoral polarizou-se entre partidos de esquerda e em 1986 assumiu a gestão municipal uma coalizão favorável a políticas participativas, capitaneada por Alceu Colares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que deu início a experimentações nesse campo. Na gestão seguinte, em que Olívio Dutra, do PT, liderava a coalizão, as políticas participativas ganharam centralidade. A ênfase foi dada ao OP, que estimulava a participação popular na escolha das prioridades orçamentárias voltadas para obras e infraestrutura, tendo como referência as regiões administrativas da cidade.

As gestões seguintes, até o ano de 2004, foram lideradas pelo PT, com Tarso Genro, Raul Pont e João Verle sucedendo-se no governo, sendo que em 2005 foi eleito José Fogaça, pelo Partido Popular Socialista (PPS), que posteriormente transferiu-se para o PMDB. Portanto, de 1986 a 2004, Porto Alegre foi administrada por coligações capitaneadas pelo PT, que deram forte ênfase ao OP e às políticas de participação popular, alcançando projeção nacional e internacional por essa experiência. Interessante observar que, ainda que tenha havido alguma resistência inicial de outros grupos políticos, de modo geral a participação popular não foi uma questão contenciosa entre a sociedade política da cidade. Assim, observa-se uma relativa continuidade na relação entre sociedade civil e Estado, marcada pela participação popular na gestão municipal, interrompida (ou reduzida drasticamente) a partir de 2005, com a quebra da hegemonia do PT, uma vez que a participação popular não foi mais enfatizada como estratégia do programa de governo (BAIOCCHI, 2005; FEDOZZI, 2001).

No que se refere à dinâmica associativa do município, desde a década de 1950, a cidade já apresentava um forte associativismo comunitário, constituindo uma federação de associações de bairro (Federação das Associações Comunitárias - FRACAB), sendo que, no final do período autoritário militar, as associações de moradores organizaram-se numa ampla

associação, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que congregava mais de trinta associações que se articulavam para pleitear não só melhorias urbanas, mas participação na definição dos recursos destinados à essas ações. Nos anos 1980, o número de associações comunitárias subiu de 240 para 380, num acréscimo de mais de 50%, sendo a cidade com maior percentual de habitantes afiliados a esse tipo de associação, cerca de 22% (BAIOCCHI, 2005; AVRITZER, 2002; 2002a; 2009). Pesquisa mais recente sobre o associativismo em Porto Alegre mostra que o número de associações continuou em crescimento nas últimas décadas, mantendo-se a dinâmica associativa da cidade, assim como também constatou a existência de associações não legalizadas (cerca de 5% das existentes), em percentual menor do que foi encontrado em Belo Horizonte (SILVA, 2007). A dinâmica de crescimento também pode ser constatada na tabela a seguir, que mostra os dados do IBGE para o associativismo recente na cidade, destacando-se que 11,2% (em 2002) e 12,6% (em 2005) eram organizações específicas de assistência social.

Tabela 5 – Fundações e associações privadas conforme área de atuação e ano – Porto Alegre

Área principal de atuação das fundações e associações privadas	Ano	
	2002	2005
Habitação	1	2
Saúde	75	100
Cultura e recreação	422	554
Educação e pesquisa	329	390
Assistência social	344	451
Religião	633	712
Associações patronais e profissionais	484	583
Meio ambiente e proteção animal	22	33
Desenvolvimento e defesa de direitos	281	367
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	489	376
Total	3.080	3.568

Fonte: IBGE, 2004; 2007.

A UAMPA teve papel preponderante na experiência de OP desenvolvida na cidade, mas também teve participação garantida nos diversos conselhos que foram sendo instalados na cidade. Dos vinte e três conselhos municipais criados em Porto Alegre somente três existiam anteriormente à década de 1990, sendo que a maioria dos demais conselhos foi criada entre os anos de 1991 e 2000¹⁷⁰. Na área da assistência social, não havia mobilizações

¹⁷⁰ O Conselho Municipal dos Contribuintes, criado em 1972, o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico Cultural, criado em 1976, e o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, criado em

populares pela participação, sendo que em 1993 foi criado o Fórum Municipal de Assistência Social, por iniciativa de profissionais que atuavam na área e que se propuseram a discutir a criação de um conselho, o que se traduziu numa das deliberações da 1ª. Conferência Municipal, realizada no mesmo ano.

O Fórum e a Conferência, portanto, foram os espaços em que ocorreram as articulações políticas que resultaram na deliberação quanto à criação do CMAS. Nos anos seguintes, houve uma ação de divulgação da LOAS e de mobilização da população nas regiões do OP, capitaneada pelo órgão gestor da assistência social e pelo Fórum, para a criação do conselho, que só foi instituído em 1995, por meio da Lei Complementar Nº. 352. Como reflexo das ações que antecederam a formulação da lei, o Decreto 11.469, que a regulamentou, estabeleceu a criação de 16 Comissões Regionais de Assistência Social, seguindo a regionalização do OP, cada uma delas com um representante no conselho municipal, numa iniciativa de descentralização intramunicipal de estímulo à participação. O CMAS de Porto Alegre, portanto, foi criado num contexto de intensa participação popular na administração pública, estimulada pela conjunção entre projetos políticos democrático-participativos presentes tanto na sociedade civil quanto no grupo que governava a cidade.

O município de Porto Alegre contava, no censo de 2000, com 1.402.886 habitantes, apresentando taxa de urbanização de 97,55% e taxa média de crescimento populacional de 1,4 ao ano. A renda *per capita* média situava-se em torno de R\$ 709,88 e o IDH do município era de 0,865 naquele ano, considerado de alto desenvolvimento humano, numa faixa superior ao IDH do país (este de médio desenvolvimento humano), sendo que os sub-índices renda e educação foram os que mais contribuíram para sua posição. Ainda assim, a desigualdade permanecia significativa, com o índice de Gini em 0,61¹⁷¹. Por outro lado, a cidade recebeu diversos prêmios nacionais e internacionais por suas iniciativas para melhorar a qualidade de vida da população e para aperfeiçoar a gestão pública, como o Prêmio MetrÓpole Nº. 1 em Qualidade de Vida no Brasil, de 1998, concedido pela ONU, e o Prêmio do Programa de

1979, antecederam os seguintes conselhos municipais: dos Direitos da Criança e do Adolescente (1991); de Educação (1991); de Entorpecentes (1991); Conselho do OP; de Saúde (1992); de Acesso a Terra e Habitação (1994); dos Direitos de Cidadania (1994); de Transporte Urbano (1994); de Assistência Social (1995); dos Direitos da Mulher (1995); de Agricultura e Abastecimento (1996); do Meio Ambiente (1996); de Ciência e Tecnologia (1996); de Cultura (1997); de Desporto (1997); de Desenvolvimento Urbano Ambiental (1999); do Idoso (2000); de Direitos Humanos (2002); de Justiça e Segurança Urbana (2003); da Pessoa Portadora de Deficiência (2007).

¹⁷¹ Mais detalhes em http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_portoalegre/index.php

Gestão Pública e Cidadania, concedido pelas Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford nos anos de 1999 e 2000.

5.1.4 Recife

A cidade de Recife, situada no litoral oriental da Região Nordeste brasileira, é a mais antiga das cidades estudadas, tendo surgido na primeira metade do século XVI, na foz dos rios Capibaribe e Beberibe, tornando-se sede da capitania a partir da ocupação holandesa, que perdurou de 1630 a 1654. Recife disputou com Olinda a condição de sede do governo e no primeiro quarto do século XIX tornou-se a capital da província. A cidade tem sua formação histórica marcada pela atividade canavieira, que marcou não só a economia local, com permanentes oscilações decorrentes das variações dos mercados do açúcar e do álcool, assim como a sua organização espacial. Mais recentemente, o município, que no censo de 2000 registrava 1.422.905 habitantes, é o centro da Região Metropolitana do Recife – a maior do Nordeste -, constituída de 14 municípios, que concentra o fluxo econômico do Estado, com a predominância do setor de serviços, associada com a indústria do turismo e uma recente expansão de indústrias do setor tecnológico (SILVA, 2003; COÊLHO, 2007).

O estado de Pernambuco apresenta uma polarização histórica entre os setores de direita/centro-direita, representados pelos antigos Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e Partido da Frente Liberal (PFL), atual Partido Democratas (DEM), e esquerda/centro-esquerda, especialmente o MDB e o PSB, identificados com personalidades políticas regionais, como Roberto Magalhães, Jarbas Vasconcelos e Miguel Arraes. Nas primeiras eleições para o governo municipal após a ditadura militar, em 1986, Jarbas Vasconcelos foi eleito prefeito pelo PSB, com apoio das legendas de esquerda e centro-esquerda, refiliando-se ao PMDB em seguida. Nessa administração, foram desenvolvidas diversas práticas participativas, destacando-se o planejamento estratégico regionalizado – Programa Prefeitura nos Bairros –, que organizava plenárias populares para apresentação de demandas coletivas ao prefeito e seus secretários, considerado uma das bases do orçamento participativo. Também é daquele período o processo de definição e regulação das zonas de interesse social (PREZEIS), dentro da política de regulamentação do uso e ocupação do solo, que institucionalizou a participação popular nesta área de política urbana (SILVA, 2003).

Os governos seguintes, de 1989 a 2000, foram alternadamente ocupados pelo PFL, com Joaquim Francisco, pelo PMDB, com Jarbas Vasconcelos retornando de 1993 a 1996,

quando instituiu o orçamento participativo na cidade, e Roberto Magalhães (PFL), este já tendo sido governador de Pernambuco no período de 1983 a 1986. Nesse período, pode-se notar o crescimento contínuo do PT como uma terceira força política, sendo que João Paulo Lima assumiu o governo no ano de 2001, ascendendo o partido ao governo municipal, condição em que permaneceu até 2008. A partir da sua primeira gestão foi novamente incentivada a participação popular, com destaque especial para o Orçamento Participativo, que já havia sido implantado na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos, mas esteve ameaçado de ser extinto por decisão da Câmara de Vereadores, a qual foi vetada pelo então prefeito Roberto Magalhães.

A cidade de Recife apresentou uma taxa de crescimento populacional de 0,96% ao ano no período de 1991 a 2000 sendo que a renda per capita média subiu de R\$303,10 para R\$392,50 no mesmo período. Houve redução de 17,92% da pobreza naquela década e aumento do IDH municipal de 0,740 para 0,797, o que classifica a cidade como de médio desenvolvimento humano. Ainda assim houve ligeiro crescimento da desigualdade, com o Índice de Gini passando de 0,67 em 1991 para 0,68 em 2000¹⁷². A taxa de urbanização do município é de 100%, sendo que mais de um terço da população vive em áreas consideradas pobres ou de risco, algumas delas sofrendo forte e contínua pressão para expansão imobiliária.

Desde a década de 1920, há registros de ligas e associações nos locais de moradia, com rápido crescimento dessas organizações entre aquela década e os anos de 1940. A questão da ocupação da terra tem sido um tema recorrente nas mobilizações populares em Recife, como os movimentos agrários que marcaram as décadas de 1950 e 1960, e os que associavam movimentos sindicais operários, com participação significativa do Partido Comunista, e associações de moradores, especialmente nas áreas periféricas, onde se adensavam as populações mais pobres como meio de resistência às tentativas de remanejamento para outras áreas em decorrência da ação de urbanização promovida pelo Estado (SILVA, 2003). No período da (re)democratização, esse tipo de associativismo tornou-se forte interlocutor do poder público local por encontrar as condições políticas que favoreceriam sua expressão por serviços e infra-estrutura urbana, o que pode ser verificado nos dados encontrados sobre o crescimento dessas associações, que de 17, em 1977, passaram para 57, em 1982 (SILVA, 2003). Em 1987, esta efervescência pôde ser observada quando foi constituído o Fórum do Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social. A

¹⁷² Mais detalhes em http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_recife/index.php

história da cidade, portanto, tem evidenciado a existência de uma tradição associativa e de uma cultura de participação que tem permeado a vida política de muitos de seus habitantes. Os dados do IBGE para o associativismo mais recente na cidade podem ser vistos na tabela a seguir e mostram que as organizações específicas da assistência social representam 13,1% (em 2002) e 14,2% (em 2005) do total de associações registradas.

Tabela 6 – Fundações e associações privadas conforme área de atuação e ano – Recife

Área principal de atuação das fundações e associações privadas	Ano	
	2002	2005
Habitação	1	2
Saúde	45	53
Cultura e recreação	237	290
Educação e pesquisa	211	260
Assistência social	248	320
Religião	490	605
Associações patronais e profissionais	207	249
Meio ambiente e proteção animal	10	13
Desenvolvimento e defesa de direitos	151	203
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	293	265
Total	1.893	2.260

Fonte: IBGE, 2004; 2007

No que diz respeito à participação institucionalizada, Recife teve experiências importantes, anteriores ao período ditatorial militar, em que os governos de Miguel Arraes e Pelópidas da Silveira (entre 1960 e 1964) estabeleceram processos de participação popular baseados nas associações de bairro, de natureza consultiva, colocando-se como interlocutores dessas organizações, ainda que com alguma tendência populista e tendo como referência as alianças políticas que lhes davam sustentação. Durante o regime militar, no governo de Gustavo Krause (1978-1982), a ideia de participação popular institucionalizada foi retomada, também com características consultivas, como meio de antecipação das demandas populares e de controle das mobilizações populares contra o regime. Assim, no que se refere à participação institucionalizada, pôde-se encontrar o registro da criação de 24 conselhos municipais em Recife, sendo que cerca de 50% deles foram criados nas décadas de 1980 e 1990¹⁷³.

¹⁷³ Interessante observar que há vários conselhos criados na cidade de Recife que antecedem as atuais diretrizes constitucionais de participação, como os de Transportes Coletivos (1968), de Turismo (1968), de Administração de Pessoal (1969), de Educação (1971), de Cultura (1971); de Contribuintes (1980); de Informática (1986); de Revisão Administrativa (1988); dos Direitos Humanos (1988). Além desses há os seguintes conselhos

O conselho de assistência social de Recife foi instituído pela Lei Orgânica do Município, em 1990, antes mesmo da aprovação da LOAS, sendo regulamentado pela Portaria 15.706, de 1992. No entanto, a participação no campo da assistência social foi impulsionada pelo Fórum Estadual de Assistência Social do Estado de Pernambuco, criado em 1994, após a promulgação da LOAS, e que congregou diferentes organizações sociais e segmentos de gestores públicos. Por iniciativa do Fórum, foi realizada a 1ª Conferência Estadual de Assistência Social e organizados nove encontros regionais no estado, que envolveram perto de 50% dos municípios, que visavam a estimular a criação de conselhos municipais, a participação na regulação estadual da área e a criação de uma organização que viesse congrega os gestores municipais de assistência social do estado (LIMA E BITOUN, 2004). O reflexo dessa mobilização em Recife foi a efetivação do funcionamento do CMAS.

5.1.5 Rio de Janeiro

A cidade do Rio de Janeiro está localizada na Região Sudeste do Brasil e seu surgimento se deu na segunda metade do século XVI, sendo considerado ponto estratégico tanto para a defesa das terras conquistadas pelos portugueses quanto para o escoamento das riquezas extraídas, fossem minério ou produtos de origem vegetal (como o açúcar) e animal (como o couro). Foi alçada à condição de capital administrativa da Colônia e, no início do século XIX, quando da fuga da família real portuguesa e sua corte para o Brasil, passou a ser a capital do Império português, situação que perdurou de 1808 a 1822, ano da independência brasileira. Essa circunstância marcou profundamente a cidade, pois, por se constituir no centro político do Império, nela foram instaladas instituições políticas e econômicas bem como se tornou centro de produção cultural, com forte influência europeia. Continuou a ser capital do país desde a proclamação da República até a inauguração de Brasília, em 1960, quando foi criado o estado da Guanabara, extinto pela sua fusão com o estado do Rio de Janeiro, em 1975, quando foi criado o município do Rio de Janeiro.

A vida política da cidade foi marcada, na maior parte do período independente de nossa história, por sua condição de Município Neutro (Império) e Distrito Federal (República)

municipais: de Entorpecentes (1989); de Defesa do Consumidor (1991); de Política Financeira (1991); da Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (1992); de Assistência Social (1992); de Meio Ambiente (1992); de Desenvolvimento Urbano (1992); de Saúde (1993); de Ciência e Tecnologia (1993); de Alimentação Escolar (1995); de Acompanhamento e Controle da Aplicação dos Recursos Provenientes do FUNDEF (1997); Coordenador do Projeto Capital (1998); de Trânsito e Transportes (2002); de Gestão Democrática do Orçamento Público (2002); da Mulher (2003).

e, portanto, distante das disputas que ocorrem nos níveis locais quando da escolha de suas autoridades administrativas e legislativas. A década de 1960, que poderia oferecer essa oportunidade, dada a nova condição da cidade, foi marcada pelo autoritarismo militar, que designava a autoridade executiva dos estados. A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro foi o momento que marcou o efetivo nascimento da sua condição de município, com a correspondente institucionalização do poder municipal nos marcos de uma relação com o nível estadual e federal, condição que o situa no jogo das disputas políticas locais e regionais. Seu primeiro prefeito, Marcello Alencar (PDT), foi indicado pelo então governador Leonel Brizola, do mesmo partido.

O processo de (re)democratização propiciou a primeira eleição direta para prefeito, tendo sido eleito Saturnino Braga, à época filiado ao PDT. A gestão seguinte foi de Marcello Alencar, que retornou ao governo municipal ainda pelo PDT. Em 1993, Cesar Maia, antigo secretário de fazenda de Brizola, mas à época filiado ao PMDB, assumiu o governo municipal, trocando sua filiação para o PFL durante o mandato. Cesar Maia fez seu sucessor, Luiz Paulo Conde, também do PFL e seu secretário de urbanismo. Cesar Maia venceu o pleito seguinte, retornando à gestão municipal em 2001, agora filiado ao PTB, mas trocou novamente de sigla e refiliou-se ao PFL, sendo reeleito para a gestão seguinte, finda em 2008. Nenhum desses governos enfatizou políticas participativas. Mesmo quando Cesar Maia implantou a descentralização administrativa, esta teve apenas a perspectiva de desconcentração da administração e não a partilha de poder decisório.

No que se refere à participação institucionalizada, no Rio de Janeiro, foram criados 28 conselhos¹⁷⁴, a maioria deles entre 1980 e 1996, como os de saúde e de assistência social, e esses parecem ser os únicos canais de participação deste tipo existentes na cidade, uma vez que não foi possível identificar outras instituições participativas. O CMAS, especificamente, foi criado em agosto de 1996, por meio da Lei 2.459, seguindo as determinações da LOAS,

¹⁷⁴ Os conselhos municipais criados na cidade do Rio de Janeiro são: de Proteção do Patrimônio Cultural (1980); Contribuintes (1984); de Educação (1986); de Turismo (1986); de Desenvolvimento Econômico (1986); de Defesa dos Direitos do Negro (1988); de Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência (1989); de Cultura (1991); de Saúde (1991); de Política Urbana (1991); de Desporto e Lazer (1991); dos Direitos da Criança e Adolescente (1992); de Alimentação Escolar (1994); de Desenvolvimento Urbano (1994); de Meio Ambiente (1995); da Guarda Municipal (1995); de Assistência Social (1996); de Defesa de Direitos da Pessoa Idosa (1996); de Controle do FUNDEB (1997); do Trabalho (1997); de Defesa dos Direitos da Mulher (1999); de Defesa do Consumidor (2000); de Desenvolvimento Rural (2000); Antidrogas (2001); de Defesa de Direitos Humanos (2003); de Segurança Alimentar e Nutricional (2003); de Segurança Pública (2004); do Fundo Municipal de Habitação Social (2006).

mas só foi instalado e iniciou suas atividades em julho de 1997, um ano depois de sua criação, o que reforça a compreensão do tipo de projeto político de seus sucessivos governos.

Ao longo do século XX, o município do Rio de Janeiro perdeu sua condição de principal metrópole do país para São Paulo, que se transformou no centro do investimento industrial privado, nacional e internacional, ainda que algumas importantes empresas, como a Petrobrás e a Vale, mantenham suas sedes no Rio. Os últimos governos têm buscado incentivar e diversificar a indústria carioca, especialmente a naval e a do turismo, como meio de estímulo à economia.

A cidade, que é o centro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (composta por 20 municípios, a segunda maior do país), possui o segundo maior PIB do país e tem recebido constantes fluxos migratórios, especialmente de nordestinos, mas também acolheu imigrantes estrangeiros de diferentes nacionalidades, contando com uma população de 5.875.904 habitantes no ano 2.000, com taxa de crescimento populacional de 0,75% ao ano no período de 1991 a 2000 e taxa de urbanização de 100%. Ainda que a renda *per capita* tenha aumentado de R\$454,92 em 1991 para R\$596,65 em 2000 e o IDH municipal fosse 0,842 em 2000 (maior que em 1991, quando era de 0,808), o que classifica a cidade como de alto desenvolvimento humano, uma das principais características do Rio é a presença de fortes desigualdades econômicas e sociais, expressas nas favelas e aglomerados, como Maré, Complexo do Alemão e Rocinha, em que o IDH está muito abaixo da média municipal (em torno de 0,711) e que em muitos casos são limítrofes a bairros considerados de luxo, com IDH semelhante a países nórdicos, como Gávea e Leblon (que apresentam IDH em torno de 0,970)¹⁷⁵.

O Rio de Janeiro, talvez por ter sido o município que sediou a capital do país por mais tempo até então, vivenciou diferentes processos de mobilização, especialmente no período que se instalaram as ideias liberais, que sustentaram a organização de diversos segmentos da população, desde empresários que fundaram a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, em 1827, até os movimentos abolicionistas que marcaram a segunda metade do século XIX, num padrão de organização em que predominava a classe média¹⁷⁶. No que se refere especificamente ao associativismo, a cidade apresenta dois momentos em que se destaca a criação de associações voluntárias: a década de 1950, em que o número de associações saltou

¹⁷⁵ Mais detalhes em <http://www.pnud.org.br/publicacoes/>

¹⁷⁶ Boschi (1987) fala da “urbanização por burocratização prematura” (p.63) para explicar o padrão associativo do Rio de Janeiro, com predomínio da classe média.

de 188 para 743 (quase 300% de crescimento), e a década de 1980, em que seu número dobrou, passando de 1.233 para 2.498 associações, como mostram Santos (1993) e Avritzer (2000; 2002; 2009), período em que a população cresceu em 7%. A maioria das associações criadas naquela época não era de interesse geral (comunitárias ou de moradores), mas religiosas ou voltadas para áreas ocupacionais (BOSCHI, 1987; SANTOS, 1993)¹⁷⁷. É dessa época a organização da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ), criada em 1978, e a Federação das Associações de Favelas do estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), de 1981, que congregavam as respectivas associações.

A tabela a seguir mostra dados mais recentes sobre o associativismo na cidade, que demonstram que, das organizações existentes, 8,9% (em 2002) e 9,4% (em 2005) foram identificadas como específicas da assistência social.

Tabela 7 – Fundações e associações privadas conforme área de atuação e ano – Rio de Janeiro

Área principal de atuação das fundações e associações privadas	Ano	
	2002	2005
Habitação	1	3
Saúde	140	177
Cultura e recreação	1 028	1 359
Educação e pesquisa	1 031	1 181
Assistência social	856	1 059
Religião	3 646	4 377
Associações patronais e profissionais	869	1 031
Meio ambiente e proteção animal	71	98
Desenvolvimento e defesa de direitos	745	988
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	1 203	1 024
Total	9.590	11.297

Fonte: IBGE, 2004; 2007

5.1.6 Algumas considerações sobre a dinâmica associativa e os projetos políticos das cidades estudadas

Ainda que todos os municípios estudados sejam importantes pólos políticos e econômicos nas regiões onde estão localizados, as diferenças nas suas trajetórias históricas são fatores relevantes para explicar aspectos de sua economia, a distribuição espacial da

¹⁷⁷ Há registro de associação de bairro no Rio de Janeiro desde 1947. Em sua pesquisa, Boschi (1987) identificou, no início dos anos 1980, 200 associações de bairro, que representavam 120 comunidades e congregavam cerca de 100.000 filiados, além de mais 350 associações de favelas, sendo que a primeira delas havia sido criada em 1940.

população, a organização política e social, dentre outros aspectos. A cidade do Rio de Janeiro, que ocupou posição central na organização política e econômica do Brasil durante cerca de quatro séculos, é a que apresentava, no ano 2000, o maior número de habitantes, mas ficava na segunda posição no que se refere à renda *per capita* e ao IDH-M. A cidade que apresentava melhores condições socioeconômicas era Porto Alegre, com maior renda *per capita* e IDH-M e menor desigualdade. A cidade que estava em pior posição era Recife, com menor renda *per capita* e IDH-M, o que aponta para uma possível pressão sobre a área da assistência social, que deve atender os segmentos populacionais que se encontram vulnerabilizados e em situação de risco pessoal e social. A tabela a seguir sistematiza esses dados para o ano 2000.

Tabela 8 – Síntese de dados demográficos e socioeconômicos das cidades

Cidades	População	Renda <i>per capita</i> municipal (R\$)	Índice de Gini	IDH-M
Belo Horizonte	2 238 526	557,44	0,62	0,839
Goiânia	1 093 007	508,30	0,61	0,832
Porto Alegre	1 360 590	709,88	0,61	0,865
Recife	1 422 905	392,46	0,68	0,797
Rio de Janeiro	5 857 904	596,65	0,62	0,842

Fonte: IBGE; Atlas do Desenvolvimento Humano.

No que se refere especificamente ao panorama político mais recente, que está sinteticamente expresso no próximo quadro, dois municípios se destacam pela continuidade nos grupos políticos que têm estado no poder: Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Em ambos, desde 1993, um mesmo projeto político tem sido a referência para as administrações municipais, sendo que no primeiro município esse projeto enfatiza a participação popular e no segundo, ao contrário, não há este direcionamento. Nos demais, há descontinuidades: em Goiânia, observa-se um revezamento de grupos e de projetos políticos nas gestões, assim como em Recife, em que a gestão do PMDB (1993-1996) contou com o apoio de forças de centro-esquerda e esquerda; em Porto Alegre há a quebra da hegemonia do PT na gestão de 2005-2008, quando se inicia o governo do PPS.

Quadro 1 - Partidos que ocuparam o governo municipal por período de gestão – 1986 a 2008

Municípios	Partidos que ocuparam o governo municipal por período					
	1986 - 1988	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Belo Horizonte	PSDB	PSDB	PT	PSB	PSB-PT	PT
Goiânia	PMDB	PMDB	PT	PSDB	PT	PMDB
Porto Alegre	PDT	PT	PT	PT	PT	PPS
Recife	PSB	PFL	PMDB	PFL	PT	PT
Rio de Janeiro	PDT	PDT	PMDB	PFL	PTB	PFL

Fonte: www.tse.gov.br/internet/eleicoes/index.htm

No que se refere à criação de conselhos municipais, foi possível constatar que a existência desses espaços na estrutura dos municípios antecede a Constituição Federal de 1988, do mesmo modo que ocorria no nível federal, que também instituiu conselhos anteriormente. No entanto, é a partir da promulgação da referida Constituição e de algumas das leis que a regulamentaram é que se pode observar a intensificação da criação dessas instituições nos municípios estudados, especialmente na década de 1990, em que foram criados 60% deles, o que corrobora outros estudos sobre conselhos no Brasil (BREMAEKER, 2001; IBGE, 2006). A redução observada no período de 2005 a 2008 pode ser decorrente do fato de que a maioria das políticas públicas cuja regulação determina a criação de conselhos já estaria com esta determinação cumprida.

Ainda assim, alguns dados encontrados se destacam. Uma primeira constatação é que há pouca variação no número de conselhos criados nos cinco municípios, com mínimo de 23 e máximo de 28 dessas instituições, possivelmente em decorrência do fato de que diversos sistemas de políticas públicas determinam a criação de conselhos nos três níveis de governo, como no caso da saúde, da assistência social, do meio ambiente, da criança e do adolescente, dentre outros. Os dados também deixam transparecer um vácuo na criação dos conselhos no período em que se reformulavam as normas constitucionais – quando se instituiu a Assembléia Nacional Constituinte – em que energias e expectativas estavam voltadas para o nível nacional e as novas regras que organizariam a ordem econômica e social e o sistema político nacional, o que parece ter colocado os gestores municipais em “compasso de espera”. Ainda assim, chama atenção a antecipação de Recife na criação de conselhos, com 38% dos seus tendo sido criados antes das determinações constitucionais de participação, assim como a previsão de alguns outros na sua Lei Orgânica Municipal, promulgada em 1992, antecedendo legislações específicas, como no caso da assistência social. A distribuição da criação dos

conselhos municipais por período de gestão nas cidades estudadas pode ser observada na tabela abaixo.

Tabela 9 - Criação de conselhos municipais por gestão

Municípios	Conselhos criados por período							Total
	Até 1986	1986-1988	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	
Belo Horizonte	2	0	3	6	10	3	4	28
Goiânia	1	0	2	5	5	10	3	26
Porto Alegre	3	0	4	8	5	2	1	23
Recife	7	2	7	3	2	3	0	24
Rio de Janeiro	5	1	6	6	5	4	1	28
Total	18	3	22	28	27	22	9	129

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

O que os dados sobre o período de criação dos conselhos municipais também indicam é que há alguma relação entre governos com projetos políticos participativos e maior número de conselhos criados, o que melhor pode ser observado em Goiânia e Recife, municípios em que houve alternância de governos. No primeiro município, a criação de 15 dos 26 conselhos (58%) ocorreu nesse tipo de governo, enquanto no segundo caso foram 41% deles, lembrando que outros 29% já existiam antes do período de democratização iniciado em 1986, o mostra que os outros 29% de conselhos foram criados em administrações que não tinham projetos participativos como orientação. Se observados por períodos de gestão, pode-se verificar que 77% dos conselhos criados na gestão de 1989 a 1992 foram em municípios governados por grupos que tinham a participação como orientação de governo. Esse padrão pode ser observado nos períodos seguintes: na gestão de 1993 a 1996, 68% dos conselhos foram criados nesses municípios; de 1997 a 2000 foram 56% dos conselhos; de 2001 a 2004 foram 81% dos conselhos. A exceção fica com o último período, de 2005 a 2008, em que 44% dos conselhos foram criados em governos que não enfatizavam a participação.

Ainda que esses dados possam ser significativos, o fato de que muitos dos conselhos são criados por determinação legal, inclusive com processos de indução capitaneados pelos governos dos níveis nacional e estadual (especialmente o primeiro) que associam repasses de recursos à existências dessas instituições (ARRETCHE, 2002), podem colocar alguma dúvida quanto ao seu real compromisso com o projeto democrático-participativo. Nesse sentido, verificar a existência e a regularidade de funcionamento de outras instituições participativas como os orçamentos participativos e os programas de decisões descentralizadas, pode ser o meio de distinguir uns dos outros, uma vez que essas instituições são criadas por iniciativa

dos próprios governos, demonstrando sua intenção de compartilhar o poder decisório (CUNHA, 2004; WAMPLER, 2007; AVRTIZER, 2008).

Assim, observa-se que Belo Horizonte e Rio de Janeiro são os municípios que apresentam maior regularidade, o primeiro no sentido de ter outras instituições participativas durante os três períodos de gestão estudados, apoiadas e sustentadas por sucessivos governos com projetos participativos, e o segundo por não ter nenhuma outra instituição participativa que não fossem os conselhos nos mesmos períodos. Em Goiânia, essa diferença fica mais evidente, com a alternância entre governos com projetos políticos diferenciados, ora apoiando e sustentando instituições participativas, ora desmobilizando-as. Em Recife e Porto Alegre, a continuidade de instituições participativas em governos que não tinham projeto político específico pode ser explicada pela pressão da sociedade local para a continuidade das experiências participativas iniciadas nos governos anteriores. O quadro a seguir apresenta dados sobre as instituições participativas existentes nos municípios estudados no período definido para a pesquisa sobre a efetividade dos CMAS.

Quadro 2 - Instituições participativas existentes por período de gestão

Cidades	1997-2000			2001-2004			2005-2008		
	Nº. de Conselhos	OP	Outras IPs	Nº. de Conselhos	OP	Outras IPs	Nº. de Conselhos	OP	Outras IPs
Belo Horizonte	1	S	S	24	S	S	28	S	S
Goiânia	3	N	N	10	S	N	27	N	N
Porto Alegre	0	S	S	22	S	S	24	S	N
Recife	2	S	N	25	S	S	25	S	S
Rio de Janeiro	3	N	N	27	N	N	28	N	N

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

O estudo coordenado por Avritzer (2009a) sobre instituições participativas no Brasil deu origem a um índice – Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP) – que procura classificar os municípios conforme a densidade, a diversidade, a durabilidade e a capacidade deliberativa dessas instituições¹⁷⁸. A tabela a seguir apresenta a classificação dos municípios estudados conforme o Índice, em que Porto Alegre e Belo Horizonte se destacam

¹⁷⁸ O índice considera densidade como a quantidade de espaços de participação; diversidade como o número de áreas de política pública e métodos de participação; durabilidade é vista como o número de gestões consecutivas em que vigeram os distintos espaços de participação; a capacidade deliberativa é verificada por meio da análise das atas. No estudo, foram verificadas a posição de 44 municípios das diferentes regiões do país, todos com mais de 100.000 habitantes, a partir de pesquisas realizadas pelo PRODEP/UFMG, e a cidade que apresentou maior índice foi Porto Alegre, com 0,94, e a cidade com menor índice foi Maracanaú, com 0,07 (AVRITZER, 2009a).

na primeira posição, seguidos por Recife, os três considerados como de alta institucionalização, enquanto Goiânia posiciona-se entre os municípios com média institucionalização e o Rio de Janeiro situa-se entre os municípios com baixa institucionalização da participação.

Tabela 10 – Classificação dos municípios conforme Índice Municipal de Institucionalização da Participação

Cidades	Pontuação	Classificação
Porto Alegre	0,94	Alta
Belo Horizonte	0,94	Alta
Recife	0,86	Média
Goiânia	0,65	Média
Rio de Janeiro	0,41	Baixa

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Os dados encontrados na pesquisa quanto aos municípios estudados, ao serem comparados ao IMIP, colocam em evidência a importância do projeto político dos governos para a criação e o funcionamento (tanto em termos de duração quanto de eficácia) das instituições participativas, o que apóia a literatura que enfatiza essa variável para o fortalecimento da democracia. Assim, governos com esse tipo de projeto político não só criam instituições participativas estabelecidas pela legislação, mas também estimulam e fortalecem outras instâncias de participação, por iniciativa própria.

Por outro lado, há os fatores relacionados à dinâmica associativa dos municípios, também considerada como relevante e determinante para o apoio à criação e ao funcionamento dessas instituições. Na literatura que trata do associativismo no Brasil, as cidades de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Recife e Belo Horizonte são constantemente apontadas como tendo uma dinâmica associativa expressiva, especialmente no período que corresponde à (re)democratização que, de modo geral, foi quando mais cresceu o associativismo no país. Comparada às outras cidades estudadas, há poucos dados e/ou informações disponíveis sobre o associativismo em Goiânia, mas eles indicam que essa cidade também viu serem criadas muitas associações naquele período. Portanto, todos os municípios estudados apresentam uma sociedade civil com algum grau de dinamismo, mas com variações na intensidade da participação e no tipo de associativismo.

O associativismo é um campo de pesquisa que tem gerado muitas controvérsias, algumas com relação à tipologia mais adequada para a classificação das associações, outras

quanto à natureza de associações que podem ser elencadas como tal, ainda quanto à necessidade ou não de seu registro formal para que possam ser consideradas nas pesquisas, dentre tantas outras (LANDIM, 1996; AVRITZER, 2004a; LAVALLE, HOUTZAGER E BICHIR, 2004A; GOMES, 2007). Além disso, os dados disponíveis são, em sua maioria, parciais para algumas cidades do país, o que dificulta significativamente uma análise comparativa entre elas. Assim, a opção pelos dados do IBGE (2004; 2006), ainda que apresente limites – dentre eles, só serem dados coletados recentemente, o que impossibilita comparações longitudinais; consideram apenas as associações formalmente registradas; incluem fundações, que têm características diferenciadas das associações voluntárias de base comunitária, por exemplo – apresenta-se como a melhor disponível neste momento.

Ainda que os dados sobre o associativismo não sejam tão ricos e detalhados como aqueles disponibilizados para a análise das administrações, algumas considerações são possíveis de serem feitas a partir dos resultados da pesquisa do IBGE. A primeira diz respeito à densidade associativa¹⁷⁹, que corresponde à proporção do total de fundações e associações privadas sem fins lucrativos identificadas pelo IBGE em relação à população estimada do município para o mesmo ano (2002), que pode ser vista na tabela abaixo. A cidade de Porto Alegre se destaca positivamente quanto às demais, seguida de Belo Horizonte, sendo que o Rio de Janeiro e Goiânia situam-se proximamente, ficando a cidade de Recife com a menor densidade associativa.

¹⁷⁹ No que se refere à densidade associativa, Armony (2004) alerta que o estudo da sociedade civil deve ter como um de seus cuidados não relacionar diretamente a quantidade de associações e grupos com a sua efetiva contribuição para a democracia, pois quantidade não está relacionada diretamente com vitalidade da sociedade civil e responsividade dos governantes, havendo situações em que poucos e pequenos grupos, com atividades intensas, contribuem favoravelmente para a democracia. Sua afirmação está correta e não se deve reduzir a dinâmica associativa de uma comunidade ou cidade à densidade associativa, ou seja, à existência de associações civis, pois a dinâmica de suas atividades e interações é muito rica, complexa e se altera conforme a conjuntura. No entanto, não foi possível, para este estudo, conseguir dados confiáveis para todos os municípios acerca dessa dinâmica, motivo pelo qual optou-se por trabalhar com a densidade, mesmo sabendo de sua insuficiência e parcialidade para retratar a dinâmica associativa das cidades estudadas.

Tabela 11 – Densidade associativa das cidades estudadas

Cidades	Nº. de fundações e associações privadas em 2002	População estimada em 2002	Densidade associativa
Porto Alegre	3 080	1 383 454	2,23
Belo Horizonte	4 239	2 284 468	1,86
Rio de Janeiro	9 590	5 937 253	1,61
Goiânia	1 738	1 129 274	1,54
Recife	1 893	1 449 135	1,31

Fonte: IBGE, 2004; ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_Projecoes_Populacao/Estimativas_2002/

No que se refere à área principal de atuação das associações¹⁸⁰, no ano de 2002, ressalta-se a predominância daquelas que desenvolvem atividades religiosas em todos os municípios estudados, conforme mostra o quadro a seguir. Observando-se a segunda posição, encontram-se as associações patronais e profissionais em Goiânia e Porto Alegre, de assistência social em Belo Horizonte e Recife e as associações de educação e pesquisa no Rio de Janeiro, sendo que a terceira posição, em todas as cidades é ocupada pelas associações de cultura e recreação. Interessante observar que a área de desenvolvimento e defesa de direitos, que é composta por associações de moradores, centros e associações comunitárias, desenvolvimento rural, emprego e treinamento, e defesa de direitos de grupos ou minorias não figura dentre as cinco primeiras em nenhum dos municípios, evidenciando a tendência de mudança no padrão associativo das cidades estudadas, já enunciadas por estudos anteriores sobre o associativismo no Brasil.

Quadro 3 – Área principal de atuação das associações conforme número de unidades locais

Cidades	Belo Horizonte	Goiânia	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro
	Religião	Religião	Religião	Religião	Religião
Área principal de atividades da associação / fundação	Assistência Social	Associações patronais e profissionais	Associações patronais e profissionais	Assistência Social	Educação e pesquisa
	Cultura e recreação				
	Associações patronais e profissionais	Assistência Social	Assistência Social	Educação e pesquisa	Associações patronais e profissionais
	Educação e pesquisa	Educação e pesquisa	Educação e pesquisa	Associações patronais e profissionais	Assistência Social

Fonte: IBGE, 2004; 2006.

¹⁸⁰ A classificação do IBGE (2004) para as áreas de assistência social e religião não apresenta maior detalhamento. A área de cultura e recreação é composta por associações de cultura e arte e de esporte e recreação; a área de educação e pesquisa conjuga associações de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação superior, estudos e pesquisas, educação profissional, outras formas de educação/ensino. A área de associações profissionais e patronais é composta pelas associações empresariais e patronais, associações patronais e associações de produtores rurais.

No que diz respeito especificamente às associações de assistência social, as pesquisas do IBGE (2004; 2006) mostram que elas representam percentual mais significativo em relação às demais em Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, destacando-se o seu crescimento entre os anos de 2002 e 2005 em todas as cidades, especialmente em Recife, onde elas cresceram próximo de 20%, evidenciando a existência de demandas por esse tipo de organizações, muito provavelmente em decorrência das condições socioeconômicas evidenciadas na tabela 7. Essas são associações com potencial para se candidatarem a membros dos CMAS, assim como as de defesa de direitos, que não têm tido maior expressão em nenhum dos municípios estudados. Ainda que não seja objeto deste estudo a questão da representação, os números apresentados pelo IBGE colocam a importância desse tema, uma vez que, a depender da composição do conselho, uma ou algumas delas representarão todas as demais.

Tabela 12 – Percentual de fundações e associações de assistência social em relação ao total de fundações e associações e crescimento entre 2002 e 2005

Cidades	Ano		Crescimento entre 2002 e 2005
	2002	2005	
Recife	13,1	14,2	19,4
Rio de Janeiro	8,9	9,4	17,8
Porto Alegre	11,2	12,6	15,8
Belo Horizonte	11,6	12,3	12,7
Goiânia	9,8	10,1	12,5

Fonte: IBGE, 2004; 2006.

Tendo em consideração os dados e informações relativos ao projeto político dos governos que estiveram à frente dos municípios no período estudado – 1997 a 2006 – no que se refere à participação bem como a sua densidade associativa no ano de 2002, pode-se dispô-los conforme o quadro a seguir. Nele, pode-se observar que Belo Horizonte é a única cidade que apresenta continuidade no projeto político participativo e que também apresenta uma sociedade civil com maior dinamicidade. As cidades de Porto Alegre e Recife apresentam situações semelhantes quanto à dinamicidade de sua sociedade civil e à descontinuidade de governos com projetos políticos participativos. Em Goiânia, observa-se uma dinâmica associativa menos intensa que nas demais e a alternância de governos que estimularam e não estimularam a participação, sendo que o Rio de Janeiro é a única cidade dentre as estudadas em que não houve governos com projetos políticos participativos, mas com dinâmica associativa expressiva.

Quadro 4 – Características das cidades quanto à densidade associativa e projeto político dos governos no período 1997-2006

Características	Dinâmica associativa intensa / continuidade de governos com projeto político participativo	Dinâmica associativa intensa / alternância de governos com e sem projeto político participativo	Dinâmica associativa intensa / continuidade de governos sem projeto político participativo	Dinâmica associativa moderada / alternância de governos com e sem projeto político participativo
Cidades	Belo Horizonte	Porto Alegre Recife	Rio de Janeiro	Goiânia

O contexto associativo e político dos municípios estudados e o posicionamento dos municípios quanto a essas duas variáveis, quando comparados ao Índice Municipal de Institucionalização da Participação, evidenciam que a dinâmica da vida associativa tem papel relevante para a criação e continuidade de instituições participativas, como pode ser visto nos casos de Porto Alegre e Recife, em que mesmo com as alterações nos grupos políticos que estiveram à frente dos governos, seu posicionamento permaneceu em muito boa situação. Por outro lado, Rio de Janeiro e Goiânia evidenciam a importância do projeto político dos governos, pois, no primeiro, mesmo havendo uma dinâmica associativa intensa, ela não encontrou ressonância no poder administrativo que possibilitasse a intensificação da participação, enquanto no segundo município, ainda que a dinâmica associativa não fosse tão intensa, no período em que o governo teve a proposta de intensificação e ampliação da participação houve um contexto favorável à criação de instituições participativas. Esse estudo, portanto, corrobora estudos anteriores (CUNHA, 2004; WAMPLER e AVRITZER, 2004; WAMPLER, 2007; COELHO, 2008) que encontraram que ambas as variáveis são relevantes – dinâmica associativa e projeto político dos governos – e que sua combinação produz variações que podem ajudar a explicar as diferenças nos resultados democráticos e deliberativos de modo geral. Resta verificar se esses fatores incidem diretamente na efetividade deliberativa dos conselhos de assistência social, o que será visto no próximo capítulo.

5.2 A institucionalização dos procedimentos e o desenho institucional dos CMAS

Os conselhos municipais de assistência social são instituições muito recentes na história política brasileira, cuja criação ocorreu de forma concomitante com mudanças institucionais muito significativas na área da assistência social, inclusive com o seu

reconhecimento como política pública, tendo o Estado como responsável por sua efetivação e as organizações da sociedade civil de assistência social como complementares na oferta de serviços e outras ações destinados à sua efetivação. Como toda política pública, também a assistência social é resultado de disputas materiais e simbólicas entre atores sociais e políticos que são mediadas por instituições num dado contexto histórico. Num Estado democrático, espera-se que esse processo seja estruturado por regras e procedimentos que possibilitem a expressão dos conflitos e a produção dos acordos e decisões que vinculam a todos.

A literatura que referenciou a investigação sobre os CMAS enfatiza a importância do desenho institucional – entendido como o conjunto de regras que estruturam uma determinada forma institucional visando a promover determinados efeitos num contexto em particular – para o alcance dos resultados democráticos e deliberativos, ou seja, as regras que estruturam a participação e a deliberação podem restringi-las ou favorecê-las. Dentre as várias regras dos CMAS possíveis de serem analisadas, foram destacadas aquelas apontadas no estudo de Faria (2007) sobre conselhos, pois elas possibilitam avaliar o seu potencial quanto à capacidade de inclusão e democratização desses espaços. A autora destaca cinco que considera como determinantes: a) a previsão de Comissões Técnicas e/ou Temáticas, b) a composição paritária entre os representantes dos segmentos governamental e da sociedade civil, c) a forma de escolha dos representantes, d) a determinação de quem ocupa a presidência e a forma de sua escolha, e) a quem é facultada a prerrogativa de elaborar a pauta dos Conselhos.

Para averiguar as regras que estruturam o funcionamento dos CMAS estudados foram analisadas suas leis de criação (e alterações, quando foi o caso) e seus Regimentos Internos (RI), dois tipos de documentos que possibilitam conhecer as condições normativas de cada conselho e seu potencial democrático e deliberativo. Na análise desses documentos, pôde-se identificar que as leis que criaram os conselhos foram, em todos eles, de iniciativa do Poder Executivo, ou seja, não houve iniciativa do Poder Legislativo no sentido de autorizar a criação dessas instituições. Em todos eles, a Lei de criação estabelece que cabe ao próprio conselho a elaboração de seu RI, assim como sua alteração, o que efetivamente ocorreu nos CMAS estudados. Assim, ainda que haja certa moldura colocada pela lei, os conselhos têm liberdade, no âmbito do seu Regimento, de alterar as suas regras de funcionamento e do seu processo deliberativo. Nesse sentido, os CMAS cumprem, em alguma medida, com o princípio da provisoriedade, que estabelece que as regras que organizam os fóruns deliberativos devem ser passíveis de alteração pelos próprios participantes do processo deliberativo.

No que se refere ao ano de constituição dos CMAS estudados, o de Recife foi o primeiro a ser criado, tendo sido previsto na Lei Orgânica Municipal, de 1992, mesmo antes da legislação federal que obriga a criação desses conselhos, sendo efetivamente regulamentado em 1994. Em seguida, foram criados os CMAS de Porto Alegre e Goiânia (1995) e Belo Horizonte e Rio de Janeiro (1996). Esses conselhos, portanto, foram criados, no primeiro momento logo após a promulgação da LOAS, compondo os cerca de 53% municípios brasileiros que instituíram seus CMAS até o ano de 1997, conforme mostra a figura a seguir.

Figura 1 – Percentual de municípios brasileiros com CMAS criados por período – 1994-2005



Fonte: IBGE (2001; 2005)

As leis que criaram os CMAS de Goiânia e Recife sofreram alterações no período compreendido entre 1997 e 2006, assim como os RI de Goiânia, Porto Alegre e Rio de Janeiro, sendo que Belo Horizonte não fez mudanças normativas. Em Goiânia, a lei foi alterada três vezes nos anos de 1996 (em duas ocasiões) e 2005. As principais alterações foram no sentido de assegurar que todas as reuniões seriam públicas (anteriormente havia a possibilidade de reuniões sigilosas, quando houvesse determinação legal); na composição do conselho (no segmento da sociedade civil, aumentou o número de representantes de usuários e reduziu os demais; no segmento do governo, determinando que um dos membros do órgão gestor deve ser vinculado ao Fundo Municipal de Assistência social e de que todos os membros indicados devem ser funcionários efetivos); na forma de escolha dos membros da sociedade civil (que passaram a ser eleitos em fórum próprio, fiscalizado pelo Ministério Público); no tempo de mandato, que admite a recondução por igual período numa mesma representação; na presidência e vice-presidência do conselho, que não pode ser assumida pelo representante do órgão gestor da assistência social. Essas alterações levaram a mudanças no

seu regimento interno, no sentido de adequá-lo à lei, e demonstram a preocupação do CMAS em torná-lo mais democrático e transparente.

Em Recife, em que a criação do conselho antecedeu a legislação federal, foram feitas quatro alterações na regulamentação da assistência social com reflexos no conselho, sendo duas em 1994, uma em 1995 e, mais recentemente, em 2002. Essas mudanças se traduziram principalmente na composição do CMAS, com o aumento do número de membros de 12 para 16, a redução do número de representantes da Câmara de Vereadores de três para um, a ampliação e definição dos membros representantes do Poder Executivo municipal, assim como a definição dos segmentos da sociedade civil com assento no conselho. Também foram acrescidas competências às já existentes. As alterações no CMAS de Recife possibilitaram democratizá-lo um pouco mais, na medida em que o número de conselheiros foi aumentado, mas principalmente visaram a adequá-lo às determinações legais.

Já em Porto Alegre a alteração no RI foi quanto ao mandato, no sentido de possibilitar que houvesse recondução do conselheiro por uma única vez, o que não era permitido anteriormente. Essa regra, se por um lado possibilita que um conselheiro que exerceu bem seu mandato possa ser reconduzido à função, por outro pode levar à perpetuação de uma mesma pessoa como membro do conselho, caso que se observa em outros conselhos, inclusive com revezamentos na representação: ora o conselheiro encontra-se como representante de trabalhadores, ora como de entidades de assistência social. Essa é uma regra que deve ser acompanhadas cuidadosamente, para evitar o risco de se ter “conselheiros profissionais”, o que comprometeria a renovação democrática desses espaços.

A reestruturação normativa, representada pelas alterações nas leis e RI dos CMAS parece corresponder à própria condição de inovação institucional desses espaços, muitos deles criados por isoformismo, a partir de indução dos governos federal e estadual, e que precisaram adequar suas regras à realidade local ou mesmo à legislação e normas federais, quando elas são emitidas para regular os conselhos estaduais e municipais. Além disso, também evidencia a sua flexibilidade institucional e capacidade adaptativa, o que se mostra como um fator relevante dada às alterações significativas por que tem passado a área da assistência social nos últimos anos. É bastante provável que, com a efetivação da NOB-SUAS e as normas que se seguirão, novas alterações devam ser realizadas para que os conselhos se adéquem às regras gerais do Sistema.

Todos os CMAS estudados foram criados na estrutura do Poder Executivo, sendo que quatro deles estão vinculados ao órgão gestor da assistência social e em um deles, Porto

Alegre, essa definição não aparece na lei de criação, mas sim no RI. As leis e/ou RI também estabelecem que o órgão responsável pela política de assistência social no município deve garantir as condições infra-estruturais (local para reuniões, recursos materiais e humanos etc.) de funcionamento do conselho. Essa condição, se por um lado assegura a previsão de recursos necessários para que o conselho efetivamente funcione, por outro lado coloca o conselho em situação de dependência do gestor, o que pode ser fator de constrangimento às suas ações. Os dados encontrados corroboram os de pesquisas anteriores que informam que os conselhos de municípios com tamanho maior de população têm melhores condições infraestruturais, pois todos os conselhos pesquisados têm local próprio de funcionamento, com equipe técnica de apoio aos conselheiros e estrutura física mantida pelo órgão gestor, sendo que em Belo Horizonte e Goiânia uma parte do espaço (como a sala para as reuniões plenárias) é compartilhado com outros conselhos. O destaque, nesse aspecto, é a infraestrutura disponível para o CMAS de Porto Alegre, que apresenta as melhores condições para o trabalho dos conselheiros e da equipe.

Um aspecto que se mostra de muita relevância para este estudo é a natureza deliberativa que fundamenta os conselhos e lhes dá poder de produzir decisões vinculantes. Nesse aspecto, todas as leis de criação previram a natureza deliberativa dos conselhos, sendo que para os CMAS de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Porto Alegre também ficam explícitas as funções de normatização e de controle ou fiscalização. As funções de deliberação e de controle têm marcado a análise dos conselhos de forma geral e dos CMAS, em particular, conforme demonstrado no capítulo anterior, e indicam seu potencial para orientar as ações públicas na área da assistência social, seja na proposição, seja no controle dessas ações. Essas características dos CMAS indicam o seu potencial para se posicionarem como instituições deliberativas de “alta intensidade”, nos termos de Selee e Santin (2006) ou de “públicos fortes”, conforme Fraser (2005).

Em todas as leis estudadas, a função de conselheiro é considerada de relevante interesse e ele é descrito como agente público, nos termos da Lei 8.429/92, pois tem poder de decisão acerca de assuntos de interesse público. Isso implica dizer que, enquanto estiver investido do mandato, o conselheiro oriundo da sociedade civil integra a estrutura administrativa do Poder Executivo, mesmo sem possuir vínculo funcional, e está sujeito tanto às determinações quanto às punições previstas na lei. Essa condição ficou em evidência quando da constatação de irregularidades praticadas por conselheiros do CNAS, em 2008, em

que houve credenciamento irregular de instituições beneficentes¹⁸¹. Essa função não é remunerada, mas todos os conselhos estudados prevêm algum tipo de apoio para o conselheiro exercê-la, seja no pagamento das despesas com locomoção na própria cidade para participar das reuniões (a exceção é Belo Horizonte), seja para arcar com os custos de estadia e alimentação quando em deslocamentos fora de sua cidade no exercício da função de conselheiros. Esse apoio é muito importante para reduzir os custos de participação, especialmente daqueles conselheiros que se encontram em condições socioeconômicas precárias, uma vez que há conselhos que reúnem suas plenárias até três vezes num mês, além das reuniões de comissões.

As regras que estruturam a composição dos conselhos são relevantes por identificarem quais os atores que compartilham efetivamente o poder decisório, assim como evidenciam possíveis restrições no acesso a esse espaço. Um primeiro dado diz respeito ao número de membros efetivos, aos quais corresponde o mesmo número de suplentes e, nesse sentido, em quatro deles a lei e/ou o RI evidencia o critério da paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil nessa composição, sendo Porto Alegre a única exceção, conforme pode ser visto na tabela 12, que apresenta os dados correspondentes à lei mais recente.

A variação no número de conselheiros é muito significativa e o maior número em Belo Horizonte e Porto Alegre derivam de dois fatores, relacionados ao próprio processo de criação, pois em ambas as cidades os conselhos foram instituídos em períodos de governos com projeto político democrático participativo, que estimulavam a participação popular, e da previsão de estruturas intra-municipais de participação, distribuídas nas regiões administrativas da cidade, como será mostrado mais à frente. Além disso, o CMAS de Porto Alegre é o único que prevê uma composição não paritária, favorável à sociedade civil, uma vez que a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) teve assento assegurado em todos os órgãos de deliberação criados na década de 1990. Portanto, no que se refere à composição, os CMAS de Belo Horizonte e Porto Alegre, ao incorporarem representantes que têm sua origem em processos participativos que ocorrem próximos aos espaços de moradia (conselhos regionais e conselhos locais), não só ampliam as

¹⁸¹ Em março de 2008, veio à público a existência da Operação Fariseu, comandada pela Polícia Federal, que apurava irregularidades desde 2004 no Conselho Nacional de Assistência Social, relacionadas a fraudes na concessão dos Certificados Beneficentes da Assistência Social (CEBAS). A apuração havia sido solicitada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, em 2007, quando foram constatadas irregularidades que envolviam alguns conselheiros e funcionários do Ministério de Desenvolvimento Social que integravam a Secretaria Executiva do CNAS.

possibilidades de participação no município, mas também criam a oportunidade para que se traga para dentro do conselho as questões relacionadas à assistência social que estão mais próximas dos cidadãos.

Tabela 13 – Composição dos CMAS estudados

Segmentos	Cidade				
	Belo Horizonte	Goiânia	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro
Governo	20	12	22	8	10
Sociedade civil	20	12	23	6	10
Total	40	24	45	16	20

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Em todos os conselhos estudados, as leis de criação estabelecem quais são os órgãos de governo que têm assento no conselho, com significativa variação entre eles. Os principais destaques são: em Belo Horizonte, a previsão da representação das administrações regionais, uma vez que a cidade está dividida em nove delas; em Goiânia e Porto Alegre, a previsão da presença de representantes dos órgãos de assistência social do Poder Executivo estadual e federal; e em Recife e Porto Alegre, a previsão de representante do Poder Legislativo municipal. Atualmente, após a reformulação da PNAS e com a NOB-SUAS em vigor, há a compreensão de que os componentes governamentais devem ser exclusivamente do nível municipal e do Poder Executivo, de modo a que se respeite a autonomia dos entes municipais, prevista no pacto federativo, e que não haja dupla representação, no caso de membros do Legislativo com assento em instituições deliberativas do Executivo. Isso indica que muito provavelmente Goiânia e Porto Alegre deverão rever suas leis. O CMAS do Rio de Janeiro difere dos demais, por prever três representantes do órgão gestor municipal da assistência social, enquanto os demais indicam apenas um, dando mais peso à área no conselho.

Quanto aos representantes da sociedade civil, nenhuma das leis ou regimento interno indica organizações específicas para compor o conselho, mas sim os segmentos de origem, que na maioria são os prestadores de serviços, os trabalhadores e os usuários. Em Goiânia está prevista a representação de uma instituição de formação profissional e em Belo Horizonte de conselhos afins (como o de idosos e de direitos da criança e do adolescente). É importante recordar a natureza das organizações prestadoras de serviços nessa área de política, que têm uma trajetória com muitas afinidades com movimentos e outras organizações sociais, o que as torna bem diferentes dos prestadores de serviço da área da saúde, por exemplo, que estão

muito mais próximos do mercado. O número de membros estabelecido para cada um destes segmentos, se comparado ao número de organizações de assistência social apresentado pelo IBGE (2004; 2007), indica que os conselhos vivenciam a experiência da representação e as regras que a regulam mostram-se relevantes.

Uma primeira é a que rege o processo de escolha dos membros dos conselhos, pois estabelece como deve se constituir a representação nesses espaços, assim como sua legitimidade, uma vez que a participação não ocorre diretamente, mas por meio de representantes que têm o consentimento dos demais para sê-lo (CUNHA, 2004; FARIA, 2007; ALMEIDA, 2008). As leis e RI estudados inscrevem que os conselheiros que representam o poder público são indicados pelos órgãos que têm assento no conselho, previstos na lei, e todos estabelecem que os conselheiros que representam a sociedade civil são escolhidos em processo eleitoral específico, sendo que Goiânia e Recife preveem a fiscalização do processo pelo Ministério Público. Em Belo Horizonte e Porto Alegre, em que é prevista a representação de usuários oriundos dos Conselhos ou Comissões Regionais correspondentes às suas regiões administrativas (de nível intra-municipal e com função consultiva)¹⁸², há eleições nesses espaços, sendo que no primeiro são realizadas assembleias para esse fim e no segundo há processo eleitoral amplo, em que qualquer morador da região pode votar na escolha do conselheiro de sua regional. Assim, em todos os conselhos os representantes são escolhidos em processos públicos próprios para esse fim, sendo que em Porto Alegre a regra – recrutamento amplo – apresenta-se mais inclusiva e democrática que nos demais conselhos.

No que se refere às organizações da sociedade civil que compõem os CMAS, nenhuma das leis e/ou dos RI prevê nominalmente quais delas terão acesso ao conselho, mas sim o tipo de organização, conforme sua função ou o segmento que congrega, o que faz com que a composição dos representantes da sociedade civil apresente certa variação, conforme mostra a tabela a seguir. Interessante observar como varia o peso da representação dos segmentos da sociedade civil, uma vez que a LOAS não determina que haja distribuição equitativa entre esses representantes¹⁸³. Assim, observa-se que em quase todos os conselhos a

¹⁸² Em Goiânia também existem conselhos intra-municipais, mas suas normas não preveem representação específica oriunda desses conselhos.

¹⁸³ A LOAS, no art. 16, fala apenas que a composição dos conselhos deve ser paritária entre governo e sociedade civil, e mesmo ao estabelecer a composição do Conselho Nacional de Assistência Social, que serviu de parâmetro para a organização da composição dos conselhos nos demais níveis de governo, não estabelece a

composição é favorável aos usuários (a exceção é Recife), sendo que Goiânia e Porto Alegre destacam-se, com 83% dos representantes da sociedade civil no primeiro CMAS e 78% no segundo correspondendo a usuários. Ainda quanto a esse segmento, observa-se uma distinção entre a representação direta, prevista em Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre e a representação por meio de entidades, como em Recife e Rio de Janeiro, sendo que Goiânia e Porto Alegre também prevêem representação de entidades de usuários, na primeira cidade não ficando explícita sua quantidade e na segunda em menor número do que a representação direta.

Tabela 14 – Tipo de segmentos da sociedade civil que compõem os CMAS por cidade

Segmentos	Cidade									
	Belo Horizonte		Goiânia		Porto Alegre		Recife		Rio de Janeiro	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Usuários	9	45,0	10*	83,3	16	69,6	0	0,0	0	0,0
Entidades de usuários	0	0,0	0	0,0	2	8,7	3	37,5	4	40,0
Entidades prestadoras de serviços	3	15,0	0	0,0	3	13,0	3	37,5	3	30,0
Entidades de defesa de direitos	3	15,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Entidades de trabalhadores	2	10,0	1**	8,3	1	4,3	2	25,0	3**	30,0
Conselhos afins	3	15,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Entidade de capacitação profissional na área	0	0,0	1	8,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
UAMPA	0	0,0	0	0,0	1	4,3	0	0,0	0	0,0

Fonte: Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

*No CMAS de Goiânia a representação pode ser de usuários ou de organização de usuários.

** Estes conselhos prevêem que os trabalhadores devem ser especificamente da área da assistência social.

Na tabela acima, chama atenção a pouca representação de entidades de trabalhadores da assistência social em Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre, segmento que historicamente teve papel bastante significativo na constituição da *policy community* da área e na criação desses espaços, conforme demonstra a literatura e as entrevistas realizadas. Somente no Rio de Janeiro a representação de trabalhadores é mais significativa, tendo equivalência com a dos prestadores de serviços. Nesse caso, um estudo específico sobre a representação nos conselhos poderia investigar com mais profundidade os motivos dessa

composição desta representação, indicando quais os segmentos que devem compô-la, mas não o número relacionado a cada um.

baixa inserção dos trabalhadores na composição. O que as observações e as entrevistas evidenciaram é que esse segmento participa dos conselhos na condição de representante do gestor da assistência social e das organizações prestadoras de serviços, o que de certa forma, sustentaria uma sobre-representação de algumas categorias profissionais, especialmente dos assistentes sociais. Também é interessante observar que Belo Horizonte é o único CMAS que prevê a representação de outros conselhos de áreas afins (criança e adolescente, idosos, portadores de deficiência), talvez com a expectativa de maior integração entre essas áreas de políticas públicas. Também Goiânia é o único que prevê na sua composição um membro oriundo de organizações de formação profissional, o que demonstra preocupação em ter na composição pessoas com formação especializada, o que, na avaliação de Cohen e Sobel (1997), seria um dos três cuidados para assegurar o requerimento de deliberatividade quanto à provisão de informações relevantes e a articulação de visões alternativas¹⁸⁴.

Como nos conselhos estudados não há previsão normativa de quais entidades comporão os CMAS, é o processo eleitoral que definirá qual instituição representará, por exemplo, os trabalhadores no conselho, o que pode resultar num sindicato de psicólogos, numa associação de sociólogos ou num conselho regional de assistentes sociais. Assim sendo, a organização eleita é que detém o mandato e caberá a ela indicar qual de seus membros integrará o conselho, processo de escolha que os CMAS não têm poder de intervenção. Um dos conselheiros entrevistados relatou que a instituição à qual está vinculado tem se estruturado e formado pessoal especificamente para representá-la em conselhos, uma vez que a organização estabeleceu como estratégia de ação a sua participação nesses espaços (Entrevista 9). Em todos os conselhos, os mandatos dos conselheiros são de dois anos, permitida uma recondução, assim como estão previstas as condições em que há a perda do mandato. Assim, as regras possibilitam que haja o revezamento na representação, assim como a punição para aqueles que não correspondem às suas funções.

A questão da representação desponta como uma das mais polêmicas nesses espaços e merece efetivamente ser mais aprofundada. Ainda que não seja o tema desta investigação, pôde-se observar que as regras de recondução e de perda de mandato colocam em evidência a necessidade de distinção entre o mandato que é exercido diretamente, como no caso dos

¹⁸⁴ Os demais cuidados são evitar composições discriminatórias e assegurar que todos os que estarão sujeitos às decisões tenham o direito de participar na discussão e na decisão (COHEN E SOBEL, 1997)

usuários, e o mandato exercido por entidades que representam determinado segmento. Na prática, o que tem ocorrido é que o descumprimento das regras de permanência pelo conselheiro que representa entidades tem acarretado a sua substituição por outro membro da mesma organização, o que denota o entendimento de que a não participação é uma falha do conselheiro, desresponsabilizando a entidade, detentora do mandato, que com ele permanece. Já no caso dos usuários com mandato direto, suas falhas incidem no seu desligamento, ou seja, na perda do mandato, o que implica novo processo eleitoral. Há, portanto, um duplo entendimento quanto a quem detém o mandato, que favorece entidades cujos representantes são pouco assíduos ou que não têm compromisso efetivo com o funcionamento do conselho, não havendo punição prevista para essas entidades. Além desse aspecto, há, ainda, o levantado por Santos (2004) quanto aos possíveis riscos à representação que podem decorrer do fato de que organizações sociais que necessitam de financiamento público têm assento no conselho e podem tender a representar seus próprios interesses.

O desenho institucional dos conselhos inclui, para além das regras relacionadas à sua composição, aquelas que tratam da estrutura organizacional que orienta seu funcionamento. Em todos os CMAS estudados, é prevista a existência de assembleia ou plenária(o), que reúne o conjunto dos membros do conselho ordinária e periodicamente, como o órgão máximo de deliberação. Outro órgão interno previsto nas leis e/ou RI de todos os conselhos estudados é a Secretaria Executiva, formada por funcionários cedidos pelo órgão gestor, que tem a função de apoiar o funcionamento do conselho, desde a organização das reuniões até o arquivamento da memória do que foi deliberado, sendo que Belo Horizonte, Goiânia, Porto Alegre e Rio de Janeiro estabelecem que a Secretaria deva ter o apoio de um corpo técnico específico.

Os CMAS estudados também preveem um órgão interno executivo – em sua maioria denominado de Diretoria Executiva – que inclui presidente e vice-presidente e que tem como principais atribuições a coordenação das atividades do conselho e sua representação política junto à sociedade. Nos cinco conselhos, essa Diretoria é composta por conselheiros eleitos entre seus pares, o que indica a possibilidade de rotatividade entre os membros na ocupação desses cargos e a consequente democratização dos espaços decisórios. Em Belo Horizonte, Goiânia e Rio de Janeiro há a previsão de que essa Diretoria deve ter composição paritária entre governo e sociedade civil, sendo que em Goiânia a presidência não pode ser ocupada pelo representante do órgão gestor da assistência social, e o Rio de Janeiro estabelece alternância entre esses representantes nos cargos de presidente e vice-presidente. No caso de Goiânia, a regra relativa à presidência, segundo conselheiros entrevistados, visa a garantir a

efetiva capacidade de controle público do conselho sobre o gestor da assistência social, uma vez que entendem que a presidência tem funções estratégicas que podem levar à subordinação do conselho ao gestor. Com essa medida, visa a assegurar a autonomia do conselho frente ao órgão responsável pela assistência social no município, princípio bastante caro à teoria democrática deliberativa.

A Diretoria Executiva dos conselhos estudados tem mandatos variados – um ano para Belo Horizonte, Goiânia e Rio de Janeiro e dois anos para Porto Alegre e Recife. Suas atribuições, e em especial as do presidente, variam um pouco entre os conselhos, mas, em geral, as principais são representar o conselho, orientar as atividades da Secretaria, preparar e conduzir as reuniões, registrar as deliberações e dar os encaminhamentos necessários para o cumprimento das decisões tomadas pelo conselho. A importância da função do presidente foi identificada por Tatagiba (2002), Faria (2007) e Soares (2008), uma vez que em muitos dos conselhos é ele (em alguns casos em conjunto com a Diretoria Executiva ou Mesa Diretora) que define os temas que terão prioridade na agenda e a forma como é escolhido mostra o grau de democratização das relações no interior dessas instituições. Nos conselhos estudados toda a diretoria é escolhida por meio de processo eleitoral, do qual todos os conselheiros participam.

Outro componente da estrutura dos conselhos destacado por Faria (2007) são as comissões temáticas, câmaras técnicas ou arcabouço similar, pois a sua dinâmica possibilita o maior e melhor acesso a informações, o aprofundamento das discussões e o posicionamento informado acerca de determinados temas, ou seja, podem contribuir para reduzir a assimetria informacional e a existência de processo decisório hierárquico, condições de igualdade que são destacadas pela teoria da democracia deliberativa. Todos os conselhos estudados preveem a criação de comissões, seja em suas leis e/ou em seus RI, sendo que Goiânia, Recife, Rio de Janeiro e Porto Alegre também preveem a criação de grupos de trabalho de caráter provisório. Em Goiânia, as Comissões foram instituídas por segmentos (criança e adolescente, idoso, deficiente, família e mulher, ações comunitárias) e no Rio por área temática e função (Normas, Política, Orçamento/Financiamento, Inscrição e Renovação), nos demais, elas foram criadas por meio de Resoluções. Em todos eles, está previsto que cabe ao próprio conselho a criação, alteração e extinção dessas comissões e grupos de trabalho, o que mostra a flexibilidade na sua estrutura interna.

A influência (e decorrente importância) da Diretoria Executiva e das comissões para o processo deliberativo evidencia-se na fala dos conselheiros resgatadas a seguir, registradas em atas dos CMAS.

existe a Executiva, que a gente deposita toda a confiança no parecer, porque já analisaram, estão-nos trazendo o parecer e a gente aqui só tem que votar. Ou a gente confia, estabelece uma relação de confiança com a Executiva, ou não [...] O parecer da Comissão de Políticas, encaminhado para a Executiva: *A comissão de Políticas encaminha para a Plenária, para votação, com parecer favorável* (em itálico no original; ATAS DO CMAS / PORTO ALEGRE, P166: ATA DE 08.07.2006).

[...] disse que havia algumas semanas que a Comissão de Financiamento e a Mesa Diretora tinham se debruçado sobre as três mensagens e o comunicado. Informou ainda que com relação às três mensagens a indicação da Comissão de Financiamento é aprovar do jeito que elas estão (ATAS DO CMAS / BELO HORIZONTE, P42: ATACMAS 02.08.2006).

Um dos meios de se verificar se os CMAS atendem ao princípio da publicidade, enfatizado pela teoria deliberativa, é identificar a forma como as deliberações ocorrem. Nesse aspecto, as leis de criação e RI dos conselhos estudados preveem que as deliberações dos conselhos são realizadas em suas assembleias ou plenárias, que são abertas e públicas e ocorrem, ordinariamente, a cada mês, sendo prevista a possibilidade de convocação de reuniões extraordinárias. As leis de Belo Horizonte e Recife indicam a possibilidade de reuniões fechadas nos casos em que a lei exige sigilo, o que também era inicialmente previsto em Goiânia, mas foi alterado. A lei de Belo Horizonte é a única que prevê que as reuniões ocorrerão em horário diurno, sendo que nas observações e entrevistas com conselheiros constatou-se que Porto Alegre é a única cidade em que as reuniões ocorrem após as 18 horas, o que leva em consideração que no período diurno os conselheiros têm que cumprir obrigações de trabalho e nem sempre têm condições ou são liberados para participar, especialmente os que são representantes diretos de usuários. Assim, os CMAS cumprem com um dos requisitos de publicidade: a deliberação ocorre em espaços públicos, que possibilitam a sua visibilidade e transparência, conforme destacam Bohman (1996), Gutmann e Thompson (2000, 2004) e Pettit (2003), dentre outros.

No que diz respeito ao processo deliberativo entendido nas suas dimensões argumentativas e decisórias, a todos os conselheiros, efetivos e suplentes, é assegurado o direito à voz. Além deles, as normas dos CMAS de Belo Horizonte e Rio de Janeiro apontam que participantes não conselheiros têm direito a voz, sendo que no primeiro CMAS a solicitação deve ser feita por escrito com antecedência de 24h. Nos demais conselhos, não há previsão nas leis ou RI acerca da participação de atores externos nas reuniões. Uma vez que a “voz” é compreendida como ação política, a previsão da possibilidade de “presença vocal”

para outros atores, e não somente para os conselheiros, demonstra a maior preocupação com a inclusão deliberativa dos interessados na política de assistência social.

As regras dos CMAS pesquisados também preveem a estrutura das reuniões, indicando a sequência das atividades, o tempo previsto para cada uma, o processo deliberativo, as formas de decisão, dentre outros aspectos, sendo que a formação da pauta que será deliberada pelo conselho é destacada pela literatura. Isso porque a relevância dos temas que compõem a agenda assim como seus propositores são fatores que indicam o potencial de inclusão e de democratização dos espaços, inclusive quanto a temas que são de interesse dos segmentos que tradicionalmente têm sido alijados de processos deliberativos tradicionais. Nesse aspecto, as regras dos CMAS de Belo Horizonte, Goiânia, Recife e Rio de Janeiro estabelecem que todos os conselheiros podem propor pontos de pauta, sendo que em Porto Alegre essa regra não é explícita.

Outro aspecto é a definição da pauta da reunião, o que indica quais os temas que efetivamente são incluídos na agenda e terão prioridade na deliberação: em Belo Horizonte são os conselheiros que definem em reunião a pauta da assembleia seguinte; em Goiânia os conselheiros propõem e a Secretaria Executiva organiza a pauta; em Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro é a Diretoria Executiva, o que coloca o CMAS de Belo Horizonte como o que têm regras mais democráticas quanto à inclusão de temas nas pautas. Ainda que a pauta das reuniões possa ser definida pelos órgãos executivos do conselho, três deles estabelecem, em suas normas, que a pauta pode ser alterada pelo plenário, sendo que em Goiânia e no Rio de Janeiro basta que a maioria dos presentes delibere favoravelmente para que se proceda à alteração e em Belo Horizonte a alteração deve ser aprovada por 2/3 dos presentes. Na leitura das atas do conselho de BH fica evidente a utilização da regra:

Em seguida colocou em discussão a proposta de pauta para a próxima reunião do conselho. Foi aprovada a seguinte pauta: 1° - Eleição do presidente da mesa. 2° - Apresentação das propostas da comissão de capacitação - 3' Apresentação do Programa Bolsa Escola 4° - Estudo de custos - 5° - Parecer sobre comissão de fundo. A pauta foi aprovada (ATAS CMAS / BELO HORIZONTE, P85:BH-01-97).

No que se refere à conclusividade da deliberação (COHEN, 1997; ARAÚJO, 2004), todos os CMAS estudados preveem que devem ser produzidas decisões quanto aos pontos de pauta em deliberação. Os conselhos de Belo Horizonte e Porto Alegre estabelecem que as decisões devam ser tomadas por meio de votação aberta e os conselhos de Goiânia, Recife e

Rio de Janeiro determinam que a votação seja nominal, sendo que em todos eles decide-se por maioria simples, com exceção de matérias relacionadas a regimento interno, orçamento e/ou fundo, que exigem quorum de 2/3 dos presentes. Em todos os conselhos, as regras estabelecem que as decisões devam consubstanciar-se em resoluções¹⁸⁵, sendo que em Belo Horizonte, Goiânia, Recife e Rio de Janeiro prevê-se que elas devem ser publicadas no Diário Oficial do Município, dando ampla publicidade aos atos e decisões do conselho.

A análise dos documentos que criaram os conselhos e regulamentam sua estrutura e funcionamento evidencia que todos os CMAS estudados estão instituídos legalmente, com previsão normativa quanto à pluralidade da composição, publicidade de suas reuniões e decisões, igualdade de oportunidade para os conselheiros acessarem a presidência, dentre outros. Também se verifica que há muita semelhança nas regras, talvez em decorrência do próprio processo de indução da criação desses conselhos pelo governo federal, que divulgou cartilhas e modelos orientadores para estados e municípios, com algumas variações.

O quadro a seguir foi elaborado considerando as variáveis definidas por Faria (2007) como relevantes para determinar o potencial democrático e inclusivo dos conselhos e que estão relacionadas ao princípio da igualdade deliberativa: presença ou não de paridade entre os membros, forma de escolha dos segmentos representados no interior dos Conselhos, segmento que ocupa a presidência e a forma como é escolhido, previsão ou não da existência de Comissões Técnicas, Temáticas e/ou de Trabalho e quem elabora a pauta de discussão. Além dessas regras, também foram elencadas algumas relacionadas aos princípios da publicidade e da pluralidade, considerados relevantes para este estudo. A observação do quadro mostra que as regras destacadas por Faria (2007) – as seis primeiras – são muito semelhantes em todos os conselhos estudados, sendo que Porto Alegre se diferencia pela discriminação positiva da sociedade civil na composição; Goiânia, por ter presidente que não é o gestor da pasta, o que potencializa o papel de controle do CMAS; Rio de Janeiro prevê alternância entre governo e sociedade civil na presidência, assegurando igualdade dos membros desses segmentos no acesso à função.

As cinco regras seguintes apresentam maior variação: a paridade na composição da Diretoria Executiva ou Mesa Diretora, que tem o papel de definir a pauta na maioria dos

¹⁸⁵ As resoluções são atos formais que registram as decisões tomadas pelos conselhos quanto a aspectos que regulam sua própria organização e funcionamento, bem como organização e funcionamento da política de assistência municipal na sua área de abrangência. Elas equivalem aos Decretos e Portarias emitidos pelo Poder Executivo.

CMAS, não prevista em Porto Alegre e Recife; o número total de conselheiros e o tipo de membros da sociedade civil, que indicam maior potencial de inclusão deliberativa e pluralidade de discursos, aspectos em que Belo Horizonte e Porto Alegre se destacam; previsão de publicidade, que inclui transparência nas deliberações e abertura para outros participarem, em que Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro se diferenciam dos demais. A composição dos segmentos da sociedade civil mais favorável aos usuários, observada em níveis variados em todos os conselhos, amplia as possibilidades de participação em decisões sobre a política de assistência social de um segmento que, tradicionalmente, tem sido apenas objeto da ação tanto de organizações prestadoras de serviços socioassistenciais quanto do governo.

Quadro 5 – Síntese das variáveis de normatividade

Regra	Cidade				
	Belo Horizonte	Goiânia	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro
Paridade entre membros (Igualdade)	Sim, favorável aos usuários (2)	Sim, muito favorável aos usuários (2)	Não, favorável à sociedade civil, especialmente usuários (1)	Sim, favorável a usuários e prestadores de serviços (2)	Sim, favorável aos usuários e peso equivalente a trabalhadores e prestadores de serviços (2)
Forma de escolha da sociedade civil (Igualdade)	Eleição (1)	Eleição (1)	Eleição (1)	Eleição (1)	Eleição (1)
Forma de escolha da presidência (Igualdade)	Eleição (1)	Eleição (1)	Eleição (1)	Eleição (1)	Eleição (1)
Quem ocupa a presidência (Igualdade)	Um dos membros (1)	Um dos membros; não gestor (2)	Um dos membros (1)	Um dos membros (1)	Um dos membros; alternância ente SC e G (2)
Proposição da pauta (Igualdade)	Membros do conselho (1)	Membros do conselho (1)	Membros do conselho (1)	Membros do conselho (1)	Membros do conselho (1)
Existência de Comissões (Igualdade)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)

Cont.

Cont.

Regra	Cidade				
	Belo Horizonte	Goiânia	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro
Diretoria (Igualdade)	Paritária SC e G (1)	Paritária SC e G (1)	- (0)	- (0)	Paritária SC e G (1)
Definição da pauta (Igualdade)	Plenário (2)	Secretaria executiva organiza; Presidente propõe; plenário aprova (1)	Diretoria executiva propõe; plenário aprova (1)	Diretoria Executiva propõe; plenário aprova (1)	Diretoria Executiva propõe; plenário aprova (1)
Número de membros (Pluralidade)	40 (2)	24 (1)	45 (2)	16 (1)	20 (1)
Membros da sociedade civil (Pluralidade)	Segmentos; Inclui conselhos; usuários locais (2)	Segmentos; Inclui Universidade (1)	Segmentos; usuários locais (2)	Segmentos (0)	Segmentos (0)
Publicidade	Reuniões abertas e sigilosas; diurnas; previsão de voz para não conselheiros (2)	Reuniões abertas; diurnas (1)	Reuniões abertas; noturnas (2)	Reuniões abertas e sigilosas (1)	Reuniões abertas; diurnas; previsão de voz para não conselheiros (2)
Total de pontos	16 pontos	13 pontos	13 pontos	10 pontos	12 pontos

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

No intuito de classificar os conselhos estudados conforme o seu potencial normativo e considerando o conjunto das variáveis elencadas, foram atribuídos pesos às informações, que variaram entre 0 e 1 ou 0 a 2, conforme mostra o quadro anterior e, somados os pontos de cada variação, os CMAS foram posicionados, conforme uma escala em que de 0 a 6 o potencial normativo seria baixo, entre 7 e 12 seria médio e entre 13 e 17 seria alto. Assim sendo, pode-se dizer que os CMAS de Recife e do Rio de Janeiro apresentam médio potencial democrático deliberativo em suas regras, e os de Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre oferecem alto potencial normativo quando aos aspectos democráticos deliberativos.

Essas variações confirmam a relevância do desenho institucional para assegurar o potencial democrático e deliberativo dos conselhos, sendo que algumas regras parecem

destacar-se das demais por revelarem maior potencial para assegurar os princípios informados pela teoria e que foram elencados como relevantes para o estudo dos CMAS, qual seja, a igualdade deliberativa, a pluralidade e a publicidade. São elas: a composição, que discrimina positivamente aqueles que estiveram historicamente excluídos de processos decisórios vinculantes e que incorpora representantes de estruturas intra-municipais (conselhos locais, distritais ou regionais), ampliando o potencial inclusivo de atores e discursos; a divisão de trabalho em Câmaras ou Comissões, cuja “deliberação delegada” (GOODIN, 2005) pode imprimir qualidade ao processo deliberativo e, ao mesmo tempo, altera fluxos e resultados deliberativos; apoio material à participação e horário das reuniões, que reduzem os custos da participação e viabilizam a frequência às reuniões das Câmaras e plenárias, especialmente para usuários da assistência social, que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Além dessas, ainda podem ser destacadas as regras que asseguram o acesso a informações relacionadas ao conteúdo das pautas com antecedência (inclusive assessoria externa que possibilite o entendimento e/ou aprofundamento de temas complexos) e a forma de recrutamento dos membros da sociedade civil, sendo que eleições ampliadas, realizadas nas Conferências ou nos distritos parecem ser mais democráticas e ampliam a base da representação.

A análise das regras que estruturam o funcionamento dos CMAS estudados demonstra que algumas delas são mais favoráveis para propiciar a democratização desses espaços e a realização dos princípios deliberativos em foco. Cabe, ainda, verificar em que medida esse potencial normativo se realiza e a possível correspondência entre resultados e regras, o que será o foco da análise do próximo capítulo.

6 A EFETIVIDADE DELIBERATIVA DOS CMAS: O PROCESSO DELIBERATIVO

As regras que estruturam o funcionamento dos conselhos são consideradas relevantes dado o potencial que encerram em si para orientarem e delimitarem a ação possível num dado contexto institucional. No entanto, as instituições têm uma dinâmica própria, que nem sempre expressa o que foi previsto nas normas que a criaram ou que sustentam seu funcionamento. Assim sendo, a realidade e os resultados institucionais podem ou não corresponder completamente com a previsão normativa, seja no sentido de ir além ou aquém das intencionalidades e possibilidades nela contidas. Portanto, além do desenho institucional que orienta a organização e o funcionamento dos processos deliberativos, os resultados da deliberação apresentam-se como significativos e este capítulo apresenta alguns deles, relacionados aos conselhos estudados.

A literatura relacionada à democracia deliberativa destaca a importância do uso público da razão e de argumentos mutuamente aceitáveis para a produção de decisões vinculantes justificadas e legítimas e para que se desafiem decisões anteriormente tomadas que, por motivos diversos, são questionadas. Os CMAS se constituem como espaços deliberativos, ou seja, espaços em que se espera que ocorram debates e se tomem decisões que influenciem a política de assistência social de responsabilidade do nível municipal de governo. Também espera-se que o processo deliberativo concretize, em algum nível, a intenção normativa da igualdade deliberativa, de pluralidade e de publicidade, princípios caros à teoria e elencados como parâmetro para a análise dos conselhos. Neste caso, a investigação buscou verificar se os CMAS, enquanto espaços públicos de natureza deliberativa, possuem a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública, a assistência social. Essa capacidade, aqui denominada de “efetividade deliberativa”, foi verificada por meio de alguns fatores, como a inclusão e igualdade deliberativas, a proposição de novos temas, a decisão sobre as ações públicas e o controle público sobre estas ações.

Uma questão importante diz respeito à especificidade da política de assistência social, na qual os CMAS estão inseridos como um dos meios de promover a participação de atores da sociedade civil, dentre eles os usuários, na definição das ações e das prioridades para a área e no controle sobre as ações realizadas. Essa é uma área de política pública que visa a intervir diretamente nas condições de desigualdade social e que também tem buscado alterar a relação

entre prestadores de serviços (públicos e privados) e usuários, de modo a superar a condição de sujeitos tutelados que marcou (e ainda marca) esta interação. Nesse sentido, mostra-se relevante não só identificar o potencial normativo dessas instituições para a inclusão política desses atores, tradicionalmente aliados de processos decisórios, mas também a concretização dessa potencialidade, de modo a reduzir a desigualdade política identificada com a desvantagem socioeconômica dos usuários.

Uma das hipóteses que norteou a análise dos CMAS foi a de que a efetividade deliberativa dos conselhos sofreria variações conforme a capacidade de deliberação dos diferentes segmentos que os compõem, assim como da capacidade dos próprios conselhos em se constituírem como “públicos fortes” (FRASER, 2005), ou seja, debaterem temas relevantes para a política de assistência social e produzirem decisões que vinculam e obrigam legalmente. Também se supunha que o aprendizado institucional decorrente do funcionamento regular dos conselhos num período maior de tempo se refletiria na sua capacidade de deliberação, ou seja, melhoraria sua efetividade deliberativa. Assim, a combinação entre o potencial normativo das regras e sua tradução empírica quanto aos princípios elencados acima delimitariam o nível da efetividade deliberativa dos conselhos, que tenderia a ser aumentado ao longo do tempo. Por fim, esperava-se que o contexto social e político no qual os CMAS estão inseridos produziram algum impacto na sua capacidade de deliberação, incidindo sobre a efetividade deliberativa dos mesmos.

Essas hipóteses levaram à construção de um modelo de análise que incluiu a comparação sincrônica e diacrônica dos CMAS em períodos de tempo já decorridos – os anos de 1997 e 2006 – e colocou uma questão bastante objetiva, relacionada à análise das argumentações que precedem as decisões, aspectos destacado pela teoria deliberativa, qual seja, a impossibilidade da presença e consequente observação das reuniões que serviram como referência para o estudo. Assim sendo, a principal fonte dos dados e informações que são apresentados neste capítulo são as atas (documentos produzidos pelos conselhos que registram os processos deliberativos que ocorrem nas suas reuniões ordinárias e extraordinárias) bem como as decisões que são tomadas¹⁸⁶. Nesse sentido, os conselhos da amostra cumpriam os requisitos mínimos necessários para a investigação, pois funcionaram regularmente ao longo

¹⁸⁶ A impossibilidade da presença do pesquisador em reuniões que já ocorreram no tempo foi suprida, ainda que parcialmente, pela leitura das atas referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos nos anos pesquisados – 1997 e 2006, pela observação de algumas reuniões mais recentes, que visaram a verificar a dinâmica dos conselhos e pelas entrevistas com conselheiros e técnicos que compõem as suas secretarias executivas e têm trajetórias que abarcam o mesmo período da pesquisa.

do tempo definido para o estudo, registraram (com precisão variada) as reuniões realizadas e mantiveram seus arquivos atualizados e em bom estado de conservação, o que tornou possível o acesso às atas.

As atas registram os atos de fala, ou seja, os discursos políticos produzidos pelos atores no processo deliberativo que sinalizam posições políticas, conflitos, consensos e propostas (KRÜGER, 1998 APUD TATAGIBA, 2002). Por outro lado, elas são um “registro filtrado das reuniões” (PERISSINOTTO e FUKS, 2007), pois são elaboradas por pessoas que as presenciam, geralmente os secretários dos conselhos, o que os torna mediadores ao ato da fala, o que pode significar um limite em termos da qualidade do registro e gerar rendimentos analíticos diferenciados, com exceção daquelas atas que são transcritas. Nesse sentido, as atas não necessariamente apresentam a fala em si, como ela foi pronunciada pelo emissor, mas como ela foi percebida e registrada pelo mediador, o que pode alterar o sentido da fala original, gerando distorções, seja por falhas de registro não intencionais, seja por omissão deliberada de quem as elaborou. No entanto, partiu-se do pressuposto de que as atas são lidas e aprovadas pelos conselheiros e, sendo assim, passam pelo teste de fidelidade, pois os autores das falas podem intervir e alterar possíveis equívocos nos registros (CUNHA, 2007).

As atas analisadas, portanto, apresentam diferenças decorrentes das técnicas utilizadas por cada conselho para documentar as reuniões ou do próprio mediador que registrou as reuniões, o que resultou na existência desde documentos que transcrevem integralmente as falas que foram gravadas, até atas sumarizadas, que apresentam uma breve síntese dos temas que compuseram as pautas e das decisões tomadas¹⁸⁷. Este parece ser um dado a se considerar, uma vez que a qualidade das atas – documento previsto em todas as leis e/ou regimentos dos CMAS estudados como meio de registro de suas deliberações – pode indicar a compreensão da importância não só do documento, mas das próprias funções do conselho.

O número de atas dos CMAS disponíveis para a análise indica que os conselhos funcionaram regularmente nos anos estudados, inclusive com número crescente de reuniões, o que aponta para a sua efetiva institucionalização no período. O quadro a seguir apresenta a síntese do número de atas analisadas, o período correspondente e sua classificação. Dentre os

¹⁸⁷ Foi utilizada categorização das atas testada em pesquisas realizadas pelo PRODEP. Nesse sentido, elas foram identificadas como transcritas – aquelas que foram gravadas e que apresentam literalmente as falas; completas – quando apresentam riqueza de detalhes, inclusive quanto aos falantes, ainda que com interferência do redator; resumidas – atas que apresentam um resumo dos principais pontos das falas, com ou sem identificação dos falantes; extrato – aquelas apresentam apenas um resumo geral do ocorrido na reunião, sem discriminação de falas e de atores.

CMAS estudados destaca-se o de Porto Alegre pelo grande número de reuniões, se comparado aos demais, o que daria uma média de 2 reuniões mensais em 1997 e 3 reuniões mensais em 2006. Esses encontros regulares são, muitas vezes, precedidos de reuniões intermediárias para estudo de temas específicos, em comissões, como será mostrado mais adiante, e evidenciam uma participação de alto custo para os conselheiros, principalmente no que diz respeito ao dispêndio de tempo, mas também quanto a recursos para cobrir deslocamentos. Esses fatores podem restringir a participação de alguns segmentos por não terem condições objetivas de participar, especialmente nos CMAS, cujos usuários da política encontram-se em situação de fragilidade socioeconômica. Nesse caso, o apoio aos conselheiros para deslocamentos, evidenciado no capítulo anterior, mostra-se como relevante para assegurar a igual possibilidade de participação.

Quadro 6 – Número de atas lidas por CMAS conforme sua qualidade – 1997 / 2006

Atas	Cidades									
	BH		GYN		POA		Recife		Rio	
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
Nº. de atas analisadas	9	13	15	16	28	32	10	14	8	17
Qualidade das atas	R	C	R	R	R	C	R	R	1 E; 7 R	C

Legenda: C = Completa; E = Extrato; R = Resumida; BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Quanto à qualidade das atas, o maior número das resumidas pode significar menor detalhamento no registro das manifestações dos conselheiros, inclusive a não inclusão de eventuais falas, mas elas apresentam as principais questões e pontos de vista expressos e defendidos no processo deliberativo. Além disso, as atas são os únicos documentos existentes que possibilitam a análise de deliberações que ocorreram no período estudado e mostraram-se ricas tanto no que se refere às informações quanto nas possibilidades de análise. Levando-se em consideração as diferenças entre os tipos e os números de atas dos conselhos, optou-se pela análise dos percentuais relacionados a cada indicador, de modo a permitir a comparabilidade entre eles. Assim, a maior parte das tabelas e figuras deste capítulo apresenta os valores percentuais correspondentes aos dados disponíveis para cada conselho¹⁸⁸.

¹⁸⁸ No Apêndice D encontram-se as tabelas completas por ano estudado.

A análise das atas obedeceu a um criterioso trabalho de leitura, tratamento e interpretação das falas dos participantes das reuniões (estas entendidas como unidades de contexto), de modo a apreender os temas nelas contidos, considerados como unidades de registro e de análise. Em síntese, o exame das atas fundamentou-se na análise de conteúdo com ênfase na análise temática, tendo como unidade de análise a fala dos participantes. Este trabalho envolveu um total de 6.035 falas, discriminadas por CMAS conforme a tabela a seguir. Cada fala foi classificada conforme o sexo do emissor, o segmento que representava no conselho, o tipo de tema tratado, se era uma demanda ou denúncia, se integrava um debate, se contestava outra fala, se correspondia a uma proposta ou contraproposta, se expressava uma decisão, elementos cuja presença (ou ausência) e frequência têm significado para os objetivos do estudo, podendo gerar explicações e interpretações¹⁸⁹ (RICHARDSON, 1985; PEREIRA, 1998; CUNHA, 2007; ALMEIDA, 2008).

Uma primeira constatação é que houve um aumento significativo do registro de falas em todos os conselhos, se considerados os anos de 1997 e 2006, o que tanto pode significar um incremento na participação e na capacidade de expressão dos participantes quanto um melhor registro do processo deliberativo, ou, ainda, ambas as possibilidades. Dentre os conselhos destaca-se o de Porto Alegre, pelo crescimento exponencial do número de falas dos participantes das reuniões.

Tabela 15 – Número da falas analisadas por CMAS – 1997 / 2006

Ano	Cidades					Total
	BH	GYN	POA	Recife	Rio	
1997	194	393	393	130	147	1.257
2006	446	537	3.166	247	382	4.778
Total	640	930	3.559	377	529	6.035

BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Ao serem distinguidas as falas conforme o sexo daquele que se expressou publicamente, como mostra a tabela 16, observa-se a prevalência, no total das falas, de pessoas do sexo feminino, dados que confirmam a forte participação de mulheres nesta área

¹⁸⁹ O processamento qualitativo dos dados e codificações foi feito com o apoio do *software* Atlas.ti, versão 5.0, desenvolvido pela Scientific Software Development, de Berlim (2003-2009), que possibilita a análise de dados qualitativos.

de política pública, facilmente observável nos conselhos de assistência social. No entanto, três casos chamam atenção: Goiânia e Rio de Janeiro, em que a proporção de mulheres aumenta bem mais que nos demais conselhos, e Recife, em que, inversamente, a participação masculina é maior. A maior expressão feminina nesses espaços mostra que eles acolhem uma parte da população que tem pouquíssima representação em instituições políticas tradicionais, como nos Legislativos dos diferentes níveis de governo. Os CMAS são, portanto, espaços importantes para a participação política de mulheres, propiciando a sua inclusão deliberativa numa área em que têm participação massiva¹⁹⁰.

Tabela 16 – Número de falas nos CMAS conforme o sexo – 1997 / 2006

Sexo	Cidades											
	BH		GYN		POA		Recife		Rio		Total	
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	N	%
Masculino	39	115	108	102	74	247	43	119	55	47	949	16
Feminino	131	310	234	404	155	2890	67	106	59	307	4663	77
NI	24	21	51	31	164	29	20	22	33	28	423	7
Total	194	446	393	537	393	3.166	130	247	147	382	6.035	100

BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.
 Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A identificação e a categorização dos participantes observaram, primeiramente, a composição dos conselhos, ou seja, foram considerados os segmentos que representam o governo e os que representam a sociedade civil (trabalhadores, prestadores de serviços e usuários) e são membros do CMAS, estando investidos da função e na condição de conselheiros. Além desses segmentos, e uma vez que as reuniões são abertas e públicas, há a possibilidade de manifestação de visitantes e colaboradores, que participam eventualmente das reuniões e não são membros dos conselhos, que foram identificados como *atores externos* e que podem ser oriundos do governo ou da sociedade. Há, ainda, as situações em que o conselheiro se manifesta por uma Comissão ou pela Diretoria Executiva (ou Mesa Diretora), estruturas internas dos CMAS e, nesses casos, suas falas foram classificadas como manifestação da Comissão ou da Mesa. Nas ocasiões em que foi identificada certa

¹⁹⁰ Infelizmente, a forma de registro e de coleta dos dados só possibilitou a identificação dos participantes conforme o sexo, não sendo possível saber a sua faixa de renda e de escolaridade, indicadores que têm se mostrado significativos nos estudos sobre participação política de modo geral e, em especial, nos estudos sobre deliberação.

unanimidade na posição dos conselheiros e ela foi registrada como uma manifestação coletiva, a fala foi identificada como *plenário*. Nos casos em que não foi possível identificar o segmento do conselheiro ou a origem dos atores externos, ambos foram classificados como “não identificado” (NI). A seguir, alguns exemplos de falas e de sua classificação conforme o segmento.

Ator Externo Não Identificado – “Foi solicitado pela platéia que o conselho enviasse por e-mail este rol de documentos para científicá-las” (ATAS CMAS / RIO DE JANEIRO P40: ATA DA 103ª, JUNHO, 2006).

Segmento Não Identificado – “A conselheira, aprovando o que fora relatado [...], lembrou que o recurso destinado ainda não veio, tem também de ter a contrapartida da prefeitura, mas realmente estão tentando organizar o processo embora reconheça que não tem comida, cesta emergencial, etc., mas temos que pensar como vamos trabalhar para chegar em 2009 com essa situação resolvida” (ATAS CMAS / GOIÂNIA, P94: GOIANIA 03 – MARÇO DE 2006).

Plenário – “Em seguida, os conselheiros escolheram o conselheiro [...] para presidir a reunião até o seu término” (ATAS CMAS / RECIFE, P89: 12. ATA 26.10.06).

Segmento Comissão – “a conselheira [...], que em nome da Comissão de Ética e Fiscalização passou a apresentar um relatório das atividades desenvolvidas em 1997” (ATAS CMAS / RECIFE, P68: 2-ATA RECIFE FEV 97).

Diretoria executiva – “A mesa pede a palavra e sugere substituir as 5 representações do Estado e do Governo Federal por 5 do Executivo Municipal” (ATAS CMAS / PORTO ALEGRE, P34: ATA 273-05).

Tendo sido feitos estes esclarecimentos metodológicos, parte-se para a apresentação dos resultados e as análises correspondentes às variáveis que foram consideradas relevantes ao estudo proposto, que são a deliberação pública e inclusiva e as capacidades de proposição, de controle e de decisão. Ao final, esses resultados serão confrontados com aqueles apresentados no capítulo anterior quanto às características dos contextos e do desenho institucional, no intuito de verificar a influência de ambos nos resultados deliberativos dos CMAS.

6.1 Publicidade e igualdade deliberativa: inclusão de atores e de temas

Num país como o Brasil, em que as relações entre o Estado e a sociedade têm sido marcadas por clientelismo e cooptação (MOISÉS, 1989; 1990; 1992; NOGUEIRA, 2005; WAMPLER, 2007; dentre outros), com subordinação e/ou submissão de diversos atores sociais aos grupos que ocupam os governos, a natureza pública das deliberações e dos acordos que nelas estão implícitos mostra-se como um aspecto significativo quanto à possibilidade de mudança nesse padrão. Isso implica não só a construção de uma cultura política em que o sentido do “público” seja retomado e fortalecido, mas também a existência de instituições e processos que possibilitem o exercício público da argumentação e da decisão, tornando-as mais transparentes e passíveis de controle público, o que se espera dos conselhos. Se essa é uma questão importante para as questões públicas em geral, ela é ainda mais relevante para a área da assistência social na qual a distinção entre o público e o privado tem sido nebulosa, como foi mostrado na seção que sintetiza a trajetória da área no Brasil.

Nesse aspecto, os dispositivos legais que criam e regulam o funcionamento dos conselhos estudados – Lei de criação e Regimento Interno – estabelecem que as suas reuniões devam ser abertas e públicas. Além da previsão normativa, a leitura das atas possibilitou verificar não só a manifestação e intervenção dos próprios conselheiros, mas também de outros sujeitos, fossem eles eventuais convidados, pessoas interessadas em acompanhar algum tema em pauta, apresentar denúncias etc. Os dados encontrados (ver tabela 17) mostram inclusive que há um crescimento da participação de atores externos nas deliberações dos CMAS, com exceção de Porto Alegre, em que ela decresce. No entanto, ao distinguir os atores externos verifica-se que em todos os conselhos predominam aqueles oriundos do governo¹⁹¹ que, na maioria das vezes, são convidados pelos próprios conselhos para exposição ou esclarecimento de temas ou questões ou mesmo vão apresentar propostas e/ou relatórios de gestão e balancetes dos órgãos gestores, como mostram as atas. Assim, pode-se considerar que os conselhos cumprem com parte do requisito de publicidade – deliberar em público –

¹⁹¹ Os segmentos considerados na categorização e análise das atas foram: atores externos (que poderiam ser do governo, da sociedade civil ou não identificados), governo (representantes do governo), sociedade civil (representantes de usuários, trabalhadores e organizações de assistência social), não identificado (quando não foi possível identificar o vínculo de representação do conselheiro), comissão (coordenador ou representante de uma das comissões temáticas), plenário (referência ao coletivo do conselho) e diretoria executiva (membro da direção executiva do conselho).

sendo necessário verificar este aspecto no que se refere aos temas tratados em suas deliberações, o que será visto mais adiante, neste capítulo.

Outra dimensão relevante na avaliação do processo deliberativo está relacionada à ideia de igualdade deliberativa (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; GUTMANN E THOMPSON, 2004; BENHABIB, 2007), que implica igual possibilidade de apresentação de temas à agenda e de razões ao debate por todos os sujeitos que tomam parte do processo, ainda que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder. Nesse sentido, os conselhos são vistos como arranjos institucionais inovadores por possibilitarem que setores antes excluídos das decisões venham a influenciar o processo de produção de políticas públicas (TATAGIBA, 2002), o que é ainda mais significativo na área da assistência social, como já destacado anteriormente.

A análise da igualdade deliberativa observou, com mais atenção, a participação da sociedade civil (usuários, trabalhadores e prestadores de serviço), uma vez que, historicamente, são os segmentos que apresentaram menor poder de agenda e de vocalização nas decisões sobre ações públicas se comparados ao governo que, por força legal, detêm o poder político e decisório quanto às questões coletivas e públicas. Além disso, a sociedade civil do campo da assistência social tem uma longa história como executora de ações assistenciais (como os prestadores de serviços e trabalhadores) ou, no caso dos usuários, como meros receptores dessas ações, sendo que esses segmentos são agora chamados a deliberar publicamente sobre a política.

Uma ressalva importante deve ser feita quanto ao segmento dos usuários que compõe a sociedade civil dos CMAS. As leis e regimentos internos estabelecem que a sua representação pode ser feita diretamente ou por entidades que os congregam (como associações de deficientes, de idosos ou de beneficiários do Programa Bolsa Família¹⁹²). No entanto, o que as entrevistas realizadas com conselheiros revelam é que, muitas vezes, os usuários são representados por membros das entidades que lhes prestam serviços e isso ocorre em todas as cidades estudadas, o que evidencia a fragilidade da participação desse segmento, seja diretamente, seja por meio de suas organizações, também apontada por Pinheiro (2008)

¹⁹² O Programa Bolsa Família, executado pelo governo federal por meio do Ministério de Desenvolvimento Social, visa a suprir necessidades básicas de famílias com baixa renda, público fundamentalmente da assistência social, por meio do repasse de uma bolsa (financeira), com condicionalidades. Maiores informações sobre o Programa podem ser obtidas no site www.mds.gov.br/bolsafamilia

quando trata dos conselhos de assistência social no Brasil. Alguns dos relatos, transcritos a seguir, evidenciam essa situação.

Participação dos usuários existe de forma indireta; há representação de associações e representação do segmento; o usuário da assistência tem um perfil que não o traz para o conselho municipal, precisa levar à participação nos CRAS¹⁹³ (ENTREVISTA 1).

Nós não temos participação direta dos usuários, De acordo com o RI a participação dos usuários se dá através das instituições prestadoras de serviço (ENTREVISTA 2).

Os usuários estão presentes só formalmente, eles em si não têm voz (ENTREVISTA 3).

A participação dos usuários ainda é fraca, se levar a palavra usuário em estrito senso. Para se apresentar para eleição, a própria região tem a tendência em indicar alguém que tenha mais conhecimento, mais esclarecimento, já tenha uma caminhada e muitas vezes os usuários da AS não têm este perfil. Mesmo as lideranças comunitárias da vila são pessoas que têm um ramo social mais elevado do que a maioria (ENTREVISTA 7).

Não posso dizer que não há participação dos usuários, há entidades representativas de usuários, mas estamos longe de ter uma participação efetiva de usuários. Este é um grande desafio. É diferente ter entidades representativas de usuários. [...] Em alguns momentos tem a participação de usuários, como nas Conferências e em alguns espaços ou situações eventuais (ENTREVISTA 8).

Tem representante de usuários que não são representantes de usuários. São eleições que acontecem nas regionais, mas tem alguns conselheiros que são ligados a entidades que entram representando usuários (ENTREVISTA 9).

Assim, a análise da participação dos usuários deve considerar que nem todos os que se expressam nessa condição o são realmente, o que reforça a importância do debate recente que retoma o tema da representação e suas possibilidades, especialmente nesses novos formatos institucionais. Aqui, tanto cabem situações em que entidades que dizem representar os usuários não o fazem realmente, como também cabe a possibilidade de um representante de usuário que não tenha a mesma origem ou trajetória (Young, 2000) poder efetivamente representá-los, advogando suas perspectivas (Urbinati, 2000) e fazendo seu discurso presente na deliberação (Dryzek, 2000; 2004). No entanto, esse não foi o foco de nossa análise, esforço que pode (e deve) ser empreendido de forma a complementar os estudos sobre os conselhos.

¹⁹³ Os CRAS são Centros de Referência da Assistência Social, espaços públicos de âmbito municipal, instituídos pela NOB-SUAS para ser a porta de entrada dos usuários no Sistema.

Feitas essas considerações, cabe verificar a participação dos diferentes segmentos nas deliberações dos CMAS, que foi analisada a partir de duas variáveis: a sua capacidade de vocalização e de agenda, que serão apresentadas nas próximas seções.

6.1.1 A capacidade de vocalização dos participantes

A apresentação pública das ideias, opiniões, interesses e demandas é um aspecto central da teoria deliberativa, pois está relacionada à possibilidade dos diferentes atores expressarem-se no processo deliberativo, de modo igualitário, inclusivo e transparente, como destacado no capítulo que trata da teoria democrática deliberativa. Trata-se da possibilidade de exercer o direito à voz, da vocalização como ato político (YOUNG, 2003; CORTES, 2005), um meio de influenciar o sistema político. A capacidade de vocalização dos participantes foi verificada a partir da identificação e classificação de todos os atos de fala registrados nas atas conforme o segmento que o pronunciou e, em seguida, sua soma.

Os resultados quanto à capacidade de vocalização, apresentados na tabela 17, representam o total de vezes em que cada segmento pronunciou-se nas reuniões do CMAS. Fica em evidência algum equilíbrio entre os segmentos do governo e da sociedade civil no ano de 1997. No entanto, há variações significativas entre os CMAS: em Belo Horizonte e Goiânia há um expressivo predomínio dos representantes do governo, com percentuais bem acima da média, em Recife e no Rio de Janeiro predomina a sociedade civil, também ultrapassando a média e em Porto Alegre, ainda que haja mais expressão da sociedade civil, o percentual de vocalização de segmentos que não puderam ser identificados poderia alterar esta afirmação.

Quanto ao ano de 2006, pode-se observar que há maior vocalização da sociedade civil em relação ao segmento governamental, alterando o equilíbrio que existia no ano de 1997. Ao serem observadas as variações nos CMAS, percebe-se que permaneceu o predomínio do segmento governamental em Goiânia e da sociedade civil em Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro, destacando-se a mudança em Belo Horizonte, em que o segmento da sociedade civil passa a ter mais expressão, ainda que com pouca diferença percentual. Outro destaque é Porto Alegre, em que o percentual de vocalização da sociedade civil ultrapassa o percentual relacionado à sua representação na composição do conselho¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Como visto no capítulo 4, o percentual relativo às representações nos CMAS estudados é o seguinte: *Belo Horizonte*: 50% governo, 22,5% usuários, 22,5% prestadores / defesa / conselhos, 5% trabalhadores; *Goiânia*:

As diferentes estruturas internas dos conselhos, como Comissões e Diretoria Executiva, também estão representadas nas falas analisadas e foi possível identificar que, em 1997, as comissões apresentavam maior expressão em Porto Alegre e menor em Recife, mas ainda assim com pouca ocorrência em todos os CMAS. Quanto à vocalização da Diretoria Executiva, só foi identificada nas atas de Porto Alegre e no Rio de Janeiro, com mais presença neste último. Em 2006, chama atenção à queda da participação das comissões nos conselhos de Porto Alegre e Rio de Janeiro, sendo que, neste último, aumentam as manifestações da Diretoria Executiva. Nos demais conselhos não há registros de falas que correspondam à Diretoria. Dada a sua função de coordenação das reuniões, que faz com que os membros da direção dos conselhos façam diversos pronunciamentos, como foi possível observar no processo de pesquisa, é possível que o registro nas atas esteja sendo feito em nome do conselheiro e, com isso, não identifica os pronunciamentos da coordenação do conselho como tal.

Tabela 17 – Capacidade de vocalização dos segmentos por CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmentos	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	194	456	375	535	390	3165	130	246	151	437	1240	4839
Ator externo	17,5	23,0	4,0	26,1	7,4	4,8	8,5	20,7	3,3	24,2	7,6	11,4
Governo	40,7	33,1	44,5	36,4	19,5	21,1	27,6	30,5	25,9	24,7	32,0	24,7
Sociedade civil	17,0	35,2	33,4	27,4	24,4	72,7	46,2	31,4	45,0	32,1	30,7	58,4
Segmento NI	14,9	1,3	8,0	4,9	23,6	1,3	12,4	5,7	7,3	6,6	14,4	2,4
Comissão	6,7	6,6	4,8	4,5	9,5	0,1	1,5	8,9	6,6	0,0	6,5	1,7
Plenário	3,1	0,8	5,3	0,7	12,8	0,0	3,8	2,8	7,3	2,1	7,4	0,5
Diretoria executiva	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	4,6	10,3	1,5	0,9
Total	100,0											

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A comparação quanto à capacidade de vocalização dos participantes das reuniões dos CMAS nos anos de 1997 e 2006, evidencia que, na média, houve aumento das manifestações

50% governo, 41,6% usuários, 4,2% trabalhadores, 4,2% prestadores / formação profissional; *Porto Alegre*: 48,9% governo, 35,6% usuários, 4,4% entidades de usuários (40% ao todo), 6,7% prestadores, 2,2% trabalhadores, 2,2% UAMPA; *Recife*: 50% governo, 18,8% prestadores, 18,8% usuários, 12,4% trabalhadores; *Rio de Janeiro*: 50% governo, 20% usuários, 15% prestadores, 15% trabalhadores.

da sociedade civil, mas isso ocorreu efetivamente apenas em Belo Horizonte e, especialmente, Porto Alegre. Em contrapartida, a participação do governo foi reduzida em Belo Horizonte, Goiânia e Rio de Janeiro. A vocalização dos atores externos cresceu significativamente no período e, considerando que a maioria deles é membro do governo, se somadas as suas falas às dos representantes do governo verifica-se aumento da capacidade de vocalização do governo em Goiânia, Recife e no Rio de Janeiro e uma redução em Belo Horizonte e em Porto Alegre.

A maior capacidade de vocalização dos representantes do governo, denominado por Fraser (2005) de “público forte”, pode indicar que eles têm o domínio dos processos deliberativos e subordinam os demais atores, constituídos por segmentos da sociedade civil, o “público fraco” à sua própria capacidade. Essa é uma das possíveis leituras. No entanto, é importante lembrar que a interação ente Estado e sociedade civil nos conselhos é mais complexa (ABERS, 2009) e muitos dos representantes dos governos advêm da *policy community* que se organizou em função da política de assistência social e continuam a manter laços com atores sociais. Isso significa que sua maior capacidade de vocalização não necessariamente indica algum tipo de sufocamento do discurso da sociedade civil, o que só seria possível de ser captado por meio da análise do discurso, o que não foi objeto deste estudo. Pode-se apenas constatar as diferenças nas capacidades entre os atores e considerar que essa diferença se traduz em maior influência no processo deliberativo.

A comparação também mostra que, em todos os CMAS, aumenta significativamente o número de falas registradas nas atas, o que tanto pode indicar maior capacidade dos atores em manifestar-se quanto maior preocupação e cuidado dos CMAS com o registro das manifestações, dos debates e das decisões que ocorrem nas reuniões (o que pode ser observado também na queda do registro do segmento NI) e, nesse aspecto, o tipo de ata produz diferenças significativas, assim como o cuidado ao elaborá-las, como já foi apontado anteriormente.

No intuito de verificar as diferenças existentes quanto à capacidade de vocalização dos segmentos que compõem a sociedade civil – trabalhadores, prestadores de serviços e usuários –, os dados desagregados, apresentados na tabela 18, evidenciam, para o ano de 1997, a predominância de vocalização dos representantes dos prestadores de serviços em Goiânia e no Rio de Janeiro e dos usuários em Belo Horizonte e Porto Alegre¹⁹⁵, não sendo possível obter

¹⁹⁵ A análise desagregada dos dados foi feita com base nas informações das Leis e RI quanto à composição dos conselhos. No entanto, é importante lembrar que a representação do segmento de usuários no CMAS de Porto

os mesmo dados para Recife, pois sua forma de composição à época não fazia distinção entre os segmentos que compunham a representação da sociedade civil, o que se refletiu nos registros das atas. Também é interessante observar, naquele ano, a baixa expressão do segmento que representa os trabalhadores nos quatro conselhos, mas especialmente em Porto Alegre e no Rio de Janeiro. Em 2006, predominam os representantes das organizações prestadoras de serviços em Belo Horizonte, Goiânia e Recife, os usuários em Porto Alegre e os trabalhadores no Rio de Janeiro, sendo que esse conselho é o que apresenta participação mais significativa desse segmento.

Tabela 18 – Capacidade de vocalização dos segmentos da sociedade civil por CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmento da Sociedade civil	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
Prestador	2,58	18,20	19,73	18,13	3,60	2,46		23,17	29,80	5,49	15,97	7,01
Trabalhador	5,67	7,89	9,87	5,23	0,80	1,77	46,20	6,50	2,65	14,87	4,44	4,15
Usuário	8,76	8,99	3,73	4,11	20,00	68,44		1,63	12,58	11,67	10,32	47,20

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Ao serem comparados os dados desagregados de participação da sociedade civil nos anos de 1997 e 2006, verifica-se o crescimento da capacidade de vocalização dos representantes de organizações prestadoras de serviços¹⁹⁶ em Belo Horizonte e um decréscimo da sua capacidade em Goiânia, Porto Alegre e Rio de Janeiro, neste último de forma bem acentuada. Os representantes dos trabalhadores tiveram aumento de vocalização em Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro, sendo neste CMAS muito expressivo, e redução em Goiânia. Quanto à vocalização dos usuários, houve ligeiro crescimento em Belo Horizonte e Goiânia, um expressivo crescimento em Porto Alegre e redução no Rio de Janeiro.

Alegre, e que tem características similares aos demais conselhos, possui um número expressivo de conselheiros representando usuários e que na verdade não o são e sim membros de organizações prestadoras de serviço. Isso não desqualifica as suas manifestações, mas coloca em questão a ideia da representação conforme ela é usualmente entendida na teoria política e reforça o debate acerca das novas formas possíveis de representação colocadas por essas inovações institucionais, o que merece estudos mais aprofundados, o que não foi o objetivo deste.

¹⁹⁶ É importante lembrar que os prestadores de serviços na área da assistência social se diferem substancialmente daqueles que prestam serviços em outras áreas como a educação e a saúde, pois são, necessariamente, organizações civis sem fins lucrativos, não pertencentes ao mercado, muitas delas integrantes de redes sociais mais amplas e com vinculação a movimentos sociais e/ou outras organizações sociais.

Infelizmente, não foi possível desagregar os dados de Recife para o ano de 1997, o que impede a comparação entre os anos.

Os dados possibilitam afirmar que há variação no peso da participação dos segmentos da sociedade civil, inclusive se comparados à representação que têm na composição dos CMAS. Foi possível perceber uma alteração no padrão de participação da sociedade civil nos conselhos de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro, sendo que, no primeiro, há o aumento da vocalização dos prestadores de serviço em detrimento da vocalização dos usuários e, no segundo, uma redução da vocalização dos prestadores de serviços com correspondente aumento dos representantes dos trabalhadores. Nos CMAS de Goiânia e Recife o padrão permaneceu inalterado: no primeiro, a predominância de vocalização dos representantes de prestadores de serviços e no segundo a prevalência dos usuários. No CMAS de Recife, para o qual só há dados desagregados para o ano de 2006, os prestadores de serviços apresentam maior capacidade de vocalização que os demais segmentos da sociedade civil.

O que se pode depreender dos dados apresentados sobre o uso do direito de voz pelos participantes das reuniões dos CMAS é que, mesmo com o crescimento da capacidade de vocalização dos representantes da sociedade civil, há a “ausência vocal” (URBINATI, 2000) dos usuários na maioria dos conselhos. Esse dado confirma outros estudos sobre conselhos de assistência social que constataram a baixa participação dos segmentos menos favorecidos economicamente e desorganizados, que parecem continuar sob a tutela daqueles que os atendem. Também aponta um problema relacionado à representação, pois se sabe que muitos daqueles que têm assento nos conselhos como representantes dos usuários não se encontram nessa condição e, na verdade, deveriam falar por eles, advogar em nome deles, o que não tem se evidenciado.

A maior institucionalização da área da assistência social, a decorrente participação das organizações prestadoras de serviços na oferta das ações por meio de parcerias com os governos bem como a competência dos conselhos no sentido de definir tanto as ações quanto os critérios de financiamento e de repasse de recursos para essas organizações (muitas delas dependem dos recursos públicos para sua manutenção) podem explicar o maior interesse dos seus membros em participar e influenciar o processo deliberativo e, conseqüentemente, levar à sua maior vocalização. Relatos de conselheiros entrevistados possibilitam entrever tanto essa importância das organizações na área da assistência social quanto às estratégias de atuação institucional, como nos depoimentos abaixo.

O que torna difícil é que a política de assistência social é demasiadamente terceirizada (ENTREVISTA 7).

A maioria dos serviços prestados pela prefeitura é em parceria com entidades (ENTREVISTA 9).

A instituição já tem na sua estrutura organizacional um cargo de articulação institucional e já é inerente a este cargo a participação nessas instituições [conselhos]. A pessoa que está na articulação ocupa o assento nos conselhos. É uma estratégia institucional de participação nos espaços de discussão (ENTREVISTA 9).

Por outro lado, o processo de normatização recente e crescente da área tem levado a discussões mais técnicas, que envolve conhecimentos específicos, o que pode estar reduzindo a vocalização dos usuários nesses espaços, uma vez que suas manifestações usualmente têm um caráter mais político do que técnico. Esse pode ser o motivo das constantes demandas por capacitação, observadas em atas de todos os conselhos estudados e mesmo em algumas das entrevistas, como um dos conselheiros que diz que “queria que houvesse mais capacitação para que os conselheiros tomassem decisões, pois o que eles decidem aqui vai influenciar a vida de muitas pessoas” (ENTREVISTA 5).

Voltando o olhar para as estruturas dos CMAS, observa-se que a manifestação dos coordenadores de comissões nas reuniões, nessa condição, permanece relativamente estável em Belo Horizonte e Goiânia, cresce em Recife e decresce em Porto Alegre e no Rio de Janeiro, sendo que neste CMAS a capacidade de vocalização da Diretoria Executiva é mais evidente nos anos estudados, inclusive com crescimento no período. A observação das dinâmicas de funcionamento dos conselhos e os depoimentos de conselheiros mostram que houve um deslocamento do processo deliberativo para as comissões, que têm se constituído num momento deliberativo diferenciado da plenária (GOODIN, 2005), levando a ela os resultados de seu trabalho para a apreciação do conjunto dos conselheiros. A pouca expressão das comissões pode decorrer da forma como foi registrada em ata a fala do conselheiro, ou seja, como se ele estivesse falando por si e não pela comissão.

A vocalização que acontece nos conselhos mostra que eles têm sido espaços em que os atores diversos envolvidos com a temática da assistência social podem apresentar publicamente suas ideias, opiniões e razões, inclusive com o aumento no uso do direito à voz, expresso no aumento do número de falas em todos os CMAS, o que indica que eles têm se constituído em arenas deliberativas mais robustas ao longo do tempo. No entanto, fica evidente a variação na capacidade de vocalização entre os participantes, o que demonstra haver desigualdade deliberativa entre os segmentos do governo e da sociedade civil, mas que

tem se reduzido ao longo do tempo, o que pode demonstrar uma crescente capacidade de vocalização deste último segmento no seu conjunto.

No entanto, ao se observar a vocalização dos representantes da sociedade civil de modo desagregado, o crescimento de sua participação foi capitaneado, principalmente, pelos prestadores de serviços e trabalhadores, o que evidencia a fragilidade da participação dos usuários nos CMAS. A maior tecnificação da área, especialmente após a promulgação da NOB/SUAS, tem levado os conselhos a deliberarem sobre aspectos mais técnicos do que políticos, o que certamente inibe a participação dos usuários, tornando-os mais expectadores do que atores da deliberação, e fortalece a participação de trabalhadores e prestadores de serviços, ambos os segmentos com mais acesso a informações do que os usuários e, conseqüentemente, com mais condições de se expressarem quando o debate exige mais qualificação. Temas mais complexos e/ou técnicos evidenciam a existência de assimetrias dentre os segmentos, muitas delas decorrentes de desigualdades anteriores ao próprio processo deliberativo, especialmente no aspecto cognitivo e informacional, que podem comprometer a pretensão de igualdade deliberativa (CHAMBERS, 2003; ARAÚJO, 2004; FRASER, 2005).

A assimetria informacional implica que a informação relevante não é acessível ou compreensível para todos o que é fator que restringe a participação dos usuários nas reuniões dos CMAS, da forma como elas estão atualmente estruturadas, e cristaliza as fragilidades sociais e políticas que constroem sua participação, o que corrobora os resultados de outros estudos sobre esses conselhos (BOHMAN, 2000b; CORTES, 2004; CAMPOS, 2006; SOUBHIA, 2006; NOSSWITZ, 2008; SOARES, 2008). Essa desigualdade produz a exclusão informal dos usuários, pois sua presença física nas reuniões não se transforma em presença vocal, na ação política que se sustenta no discurso.

Por outro lado, o decréscimo na participação dos governos pode indicar a redução da valorização dos conselhos como espaços políticos decisórios, dado que a maior regulação da área, de iniciativa do governo federal, tem orientado a maior parte das ações e decisões acerca da assistência social, deixando pouca margem de manobra para as instâncias municipais. De todo modo, a presença de representantes de “públicos fortes”, que integram instituições que detêm poder político e capacidade de produzir decisões vinculantes, não tem sido fator determinante para reduzir as manifestações dos representantes da sociedade civil.

Observados os casos individualmente, Belo Horizonte e Porto Alegre se destacam no que se refere à ampliação da participação da sociedade civil nos CMAS. É importante lembrar

que essas cidades apresentam maior Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP), em decorrência do estímulo contínuo à participação e da existência de maior diversidade de espaços para tal. Essas condições, associadas à tradição de organização e mobilização da sociedade civil, têm se constituído em fatores que as diferenciam em diversas áreas de políticas públicas, o que se evidencia também na área da assistência social, em que Belo Horizonte se destaca nacionalmente, servindo de referência para muitas das mudanças normativas levadas em curso nos últimos anos.

O CMAS do Rio de Janeiro é emblemático quanto à influência das estruturas de coordenação do conselho no processo deliberativo, sendo o único conselho em que há intervenções formalmente registradas da diretoria nos dois anos estudados, inclusive com crescimento dessa participação. Isso pode ser reflexo das características pessoais daqueles que têm ocupado as funções de direção no conselho, mas também pode decorrer do projeto político dos governos que têm administrado a cidade, cujos representantes têm assumido essa coordenação, e buscam orientar as deliberações favoravelmente aos seus interesses, conforme foi relatado em entrevista por um dos conselheiros (ENTREVISTA 3).

A variação na capacidade de vocalização demonstra a intensidade ou a frequência com que os atores que participam das reuniões dos conselhos têm exercido o direito à voz. No entanto, esse dado é insuficiente para avaliar a qualidade da deliberação, pois não permite que se identifique se a fala foi relevante para as finalidades dos conselhos e para a expectativa neles depositadas quanto à democratização da gestão da política de assistência social. Nesse sentido, é importante conhecer e analisar os temas que são apresentados pelos participantes das deliberações, tanto para indicar a capacidade destes atores em colocar questões à agenda pública quanto para mostrar a relevância desses temas no que se refere à área da política de assistência social, o que será desenvolvido nas próximas seções.

6.1.2 A capacidade de agenda dos participantes

A capacidade de agenda – habilidade em colocar temas ou questões para o debate político e público – dos diferentes participantes das reuniões dos CMAS foi outra variável definida como significativa para o estudo dos CMAS. A teoria deliberativa ressalta a importância de que os processos deliberativos possibilitem não só a expressão de todos os participantes, mas que eles também tenham a mesma oportunidade de apresentar temas à agenda e, com isso, colocar tanto novas questões para debate e decisão, como reforçar

aspectos relacionados às demandas e aos interesses dos segmentos sociais que representam. Nesse sentido, foi verificada a capacidade de agenda dos membros dos CMAS e daqueles que participaram das reuniões por meio do número e do tipo de temas que apresentaram à deliberação¹⁹⁷. Assim, em cada ato de fala dos conselheiros foram verificados os tipos de temas e sua frequência, destacando-se que numa mesma unidade de fala pode ser encontrada a apresentação de mais de um tema à deliberação, como no exemplo a seguir.

A conselheira [...] sugeriu que fossem criadas comissões para a preparação da 1ª Conferência Municipal, que deverá ocorrer no mês de julho. Comunicou que trouxe a minuta para a regulamentação do FMAS e que irá distribuir para apreciação dos Conselheiros. Sugeriu também a compilação das duas leis referentes à criação do Conselho Municipal de Assistência Social, para facilidade de manuseio (ATAS CMAS / RECIFE, P70: ATA ABRIL 97).

Os dados quanto à capacidade de agenda para o ano de 1997, apresentados na tabela 19, evidenciam que, na média, os representantes do governo detinham maior capacidade de agenda. Essa condição se verifica nos conselhos de Belo Horizonte e Goiânia diferentemente dos CMAS de Recife e Rio de Janeiro, nos quais predomina a sociedade civil. Em Porto Alegre, ainda que os dados da sociedade civil sejam significativos, o percentual relativo aos segmentos não identificados é expressivo e pode alterar os dados favoravelmente ao governo ou à sociedade civil. Também é possível de ser destacada a participação dos atores externos em Belo Horizonte, que são representados exclusivamente por falas de pessoas vinculadas ao governo e supera o segmento da sociedade civil. No que se refere às estruturas internas dos CMAS, destaca-se a capacidade de agenda das comissões em Belo Horizonte e Porto Alegre, da Diretoria Executiva no Rio de Janeiro e do plenário em Porto Alegre e Rio de Janeiro.

No ano de 2006, a posição dos dois principais segmentos é alterada favoravelmente à sociedade civil, cuja média na capacidade de agenda supera a do governo, situação que pode ser observada nos CMAS de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro, sendo que apenas em Goiânia prevalece a maior capacidade de agenda dos representantes do governo. Interessante observar certo equilíbrio entre governo e sociedade civil em Belo Horizonte e Recife e a grande diferença entre esses segmentos em Porto Alegre. Esse também é um ano em que os atores externos têm forte presença na agenda dos conselhos, com exceção de Porto Alegre, sendo que a participação de pessoas do governo nesse segmento prevalece sobre os

¹⁹⁷ A próxima seção tratará especificamente dos tipos de temas e sua ocorrência e frequência nos processos deliberativos dos CMAS.

demais atores externos em Belo Horizonte (15,6%), Goiânia (19,6%), Porto Alegre (3,5%) e Recife (20,8%), sendo o Rio de Janeiro (5,3%) a exceção, em que prevalecem atores externos da sociedade civil (13,8%).

A maior expressão dos atores externos no ano de 2006 pode estar relacionada às mudanças normativas que acompanharam a edição da PNAS e da NOB/SUAS, nos dois anos imediatamente anteriores, que trouxeram várias alterações no conteúdo e na forma de execução da política de assistência social. Isso se traduziu em momentos de apresentação e explicação das novas regras por técnicos governamentais, o apoio de colaboradores por meio de palestras e explicações técnicas associadas à apresentação dos planos de assistência social e relatórios de gestão, documentos que se tornaram obrigatórios para o gestor formular e o conselho analisar e deliberar.

Tabela 19 – Capacidade de agenda dos segmentos por CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmentos	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio		1997	2006
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006		
N	230	620	426	675	419	3609	143	303	189	507	1407	5714
Ator externo	17,8	26,6	4,3	26,6	8,4	4,8	10,5	22,4	4,8	24,8	8,4	12,4
Governo	41,3	32,8	46,0	36,4	18,6	20,8	30,1	29,9	27,5	24,7	33,0	24,8
Sociedade civil	16,5	33,3	33,3	28,4	22,7	73,0	42,6	31,2	42,4	31,4	29,6	57,5
Segmento NI	13,9	1,0	7,0	4,2	23,6	1,3	11,2	5,2	6,3	6,3	13,4	2,3
Comissão	7,4	6,0	4,7	3,8	9,1	0,1	2,1	9,4	3,2	0,0	6,0	1,6
Plenário	3,1	0,3	4,7	0,6	14,6	0,0	3,5	1,9	11,6	2,0	8,2	0,4
Diretoria executiva	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	4,2	10,8	1,5	1,0
Total	100,0											

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Ao serem comparados os dados gerais de 1997 e 2006 relacionados à capacidade de agenda dos CMAS estudados, verifica-se que em todos eles houve aumento significativo dos temas tratados em suas reuniões, o que pode decorrer também de um maior cuidado, pelos conselhos, na formulação e no registro das atas, como já salientado anteriormente. De modo geral, a média indica a redução na capacidade de agenda dos representantes dos governos, o crescimento quanto à sociedade civil (alavancado pelos usuários de Porto Alegre) e um crescimento significativo dos atores externos.

Observados os dados por conselhos, verifica-se o crescimento expressivo da participação da sociedade civil no que se refere a sua capacidade de agenda nos CMAS de Belo Horizonte e Porto Alegre, cidades com alto IMIP e nas quais esse segmento também apresentou maior capacidade de vocalização e decréscimo nos demais conselhos. Por outro lado, houve redução na capacidade de agenda do governo nos CMAS de Belo Horizonte, Goiânia, Recife e Rio de Janeiro. Essas reduções ocorrem em contraste ao crescimento da capacidade de agenda dos atores externos na maioria dos conselhos (a exceção é Porto Alegre), lembrando que, em sua maioria, esses atores são membros do governo, a não ser no CMAS do Rio de Janeiro, em que a maioria dos atores externos que colocaram tema à agenda é oriunda da sociedade civil. Nesse caso, é possível que esse tenha sido o canal encontrado pela sociedade civil para ter algum acesso às instâncias governamentais, seja para obter informações ou realizar demandas e denúncias, dado o projeto político do governo municipal à época, que não criou ou fortaleceu outras formas de participação social e interação com a sociedade.

Ao serem observados os dados relacionados às estruturas de coordenação e direção dos conselhos, verifica-se que as comissões apenas aumentaram sua capacidade de agenda em Recife, sendo que nos demais CMAS sua influência decresceu em grau variado, com destaque para Porto Alegre e Rio de Janeiro. Essa é uma questão que merece ser mais bem investigada, pois em entrevistas realizadas com conselheiros foi possível constatar que essas comissões têm assumido maior relevância no fluxo do processo deliberativo, inclusive orientando as deliberações da plenária. Todos os entrevistados as consideram muito importantes, pois, como funcionam em grupos menores, possibilitam aprofundar o conhecimento e o debate sobre o tema em deliberação, inclusive porque podem contar com a assessoria de colaboradores ou técnicos especialistas, o que se expressa nas afirmações transcritas abaixo.

A gente entende que grupos menores têm condições de assimilar a proposta, interpretar melhor os dados e posteriormente levar o resultado deste estudo pra plenária votar (ENTREVISTA 2).

As comissões são muito boas. Quem está nas comissões não fica perdido no pleno. Dentro das picuinhas, no miudinho, é que se percebe as coisas e isto acontece nas comissões (ENTREVISTA 6).

Nas comissões a discussão é mais acirrada porque a gente entra nos mínimos detalhes, depois é levado pra plenária e a plenária aprova ou não, no pleno é que é decidido (ENTREVISTA 5).

Essas comissões é que acabam enriquecendo todo o debate da plenária (ENTREVISTA 7).

A pauta das reuniões ordinárias flui das câmaras; elas trazem elementos para discussão; a secretaria executiva elabora a pauta que já vem das câmaras (ENTREVISTA 1).

Como visto, o fluxo de deliberação nos conselhos tem passado, freqüentemente, por pequenos grupos, o que indica mais complexidade e, provavelmente, diferenças nas condições que estruturam a deliberação e seus resultados, conforme foi percebido por Bächtiger et al (2005) e Chambers (2005) em seus estudos. No entanto, os depoimentos dos conselheiros também deixam transparecer que as discussões não se esgotam nas comissões e continuam na plenária, quando as conclusões do grupo são apresentadas, na forma de parecer, aos demais conselheiros. Os registros das atas, portanto, não condizem com os depoimentos colhidos nas entrevistas e com as observações realizadas quanto ao papel das comissões, assim como não apreendem a riqueza e a complexidade do fluxo deliberativo no interior dos CMAS, o que merece estudos posteriores.

No Rio de Janeiro, é significativa a capacidade de agenda da Diretoria Executiva se comparada à dos demais CMAS. Seria esta maior participação da coordenação no Rio de Janeiro uma tentativa de ter maior domínio sobre o conteúdo do processo deliberativo ou apenas o resultado da forma de registro das reuniões? A leitura das atas não possibilitou identificar essa intenção, mas entrevistas com conselheiros revelaram o papel diretivo da Mesa naquele ano, num governo que não tinha como projeto político o estímulo à participação social. No entanto, não se pode fazer uma leitura maniqueísta dessa relação, pois a manipulação do processo deliberativo também pode ocorrer em governos com projetos mais participativos (WAMPLER, 2007), como lembram conselheiros entrevistados, de que “tem governo democrático, mas que manipula o conselho, assim como tem governo que não é e também manipula” (ENTREVISTA 4) e de que, num governo democrático popular, “do ponto de vista da participação o que eu percebo é um discurso de participação e a abertura de alguns espaços, mas a coisa já vem pronta [para o conselho deliberar]” (ENTREVISTA 9).

Os dados desagregados relacionados à capacidade de agenda dos segmentos que integram a sociedade civil – trabalhadores, prestadores de serviços e usuários – e apresentados na tabela 20 mostram que em 1997 os representantes dos prestadores de serviço destacam-se em Goiânia e Rio de Janeiro e os representantes dos usuários em Belo Horizonte e Porto Alegre, sendo impossível de se verificar em Recife pela forma como era estruturada a composição do conselho à época. Chama atenção a pouca capacidade de agenda dos representantes dos trabalhadores na maioria dos conselhos, contrariando o papel que tiveram

como membros da *policy community* que se organizou em torno da área e que foi determinante para sua instituição como política pública.

Para o ano de 2006, verifica-se maior capacidade de agenda dos representantes dos prestadores de serviços em Belo Horizonte, Goiânia e Recife, dos trabalhadores no Rio de Janeiro e dos usuários em Porto Alegre. Os dados relacionados aos usuários nesta última cidade são muito significativos se considerados os percentuais para este mesmo segmento nas demais cidades. A maior participação dos trabalhadores no CMAS do Rio de Janeiro pode ser reflexo do forte investimento feito pelo governo municipal na contratação, via concurso público, de quadro técnico para a área de assistência social que até então vinha sendo desenvolvida por profissionais com contratos temporários. Os conselheiros entrevistados do CMAS do Rio de Janeiro (ENTREVISTAS 3 e 4) destacaram, inclusive, a qualidade das intervenções desses trabalhadores e sua contribuição aos debates.

Tabela 20 – Capacidade de agenda dos segmentos da sociedade civil por CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmento da Sociedade civil	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio		1997	2006
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006		
Prestador	2,61	18,06	19,72	18,86	3,10	2,30		22,40	26,46	5,52	15,21	7,35
Trabalhador	6,09	7,58	10,09	5,70	1,19	1,75	42,66	7,47	1,59	14,60	4,62	4,29
Usuário	7,83	7,58	3,52	3,80	18,38	69,02		1,30	14,29	11,24	9,74	45,83

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A partir desses dados, pode-se afirmar que houve alteração na capacidade de agenda dentre os segmentos da sociedade civil nos conselhos de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro, sendo que no primeiro aumentou a capacidade de agenda dos prestadores de serviço e no segundo a redução da capacidade de agenda dos prestadores de serviços com correspondente aumento quanto aos representantes dos trabalhadores, obedecendo ao mesmo padrão observado quanto à capacidade de vocalização dos segmentos. Nos CMAS de Goiânia e Recife o padrão permaneceu: no primeiro, a predominância dos representantes de prestadores de serviços e, no segundo, a prevalência dos usuários. No CMAS de Recife, para o qual só há dados desagregados para o ano de 2006, prevalecem os prestadores de serviços com maior capacidade de agenda que os demais segmentos da sociedade civil.

A forte presença dos prestadores de serviços na proposição de temas à agenda dos conselhos parece ter relação com a centralidade desse segmento para a execução da política de assistência social, uma vez que, historicamente, as ações socioassistenciais têm sido realizadas eminentemente por organizações da sociedade civil, com alteração muito recente no quadro normativo dessa área, que responsabiliza o Estado por estas ações. Ainda assim, a capacidade pública instalada é insuficiente para atender a grande demanda por serviços desse tipo, o que faz com que a maioria dos governos dependa dessas instituições para manter e/ou ampliar a sua oferta. Por outro lado, as funções reservadas aos conselhos quanto ao registro destas instituições e quanto à definição de ações prioritárias, de critérios de distribuição de recursos e de metas a serem cumpridas pelas organizações sociais podem ser a motivação para que elas apresentem temas à deliberação dos conselhos.

6.1.3 A relação entre a capacidade de vocalização e de agenda e sua influência nas deliberações

A premissa que orientou o estudo das capacidades de vocalização e de agenda dos segmentos que integram os CMAS era de que não haveria, obrigatoriamente, equivalência entre as duas capacidades, ou seja, uma delas poderia prevalecer sobre a outra e isso valeria para cada um dos segmentos que compõe o conselho. Os dados que se encontram na tabela 21 possibilitaram verificar que há uma pequena variação quanto às capacidades de vocalização e de agenda dos segmentos para cada ano estudado. Os representantes dos governos apresentaram maior capacidade de agenda do que de vocalização no ano de 1997, ou seja, algumas de suas falas continham mais de um tema que foi apresentado à agenda do CMAS, sendo exceção o conselho de Porto Alegre.

Já em 2006, a relação se altera, sendo que os representantes do governo diminuem sua capacidade de agenda em relação à sua capacidade de vocalização nos conselhos de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, e fica equivalente em Goiânia e no Rio de Janeiro. Observados os representantes da sociedade civil, eles apresentaram maior capacidade de vocalização do que de agenda em 1997, ou seja, apresentaram maior número de atos de fala do que de temas à agenda (a exceção é Goiânia, em que a capacidade é equivalente), situação que persiste em 2006 nos CMAS de Belo Horizonte, Recife e Rio de Janeiro, mas se altera em Goiânia e Porto Alegre.

As variações encontradas, ao se focar cada um dos segmentos, confirmam que não há, necessariamente, correspondência direta entre as duas capacidades, ou seja, o segmento pode expressar-se menos, mas sua fala conter mais de um tema relevante para a agenda do CMAS. No entanto, ao observar o conjunto do conselho, verifica-se que aquele segmento que apresentou maior capacidade de vocalização também apresentou maior capacidade de agenda, nos dois anos estudados: em 1997, os representantes do governo em Belo Horizonte e Goiânia, e da sociedade civil em Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro; em 2006, os representantes do governo em Goiânia, e da sociedade civil em Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro. Esses dados possibilitam concluir que o efetivo exercício do direito à voz se reflete diretamente na possibilidade dos representantes do segmento incluir temas e/ou questões na agenda pública, ou seja, a capacidade de agenda está relacionada à capacidade de vocalização e aquele segmento que mais se expressa nas reuniões também é o que mais temas coloca para o debate e decisão.

Tabela 21 – Capacidade de vocalização e de agenda dos segmentos nos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmentos	Belo Horizonte				Goiânia				Porto Alegre				Recife				Rio de Janeiro			
	Vocalização		Agenda		Vocalização		Agenda		Vocalização		Agenda		Vocalização		Agenda		Vocalização		Agenda	
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	194	456	230	620	375	535	426	675	390	3165	419	3609	130	246	143	303	151	437	189	507
Ator externo	17,5	23,0	14,8	26,6	4,0	26,0	4,1	26,6	7,4	4,8	8,4	4,8	8,5	20,7	10,5	22,4	3,3	24,3	4,8	24,9
Governo	40,7	33,1	41,3	32,9	44,5	36,4	46,0	36,4	19,5	21,1	18,6	20,8	27,6	30,5	30,1	29,9	25,8	24,7	27,5	24,7
Segmento NI	14,9	1,3	13,9	1,0	8,0	4,9	7,0	4,2	23,6	1,3	23,6	1,3	12,4	5,7	11,2	5,2	7,3	6,6	6,3	6,3
Sociedade civil	17,0	35,1	16,5	33,2	33,3	27,5	33,3	28,4	24,4	72,7	22,7	73,1	46,2	31,3	42,7	31,2	45,0	32,0	42,3	31,4
Comissão	6,7	6,6	7,4	5,5	4,8	4,5	4,7	3,8	9,5	0,1	9,1	0,1	1,5	8,9	2,1	9,4	6,6	0,0	3,2	0,0
Plenário	3,1	0,8	3,1	0,8	5,3	0,7	4,7	0,6	12,8	0,0	14,6	0,0	3,8	2,8	3,5	1,9	7,3	2,1	11,6	2,0
Mesa Diretora	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,6	10,3	4,2	10,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A ideia de paridade numérica entre os representantes do governo e da sociedade civil na composição dos conselhos, que consta de todas as leis que criaram os CMAS estudados, expressa a expectativa de algum equilíbrio na participação e na influência que esses atores podem exercer nos conselhos. No entanto, os dados encontrados evidenciam que a capacidade de vocalização e de agenda desses segmentos não segue a mesma proporção de sua representação, havendo o predomínio de algum deles, como mostra o quadro 7, a seguir, que sintetiza as informações apresentadas anteriormente para os anos de 1997 e 2006. O quadro também apresenta o segmento que ocupava a presidência do conselho naquele ano, fator que se mostrou significativo em outras pesquisas sobre conselhos de políticas (AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007; FARIA, 2007; SOARES, 2008), uma vez que, de modo geral, cabe à presidência a condução dos trabalhos do conselho, o que lhe dá capacidade de impingir seu próprio ritmo ao processo deliberativo.

Quadro 7 – Segmentos que apresentam maior capacidade de vocalização e de agenda nos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Municípios	Características dos CMAS					
	Presidência		Vocalização		Agenda	
	1997	2006	1997	2006	1997	2006
Belo Horizonte	G	G	G	SC	G	SC
Goiânia	G	G	G	G	G	G
Porto Alegre	G	SC	SC	SC	SC	SC
Recife	G	G	SC	SC	SC	SC
Rio de Janeiro	G	G	SC	SC	SC	SC

Legenda: G = governo, SC = sociedade civil.

Uma primeira constatação é de que, nos CMAS estudados, não há correspondência direta entre a ocupação da presidência e as capacidades de vocalização e de agenda dos segmentos. O CMAS de Goiânia é o único em que o governo ocupa a presidência e tem o domínio da vocalização e da agenda. Em Belo Horizonte, no ano de 1997, há a correspondência, mas ela não se repete em 2006, o mesmo ocorrendo com Porto Alegre, só que tendo a sociedade civil na presidência em 2006. Nos demais conselhos e anos, mesmo quando o governo ocupa a presidência, a sociedade civil apresenta maior capacidade de vocalização e de agenda. Ou seja, ainda que possa haver assimetria deliberativa decorrente da posição que determinado segmento ocupa na estrutura organizacional do conselho, nos conselhos estudados, em que predomina o segmento governamental na ocupação do cargo de

direção maior do conselho (a única exceção é Porto Alegre, em 2006), essa assimetria parece ter sido compensada pela participação mais intensa dos segmentos da sociedade civil, sendo Goiânia a única exceção.

Por outro lado, evidencia-se a correlação entre a capacidade de vocalização e de agenda para todos os CMAS e, nos dois anos estudados, ou seja, naqueles em que prevalece a capacidade de vocalização do governo também este segmento tem maior capacidade de agenda, o mesmo ocorrendo com a sociedade civil. Uma possível explicação para isso pode ser a capacidade de influência de alguns membros dos conselhos, que se expressa tanto na sua maior expressão nas falas quanto na proposição de temas à deliberação. Nas entrevistas realizadas com conselheiros, foi possível constatar que a maioria deles considera que alguns de seus pares exercem mais poder de influência nas deliberações e apontam a experiência no conselho, a trajetória de militância em movimentos sociais ou na área da assistência social, o conhecimento, algumas características da personalidade (capacidade de liderança, por exemplo) como os principais motivos de deterem mais deste tipo de poder, que se expressaria na sua capacidade de vocalização e de agenda. Algumas de suas observações sobre esse poder de influência encontram-se a seguir.

Esses conselheiros falam com mais propriedade e sua prática no conselho foi mais comprometida e respeitosa e com isto eles têm a confiança dos outros – são mais influentes no debate e no processo decisório (ENTREVISTA 1).

A plenária acaba ficando atenta a essas pessoas para ver para que lado eles vão para votar também (ENTREVISTA 7).

É normal que alguns conselheiros tenham um peso maior, por reconhecimento, por respeito, por trabalho conquistado, tanto por parte do governo quanto da sociedade civil (ENTREVISTA 8).

No que diz respeito à centralidade do governo nas capacidades de vocalização e de agenda, há duas situações diferentes que devem ser consideradas. Uma primeira está relacionada com aqueles governos cujo projeto político valoriza e estimula a participação. Nesses casos, a maior capacidade de vocalização e de agenda pode indicar uma forma de valorização dos espaços participativos por meio da apresentação de suas propostas à deliberação dos conselhos e a participação efetiva nos debates que se seguem, no intuito de convencer os conselheiros quanto à validade de seus argumentos. Por outro lado, nos casos em que o projeto político do governo não é participativo, sua maior expressão pode significar uma estratégia de manipulação ou de imposição dos temas que são de seu interesse e julga

prioritários, ou mesmo para que o conselho legitime decisões já tomadas, especialmente quando envolvem acesso a recursos.

A diferença, portanto, pode estar no tipo de projeto político do governo que ocupa o Estado e que pode indicar uma estratégia de fortalecimento ou, ao contrário, de controle sobre o conselho. Além disso, características próprias do gestor da assistência social podem também intervir, pois mesmo num governo participativo pode haver tentativas de manipulação do conselho para que sejam deliberados assuntos de interesse do gestor. A autonomia que os gestores da assistência têm na condução da política, aliada a divergências internas ao próprio governo, pode gerar relações que se diferenciam daquelas esperadas num governo participativo, como pôde vivenciar um conselheiro entrevistado que relatou que “no governo do PT, as correntes internas dentro do partido provocaram divergências no órgão gestor e a autonomia do conselho era percebida como resistência” (ENTREVISTA 1). Outro conselheiro afirma que:

o governo joga muito com a gente por causa do tempo, coloca pressão do tempo para decidir [e] alguns conselheiros governamentais usam destes argumentos jurídicos e os conselheiros acatam esta informação com medo de fazer alguma coisa que seja contrária à legislação (ENTREVISTA 9).

O que os dados mostram é que não se pode afirmar que sempre e em todos os conselhos o governo detém maior capacidade de agenda e de vocalização. O segmento governamental, que certamente tem acesso a mais e melhores informações e recursos de poder do que a maioria dos representantes da sociedade civil, pois responde pela gestão da política de assistência social, e é identificado como “público forte” por deter poder político e decisório, na maioria dos casos estudados não domina o processo deliberativo. Os dados quanto às capacidades de vocalização e de agenda mostram que a presença de representantes de “públicos fortes” nos CMAS não inibe nem restringe os representantes dos “públicos fracos” da sociedade civil quanto ao uso do seu direito à voz e à apresentação de temas ou questões ao debate. Fatores contextuais e mesmo características pessoais dos conselheiros, e que estão presentes em ambos os segmentos – governo e sociedade civil –, assim como a interação entre eles podem ser os fatores explicativos.

Os CMAS têm se consolidado, ao longo do período estudado, em espaços que possibilitam a expressão e o debate público de diferentes atores vinculados à área da assistência social e que têm apresentado capacidades variadas de vocalização e de agenda. Os representantes da sociedade civil – especialmente os representantes de organizações

prestadoras de serviços – têm utilizado esses espaços como meio de colocar ao debate público as questões que julgam relevantes. No entanto, a qualidade do processo deliberativo também depende do conteúdo da deliberação e não apenas da possibilidade de expressão e de colocar temas à agenda. Os CMAS têm, legalmente prevista, a função de deliberar sobre a política de assistência social, definindo prioridades, estratégias e recursos públicos que serão investidos na área, dentre outros aspectos considerados relevantes para a efetivação do SUAS no nível municipal. Nesse sentido, conhecer os temas que compõem a agenda dos CMAS e a forma como eles são apresentados pode esclarecer melhor se os conselhos estão exercendo, e em que medida, as funções de proposição e de controle público determinadas legalmente, o que será verificado na seção seguinte.

6.2 Proposição e controle sobre as ações públicas

O processo deliberativo se inicia com a formulação da agenda, ou seja, com a definição do que será colocado em deliberação. Como mostrado anteriormente, a capacidade de agenda varia entre os segmentos que compõem os conselhos. No entanto, mais do que colocar temas para a discussão e decisão públicas, interessa saber quais foram esses temas e aqueles que predominaram, considerando as funções propositiva e de controle público que estruturam os conselhos e os diferentes atores que deliberam. A função propositiva está relacionada à sua capacidade de apresentar propostas que venham a melhorar e/ou alterar a política de assistência social e a de controle público implica em acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações previamente definidas para a área, sejam elas de responsabilidade do poder público ou das organizações da sociedade civil, dado que a assistência social também é prestada por esse segmento, conforme reconhecido e regulado pela LOAS. Nessa Lei, também foram estabelecidas atribuições para o CNAS, reproduzidas nas leis de criação dos conselhos municipais e que podem ser diferenciadas como de dois tipos principais: a atribuição de normatizar a política, ou seja, estabelecer prioridades e diretrizes gerais e específicas, como a regulação das ações e a proposição orçamentária; e a que trata do controle da gestão. Ambas são funções relevantes e estratégicas e a questão que se coloca, portanto, é se os CMAS as cumprem igualmente ou se há variação entre elas.

No intuito de identificar o exercício dessas funções nos conselhos estudados a partir do processo deliberativo, foram verificados os temas¹⁹⁸ tratados nas reuniões e registrados nas atas. O que se constatou, e é apresentado na tabela 22, foi que no ano de 1997 houve o predomínio do tema “organização interna” em todos os conselhos, sendo que Belo Horizonte teve o menor percentual e o Rio de Janeiro, o maior. Este tema abrange desde a forma de funcionamento do conselho, suas estruturas internas, composição, até a organização das conferências municipais, uma etapa preparatória para a Conferência Nacional, que, naquele ano, foi convocada à revelia do Governo Federal que havia cancelado sua realização¹⁹⁹. Uma vez que os conselhos tinham, àquela época, pouco tempo de existência e por serem inovações institucionais sem similaridade na estrutura do Estado brasileiro, a prevalência de discussões sobre sua organização e funcionamento parece justificável.

Ao ser verificado o segundo tema mais frequente e desagregados os dados por municípios, pode-se identificar que em Belo Horizonte foram as questões gerais de assistência social, em Goiânia foram questões de normatização e planejamento, em Porto Alegre e Recife prevaleceram convites/avisos e no Rio de Janeiro foram temas sobre fundo e financiamento. Importante destacar que, no momento dos convites e avisos, a palavra está livre aos conselheiros e, muitas vezes, é quando eles e/ou atores externos apresentam demandas, denúncias ou mesmo se expressam sobre questões não previstas na pauta e que consideram importantes, seja de âmbito mais geral ou mais específico da assistência social, podendo, inclusive, sugerir temas para a pauta do conselho.

Ao serem observados os temas mais tratados pelos CMAS em 2006, novamente a organização interna prevalece em todos, ainda que, na média, esse tema tenha reduzido, sendo que em Goiânia foi encontrado o maior percentual e no Rio de Janeiro, o menor. Naquele ano, uma possível explicação para o predomínio desse tema nos CMAS pode ser as mudanças instituídas pela NOB/SUAS e que em certo grau também atingiram os conselhos, atribuindo-

¹⁹⁸ Os temas foram agrupados conforme categorização testada em pesquisas anteriores realizadas pelo Prodep/UFMG e, resumidamente, são: proposição sobre a política – deliberação sobre a política, deliberação sobre o fundo; controle da política – deliberação sobre questões gerais da política, a gestão dos serviços, a gestão de especialidades, a gestão do atendimento, a coordenação entre os níveis de governo; outras deliberações – organização interna, avisos, informes, violência, problemas públicos não relacionados à política pública. As categorias utilizadas para a classificação dos temas estão mais bem explicadas no Apêndice B.

¹⁹⁹ As Conferências Nacionais foram previstas, na LOAS, para acontecer a cada 2 anos. No entanto, em 1997 foi editada uma medida provisória do Governo Federal cancelando a Conferência daquele ano. Houve, então, uma intensa mobilização nacional para que ela fosse realizada mesmo sem o apoio do governo e, assim, ela foi convocada pelos membros da sociedade civil do CNAS e precedida de conferências municipais e estaduais. Atas dos conselhos de Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre daquele ano registram a reação e a mobilização dos conselhos para a realização da conferência nos municípios.

lhes novas funções e, com isso, induziram alterações internas. Também, ao serem verificados os temas que ficaram na segunda posição, observa-se que predominaram o controle do fundo e financiamento e fiscalização em Belo Horizonte, o controle normatização e planejamento em Goiânia, o controle do fundo e financiamento em Porto Alegre e controle fiscalização no Rio de Janeiro.

Tabela 22 – Temas deliberados nos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Temas	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	230	620	426	684	440	3609	143	308	189	507	1428	5728
Controle da Política	5,22	0,65	0,00	0,15	7,27	1,05	0,70	0,00	2,12	0,20	3,43	0,77
Controle do Fundo e Financiamento da AS	8,26	11,13	10,80	14,91	3,86	16,93	6,99	19,81	11,64	11,64	7,98	15,75
Controle Fiscalização	0,00	6,61	1,88	14,91	0,45	5,85	1,40	2,27	0,00	14,40	0,84	7,58
Controle Normatização e Planejamento	3,48	18,87	26,06	14,47	10,23	28,21	0,70	6,82	7,94	10,85	12,61	22,87
Coordenação entre os níveis da AS	7,39	1,61	1,64	0,00	2,27	0,17	0,00	2,60	0,00	0,39	2,38	0,45
Convites / avisos	8,70	4,68	2,58	5,26	10,45	0,83	11,89	7,14	0,00	11,05	6,58	3,02
Expressão	0,00	0,65	0,00	0,00	0,00	0,00	1,40	0,00	0,00	0,00	0,14	0,07
Gestão Atendimento	6,96	6,94	0,23	2,49	0,23	1,03	0,70	0,65	1,59	9,47	1,54	2,57
Gestão Especialidades	0,00	6,61	2,35	1,46	3,86	0,11	0,00	4,55	0,53	7,89	1,96	1,90
Gestão Serviços	7,83	1,13	3,99	3,07	3,18	0,00	9,09	9,42	0,00	6,11	4,34	1,54
Interação entre conselhos	4,78	1,77	2,11	2,34	2,50	1,86	2,10	0,65	0,00	0,99	2,38	1,76
Organização Interna	34,35	34,84	42,49	31,73	44,77	35,58	57,34	32,14	61,38	17,55	45,87	33,26
Outros	2,61	0,00	0,70	1,90	1,36	1,25	2,80	2,27	2,12	2,56	1,61	1,36
Questões Gerais da AS	10,00	0,97	3,05	2,49	3,86	1,75	2,10	4,87	9,52	2,17	5,18	1,96
Registro de Instituições da AS	0,43	3,39	2,11	4,82	0,91	5,38	2,80	6,82	3,17	4,73	1,68	5,12
Relação com OP	0,00	0,00	0,00	0,00	4,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,47	0,00
Violência e AS	0,00	0,16	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
Total	100,00											

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A tabela 23 apresenta os dados agregados por temas afins entre si – tipos de controle, convites/avisos/outros, coordenação/interação, gestão/questões de assistência social – para os anos de 1997 e 2006. Pode-se observar um significativo crescimento dos temas relacionados à função de controle não só na média, mas também em todos os conselhos estudados, a ponto de ultrapassar o tema da organização interna em 2006, na maioria dos CMAS, sendo que a única exceção é o de Recife.

Tabela 23 – Grupos de temas por cidades – 1997 / 2006 (%)

Grupos de temas	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	230	620	426	684	440	3609	143	308	189	507	1428	5728
Controle	17,0	37,3	38,7	44,4	21,8	52,0	9,8	28,9	21,7	37,1	24,9	48,1
Convites/avisos/outros	11,3	5,5	3,3	7,2	16,6	2,1	16,1	9,4	2,1	13,6	9,8	4,4
Coordenação/interação	12,2	3,4	3,8	2,3	4,8	2,0	2,1	3,2	0,0	1,4	4,8	2,1
Gestão/questões de AS	24,8	15,6	9,6	9,5	11,1	2,9	11,9	19,5	11,6	25,6	13,0	7,0
Organização interna	34,3	34,8	42,5	31,7	44,8	35,6	57,3	32,1	61,4	17,6	45,9	33,1
Registro de instituições	0,4	3,4	2,1	4,8	0,9	5,4	2,8	6,8	3,2	4,7	1,7	5,3
Total	100,0											

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A constatação de que os CMAS mudaram o padrão dos temas predominantes nas suas deliberações pode ser um indício de que eles estão transitando da discussão de temas menos substantivos (ou “fracos”), que dizem respeito a assuntos internos, em direção a temas mais substantivos (ou “fortes”), que tratam de assuntos públicos, como classificam Perissinotto e Fuks (2007) e, nesse sentido, estariam aumentando a segunda condição de publicidade – a discussão de temas públicos. Pode também indicar maior maturidade institucional, o que significa que algumas arestas relacionadas à sua estruturação e funcionamento já podem ter sido aparadas, assim como também maior maturidade no próprio campo da política de assistência social, exigindo dos CMAS uma atuação mais voltada para seu controle.

O controle sobre as ações públicas é um elemento constitutivo da democracia deliberativa e também uma atribuição prevista na ordenação jurídica dos conselhos, que coloca em destaque a sua natureza deliberativa e a sua função de controle sobre as respectivas políticas. Em um dos primeiros estudos sobre os conselhos de saúde no Brasil, Carvalho

(1995) já intuía que esses conselhos pareciam exercer maior controle sobre as ações do Estado do que efetivamente influíam na sua atuação, ou seja, eles teriam menor capacidade de deliberação sobre a política, de interferir diretamente na sua formulação, de propor rumos ou alteração deles, e maior capacidade de controle, de fiscalização das políticas, opinião compartilhada por Tatagiba (2002). Os dados encontrados de alguma forma corroboram esses estudos anteriores, pois os CMAS estudados exercem, em maior intensidade, a função de controle do que a de proposição sobre a política de assistência social.

Também a maioria dos conselheiros entrevistados tem a percepção da prevalência da função de controle, ainda que tenham restrições à sua própria capacidade de controlar todas as ações de assistência social desenvolvidas no município, como mostram suas afirmações, compiladas a seguir. Apenas um dos entrevistados questiona essa capacidade do conselho, por entender que “o conselho é homologador e não controlador” (ENTREVISTA 3), o que significa que ele referenda decisões já tomadas pelo gestor.

O conselho controla mais, mas a gente também faz proposições (ENTREVISTA 5).

Eu acho que a tendência do conselho é mais pelo controle social, muito embora este controle fique prejudicado pela dificuldade que o gestor tem para a prestação de contas (ENTREVISTA 7).

Propositivo não é não, pouquíssimas vezes a gente conseguiu fazer uma mobilização para propor algo, ocorreu uma única vez e não foi acatado. É mais controlador, mesmo (ENTREVISTA 9).

Uma possível explicação para o predomínio da função de controle pode estar no próprio processo de institucionalização dos CMAS, que tem valorizado muito essa função, inclusive utilizando o termo “controle social” como um sinônimo do próprio conselho. Além disso, desde as primeiras experiências na área da saúde, já se observava a determinação dos conselheiros no sentido de exigir dos gestores mais transparência no uso dos recursos públicos e nos critérios que determinavam a tomada de decisão e mais eficácia na prestação dos serviços (SADER, 1988; GOHN, 2000). No caso da assistência social, soma-se a esses aspectos a mudança de paradigma proposta com a institucionalização da própria política, que passou a exigir permanente acompanhamento do cumprimento das novas determinações legais e dos parâmetros para a prestação de serviços pelo poder público e pelas organizações privadas de assistência social.

Por outro lado, ao serem desagregados os tipos de controle utilizados na categorização dos temas, como mostra a tabela 24, a seguir, pode-se observar que fundo e financiamento e

normatização e planejamento predominam na maioria dos conselhos, nos dois anos estudados, sendo que em Goiânia eles têm equivalência à fiscalização e no Rio de Janeiro esse tema prevalece sobre os dois primeiros em 2006. Chama atenção o crescimento no controle sobre o fundo e o financiamento e sobre a normatização e planejamento na maioria dos CMAS, indicando que os conselhos estudados têm controlado aspectos substantivos da política, em detrimento da sua função de fiscalização das ações²⁰⁰.

Tabela 24 – Tipos de controle por CMAS – 1997 / 2006 (%)

Tipos de controle	Cidades									
	BH		GYN		POA		Recife		Rio	
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
Da Política	5,2	0,6	0,0	0,1	7,3	1,1	0,7	0,0	2,1	0,2
Do Fundo e Financiamento	8,3	11,1	10,8	14,9	3,9	16,9	7,0	19,8	11,6	11,6
Fiscalização	0,0	6,6	1,9	14,9	0,5	5,8	1,4	2,3	0,0	14,4
Normatização e Planejamento	3,5	18,9	26,1	14,5	10,2	28,2	0,7	6,8	7,9	10,8

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.
Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Ainda com relação ao predomínio da função de controle sobre a função propositiva, há um aspecto que não pode ser ignorado e que foi evidenciado em dois *surveys*, um deles realizado com conselheiros de CMAS de Minas Gerais e o outro com conselheiros de saúde, assistência social e criança e adolescente do Nordeste (AVRITZER, 2007; AVRITZER et al, 2008). Aqueles conselheiros manifestaram sua dificuldade em exercer uma intervenção mais propositiva, especialmente no que se refere aos aspectos normativos e financeiros da política, em decorrência do pouco ou nenhum conhecimento sobre esses temas. As câmaras técnicas, na estrutura dos conselhos, assim como a presença de assessores e colaboradores, seriam as estratégias que poderiam produzir alterações nesta situação. No entanto, parecem insuficientes, pois a leitura das atas permite identificar demandas recorrentes por processos de capacitação dos conselheiros, no intuito de que sejam criadas condições para a redução da assimetria informacional entre os diversos segmentos que têm assento nos conselhos, como pode ser verificado na fala de um dos conselheiros de Belo Horizonte, ao declarar que:

²⁰⁰ Essa pouca atuação como fiscal já havia sido identificada pelo Tribunal de Contas da União, conforme relatado no capítulo 3, que demandou ao CNAS maior preparo dos seus conselheiros e dos conselhos estaduais e municipais para o exercício desta fiscalização.

Toda vez que há votação de previsão orçamentária e prestação de contas os conselheiros tem dificuldade, então é sempre uma demanda de que se tenha mais capacitação para que os conselheiros estejam mais capacitados para entender e votar (ATAS CMAS / BELO HORIZONTE P42:ATACMAS 02.08.2006).

Ainda que estejam sendo empreendidas diversas ações educativas voltadas para suprir essa demanda - como cursos promovidos pelos órgãos gestores dos governos federal, estaduais e municipais, pelo Tribunal de Contas da União, Ministério Público federal e estaduais, Universidades, dentre outros - , ainda há pouca intervenção dos conselheiros na proposição ou na alteração da política e do orçamento para a assistência social, mesmo com a NOB condicionando o repasse de recursos financeiros do governo federal aos governos municipais à aprovação tanto de planos de gestão da política (aí incluída a proposta orçamentária) quanto de prestações de conta (das ações desenvolvidas e dos recursos utilizados – Relatórios de Gestão). Como esses temas são tratados obrigatoriamente nos conselhos, há o risco de que se esteja apenas cumprindo as formalidades de aprovação desses documentos.

Numa outra perspectiva, pode-se supor que as diferentes origens dos conselheiros, com a possível distribuição desigual de recursos (econômicos, sociais, cognitivos, simbólicos), poderiam influenciar no processo deliberativo, especificamente nos temas que colocariam ao debate e à decisão. Nesse sentido, procurou-se verificar quais os temas que predominaram na expressão dos diferentes segmentos. O quadro 8, a seguir, apresenta dados bastante significativos. Em Belo Horizonte, nota-se uma sensível mudança nos anos estudados: a organização interna, que predominava no primeiro ano em quase todos os segmentos, é substituída por outros temas no ano de 2006 para alguns segmentos, mas continua tema dominante para governo e sociedade civil. Nos dois anos, são os atores externos os que levam os temas mais variados à agenda do CMAS.

Em Goiânia, o tema da organização interna predomina dentre os segmentos e nos dois anos estudados. Neste CMAS, observa-se que as Comissões são as que apresentam temas diferenciados, mas são os atores externos os que trazem a maior variedade de temas à agenda do conselho. No CMAS de Porto Alegre, a organização interna predomina como o tema mais apresentado pelos segmentos em 1997, sendo que a sociedade civil também se destaca pela apresentação de questões relacionadas à normatização das ações e seu planejamento. Esse tema, por sinal, assume a posição dominante para a maioria dos segmentos em 2006.

A organização interna do CMAS de Recife foi o tema que mais se destacou na expressão de todos os segmentos do conselho no ano de 1997, caso único dentre os conselhos estudados. Esse tema ainda prevaleceu para os atores do governo e da sociedade civil em 2006, mas com a presença das Comissões e de atores externos contribuindo para a diversificação das temáticas deliberadas pelo conselho. No CMAS do Rio de Janeiro, a organização interna é o tema predominante de todos os segmentos que compõem o conselho nos anos dois anos estudados, situação única dentre os conselhos que foram objetos deste estudo. Foram os atores externos que introduziram temas diferenciados para a deliberação do conselho, podendo-se observar a diversificação que ocorreu de um ano para o outro.

Quadro 8 – Temas predominantes nos CMAS – 1997 / 2006

Segmentos	Belo Horizonte		Goiânia		Porto Alegre		Recife		Rio de Janeiro	
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
Ator externo	Interação entre conselhos, questões de AS	Controle do fundo e financiamento, controle normatização e planejamento, controle fiscalização	Organização interna, Controle do fundo e financiamento, Controle normatização e planejamento	Controle normatização e planejamento, Controle Fiscalização	Controle normatização e planejamento	Organização interna, Controle normatização e planejamento	Organização interna	Organização interna, Controle do fundo e financiamento, Gestão de Especialidades, Gestão de Serviços, Questões gerais de AS	Controle do fundo e financiamento	Controle do fundo e financiamento, Controle normatização e planejamento, Gestão de Especialidades, Gestão de Serviços, Gestão de Atendimento
Governo	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna
Segmento NI	Organização interna	Controle do fundo e financiamento	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Controle normatização e planejamento	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna
Sociedade civil	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna, Controle normatização e planejamento	Controle normatização e planejamento	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna
Comissão	Organização interna	Registro de instituições de AS	Controle normatização e planejamento	Controle Fiscalização	Organização interna	Controle normatização e planejamento, Controle do fundo e financiamento,	Organização interna	Controle normatização e planejamento, Registro de instituições de AS	Organização interna	-
Plenário	Controle da política	Controle do fundo e financiamento, Registro de instituições de AS	Organização interna	Organização interna	Organização interna	-	Organização interna	Organização interna	Organização interna	Organização interna
Mesa Diretora	-	-	-	-	Organização interna	-	-	-	Organização interna	Organização interna

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Esse quadro mostra que houve uma alteração significativa no padrão temático dos segmentos nos conselhos de Belo Horizonte e Porto Alegre e certa continuidade nos demais conselhos. A predominância temática que perpassa os diferentes segmentos evidencia que possíveis desigualdades relacionadas às origens dos conselheiros e à posição que ocupam no conselho não exercem influência quanto ao tipo de temas que apresentam à deliberação. A distribuição dos temas por segmentos também evidencia o papel relevante dos atores externos, que apresentam maior variedade de temas à agenda do conselho e, nesse caso, é importante lembrar que dentre esses atores predominam membros do governo, o que indica que esse segmento detém importante capacidade de agenda, não só na quantidade dos temas, mas também na sua diversidade. Por outro lado, as comissões também parecem ter um papel relevante, pois na maioria dos conselhos estudados elas apresentam temas mais diversificados à deliberação.

6.3 As formas de expressão nos CMAS

Identificados os temas que têm ocupado as deliberações dos CMAS, buscou-se verificar como os diferentes segmentos os apresentam aos conselhos. Uma primeira forma está prevista nos instrumentos que regulam o seu funcionamento e diz respeito à constituição de uma pauta com os temas que devem ser apreciados nas reuniões e que são propostos e aprovados pelos membros com antecedência. A outra forma é o surgimento de temas espontaneamente, sejam oriundos dos membros do conselho ou de atores externos, e que foram categorizados como demandas ou denúncias²⁰¹.

Essas formas de apresentação de temas interpelam diretamente o poder público quanto à aspectos específicos da política de assistência social, que pode decorrer da não ação, da insuficiência e/ou inadequação do que já está em execução, da insatisfação com diferentes aspectos da ação, entre tantas outras possibilidades. Esse tipo de interpelação a ser exercido pelos conselhos, mas também pela sociedade em geral, está diretamente relacionado à capacidade de controle da sociedade sobre o Estado e suas ações, como retrata um dos conselheiros entrevistados, que afirma que “quando a gente vê alguma falha, a gente faz a

²⁰¹ As demandas são caracterizadas como solicitações ou pedidos ao conselho que não necessariamente se traduzem em propostas concretas a serem apreciadas e votadas pelo conselho. As denúncias relatam problemas na política pública, como o mau funcionamento de serviços, tendo um forte componente de controle social e fiscalização.

denúncia” (ENTREVISTA 5). A seguir estão transcritos exemplos de demandas e de denúncias retirados de atas analisadas.

Demandas:

A conselheira [...] solicitou que a Secretaria apresentasse aqui no Conselho o que realmente foi implantado das deliberações das duas últimas Conferências. Solicitou também que a Secretaria possa buscar soluções para as deficiências e precariedades do NAF da Região Norte para melhorar suas condições de atendimento (ATAS CMAS / BELO HORIZONTE, P43: ATACMAS.08.11.2006).

A Sra. [...] solicitou ao conselheiro [...] que informasse aos presentes sobre o andamento da questão do não pagamento da FIA às entidades conveniadas (ATAS CMAS / RIO DE JANEIRO, P 7: ATA DA 70ª ASSEMB).

O Sr. [...], representando a Comissão Permanente de Monitoramento da Política de Atendimento à População de Rua no Rio de Janeiro , vem solicitar a presença de ao menos um representante da Comissão de Política de Assistência do CMAS em suas reuniões, bem como da CPS e representantes do poder público municipal e estadual (ATAS CMAS / RIO DE JANEIRO, P 8: ATA DA 71ª ASSEMB).

Denúncias:

Dando seqüência, a conselheira [...] mencionou que a SED-C - Secretaria Extraordinária Deficiente-Cidadão - teve a informação que a instituição [...] estaria executando apenas o atendimento de reabilitação e que o acompanhamento social não estaria sendo realizado (ATA CMAS / RIO DE JANEIRO, P40: ATA DA 103ª – JUNHO DE 2006).

Eu quero fazer um registro antes de nós encerrarmos. Nós discutimos a questão das doações aqui, fizemos os critérios, mas eu quero reforçar o que eu disse no início. Foi trazida uma idéia por um grupo de pessoas e foi pega essa idéia para usar para outra coisa, isso não dá para aceitar, porque eles trouxeram a idéia de fazer o Dia da Solidariedade em prol de uma Entidade, aí acharam a idéia boa daí amarraram porque não pode dar mais para a Entidade que ia ser beneficiada. Isso não está certo! (ATA CMAS / PORTO ALEGRE, P54: ATA 011-06).

Pelo que se sabe a [instituição] não atende 40 pessoas, recebe por, mas não atende (ATAS CMAS / PORTO ALEGRE, P74: ATA 030-06).

As poucas demandas apresentadas aos conselhos no ano de 1997 foram, majoritariamente, feitas pela sociedade civil, como mostra a Tabela 25 sendo que, em alguns conselhos, se elas houveram, não foram registradas em ata. O CMAS de Recife, diferentemente dos demais conselhos, recebeu demandas oriundas do governo e de atores externos. Em 2006, novamente a sociedade civil predomina na apresentação de demandas,

mas acompanhada de perto pelo governo e por atores externos. Observados os CMAS individualmente, verifica-se a existência de poucas demandas em Goiânia e em Recife e um número bem mais significativo em Porto Alegre, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, talvez refletindo a dinâmica de mobilização social existente nessas cidades.

Ainda que se possa identificar o crescimento de demandas dirigidas a alguns dos CMAS no período estudado, de modo geral o número é muito reduzido, principalmente se forem considerados o volume e a intensidade dos problemas que esta área de política deve dar respostas. Esse fato poderia indicar que os governos têm conseguido atender satisfatoriamente as necessidades dos segmentos sociais mais fragilizados, o que não geraria demandas. Na verdade, o mais provável é que signifique que os conselhos não têm sido identificados como espaços propícios ao acolhimento das solicitações daqueles que, de alguma forma, relacionam-se com a política de assistência social, o que pode decorrer da cultura clientelista²⁰² que tem marcado essa área, que se sustenta no atendimento direto, pelos governantes, dos problemas individuais, como meio de manter vínculos de subserviência e favor. Também pode ser decorrente da não introjeção, pela população, do seu direito constitucional à assistência social, o que reforçaria uma cultura ainda muito presente na sociedade brasileira de que os problemas dos indivíduos relacionados à sua condição de fragilidade social são de sua própria responsabilidade, cabendo a ele resolvê-los. Por parte dos governos, a não apresentação de demandas ao CMAS pode indicar que questões relevantes para a política estão sendo deliberadas em outros espaços, provavelmente no interior da própria administração.

²⁰² O clientelismo tem sido identificado como uma marca nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, especialmente no âmbito da assistência social (FALEIROS apud RAICHELIS, 1998)..

Tabela 25 – Demandas por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmento	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	1	35	0	2	1	19	4	3	3	27	9	86
Ator externo	0,0	25,7	0,0	100,0	0,0	0,0	25,0	66,7	0,0	33,3	11,1	25,6
Governo	0,0	40,0	0,0	0,0	0,0	15,8	25,0	0,0	0,0	18,5	11,1	25,6
Segmento NI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociedade civil	100,0	31,4	0,0	0,0	100,0	84,2	50,0	33,3	100,0	37,0	77,8	44,2
Comissão	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
Plenário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	1,2
Mesa Diretora	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	0,0	2,3
Total	100,0	100,0	0,0	100,0								

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Quanto às denúncias, de modo geral, verifica-se um número ainda menor que as demandas, como mostra a tabela a seguir. Elas crescem no período (a exceção é Recife), com destaque para Belo Horizonte e Goiânia. No ano de 1997, ainda que muito poucas denúncias tenham sido apresentadas aos CMAS (em Porto Alegre não há registro delas), coube principalmente à sociedade civil fazê-las. No CMAS de Belo Horizonte, as denúncias foram apresentadas pelos representantes do governo e por comissão, em Recife e no Rio de Janeiro, pelos representantes da sociedade civil e em Goiânia não foi possível identificar o segmento. No ano de 2006, de modo geral, coube à sociedade civil apresentar mais denúncias aos CMAS, sendo que em Recife não foi identificada nenhuma. A explicação para o número reduzido de denúncias pode ser a mesma para as poucas demandas: a persistência de uma cultura clientelista nas relações entre a sociedade e o Estado quando se trata dessa área de política e o desconhecimento da população, em geral, do seu direito à assistência social e da responsabilidade estatal em supri-lo.

Tabela 26 – Denúncias por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmento	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	2	13	1	14	0	9	4	0	1	4	8	40
Ator externo	0,0	53,8	0,0	14,3	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0	25,0	12,5	25,0
Governo	50,0	15,4	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	12,5	12,5
Segmento NI	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0
Sociedade civil	0,0	15,4	0,0	21,4	0,0	100,0	50,0	0,0	100,0	25,0	37,5	37,5
Comissão	50,0	15,4	0,0	21,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	12,5
Plenário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mesa Diretora	0,0	0,0	0,0	35,7	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0	0,0	12,5	12,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0

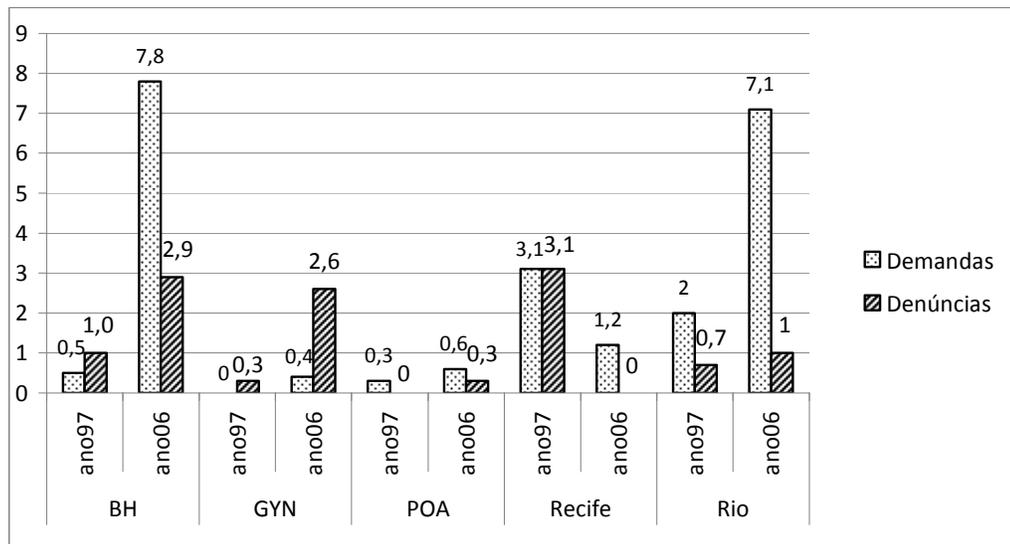
Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Se observadas as demandas e as denúncias de modo comparado, nos anos estudados, verifica-se que em Belo Horizonte as demandas e denúncias cresceram, mas muito mais as primeiras; em Goiânia o crescimento só foi significativo nas denúncias; em Porto Alegre e no Rio de Janeiro, ao contrário, o crescimento relevante foi nas demandas. Recife, contrariamente aos demais, teve a redução de ambas. Também é possível identificar que o único CMAS que manteve a predominância de um dos segmentos na apresentação de demandas e denúncias, no caso a sociedade civil, foi Porto Alegre, sendo que nos demais conselhos houve variação.

Ainda que tenha havido crescimento nesses dois tipos de manifestações, ao ser comparado o número de atos de fala em geral, apresentados na Tabela 17 (capacidade de vocalização), com aqueles que tomaram a forma de denúncias e demandas, vê-se que esses são muito pouco expressivos, como mostra a Figura 2, a seguir.

Figura 2 – Percentual de demandas e denúncias em relação ao número de falas por conselhos – 1997 / 2006 (%)



Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.
 Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A constatação da pouca ocorrência de demandas e denúncias não diminui a importância desses espaços para a deliberação pública sobre a política de assistência social. Neles, os diferentes segmentos têm podido expressar-se livremente e colocar temas à deliberação pública, emitindo opiniões e justificações, aspectos caros à teoria deliberativa. O que se pode inferir é que a maior parte dos atos de fala dos participantes das reuniões dos conselhos está relacionada à apresentação de temas e suas opiniões e/ou argumentação relacionados às pautas previstas para as reuniões e não à expressão de demandas e/ou denúncias. Os CMAS, portanto, têm propiciado a apresentação de razões de forma variada, inclusive quanto aos estilos discursivos, confirmando que não há condições pré-definidas para a sua aceitação. No entanto, a maioria das deliberações tem ocorrido a partir de questões previamente acordadas entre seus membros, com pouca expressão de questões que interpelem o poder público quanto à sua responsabilidade em assegurar os direitos socioassistenciais.

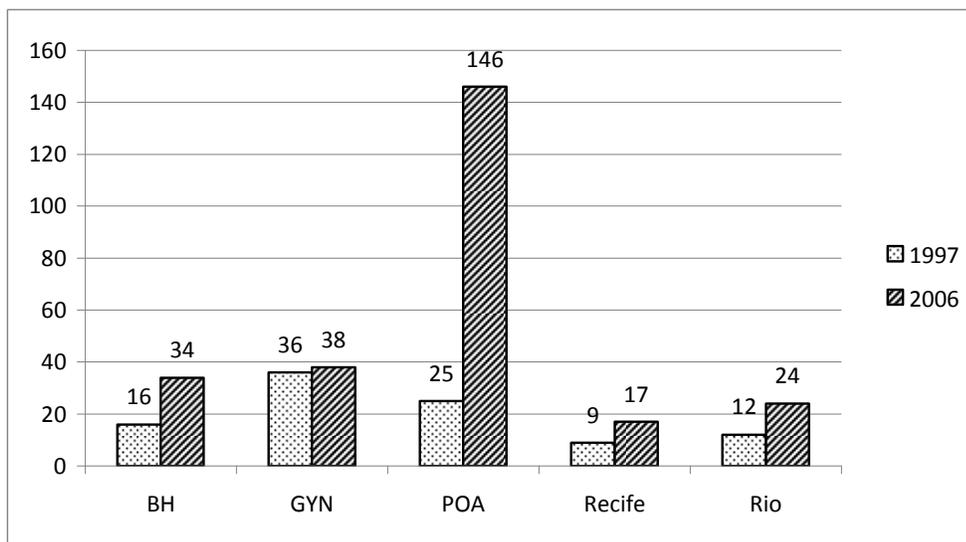
Outro aspecto destacado pela teoria é que o processo deliberativo deve permitir a troca e o confronto de razões e argumentos, que pode levar ao seu reforço ou à sua revisão, o que resultaria na alteração das preferências dos indivíduos, inclusive com a possibilidade de que se produzam decisões voltadas para o bem comum. Nesse sentido, a existência do debate²⁰³ e,

²⁰³ Considerou-se como debate a existência de manifestações seguidas (de duas ou mais pessoas, após uma primeira introduzir o tema) quanto a um mesmo assunto.

no seu interior, da contestação²⁰⁴ indica que os atores não somente são capazes de vocalizarem temas, mas também de conectá-los por meio de uma ação dialógica, como demonstra Almeida (2007; 2008) nos seus estudos sobre conselhos. Essa troca de razões pode ser de natureza contestatória, como mostra o depoimento de um dos conselheiros entrevistados, quando afirma que “existe certa divergência entre o pensamento do usuário e do governo e aí os debates são acirrados” (ENTREVISTA 5), mas também pode ser no sentido de ampliar e aprofundar aspectos em que há mais afinidade de opiniões.

No que se refere especificamente aos conselhos de assistência social, havia a aposta de que eles se tornassem arenas de negociação acerca de ações e prioridades para a política de assistência social e, concomitantemente, propiciassem a qualificação dos diferentes segmentos envolvidos na política para o exercício de uma gestão democrática e participativa (SPOSATI, 1994). A qualidade deliberativa dos conselhos, portanto, também depende da existência de debates que possibilitem trocas argumentativas e mudanças de preferências. A figura a seguir mostra a variação da ocorrência dos debates nos CMAS nos anos estudados, com alguma estabilidade em Goiânia, um bom crescimento em Belo Horizonte, Recife e Rio de Janeiro, e um aumento expressivo em Porto Alegre.

Figura 3 – Número de debates por ano nos CMAS – 1997 / 2006



Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro
 Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a..

²⁰⁴ Contestação entendida como a oposição explícita de um ator acerca da fala de outro.

Os dados sobre a participação dos segmentos nos debates para o ano de 1997 (Tabela 27) apresentam, na média, certo equilíbrio na participação dos representantes do governo e da sociedade civil nos debates. No entanto, ao serem observados os CMAS individualmente, chama atenção a participação dos atores externos em Belo Horizonte e a maior expressão da sociedade civil em Recife e no Rio de Janeiro, com percentuais em torno de 50% maiores que os do governo. Os dados para o ano de 2006 mostram que houve mudanças na participação dos segmentos nos debates, sendo que, na média, a sociedade civil quase que dobrou sua participação. Em Belo Horizonte, há maior participação da sociedade civil em detrimento dos representantes do governo; em Goiânia, aumenta a participação de atores externos, também em detrimento do governo; em Recife a maior participação passa a ser do governo; e no Rio de Janeiro há maior participação de atores externos.

Nos casos em que há a ampliação da participação da sociedade civil nos debates, pode ser em decorrência da sua apropriação gradativa tanto do próprio espaço do conselho como arena legítima de expressão de seus interesses e opiniões quanto da apropriação dos temas que nele são tratados, uma vez que a regulação da assistência social tem sido acompanhada de intensas e extensas discussões públicas, propiciadas por governos, ONGs, universidades, e que tratam da sua organização e funcionamento a partir da Constituição de 1988. Já o predomínio do governo e dos atores externos nos debates, especialmente quando estes são oriundos do próprio governo, pode indicar que esses segmentos, que detêm mais informações e recursos de poder, inibem a participação dos demais segmentos, como foi possível de ser observado em reuniões de alguns dos conselhos. Nesses casos, a assimetria informacional e de outros recursos de poder conta desfavoravelmente contra a maior parte dos representantes da sociedade civil, mas especialmente contra os representantes de usuários, que não conseguem formatar argumentos que se contraponham, no decorrer do debate, aos dos demais participantes.

Tabela 27 – Participação dos segmentos nos debates – 1997 / 2006 (%)

Segmentos	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	100	392	305	375	220	2829	55	122	64	186	744	3904
Ator externo	26,0	22,7	3,9	29,3	10,9	4,9	3,6	17,2	1,6	32,6	8,7	10,9
Governo	30,0	29,8	39,3	27,2	23,2	20,8	23,6	32,0	25,0	25,4	30,9	23,0
Sociedade civil	25,0	33,0	31,6	25,9	26,0	73,4	50,9	30,3	57,8	30,2	32,7	61,4
Segmento NI	16,0	0,5	5,2	1,6	15,0	0,8	9,1	4,1	10,9	1,0	10,3	1,0
Comissão	0,0	2,0	3,9	2,4	3,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,5
Plenário	1,0	0,8	1,0	0,0	6,3	0,0	0,0	0,0	3,1	1,5	2,7	0,1
Diretoria executiva	2,0	11,2	15,1	13,6	15,0	0,0	12,8	16,4	1,6	9,3	12,0	3,0
Total	100,0											

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Os debates registrados nas atas estudadas ocorrem, muitas vezes, por pequenas divergências quanto a uma mesma posição relacionada ao tema em questão. No entanto, há situações em que as ideias e opiniões são muito divergentes e até opostas entre si, gerando debates (às vezes acalorados) que evidenciam as diferenças entre razões e interesses, manifestas na contestação da fala de outros, como nos exemplos a seguir.

Contestando-o, a conselheira [...] lembrou-lhe que o concurso da Saúde feito pelo município é ainda válido, poderia ser usado para dar agilidade a essa situação da assistência (ATAS CMAS / GOIÂNIA, P95: GOIANIA 04 – ABRIL DE 2006).

[a conselheira] contestou essa sugestão porque na sua visão, muitas crianças vão pela comida e não pelas atividades; está se repetindo no CRAS o que ocorria no CEMAS - duas semanas cozinham com lenha por falta de gás (para ilustrar) (ATAS CMAS / GOIÂNIA, P95: GOIANIA 04 – ABRIL DE 2006).

A conselheira [...] disse que entende a fala da conselheira [...], mas não concorda com ela, uma vez que falar que o recurso é insuficiente é diferente de falar que não existe recurso e que o Conselho tem muita responsabilidade sobre a situação, pois no final do ano passado foi aprovada pelo mesmo a previsão orçamentária para o ano vigente (ATAS CMAS / BELO HORIZONTE, P47: ATACMAS.12.07.2006).

A contestação é importante por expressar ideias e opiniões construídas em arenas discursivas paralelas aos espaços de deliberação e que neles são tornadas públicas (FRASER apud DRYZEK, 2000). Além disso, como lembra Dryzek (2000), a contestação pode induzir à

reflexão e produção de grupos não conformistas. No entanto, ele considera que a mera existência de contestação não indica democracia, pois ela pode ser controlada por especialistas e demagogos, sendo democrática se estender-se a uma ampla variedade de atores sob condições não constrangedoras. No caso dos CMAS, a tabela 27 permite verificar que as atas registram muito pouca contestação em todos os conselhos estudados. Ela cresce em Belo Horizonte e Porto Alegre ao longo do período, mas, ainda assim, é pouco expressiva se considerado o total das falas analisadas.

Tabela 28 – Contestação por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmento	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	2	14	5	5	8	33	2	1	3	1	20	54
Ator externo	0,0	0,0	0,0	80,0	0	3,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	9,3
Governo	100,0	57,1	60,0	0,0	50,0	9,1	50,0	0,0	0,0	0	50,0	20,4
Segmento NI	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0	5,0	0,0
Sociedade Civil	0,0	42,9	40,0	0,0	25,0	81,8	50,0	100,0	100,0	100	40,0	64,8
Comissão	0,0	0,0	0,0	0,0	0	6,1	0,0	0,0	0,0	0	0,0	3,7
Plenário	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Mesa Diretora	0,0	0,0	0,0	20,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0	5,0	1,9
Total	100,0	100	100,0	100,0								

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A forma de registro das reuniões pode ser insuficiente para que se evidenciem formas sutis de contestação, como a ironia no discurso, ou comentários feitos sem o uso formal da palavra. No entanto, a pouca capacidade de contestação é um dado significativo, pois pode ser a evidência da fragilidade dos segmentos da sociedade civil na produção de contrapúblicos subalternos (FRASER, 2005), formados na esfera pública, que sustentem a sua participação nos conselhos. Por outro lado, o fato de muitos dos prestadores de serviços dependerem de recursos públicos para a realização de suas atividades também pode ser um fator que inibe a contestação.

Pressupõe-se que as trocas argumentativas que ocorrem nos debates podem ser propícias à contestação e, assim, procurou-se verificar o percentual desse tipo de fala contido nos debates que aconteceram nos CMAS nos anos estudados. Na tabela a seguir, pode-se observar que a contestação no decorrer dos debates cresce no Rio de Janeiro (onde inexistia) e

muito significativamente em Belo Horizonte, permanecendo no mesmo patamar em Goiânia e decrescendo em Porto Alegre e Recife. Os percentuais de contestação presentes nos debates realizados nos CMAS estudados mostram que o grau de discordância entre os membros dos conselhos é bem reduzido, especialmente em Recife e no Rio de Janeiro, em 2006. Também indicam que a contestação não tem, necessariamente, gerado ou integrado os debates, em que mais de duas pessoas deliberam seguidamente um mesmo assunto.

Tabela 29 – Contestação presente nos debates dos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Contestação nos debates	Cidades				
	BH	GYN	POA	Recife	Rio
1997	12,5	13,9	32,0	22,2	0,0
2006	32,4	13,2	22,6	5,9	4,2

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A pouca contestação e discordância encontrada pode ser explicada pela existência de um discurso hegemônico no interior dessas instituições que, na visão de Urbinati (2003), tenderia a comprometer o elemento democrático da deliberação, pois excluiria outras perspectivas. No caso específico da assistência social, o predomínio desse discurso pode decorrer do contexto atual da área, em que houve uma mudança paradigmática muito significativa e que tem orientado todo o processo de normatização e as práticas dos atores, o que pode estar produzindo mais consenso entre os conselheiros e direcionando os debates, o que pode ser identificado nas falas de entrevistados, transcritas a seguir.

Não vejo, ainda, o órgão gestor e o conselho em situações de confronto ... os pontos de tensão decorrem das diferenças de função entre o conselho e o órgão gestor (Entrevista 1)

Aqui como os conselheiros gestores são técnicos, a gente não tem um embate muito grande não, porque eles já vêm com proposta de acordo com a política (Entrevista 4).

O maior consenso também pode advir do próprio processo deliberativo, em razão da qualidade do discurso (BÄCHTIGER et al, 2005), ou do fato de que as câmaras ou comissões concentram os debates acerca dos temas em pauta nos conselhos, sendo que os seus pareceres, ao serem levados à plenária, já expressam algum acordo, cujo processo de produção não é captado nas atas. Como os conselheiros não participam de todas as comissões, a observação

de reuniões possibilitou verificar que muitas das decisões são tomadas tendo como referência os pareceres apresentados pelos coordenadores das comissões, o que indica haver certo grau de confiança no trabalho realizado pelos pequenos grupos, que têm exercido o que Goodin (2005) denominou de “deliberação delegada”. Essa constatação é confirmada pelo depoimento dos conselheiros, transcritos a seguir.

[Na comissão] tem oportunidade de maior presença e de aprofundar o debate; quando a discussão vai pra plenária ela vai mais fundamentada porque o grupo menor facilita; os pareceres não refletem a riqueza do debate... A plenária, na maioria das vezes, acata o parecer da câmara. (ENTREVISTA 1)

As comissões não substituem a discussão na plenária, tem papel diferente, de aprofundar a discussão da plenária em questões que a plenária não daria conta e dá segurança para a plenária debater (ENTREVISTA 8).

Sem a comissão seria muito mais complicado, porque tem o elemento surpresa, você chega na plenária e vai ter que entender do assunto e deliberar sobre ele. O trabalho da comissão também dá uma certa tranquilidade, quando o conselheiro não tem total domínio sobre o assunto ele vai pra comissão, ele confia na comissão, então os pareceres da comissão são até debatidos na plenária, mas raras vezes têm voto contrário da plenária, são debatidos, adaptados, mas são acatados (ENTREVISTA 8).

Por outro lado, a pouca contestação também pode ser uma decorrência da concentração de recursos informacionais e cognitivos em alguns segmentos que monopolizam o debate e inibem a expressão daqueles que venham a se sentir com pouca capacidade de intervir no debate, como já destacado anteriormente.

Considerando as diferentes formas de expressão apresentadas nesta seção e sua comparação com o número de falas que foram registradas nas atas (ver tabela 16), verifica-se que a maior parte das falas que ocorrem nos CMAS expressa ideias, opiniões e razões que não interpelam o Estado nem se traduzem em trocas argumentativas próprias de uma ação dialógica, como pode ser verificado na tabela 30. O CMAS que mais se destaca é o de Belo Horizonte, em 2006, mesmo assim com apenas 20% das falas se enquadrando nessas categorias. O percentual de falas que integram debates fica abaixo de 10% em todos os conselhos e foi reduzido no período em todos os conselhos estudados, sendo que a contestação só aumentou em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro.

Tabela 30 – Formas de expressão em relação ao número de falas nos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Formas de expressão	Cidades									
	BH		GYN		POA		Recife		Rio	
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	21	93	42	59	34	207	19	21	16	56
Demandas	0,5	7,8	0,0	0,4	0,3	0,6	3,1	1,2	2,0	7,1
Denúncias	1,0	2,9	0,3	2,6	0,0	0,3	3,1	0,0	0,7	1,0
Debates	8,2	7,6	9,2	7,1	6,4	4,6	6,9	6,9	8,2	6,3
Contestação	1,0	2,5	1,3	0,9	2,0	1,0	1,5	0,4	0,0	0,3
Total	10,7	20,8	10,8	11	8,7	6,5	14,6	8,5	10,9	14,7

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Esses dados mostram que, se os debates ocorrem mais frequentemente, eles não são registrados nas atas, caso contrário, sua pouca ocorrência pode significar a concretização de um risco, alertado por Cohn (1998) e Selee e Santin (2006), relativo à tendência de burocratização desses espaços, seja porque os gestores (e sua racionalidade administrativa) dominam a definição da pauta, seja por acesso desigual a informações. Sobraria aos demais atores apresentarem demandas e denúncias como meio de pressionar o poder público e o próprio conselho a pautar questões que julgam importantes.

Outra explicação para o número reduzido de debates e contestações seria a existência de algum consenso entre os diversos segmentos quanto a aspectos relevantes da área da assistência social, decorrentes da sua normatização recente e que têm produzido alterações institucionais significativas, negociadas e pactuadas nas diferentes instâncias dos três níveis de governo (especialmente conselhos e comissões intergestores). É possível de ser observada, em todas as atas analisadas, a preocupação dos diferentes segmentos em assegurar a institucionalização da assistência social como uma política pública que expressa direitos e deveres, em superação às ações fragmentadas e superficiais que caracterizavam a assistência prestada anteriormente aos segmentos em condição de fragilidade e/ou risco social. Não foram identificadas, em nenhuma fala, posições que sustentassem a permanência do *status quo* anterior e que pudessem gerar debates mais acalorados, decorrentes de opiniões com divergências estruturantes.

O que se depreende da análise das atas é que os CMAS estudados são espaços de vocalização e de apresentação de temas à agenda pública, mas ainda pouco significativos quanto ao aspecto das trocas argumentativas que se expressam nos debates públicos e na

contestação. Isso pode decorrer da própria natureza da instituição, cujas regras e procedimentos que a estruturam delimitam, em algum grau, as formas de expressão e como serão tratados os temas em deliberação. Resta verificar em que medida os processos deliberativos que ocorrem nesses conselhos são suficientemente robustos para produzir acordos acerca de soluções para problemas públicos e que produzem decisões vinculantes, aspecto destacado pelos teóricos da democracia deliberativa que tratam especialmente da relação entre deliberação e políticas públicas. As decisões tomadas pelos CMAS são o tema da próxima seção.

6.4 Decisões sobre as ações públicas

Uma parte da literatura que trata da deliberação destaca que as arenas deliberativas devem não só propiciar o debate público, mas também produzir decisões – princípio da conclusividade –, mesmo que provisórias, especialmente quando tratam de problemas públicos que devem ser resolvidos por meio de políticas públicas (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; AVRITZER, 2000; DRYZEK, 2000; GUTMAN & THOMPSON, 2000; 2004; MANSBRIDGE, 2003; ARAÚJO, 2004; BENHABIB, 2007; dentre outros). No que se refere especificamente aos CMAS, a sua natureza deliberativa, prevista nas leis de criação, implica que essas instituições produzam decisões²⁰⁵ sobre a política de assistência social. Assim, a produção de decisões em muito contribui para verificar a qualidade deliberativa dos conselhos, uma vez que pode indicar o quanto eles exercem influência na formulação da política e no controle público sobre as ações do Estado.

O processo de produção de acordos, que culmina nas decisões, geralmente se inicia com a apresentação e a discussão de um ponto de pauta, previamente acordado entre os membros dos conselhos. As observações das reuniões possibilitaram perceber que, algumas vezes, a proposta para deliberação é apresentada junto com o próprio ponto de pauta e, outras vezes, ela decorre do processo de discussão do tema. Esse processo também possibilita que sejam geradas contrapropostas, que alteram algum aspecto ou a totalidade das propostas iniciais. A apresentação de propostas, de certo modo, também indica poder de agenda, pois coloca novos temas ou questões à deliberação.

²⁰⁵ Foi considerado como decisão o resultado do processo deliberativo, seja por votação ou por consenso, em que se produziu a aceitação ou a rejeição de uma proposta anteriormente apresentada ao conselho.

A tabela 31 mostra que, considerados os anos estudados, houve crescimento na apresentação de propostas em quase todos os conselhos, com exceção do CMAS de Goiânia, que ficou estável. No ano de 1997, o governo é o segmento que mais apresenta propostas em Belo Horizonte e Goiânia, a sociedade civil em Porto Alegre (com ressalvas, em decorrência do percentual de NI) e no Rio de Janeiro e os atores externos em Recife, sendo que na maioria dos CMAS as propostas são sobre organização interna, com exceção de Recife, onde predominam propostas sobre o fundo e o financiamento da assistência social. Observado o ano de 2006, chama atenção o crescimento da participação de atores externos na proposição de temas e/ou questões em todos os conselhos, com a observação de que, na maioria dos conselhos (com exceção de Porto Alegre e Rio de Janeiro), os atores externos que mais propõem são oriundos do governo²⁰⁶. Quanto aos temas de suas propostas, em Belo Horizonte e Goiânia, elas são predominantemente quanto à normatização/planejamento, em Porto Alegre incluem, além dessa temática, as questões do fundo/financiamento, o que também acontece em Recife. Já no Rio de Janeiro, as propostas dos atores externos são, em sua maioria, sobre registro de instituições de assistência social.

Tabela 31 – Propostas por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmentos	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	51	75	76	75	105	410	33	78	30	85	295	723
Ator externo	11,7	50,6	11,9	36,0	1,9	74,7	57,6	24,3	3,3	37,6	12,5	58,4
Governo	37,3	20,0	27,6	24,0	14,3	2,2	6,1	21,8	33,4	22,4	22,7	10,8
Sociedade civil	9,9	21,3	26,3	16,0	26,6	7,0	12,1	16,7	36,7	18,8	23,1	11,9
Segmento NI	33,3	5,3	21,1	13,3	34,3	11,0	21,2	9,0	3,3	17,6	26,1	11,2
Comissão	7,8	2,8	11,8	8,0	18,1	2,7	0,0	20,5	0,0	2,4	10,8	5,1
Plenário	0,0	0,0	1,3	2,7	4,8	1,7	3,0	7,7	3,3	1,2	2,7	2,2
Diretoria executiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	20,0	0,0	2,0	0,4
Total	100,0											

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

²⁰⁶ A distribuição das propostas entre atores externos oriundos do governo e da sociedade civil é a seguinte: Belo Horizonte, 28% governo e 21,3% sociedade civil; Goiânia, 21,3% governo e 0% sociedade civil; Porto Alegre, 9,3% governo, 65,1% sociedade civil; Recife, 20,5% governo e 3,8% sociedade civil; Rio de Janeiro, 7,1% governo e 25,9% sociedade civil.

Os dados encontrados para a apresentação de propostas permitem concluir que os CMAS estudados têm aumentado sua capacidade de proposição ao longo do tempo, inclusive quanto a temas que são relevantes para a política de assistência social. No entanto, também mostram que as propostas, que antes eram feitas prioritariamente por representantes do governo e da sociedade civil que integram a composição do conselho, passaram a ter nos atores externos a principal origem. Se, por um lado, isso indica a permeabilidade do conselho a vozes que não as dos seus próprios membros, por outro lado também indica alguma fragilidade na capacidade destes em propor questões consideradas relevantes para deliberação e decisão acerca da política pública.

O processo dialógico que algumas vezes acompanha a apresentação das propostas pode gerar contrapropostas, consideradas como alternativas às propostas anteriormente apresentadas. A tabela 32 mostra que há um número bem reduzido de contrapropostas em todos os CMAS, com redução significativa ao serem observados os anos estudados, sendo que, em geral, é a sociedade civil o segmento que mais as apresenta seguida do governo. Observados os conselhos individualmente, há crescimento de contrapropostas em Belo Horizonte e Goiânia e redução em Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro.

Tabela 32 – Contrapropostas por segmentos dos CMAS – 1997 / 2006 (%)

Segmentos	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	0	6	0	4	15	8	19	4	9	2	43	24
Ator externo	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5
Governo	0,0	0,0	0,0	25,0	13,3	12,5	0,0	75,0	33,3	100,0	11,6	29,2
Sociedade civil	0,0	50,0	100,0	0,0	20,0	87,5	0,0	25,0	55,5	0,0	20,9	45,8
Segmento NI	0,0	0,0	0,0	75,0	20,0	0,0	100,0	0,0	11,2	0,0	53,5	12,5
Comissão	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Plenário	0,0	0,0	0,0	0,0	46,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,3	0,0
Diretoria executiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,0	100,0										

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

A reduzida capacidade dos CMAS em apresentar contrapropostas nas reuniões plenárias está relacionada aos baixos índices de contestação também identificados, dado que propor abordagens diferenciadas para uma mesma questão ou tema pode gerar proposições

também divergentes. Também pode indicar algum consenso entre os participantes da deliberação quanto ao que está em discussão. A tabela a seguir apresenta a relação entre o número de propostas e de contrapropostas apresentadas em cada conselho. Percebe-se que apenas em Recife e no Rio de Janeiro, no ano de 1997, as propostas geram um número significativo de contrapropostas.

Tabela 33 – Relação entre propostas e contrapropostas por CMAS – 1997 / 2006 (%)

Relação entre propostas e contrapropostas	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
	0,0	8,0	0,0	5,3	14,3	2,0	57,6	5,1	30,0	2,4	14,6	3,3

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Como as atas registram apenas as deliberações que ocorrem nas reuniões plenárias, e sabendo que a maioria das questões que são deliberadas pelos conselhos passa antes pelas comissões, fica em aberto a possibilidade de que nelas ocorram a contestação e a apresentação de mais propostas e contrapropostas, que seriam melhor discutidas e acordadas antes de serem levadas ao plenário. Uma vez que o plenário tende a referendar as deliberações das comissões, essa poderia ser a explicação para os números reduzidos de contestação e de contrapropostas. Além disso, a forte influência da normatização da assistência social, reforçada pela promulgação da PNAS e do SUAS que têm balizado proposições e decisões, também parece ser fator determinante para delimitar contenciosos no interior dos conselhos.

Para além da capacidade de expressão e de argumentação que deve marcar o funcionamento dos conselhos, a sua natureza deliberativa aponta para o seu potencial em tomar decisões sobre a política de assistência social, o que significa que o processo deliberativo dos conselhos deve se constituir não só de apresentação e debate de propostas e contrapropostas, mas também de tomada de decisões. Nesse sentido, é relevante identificar se os conselhos estudados produziram decisões e qual o tipo de decisões tomadas, de modo a verificar o quanto eles exercem de influência na produção da política e no controle público sobre as ações.

Uma primeira constatação, verificada na tabela 34, é que os conselhos estudados produzem decisões sobre a política de assistência social, ou seja, eles tanto discutem quanto decidem sobre aspectos centrais para essa área de política e, com isso, praticam os dois elementos deliberativos destacados por Avritzer (2000). O processo decisório é antecedido

por debates, como é comentado por um conselheiro entrevistado, que relata que “os debates sempre chegam a decisões, mesmo que se estendam por mais de uma reunião, até meses” (ENTREVISTA 8). A tabela também possibilita observar que em todos os conselhos há um crescimento no número de decisões ao serem comparados os anos estudados, o que demonstra que esses espaços têm tornado suas deliberações mais resolutivas ao longo do tempo.

A tabela 34 também possibilita verificar que as decisões abarcam um leque bastante diversificado de temas, desde questões específicas sobre a organização e o funcionamento do próprio conselho até o planejamento da política municipal e o controle sobre sua execução. Essa amplitude de temas possibilita estabelecer certa variação no grau de efetividade, uma vez que há decisões que tratam de questões mais restritas ao âmbito da estrutura do próprio conselho e outras mais amplas e substantivas relacionadas à política pública, que podem dar-lhe significado e direção. No ano de 1997, de modo geral, predominam as decisões sobre organização interna, tema que também prevaleceu na agenda dos conselhos e que trata da sua organização e da formulação de sua agenda de trabalho, decisões menos substantivas, no sentido atribuído por Perissinotto e Fuks (2007), que produzem menos impacto sobre a política, sendo que o CMAS de Recife é a exceção. Os temas que ocuparam as posições seguintes na geração de decisões foram fundo/financiamento e normatização/planejamento.

Para o ano de 2006, a tabela evidencia uma mudança no padrão de decisões, se considerados os conselhos em geral, passando a prevalecer decisões sobre registro de entidades de assistência social. Observados os CMAS individualmente, essa prevalência está presente em Porto Alegre e no Rio de Janeiro, sendo que nos demais conselhos a maioria das decisões permanece acerca da sua organização interna.

Tabela 34 – Temas das decisões por CMAS – 1997 / 2006 (%)

Temas das decisões	Cidades										Média	
	BH		GYN		POA		Recife		Rio			
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
N	24	55	47	54	66	404	33	68	22	609	192	1190
Controle da Política	0,00	0,00	0,00	0,00	3,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,04	0,00
Controle do Fundo e Financiamento da AS	4,17	18,18	2,13	18,52	1,52	8,66	66,67	20,59	18,18	4,93	15,10	8,32
Controle Fiscalização	0,00	0,00	0,00	7,41	0,00	0,74	0,00	1,47	0,00	2,30	0,00	1,85
Controle Normatização e Planejamento	0,00	23,64	42,55	11,11	7,58	14,60	0,00	14,71	9,09	8,70	14,06	11,85
Coordenação entre os níveis da AS	29,17	0,00	0,00	0,00	1,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,17	0,00
Convites / avisos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Expressão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gestão Atendimento	4,17	1,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	0,08
Gestão Especialidades	0,00	0,00	0,00	0,00	4,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,56	0,00
Gestão Serviços	0,00	0,00	4,26	0,00	0,00	0,00	0,00	2,94	0,00	0,33	1,04	0,34
Interação entre conselhos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00	0,17
Organização Interna	62,50	29,09	51,06	57,41	80,30	7,18	33,33	47,06	68,18	11,33	61,46	14,87
Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	1,52	0,25	0,00	1,47	0,00	0,00	0,52	0,17
Questões Gerais da AS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,49	0,00	0,25
Registro de Instituições da AS	0,00	29,09	0,00	5,56	0,00	68,56	0,00	11,76	4,55	71,59	0,52	62,18
Violência e AS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	100,00											

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

Ao serem comparados os temas das decisões com aqueles que foram colocados na agenda (ver tabela 22), verifica-se que coincide a organização interna como o tema que mais entrou para a agenda dos conselhos e o que mais gerou decisões no ano de 1997. Já em 2006, a correspondência ocorre nos CMAS de Goiânia e Recife, que mantiveram a organização interna como o principal tema da agenda e das decisões. Nos conselhos de Porto Alegre e Recife, ainda que o tema da organização interna tenha prevalecido na agenda, a maioria das decisões foi acerca do registro das organizações que prestam serviços de assistência social, sendo que em Belo Horizonte este tema foi igualmente dividido com a organização interna. A persistência do tema da organização interna na agenda e nas decisões dos CMAS pode refletir adequações na sua estrutura e seu funcionamento, uma vez que algumas novas atribuições lhes foram reservadas a partir da publicação da PNAS e da NOB/SUAS e de algumas resoluções do CNAS. Também indica um ajuste no desenho institucional que só é possível em instituições que apresentam alguma flexibilidade e, com isso, podem adequar-se aos contextos em que estão inseridas.

Por outro lado, a obrigatoriedade legal de que as organizações privadas que prestam serviços de assistência social tenham que ser registradas nos CMAS para que tenham acesso a recursos públicos adquiriu maior centralidade nas decisões da maioria dos conselhos, ainda que suas plenárias pouco debatam sobre esse tema. Uma explicação para este fato é que a análise dos pedidos de registro ou inscrição ocorre em uma das comissões temáticas do conselho, que leva ao plenário o seu parecer para ser referendado pelo conjunto dos conselheiros. Mais uma vez, as atividades deliberativas das comissões apresentam-se relevantes e evidencia a existência de um fluxo deliberativo interno aos conselhos que se reflete no conjunto do processo deliberativo (GOODIN, 2005). O registro das organizações que prestam serviços de assistência social (considerada uma atividade cartorial) tem sido um tema contencioso na área²⁰⁷, dado que a análise dos pedidos ocupa um tempo significativo dos

²⁰⁷ Como reflexo desse contencioso, encontra-se em tramitação na Câmara de Deputados o Projeto de Lei n.º 3.021/2008 que altera, no nível federal, a forma de inscrição de entidades que pleiteiam o Certificado de Filantropia, isenção de impostos prevista no artigo 195 da Constituição Federal de 1988, e na Lei 8.212/91, Lei de Custeio da Previdência Social. O PL, aprovado na Câmara em setembro de 2009 e encaminhado ao Senado, deverá produzir reflexos nos conselhos municipais. Uma das principais alterações proposta estabelece que caberá aos órgãos executivos de cada política pública a certificação de que a organização social presta serviços assistenciais gratuitos. Assim, caberá à saúde e ao seu conselho atestar a filantropia das organizações de saúde (hospitais, clínicas, laboratórios etc.), assim como à educação e seu conselho atestar a filantropia de suas organizações (escolas, universidades etc.), ficando com a assistência social e seu conselho apenas a certificação das organizações específicas de sua área de atuação (abrigo, centros de atendimento etc.).

conselheiros envolvidos, que deixam de tratar temas considerados por alguns como mais substantivos para a política. Por outro lado, a decisão sobre a concessão desses registros pode significar o controle sobre a qualidade dos serviços e, sob este ângulo, esse é um tema substantivo para a área.

Há, ainda, um aspecto que diz respeito às decisões e que não foi possível de ser estudado, devido ao próprio desenho da pesquisa, e que está relacionado à possibilidade dos conselhos serem apenas homologadores de decisões já tomadas anteriormente, em outras arenas. Conforme aponta Wampler (2007), há instâncias participativas que são utilizadas pelos gestores como meio de legitimar suas próprias decisões, o que significa que o conselho apenas cumpriria a formalidade legal de referendá-las, o que foi relatado por um dos conselheiros entrevistados, que declarou que isso ocorre em seu conselho (ENTREVISTA 3).

Uma vez observado que os conselhos produzem decisões acerca da política de assistência social, aí incluídas aquelas que dizem respeito à sua própria organização e funcionamento, pode-se agora verificar se estas decisões são consubstanciadas em resoluções, consideradas por Teixeira e Tatagiba (2008) como “decisões fortes”. Isso porque somente nessa condição elas tornam-se vinculantes e, assim sendo, passíveis de serem reclamadas juridicamente por aqueles que entenderem que seus interesses e/ou direitos foram desrespeitados²⁰⁸. Infelizmente, não foi possível obter esse dado para todos os CMAS no ano de 1997, mas, naqueles em que foi possível – Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre –, verifica-se um crescimento expressivo do percentual de decisões que são transformadas em resoluções, como mostra a tabela a seguir, sendo que o CMAS do Rio de Janeiro é que apresenta menor percentual de produção de resoluções para o ano de 2006, ficando muito abaixo dos demais.

²⁰⁸ Essa orientação foi dada aos conselheiros estaduais de diversas áreas de políticas públicas do estado de Minas Gerais, no Seminário “Controle popular: o papel dos Conselhos Estaduais e Municipais”, realizado pelo Ministério Público Federal / Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, em 09.09.2008.

Tabela 35 – Resoluções por decisões nos CMAS – 1997 / 2006

Cidades	Resoluções					
	1997			2006		
	Decisões	Resoluções	%	Decisões	Resoluções	%
Belo Horizonte	24	7	29,2	55	40	72,7
Goiânia	47	9	19,1	54	45	83,3
Porto Alegre	66	5	7,6	404	200	49,5
Recife	33	-	-	68	22	32,4
Rio de Janeiro	22	-	-	609	52	8,5
Total	192	-	-	1190	359	30,2

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.
 Fonte: AVRITZER et al, 2005; 2006; 2006a; 2009a.

O aumento do percentual de decisões que se transformam em resoluções evidencia uma maior preocupação dos conselhos em formalizar suas deliberações e, com isso, torná-las amplamente conhecidas, pois são publicadas em jornais oficiais dos governos. Também indica que essas decisões, cada vez mais, tornam-se vinculantes, ou seja, obrigam ao seu cumprimento, o que indica uma maior institucionalização da própria política de assistência social.

Uma vez constatada a qualidade da deliberação a partir das variáveis elencadas como relevantes para o estudo dos CMAS – inclusão e igualdade deliberativa, proposição de temas, controle e decisão –, cabe analisar em que medida essas variáveis contribuem para averiguar a efetividade deliberativa dos conselhos, o que será abordado na próxima seção.

6.5 A efetividade deliberativa dos CMAS

O estudo dos CMAS partiu da premissa de que a variação na qualidade do processo deliberativo, com base nos princípios da publicidade, da pluralidade e da igualdade deliberativa, produz resultados diferenciados na efetividade dessas arenas no que diz respeito à sua capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre a política de assistência social, ou seja, na sua efetividade deliberativa. A análise empreendida nas seções anteriores deste capítulo evidencia esta variação. O quadro 9, a seguir, apresenta uma síntese dos resultados das análises das seções anteriores, no que se refere à participação dos diferentes atores no processo deliberativo. Nesse aspecto especificamente, uma constatação é de que, nos CMAS estudados, ocupar a função de coordenação do conselho (presidência ou equivalente) não necessariamente implica também deter maior capacidade de deliberação. Essa condição só foi

verificada nos conselhos de Belo Horizonte e Goiânia, no ano de 1997, e de Porto Alegre, em 2006, em que o segmento que ocupava a presidência também demonstrou maior vocalização e poder de agenda.

Por outro lado, há segmentos da sociedade civil que predominam em todos ou quase todos os elementos deliberativos analisados, mesmo quando não ocupam a presidência, como é o caso dos usuários em Porto Alegre (1997 e 2006), dos prestadores de serviços em Belo Horizonte e Recife (2006), dos prestadores de serviços (1997) e trabalhadores (2006) no Rio de Janeiro. Em Goiânia, destacam-se os atores externos, em 2006. Essa tendência, obviamente com algumas exceções, provavelmente decorre dos recursos informacionais e cognitivos que os representantes do segmento possuem, dado que este se mostrou o principal diferencial entre eles, como todas as entrevistas realizadas com conselheiros revelaram. Numa área de política como a assistência social, em que as mudanças normativas têm sido constantes, esse tem sido um fator determinante para produzir assimetria entre os conselheiros e não somente as condições prévias, como renda, escolaridade e sexo.

Se observadas as estruturas internas dos CMAS, somente em Belo Horizonte (em 1997) e Goiânia (em 2006) as Comissões têm um papel preponderante no oferecimento de denúncias aos conselhos, não ficando em evidência o seu papel no fluxo deliberativo dos conselhos, o que foi muito destacado pelos conselheiros e técnicos entrevistados. Também não fica evidente a influência da Diretoria Executiva, e especialmente a Presidência, nos processos deliberativos dos conselhos, aspecto muito citado na literatura que analisa os CMAS, o que pode ser um efeito do modo como as atas foram registradas.

Quadro 9 – Síntese da participação dos atores no processo deliberativo dos CMAS – 1997 / 2006

CMAS	Segmentos predominantes						
	Presidência	Vocalização	Agenda	Debate	Contestação	Demanda	Denúncia
1997							
Belo Horizonte	G	G	G	G	G	SC (T)	G / Com
Goiânia	G	G	G	G	G	-	NI
Porto Alegre	G	SC (U)	SC (U)	SC (U)	G	SC (U)	-
Recife	G	SC	SC	SC	G	SC	SC
Rio de Janeiro	G	SC (P)	SC (P)	SC (P)	SC (P)	SC (P)	SC (P)
2006							
Belo Horizonte	G	SC (P)	SC (P)	SC (P)	G	G	AE
Goiânia	G	G	G	AE	AE	AE	SC (P) / Com
Porto Alegre	SC	SC (U)	SC (U)	SC (U)	SC (U)	SC (U)	SC (U)
Recife	G	SC (P)	SC (P)	G	SC (P)	AE	-
Rio de Janeiro	G	SC (T)	SC (T)	AE	SC (T)	SC (U)	G

Legenda: G = Governo, SC = sociedade civil, U = usuários, P = Prestadores de serviços, T = Trabalhadores, Com = Comissão, NI = Segmento Não Identificado, AE = Ator Externo.

Estes resultados evidenciam que uma das regras que estrutura os conselhos – a paridade da composição entre Estado e sociedade civil – não é suficiente para assegurar algum equilíbrio na participação desses segmentos, uma vez que se verifica a predominância de um deles em quase todos os aspectos analisados. Isso indica que há outros fatores, que não o numérico, que podem determinar o equilíbrio entre as forças sociais e políticas que atuam nos conselhos. A distribuição desigual, dispersa e não cumulativa de recursos de diferentes naturezas, como o ativismo da sociedade civil (PERISSINOTO E FUKS, 2007), pode explicar porque a presença de representantes de “públicos fortes” – atores políticos com poder político e decisório – na composição do conselho não inibiu a participação dos representantes da sociedade civil.

Ainda assim, foi possível constatar variações significativas na capacidade de deliberação dos diferentes segmentos da sociedade. Dentre eles, a maior fragilidade ainda está na participação dos representantes dos usuários, mesmo sabendo-se das características dessa representação nos CMAS, em que muitos deles não são necessariamente usuários. Nesse

aspecto, a “ausência vocal” dos usuários evidencia o quão distante alguns conselhos ainda estão para assegurarem a pretensão de participação política desse segmento, almejada pelo novo paradigma que informa a área, assim como indica que esses conselhos parecem ser muito propícios para se estudar as possíveis formas de representação que a literatura atual tem destacado (YOUNG, 2000; URBINATI, 2000; AVRITZER, 2008; ALMEIDA, 2008). A pouca participação dos usuários, por sua vez, também evidencia a preponderância dos representantes das organizações prestadoras de serviços, que parece terem elegido os conselhos como espaços privilegiados para sua participação. Essa é uma questão polêmica, especialmente porque muitos deles dependem de recursos públicos e isto pode se refletir na sua deliberação.

Todos esses elementos foram considerados para a classificação dos conselhos quanto à sua efetividade deliberativa, que considerou as variações nas capacidades de vocalização e de agenda dos segmentos bem como as formas deliberativas nas quais prevalecem. Tendo como parâmetro o princípio de igualdade deliberativa, considerando a trajetória da política de assistência social e o lugar que os usuários ocuparam até então bem como a condição de “público forte” dos representantes dos governos, a classificação discrimina, positivamente, aqueles conselhos em que os usuários prevalecem nos aspectos analisados, mesmo ciente das circunstâncias em que a representação do segmento é feita por outros que não eles mesmos. Isso porque é possível aceitar que esses representantes, dada sua trajetória na área e seu envolvimento com a *policy community* da assistência social, podem advogar em nome dos usuários. Assim, foram considerados como de *alta* capacidade de deliberação (relacionada à vocalização, agenda, demanda, denúncia, debate, contestação), os conselhos em que prevalecem os usuários, *média* quando são os trabalhadores e prestadores de serviços e *baixa* quando prepondera o governo.

O princípio da publicidade foi cumprido por todos os conselhos em uma de suas dimensões – os debates e as decisões ocorrem publicamente. No entanto, há variações na outra dimensão da publicidade, que trata dos temas deliberados pelos conselhos e que podem aproximar-se ou afastar-se do chamado interesse público. Considerando que as decisões são o ponto culminante do processo deliberativo, espelhando as principais questões tratadas pelos conselhos, *alta* capacidade decisória quando as decisões prevalentes incidem diretamente na elaboração da política e direcionam as ações do Estado; *média* capacidade quando são decisões que dizem respeito ao controle sobre ações públicas e *baixa* capacidade quando prevalecem decisões que tratam de questões que têm menor relevância para a produção ou o

controle da política e estão voltadas, principalmente, para a organização e estruturação do próprio conselho.

A análise dos CMAS é complementada pela função que neles prevalece – propositiva ou de controle –, que indica seu maior potencial para compor a agenda da política de assistência social ou para controlar as ações realizadas na área. Considerando que ambas são funções importantes para determinar o quão “forte” são os conselhos como produtores de decisões, foram considerados de *alta* capacidade deliberativa aqueles nos quais predominou a função propositiva e de *média* capacidade deliberativa em que foi a função de controle.

A classificação dos CMAS ponderada por essas variáveis está expressa no quadro 10, que também apresenta o Grau de Efetividade Deliberativa (GED) dos conselhos para os anos estudados. Uma primeira constatação é uma ligeira alteração positiva no GED da maioria dos conselhos se considerado o período estudado (1997 e 2006), à exceção de Recife, que varia levemente para menos. Isso evidencia o efeito do processo de institucionalização nos conselhos, que propicia aprendizado político para os atores que os integram e o próprio aperfeiçoamento institucional, o que contribui para refinar o tanto o desenho institucional quanto o processo deliberativo.

Quadro 10 – Grau de efetividade deliberativa dos CMAS – 1997 / 2006

CMAS	Vocalização	Agenda	Demanda	Denúncia	Debate	Contestação	Função	Decisão	GED
1997									
Belo Horizonte	B	B	M	M	B	B	M	B	B+
Goiânia	B	B	-	M	B	B	M	B	B+
Porto Alegre	A	A	A	-	A	B	M	B	M+
Recife	M	M	M	M	M	B	M	A	M
Rio de Janeiro	M	M	M	M	M	M	M	B	M-
2006									
Belo Horizonte	M	M	B	M	M	B	M	B	M-
Goiânia	B	B	M	M	M	M	M	B	M-
Porto Alegre	A	A	A	A	A	A	M	M	A-
Recife	M	M	M	-	B	M	M	B	M-
Rio de Janeiro	M	M	A	B	M	M	M	M	M

Legenda: A = Alta; M = Média; B = Baixa.

Por outro lado, estes resultados mostram que, ainda que tenha aumentado o grau de efetividade deliberativa dos CMAS, a maioria deles está exercendo com média efetividade a função deliberativa prevista no seu ordenamento jurídico. Uma possível explicação para essa convergência (cuja exceção é Porto Alegre) pode decorrer do estágio de sua institucionalização em que os conselhos se encontram ao qual corresponde à maturidade da própria política e dos instrumentos previstos para a participação social, dentre eles os conselhos. Esses fatores, aliados às características dos atores que compõem o segmento da sociedade civil – prestadores de serviços que dependem de recursos públicos para se manter, trabalhadores que só recentemente têm tido esta área reconhecida como campo de atuação e usuários muitas vezes vistos e tratados como não cidadãos –, podem ser as explicações para que os CMAS estejam cumprindo com médio grau sua função deliberativa

Ao se comparar os resultados deliberativos e alguns aspectos do desenho institucional, pode-se constatar que a discriminação positiva dos usuários na composição não necessariamente leva à sua maior “presença vocal”, como mostra o caso de Goiânia. A principal evidência está na pouca capacidade de vocalização e de agenda dos representantes dos usuários, assim como na sua fraca participação nos debates e na formulação de contestação. O seu silêncio certamente compromete, em algum grau, a legitimidade das decisões. Também a desigualdade informacional e cognitiva mostrou-se um fator relevante nessa área de política, que tem privilegiado debates sobre questões mais técnicas, o que é fator restritivo para a argumentação de alguns participantes. Assim sendo, as variáveis relacionadas ao desenho institucional, ainda que relevantes, apresentaram-se menos significativas do que as variáveis deliberativas para determinar a efetividade dos conselhos.

Os princípios apontados pela teoria e definidos como parâmetros para a análise dos conselhos mostraram-se igualmente relevantes para a análise dos conselhos, possibilitando identificar variáveis e indicadores suficientemente sensíveis para diferenciar os CMAS entre si. No entanto, a igualdade deliberativa foi o princípio que se mostrou mais significativo, evidenciando o quanto alguns tipos de desigualdade podem comprometer a participação política de determinados setores da sociedade.

Os resultados também evidenciam a importância que a área da política pública e sua trajetória histórica têm quando se trata de produzir mudanças institucionais que venham a ampliar a participação institucionalizada, como é o caso dos conselhos. De modo geral, os CMAS buscam alterar o padrão de participação institucionalizada que marcou a assistência social, especialmente no período do regime militar, quando serviu de instrumento para

produzir acomodação e legitimidade à ordem instituída. Nesse sentido, os conselhos apresentam potencial para que a participação da sociedade civil seja mais autônoma, mas com diferenças significativas entre os segmentos que a compõem. A presença histórica das organizações que prestam serviços de assistência social e têm peso significativo no atendimento à população, a ponto de oficialmente complementarem ou, em alguns casos, substituírem o Estado, reflete-se na sua significativa presença vocal, especialmente se comparada à fragilidade da participação dos usuários.

Por outro lado, a regulamentação da assistência social, expressa na CF-88, na LOAS, na PNAS e na NOB-SUAS, que valoriza e estimula a participação social, vai de encontro a práticas conservadoras muito fortemente presentes nessa área, tanto na relação entre Estado e sociedade, quanto entre os prestadores de serviços e os usuários. A intenção de emancipação destes últimos e sua inserção política como sujeitos autônomos, objetivo expresso nas normas, ainda não é plenamente observável, uma vez que muitos representantes do segmento não são, necessariamente, usuários da assistência social. Esse fato não compromete a legitimidade da sua representação, se for considerado que eles podem efetivamente advogar em nome dos usuários e apresentar e defender publicamente argumentos e posições que expressam as posições e intenções dos usuários. No entanto, também evidenciam a persistência de relações paternalistas e clientelistas que têm marcado a assistência social ao longo de sua trajetória.

Assim, percebe-se que as mudanças institucionais que têm ocorrido no Estado brasileiro, nos três níveis de governo, relacionadas à área da assistência social demonstram sua pretensão legal de assumir a responsabilidade pela organização da solidariedade social, voltada para os segmentos vulneráveis da população, propiciando sua inclusão política em espaços que deliberam sobre prioridades e recursos públicos destinados a cobrir os gastos com essas ações, também incorporando prestadores de serviços que historicamente têm atendido estes segmentos da população. No entanto, essa pretensão encontra resistências no seio da sociedade e do Estado, decorrentes de uma cultura autoritária e conservadora que ainda localiza os usuários da assistência social como sub-cidadãos ou não-cidadãos. As regras que estruturam os conselhos, em sua maioria, são ainda tímidas quanto à amplitude desta inclusão, pois a paridade numérica entre governo e sociedade civil, esta vista em seu conjunto, não é capaz de assegurar uma discriminação positiva dos usuários no processo deliberativo (obviamente com exceções), o que tem gerado uma maior presença vocal dos prestadores de serviços, segmento que tem apresentado maiores recursos de poder informacional e cognitivo. A provisoriamente das decisões acerca das regras, evidenciada nas mudanças realizadas nas

Leis de criação e nos Regimentos Internos, indica que é possível introduzir alterações que venham a tornar os conselhos mais democráticos e deliberativos.

Ainda que tenha essas especificidades, os conselhos estudados cumprem o requisito deliberativo de produzir decisões, demonstrando se constituírem em “públicos fortes”, na medida em que têm poder de decisão e efetivamente o utilizam para decidir acerca de aspectos os mais variados da política de assistência social e de sua própria organização e funcionamento. Essas decisões impactam de algum modo o Sistema no nível municipal, seja quando concede ou nega o registro a uma organização social, aceita ou rejeita uma prestação de contas do gestor, define critérios para repasse de recursos públicos para as entidades. Muitas das decisões parecem ser consensuais, o que pode decorrer tanto do contexto normativo da área, que tem circunscrito argumentos e alternativas argumentativas, quanto do próprio desenho institucional, que tem nas comissões espaços de refinamento da deliberação, cujas proposições levadas a plenário já foram suficientemente testadas e acordadas.

Outra dimensão destacada pela literatura diz respeito à influência das condições contextuais em que operam as instituições para os seus resultados, especialmente o tipo de partido ou coalizão política que governa o município e a dinâmica associativa nele existente. Neste aspecto, as opiniões dos conselheiros são unânimes quanto à importância da dinâmica associativa, como pode ser verificado nas opiniões transcritas a seguir.

Quando o fórum institucional da criança e do adolescente está mais ativo a gente no conselho sente a diferença, vê resultados no conselho (ENTREVISTA 2).

No Rio de Janeiro a sociedade civil é muito presente, muito reativa, se mobiliza. No Rio, ela é ativa e potente, ela se organiza distanciada do governo... Quando ela perde esta feição ela fica apenas com seu papel de prestador de serviço, perde sua dimensão política. Faz muita diferença para o conselho ter uma sociedade civil mais ativa ou mais apática. No Rio de Janeiro os conselhos não são esvaziados por uma questão de histórico político mesmo, de tradição participativa (ENTREVISTA 3).

A população em Recife é muito participativa e isto tanto vem orientar o governo quanto beneficiar o usuário (ENTREVISTA 5).

A sociedade civil ainda continua a ser mais ativa. Muitas questões antecipam propostas do governo e que são trazidas pela sociedade civil (ENTREVISTA 7).

Como Porto Alegre teve uma história de gestão participativa por muitos anos, a população e as organizações já exercitaram tanto isto que é difícil abrir mão, ninguém abre mão, e isto dá um caráter de que a sociedade civil, em alguns momentos tenha mais peso (ENTREVISTA 8).

A sociedade civil organizada, e é bastante organizada, faz toda diferença. Caso haja uma intervenção mais arbitrária, antidemocrática, autoritária por parte do governo municipal há muito barulho, muita denúncia, muita movimentação e nenhuma gestão quer este ônus, ficar batendo de frente com grupos organizados que têm o respeito pelo trabalho acumulado na cidade (ENTREVISTA 8).

Uma sociedade civil mais ativa e dinâmica faz diferença... Se você não tem uma sociedade civil forte não estimula o debate, vai pronto para o conselho só decidir, vira cartorial, ratifica o que já vem (ENTREVISTA 9).

Já quanto à importância do tipo de governo que ocupa a administração municipal, as opiniões se dividem: há os que consideram relevante, os que não entendem que este é um aspecto importante e os que destacam a importância do gestor da assistência social especificamente, como pode ser verificado nas opiniões seguintes.

Os governos são extremamente importantes (ENTREVISTA 3).

O governo ter projeto de participação faz muita diferença (ENTREVISTA 5).

Governo com projeto de participação não faz diferença... Faz diferença a sociedade ser participativa, porque se não eles te manipula, se é forte o conselho funciona (ENTREVISTA 6).

O tipo de projeto político do governo faz diferença e muita para o funcionamento do conselho. Este governo é menos respeitador das instâncias de controle social, significa dizer que nós tivemos que acionar o Ministério Público para que o governo mandasse seus representantes para a gente poder ter quorum pra poder fazer as plenárias... então significa que é um governo que não tem disponibilidade para o diálogo. O conselho só funcionou por conta da participação da sociedade civil (ENTREVISTA 7).

Faz bastante diferença o projeto político do governo... Também faz diferença o perfil do gestor da assistência social, que pode estar mais aberto, mais disposto a ouvir, a trocar; ter conhecimento da assistência social facilitou o diálogo (ENTREVISTA 8).

No governo do PT, as correntes internas dentro do partido provocaram divergências no órgão gestor; a autonomia do conselho era percebida como resistência – a peça-chave é o gestor da assistência social e não o gestor municipal (ENTREVISTA 1).

A figura de quem está enquanto gestor da assistência tem papel preponderante, independente da gestão municipal. Cada pessoa que entra tem um perfil e é este perfil é que dá o tom, independente do gestor municipal (ENTREVISTA 2).

Quando muda o gestor da assistência social também muda a relação com o conselho e a compreensão que o governo tem da assistência social também é importante (ENTREVISTA 7)

Ainda que as opiniões dos conselheiros expressem sua impressão de que os projetos políticos dos governos e a existência de uma sociedade civil dinâmica sejam relevantes, o que é condizente com a literatura que avalia experiências de participação e de deliberação, as informações disponíveis no Quadro 11, que situa os conselhos em relação a estas condições contextuais, não evidenciam uma correspondência direta entre a variação nos resultados deliberativos dos conselhos de assistência social e as duas variáveis contextuais. A maioria dos CMAS estudados apresentou uma variação positiva do seu GED ao longo do tempo, independentemente das especificidades contextuais.

Quadro 11 – Relação entre o contexto político e associativo e o grau de efetividade deliberativa dos CMAS – 1997 e 2006

Contexto político e associativo	Dinâmica associativa intensa / continuidade de governos com projeto político participativo		Dinâmica associativa intensa / alternância de governos com e sem projeto político participativo		Dinâmica associativa intensa / continuidade de governos sem projeto político participativo		Dinâmica associativa moderada / alternância de governos com e sem projeto político participativo			
	Belo Horizonte		Porto Alegre		Rio de Janeiro		Goiânia		Recife	
Cidades / anos	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
GED	B+	M-	M+	A-	M-	M	B+	M-	M	M-

O que essas informações evidenciam é que há variação positiva na efetividade deliberativa da maioria dos conselhos, mesmo naqueles municípios onde não há governos com projetos políticos participativos e onde a dinâmica associativa é menos intensa. A efetividade deliberativa dos CMAS, portanto, não é determinada apenas por um dos fatores contextuais apontados pela literatura que tem avaliado as instituições deliberativas, mas pela combinação das variáveis, com ênfase na especificidade da área da assistência social. Isto significa que naqueles municípios em que os governos não são propensos ao estímulo à participação, as organizações da sociedade civil específicas da área da assistência social sustentam não só a criação, mas a continuidade do funcionamento dos conselhos. Também se evidencia que, no caso da assistência social, o fator externo aos conselhos que mais tem influenciado os resultados institucionais é a própria natureza da política, sua trajetória e as

orientações normativas que norteiam sua organização e estabelecem o seu papel e as suas funções. A pactuação dessas orientações nos diferentes níveis de governo e nas diversas instâncias de deliberação do SUAS, reforça o papel dos conselhos e orienta a ação de gestores da área, que mesmo compondo governos não participativos são pressionados pela sociedade para cumprirem minimamente com as diretrizes de participação e deliberação.

Os CMAS, por sua vez, integram um sistema deliberativo (Hendriks, 2006) bastante complexo, em que diferentes esferas macro e micro deliberativas, presentes nos três níveis de governo, interagem entre si, cada uma delas gerando deliberações que se tornam *inputs* para algumas das outras. Assim, os conselhos produzem decisões que impactam o sistema, mas também são impactados por deliberações produzidas em outras esferas e que se refletem na sua estrutura institucional e no seu processo deliberativo. Há, ainda, a forte presença de uma *policy community*, formada por atores sociais e políticos, que transita nos três níveis de governo e está presente nas esferas micro e macro deste sistema, exercendo significativa influência na sua organização e funcionamento.

A análise do conjunto das variáveis que foram utilizadas para a análise dos CMAS mostra que o desenho institucional tem papel importante no que concerne à formatação das regras de estruturação e de funcionamento que trazem em si o potencial de torná-los mais democráticos e deliberativos, propiciando a inclusão de uma maior diversidade de vozes e discursos, aproximando-os mais dos cidadãos, estabelecendo fluxos e espaços deliberativos que possibilitam melhorar o acesso à informações e aprofundar o debate. Essas regras, no entanto, são insuficientes para determinar a efetividade deliberativa dos CMAS, sendo alguns aspectos relacionados ao processo deliberativo, especialmente os que asseguram maior igualdade na participação e na deliberação dos segmentos os que têm maior importância. Por fim, dos fatores contextuais, a natureza e a especificidade da política de assistência social mostrou-se como aquele que mais influenciou a existência e a continuidade dos conselhos, levando-os a uma convergência nos resultados deliberativos ao longo do tempo.

7 CONCLUSÕES

Estados e sociedades são produtos históricos de interações complexas que influenciam, inclusive, a forma como ambos se relacionam e os resultados dessas interações. No que se refere especificamente ao Estado Moderno, de modo geral, e ao Estado brasileiro, em particular, contextos históricos específicos e paradigmas políticos tecidos tanto no seio da sociedade quanto do próprio Estado produziram sucessivos reordenamentos institucionais, que se traduziram em mudanças na organização e nas funções do Estado. Em algumas circunstâncias, a iniciativa para a mudança decorreu da capacidade de ação daqueles que exerciam o poder estatal, em outras foram as pressões políticas, culturais e/ou econômicas advindas da sociedade que provocaram as transformações e, ainda, houve situações em que estava presente a combinação de ambas as iniciativas. A inscrição da assistência social como um direito dos cidadãos brasileiros e a criação dos conselhos de políticas na estrutura do Estado são exemplos dessas capacidades.

Quando se trata de Estados democráticos, algumas mudanças são no sentido de melhorar as instituições políticas tradicionais, outras no intuito de ampliar as arenas de participação que possibilitem o exercício compartilhado do poder político com atores sociais, o que denota o intuito de intensificar a sua democratização. Esta pretensão de ampliação e aprofundamento democrático exige como contrapartida uma sociedade dinâmica e disposta a atuar diretamente junto ao Estado. Assim, a existência de projetos políticos compartilhados entre aqueles que ocupam os governos e alguns atores sociais se apresenta como um fator relevante para assegurar não só a conexão entre ambos, mas, também, a institucionalização de espaços democráticos de alta intensidade, que produzam decisões vinculantes.

Dado que a criação de espaços de participação e deliberação no interior do Estado brasileiro, especialmente os conselhos, não é uma simulação experimental, mas intervenções concretas, elas confirmam a importância da interação entre Estado e sociedade para a criação e a sustentação de mudanças institucionais. A mobilização social que demandou a ampliação dos espaços de participação política encontrou ressonância na sociedade política e passou a constituir-se como princípio organizador da ordem social e política em nosso país. Projetos políticos afins, sustentados por alguns segmentos da sociedade e por atores localizados no interior do Estado, possibilitaram a inscrição das diretrizes constitucionais de participação em diversas áreas de políticas públicas, dentre elas a assistência social. Esta *policy community*,

que se organizou em torno da luta pela garantia do direito socioassistencial, exerce papel relevante ainda hoje na sustentação teórica e empírica ao funcionamento dos conselhos de assistência social.

Por sua vez, a criação da maioria dos conselhos de assistência social no nível municipal, inclusive dos estudados (a exceção é Recife), ocorreu em decorrência das determinações legais advindas da LOAS e não como resultado da dinâmica local. Ainda assim, há diferenças importantes nesse processo, pois em alguns municípios houve uma forte mobilização social, promovida pela *policy community* da assistência social, que antecedeu a sua criação e implantação, como em Belo Horizonte e Porto Alegre, enquanto em outros o conselho só veio a funcionar bem depois de sua criação legal, como no Rio de Janeiro. Por essas características, a concretização da garantia legal do direito à participação e à deliberação da sociedade na definição e no controle da política de assistência social encontra muitos desafios, principalmente quanto às relações entre o Estado e a sociedade. Um dos mais significativos relaciona-se à persistência de uma cultura política conservadora e elitista, tanto no interior do Estado quanto da sociedade, que convive com uma cultura democrático-participativa. Na área da assistência social, estas duas culturas expressam-se não só no aspecto da participação, mas também na concepção que orienta as ações socioassistenciais: de um lado, a culpabilização do indivíduo por sua situação social e a responsabilização da própria sociedade em acolhê-lo, gerando relações clientelistas e paternalistas; de outro, a assunção da responsabilidade pública pelas conseqüências do tipo de desenvolvimento econômico que gera a questão social e a expectativa de emancipação dos sujeitos que têm sido marcados por esses efeitos.

Instituições participativas e deliberativas, como os conselhos de assistência social, criados nos três níveis de governo, estão situadas em contextos onde a tensão entre as duas culturas pode pender mais em uma direção ou em outra, o que certamente influencia a sua legitimidade social e os resultados institucionais, podendo gerar tanto o seu fortalecimento quanto sua não sustentabilidade, decorrente da institucionalização incompleta. Há, ainda, contextos em que os conflitos entre as duas culturas são tão intensos que inviabilizam a própria experimentação democrática, muitas vezes com a auto-exclusão de grupos do processo deliberativo, que decidem não participar para não legitimar projetos políticos contrários, ou a não inclusão intencional de determinados segmentos quando da formatação do desenho institucional.

O olhar para o interior do Estado permite a constatação de que as mudanças democráticas que privilegiam a ampliação da participação dos segmentos sociais nos processos deliberativos acerca das políticas públicas vão de encontro à tendência de racionalização e burocratização estatais, que tem sustentado a organização dos Estados Modernos. Procedimentos decisórios participativos aumentam o tempo e o custo das decisões políticas, diminuem o poder discricionário da burocracia e exigem seu preparo para interagir com a sociedade em situações de conflito. Também implicam em aumento da transparência na condução dos assuntos públicos e na disposição para o controle público sobre os processos decisórios e seus resultados, o que, certamente, ainda não é uma prática amplamente solidificada em nosso país, especialmente na área da assistência social. A criação e o funcionamento regular dos conselhos de assistência social como espaços de construção democrática tem deixado em evidência a dificuldade desse processo, que em alguns casos encontra resistência por parte dos governos e da burocracia e, em outros casos, incorpora seletivamente grupos que têm afinidade com os governantes.

Entendendo que os resultados institucionais é um fator relevante para garantir o apoio dos cidadãos à própria democracia, e considerando que os conselhos têm função deliberativa acerca da política de assistência social, buscou-se verificar os resultados deliberativos desses espaços, tendo a teoria democrática deliberativa como fundamento para análise. Essa teoria mostrou-se bastante propícia para o estudo dos conselhos, por fornecer elementos que possibilitaram estabelecer parâmetros de avaliação, tanto do processo deliberativo em si quanto do contexto em que se inserem esses espaços. No entanto, a amplitude dos requerimentos normativos, que indica inúmeras possibilidades de análise, levou a uma escolha de variáveis que foram consideradas mais significativas para o estudo proposto. As diferentes abordagens que a teoria propicia é um fator que, sem dúvida, dificulta estudos comparados.

Dentre os princípios de legitimidade que a teoria sustenta e que foram elencados como relevantes para o estudo – igualdade deliberativa, publicidade e pluralidade –, a igualdade deliberativa foi o que mais influenciou a variação no grau de efetividade deliberativa dos CMAS. Os resultados encontrados mostram que a maioria dos conselhos situa-se no grau médio de efetividade deliberativa e melhorou ligeiramente sua posição ao longo do período estudado, evidenciando que a institucionalidade é um fator determinante para os resultados e que o tempo decorrido desde sua criação propiciou mais solidificação na sua função deliberativa. A semelhança nos efeitos, por um lado, denota que a consolidação dessas instituições deliberativas produziu convergência nos seus resultados deliberativos e, por outro,

que a deliberação é insuficiente para diferenciá-los de forma mais contundente quanto aos efeitos de sua atuação no Sistema Único de Assistência Social. Neste sentido, a deliberação, ainda que seja uma categoria importante para explicar os processos políticos, o faz parcialmente e necessita de ser complementada por outras categorias que venham a refinar a análise dos resultados, como a categoria da representação, conforme se evidenciou no estudo dos CMAS.

Participação, representação e deliberação são conceitos que correspondem a valores que têm adjetivado a democracia e, muitas vezes, têm sido tratados como práticas democráticas incompatíveis entre si. A experiência dos conselhos como parte de um Sistema com diferentes esferas deliberativas, algumas formais, outras informais ou mistas, mostra que é possível a articulação destes valores democráticos por meio da existência de espaços distintos que enfatizam de forma diferenciada cada um deles. A deliberação dos conselhos é um “estágio” do processo deliberativo da política de assistência social como um todo e as características da sua composição apontam para a possibilidade de que os discursos que circulam nos diferentes espaços sejam expressos, confrontados entre si, o que pode reforçá-los ou gerar novas formulações, decorrentes da troca de razões.

Portanto, há etapas neste sistema deliberativo que ocorrem antes e depois das deliberações dos CMAS – nas organizações de assistência social, nas administrações municipais (Executivo e Legislativo), nos fóruns de assistência social, nas conferências, nas CIB / CIT – e que podem influenciar-se reciprocamente. Neste Sistema, algumas arenas constituem-se como “públicos fracos”, como os fóruns, cuja ação de articulação da sociedade civil visa gerar influência nas esferas que têm poder decisório vinculante, outros são “públicos fortes, como os órgãos gestores e alguns conselhos, pois têm capacidade (e a exercem efetivamente) para tomar decisões que influenciam, em algum grau, a política de assistência social. Um campo a ser explorado nesta perspectiva, e sobre o qual não foi encontrado nenhum estudo específico para o nível municipal, diz respeito às possíveis interações desses espaços com os outros atores do sistema político, como os partidos políticos e o Poder Legislativo, sendo este uma arena que também tem a prerrogativa legal de deliberar sobre a política de assistência social, aprovar prioridades e recursos e fiscalizar sua aplicação, competências concorrentes com as dos conselhos.

Estas diversas esferas de ação possibilitam que os distintos atores envolvidos com a assistência social participem de uma ou mais delas conforme sua disposição ou possibilidade, pois implicam em participação com intensidades variadas, desde mobilizações mais eventuais,

como nos fóruns, até a presença regular e contínua nos conselhos, e colocam em evidência que o exercício da política pode ser realizado tanto na esfera pública quanto no interior do Estado. Pensar que a política de assistência social possui um “sistema deliberativo integrado”, com esferas de deliberação situadas em diferentes espaços da vida social também aponta para diferentes possibilidades de interação entre os atores que as constituem, podendo haver conflitos, disputas, cooperação, inclusive sobreposição de papéis e funções, como parece estar ocorrendo entre as CIBs e os conselhos.

O estudo das regras que estruturam os CMAS e conformam seu desenho institucional mostrou que elas são relevantes, por exemplo, para assegurar as condições de inclusão democrática de grupos marginalizados ou silenciosos politicamente, cuja voz nem sempre alcança ou tem influência nas ações do Estado, ou para assegurar que a deliberação possa ser refinada e os conselheiros melhor informados, como ocorre com as comissões. Também foi possível identificar que a auto-reflexão dos participantes propiciou a revisão das normas sempre que elas se mostraram insuficientes ou inadequadas para que se alcançassem os objetivos do conselho, o que também deixa transparecer alguma flexibilidade e capacidade adaptativa desses espaços. Entretanto, ainda que as regras tenham relevância, foi a dinâmica do processo deliberativo em si que produziu as principais diferenças quanto aos resultados deliberativos nos conselhos estudados.

As regras que orientam a composição dos conselhos são contundentes quanto à paridade na sua composição, considerando-se os segmentos sociedade civil e governo. Contudo, foi possível verificar que, contrariamente ao que a maior parte da literatura sobre os CMAS vem relatando, os representantes do governo não se sobressaem sempre aos da sociedade civil nos aspectos deliberativos e nos conselhos analisados. Foi possível encontrar variações tanto entre os conselhos quanto a aspectos deliberativos no interior dos próprios conselhos, em alguns prevalecendo o governo, em outros os representantes da sociedade civil e esta variação pode ser explicada pelo maior recurso de ativismo presente na sociedade civil que contrabalança o poder decisório do “público forte”, os representantes do governo. Portanto, a regra da paridade na composição entre estado e sociedade civil não necessariamente assegura algum equilíbrio na deliberação, nem mesmo assegura que todos os segmentos ou discursos estejam igualmente representados. Neste último aspecto, foi possível constatar que, ainda que as trocas argumentativas não estejam previamente limitadas quanto ao tipo de argumento, há a existência de um discurso hegemônico na área que não sofre nenhum tipo de contestação, seja de natureza conservadora ou não. O contexto atual da

assistência social, portanto, limita e, ao mesmo tempo, contribui para produzir resultados mais consensuais.

No que se refere especificamente à sociedade civil ficou evidente que há diferenças significativas na capacidade de deliberação dos segmentos que a compõem, com prevalência dos prestadores de serviços e, em alguns casos, dos usuários. Quanto aos primeiros, uma questão que se apresentou no decorrer da investigação foi quanto à sua real autonomia frente aos atores governamentais na formação da opinião e na própria deliberação, uma vez que muitos deles dependem de recursos públicos repassados pelo estado para a manutenção das suas instituições e dos serviços que prestam. Quanto aos usuários, é perceptível a sua ausência vocal, ainda que eles estejam presentes nos conselhos. Faz-se necessário verificar quais fatores constroem sua participação, de modo a aumentar a legitimidade do conselho e suas decisões. Por outro lado, uma vez que os CMAS são espaços cuja participação exige mais custos, seria importante verificar se há participação dos usuários em outras esferas do Sistema, como fóruns ou conselhos locais, onde possam expressar-se e gerar influência nas demais arenas. Também foi possível identificar a pouca expressão, na maioria dos conselhos, dos representantes dos trabalhadores, que tiveram um papel extremamente relevante na construção do SUAS, desde os seus primórdios. Uma possível explicação para isto pode ser que, atualmente, eles estão inseridos nos governos e nas organizações sociais e é nesta condição que têm assento nos conselhos, deliberando a partir destas posições.

Ainda que as atas analisadas não tenham sido capazes de registrar o papel das comissões nos CMAS, assim como das Diretorias Executivas ou Mesas Diretoras, as entrevistas e observações realizadas possibilitaram perceber não só a sua efetiva atuação, mas também sua influência na formação das pautas e nos resultados da deliberação. Estas estruturas internas têm uma dinâmica própria e, muitas vezes, a atuação dos conselheiros ocorre de modo diferenciado daquela que se dá no plenário. Os conselhos, portanto, apresentam diferentes momentos internos de deliberação que impactam o próprio processo deliberativo, cuja dinâmica, interação e alcance merecem ser mais bem estudados.

Ao olhar para a possível influência de variáveis contextuais no funcionamento e resultado deliberativo dos CMAS estudados, especialmente a dinâmica associativa e o projeto político dos governos, foi possível perceber que ambas não têm incidência direta sobre os resultados deliberativos dos conselhos, independentemente da região do país onde o conselho se situa. As variáveis contextuais se mostraram muito relevantes para a criação, composição e manutenção do funcionamento dos conselhos e de outros espaços de participação e

deliberação, inclusive com variações significativas entre os municípios, evidenciando a importância desses fatores para assegurar a continuidade de algumas dessas arenas. No entanto, nenhuma delas isoladamente pode ser relacionada aos resultados deliberativos dos CMAS, especialmente a variável relacionada ao projeto político dos governos, pois houve variação positiva independentemente dos grupos políticos que capitaneavam a administração municipal no período estudado, o que indica que outros fatores incidem sobre os resultados.

É facilmente observável que os resultados deliberativos dos conselhos estudados apresentaram não só convergência, mas também melhora ao longo do tempo. A explicação para este fato pode residir no próprio processo de amadurecimento institucional, uma vez que o fator “tempo” possibilita que as instituições suficientemente flexíveis revejam sua organização e procedimentos, adequando-os e melhorando-os com vistas a alcançar os resultados almejados. Este fator também incide na própria política de assistência social, que foi melhor se estruturando e definindo papéis ao longo desse mesmo período. Acrescente-se a isto alguns processos de indução e controle administrativo no nível federal, bem como resoluções do CNAS que têm levado os conselhos a melhor se organizarem e cumprirem suas funções. Por outro lado, a *policy community* da assistência social tem se mostrado ainda muito forte, especialmente nos grandes centros urbanos, com mútuo fortalecimento dos atores e do Sistema em si. Ela ainda é capaz de mobilizar grandes contingentes de pessoas e instituições e alguns de seus membros se revezam ora em posições no interior do Estado, ora como membros de organizações da sociedade civil.

Foi possível perceber uma imbricada conexão que se estabelece a partir desta *policy community*, que tanto fortalece organizações da sociedade civil quanto instituições governamentais e tem criado laços de compromisso entre esses atores no sentido de fortalecer a participação na política, especialmente nos conselhos, espaços onde, muitas vezes, eles atuam em conjunto. Os resultados desta interação e sua influência no funcionamento dos CMAS é um campo em aberto para a investigação e que pode melhor esclarecer as formas de relação que se estabelecem entre atores sociais e políticos na área da assistência social.

O estudo dos CMAS a partir da teoria democrática deliberativa aponta o seu potencial para explicar alguns fenômenos políticos que se sustentam na troca de argumentos e na busca da produção de acordos que vinculam os membros de uma mesma ordem social e política. Ainda assim, alguns aspectos precisam ser mais bem trabalhados por esses teóricos, especialmente aqueles relacionados às situações de desigualdade que precedem ou que são concomitantes à deliberação, sejam elas materiais ou no campo simbólico e cognitivo, que

podem produzir exclusão informal (a ausência vocal) de segmentos sociais que legal ou formalmente estão habilitados a participar. Por outro lado, a teoria precisa explicar melhor o fato de que alguns atores, mesmo com desvantagens nos aspectos acima, conseguem predominar no processo deliberativo. A utilização de estratégias e de recursos de poder diferenciados também faz parte da ação política e pode complementar a capacidade de vocalização e de agenda de alguns segmentos e, com isto, alterar sua posição no processo deliberativo.

O estudo dos CMAS possibilitou constatar que a democracia contemporânea, especialmente a brasileira, apresenta um alto nível de complexidade. Os espaços da política ampliaram-se, com a criação de novas arenas de debate e decisão que trazem em si um forte potencial para a extensão e o aprofundamento da democracia. A interação desses entre espaços entre si (estejam eles situados na esfera pública ou no Estado) e com as demais instituições políticas já existentes pode gerar maior transparência nas decisões públicas e controle público sobre as ações delas decorrentes. Por outro lado, a criatividade dos atores sociais e políticos na constituição desses novos espaços tem colocado muitos desafios à teoria e instigado a busca de novas formulações para explicar o seu potencial e os seus limites para o fortalecimento democrático. Espera-se que este trabalho tenha contribuído de algum modo com esse esforço coletivo.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca N. Reflections on what makes Empowered Participatory Governance Happen. In: FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso, 2003.

ABERS, Rebecca e KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. In: *II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: "Movimentos sociais, participação e democracia"*. UFSC, Florianópolis, Brasil. 25 a 27 de abril de 2007.

_____. *Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy*. Disponível em <http://pas.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/2/289>

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. AZEVEDO, Sergio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

ABREU, Laurinda. O papel das Misericórdias dos "lugares de além-mar" na formação do Império português. *História, Ciências, Saúde*. Mangueiras, vol. VIII(3): 591-611, set.-dez. 2001.

ACHARYA, Arnab; LAVALLE, Adrian G.; HOUTZAGER, Meter P. Civil society representation in participatory budget and deliberative council of São Paulo, Brazil. *New democratic spaces?* IDS Bulletin, vol.35, nº. 2, April, 2004. University of Sussex, Brighton, UK.

ACIOLE, Giovanni G. Das dimensões pedagógicas para a construção da cidadania no exercício do controle social. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, v.11, nº.23, p.409-26, set/dez 2007.

AFONSO, José Roberto R.; LOBO, Thereza. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *Planejamento e políticas públicas*. dez. 1996, nº. 14. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14/afonsolobo.pdf>

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro de. Assistência social no Brasil: a mudança do modelo de gestão. In: *Congresso Interamericano del Clad sobre la Reforma del Estado de la Administracion Publica, 2.*, 1997, Venezuela. *Anais*. Venezuela: CLAD, 1997.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A. participação e controle da sociedade sobre as políticas sociais no Cone Sul. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007

ALMEIDA, Debora Rezende de. Participação nos conselhos gestores: uma ponte entre teoria e prática deliberativas. In: *6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP*. UNICAMP – Campinas, SP. 29/07 a 01/08/2008.

ALMEIDA, Debora R.; CUNHA, Eleonora S.M. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: *Metodologias e Participação - Programa de Formação de Conselheiros Nacionais*. Belo Horizonte, 2009.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sydney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963.

ALTHUSSER, Louis. Ideology and ideological state apparatuses (notes towards an investigation). In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

ARAÚJO, Cícero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, Vera Schattan P e NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

ARENDT, Hannah. *Da revolução*. São Paulo: Ed. Ática, 1988.

_____. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

ARMONY, Ariel C. *The dubious link: civic engagement and democratization*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade* [online]. set. 2002, vol.23, n° 80. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003&lng=pt&nrm=iso

AVRITZER, L. (Coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n° 50, 2000

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. O orçamento participativo: as experiências de Porto alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

_____. *Participação e distribuição nas políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG: Projeto Democracia Participativa, 2004.

_____. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004a.

_____. Culture, democracy and the formation of the public space in Brazil. In: Jesse Sousa; Valter Sinder. (Org.). *Imagining Brazil*. New York: Lexington Books, 2005.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Vol. 50 n° 3, 2007.

_____. *Participação social no Nordeste* (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, vol. 14, nº. 1, junho 2008.

_____. *Participatory institutions in Democratic Brazil*. Washington: Baltimore: Woodrow Wilson Center Press: The Johns Hopkins University, 2009.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M.LD. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte, Número Especial. 2005.

AVRITZER, L. et al. *Reinventando os Mecanismos de Inclusão e Controle Social nos Conselhos*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

_____. *Participação e Efetividade Deliberativa nos Conselhos Municipais de Saúde*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. *Participação e Distribuição nas Políticas Públicas do Nordeste*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: UFMG, 2006a.

_____. *Participação social no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte, UFMG, 2009a.

AZEVEDO, Sergio de. Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, Marcus André (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Ed. Massangana, 1999.

BÄCHTIGER, André; SPÖRNDLI, Markus; STEENBERGEN, Marco R.; STEINER, Jürg. The deliberative dimensions of legislatures. In: *Acta Politica*, 2005, 40 (225-238).

BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. *Política Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BENDIX, Reinhard. *Embattled reason: essays on social knowledge*. New York: Oxford University Press, 1970.

_____. Introduction. In: BENDIX, Reinhard (ed.). *State and Society: a reader in comparative political sociology*. Berkley: Los Angeles : London: University of California Press, 1973.

_____. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: Ed. UNB, 1986.

BENEVIDES, M. V.. *A Cidadania Ativa* (referendo, plebiscito e iniciativa popular). São Paulo: Ática, 1996.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denilson L. e MELO, Rúrion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, 2007.

BEZERRA, Safira Ammann. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 1980.

BIDARRA, Zelimar Soares. *As Disputas de Projetos Políticos na Construção das Políticas de Assistência Social: As Experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de*

Cascavel e de Toledo (Oeste Paranaense). Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2004.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 88, ano XXVI, novembro 2006.

BIDDLE, William. *Desenvolvimento da comunidade: a redescoberta da iniciativa local*. Rio de Janeiro: Agir Editora, 1967.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. Survey Article: the coming age of deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*, vol. 6, number 4, 1998.

_____. A democracia deliberativa e seus críticos. *Metapolítica*. México, vol. 4, nº 14, 2000.

_____. The division of labor in democratic discourse: media, experts, and deliberative democracy. In: CHAMBERS, Simone; COSTAIN, Anne (ed.). *Deliberation, democracy and the media* (Critical Media Studies: Institutions, Politics, and Culture). Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 2000b.

BOHMAN, James; REHG, William. Introduction. In: BOHMAN, James and REHG, William (ed.). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

BONFIM, Washington Luis de S.; SILVA, Irismar Nascimento da. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? *Revista Sociologia e Política*, nº 21, Curitiba, nov. 2003.

BOSCHETTI, Ivanete (Coord.) *Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal*. Brasília, dezembro de 2003. (www.mds.gov.br).

_____. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*; nº 15 (1), jan/jun, 2003a.

BOSCHI, Renato. *A arte do associativismo*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

BOXER, Charles. *A idade de ouro do Brasil: dores do crescimento de uma sociedade colonial*. 3ª. edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

_____. *O império marítimo português 1415-1825*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BRASIL. *Constituição*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social*. In: Conselho Regional de Serviço Social, 6ª. Região. *Coletânea de Leis*. Belo Horizonte, 2004.

BRASIL. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005.

BRASIL. *Decreto* nº. 6.308, de 14 de dezembro de 2007.

BRAVO, Maria Inês S.; SOUZA, Rodriane de Oliveira. Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. *Revista Ágora: políticas públicas e Serviço Social*, Ano 1, no. 1, outubro de 2004. Disponível em [HTTP://www.assistentesocial.com.br](http://www.assistentesocial.com.br).

BRAVO, Maria Inês de S. Desafios atuais do controle social do Sistema Único de Saúde (SUS). In: *Serviço Social e Sociedade*, nº. 88, novembro 2006.

BREMAEKER, F.J.D. *Os Conselhos Municipais Existentes no Brasil*. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBANCO, 2001. (Séries Estudos Especiais Nº23).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, vol. 47, nº 1, jan/abr 1996.

_____. A Reforma do Estado dos Anos 90. *Cadernos do Mare*, 1, Brasília, 1997.

_____. *Descentralização geográfica e regional: Brasil e Europa*. Santiago de Compostela, 2000. Disponível em www.gv.br/economia/sec_pd/textos/texto98.pdf

CABRAL, Manuel V. O exercício da cidadania política em perspectiva história (Portugal e Brasil). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18 nº 51 fevereiro/2003.

CAMBRAIA, Alexander. *A participação como artefato do discurso: a relação entre participação e representação nos conselhos gestores*. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. 2008.

CAMPOS, Edval B.; MACIEL, Carlos Alberto B. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. *Revista Serviço Social e Sociedade* nº. 55, ano XVIII, novembro, 1997.

CAMPOS, Edval B. Assistência social: do descontrole ao controle social. In: *Serviço Social e Sociedade*, nº. 88, novembro 2006.

_____. *Conselhos de Políticas Setoriais no Ambiente Municipal: estudo comparativo entre Ananindeua, Belém e Marituba*. Tese (Doutorado). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

CARVALHO, Antonio Ivo de. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

_____. Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: vol.3, nº. 1, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo B. Avaliação participativa - uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de política sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez: IEE, 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Claudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. (Publicações Pólis, 37).

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. (A Era da informação: economia, sociedade e cultura). Vol. II. 3ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os contornos do Estado e da burocracia no Brasil. In: *Cadernos Adenauer II. Burocracia e reforma do Estado*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CAVALCANTI, Rosangela Batista. Avanços e desafios da participação social no Brasil. In: DANTAS, Humberto e MARTINS JÚNIOR, José Paulo (org.). *Introdução á política brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007.

CHAMBERS, Simone. Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*. Nº 6, 2003.

_____. Measuring publicity's effect: reconciling empirical research and normative theory. *Acta Politica*, nº 40, 2005.

CHRISTIANO, Thomas. A importância da deliberação pública. In: WERLE, Denílson L.; MELO, Rúriom Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, 2007.

CNAS. *Resolução* Nº 191, de 10 de novembro de 2005.

_____. *Resolução* Nº 23, de 16 de fevereiro de 2006.

_____. *Resolução* Nº 24, de 16 de fevereiro de 2006.

_____. *Resolução* Nº 53, de 14 de março de 2007.

COELHO, Denilson Bandeira. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e arranjos distributivos. In: AVRITZER, Leonardo. *Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

COELHO, Renata M. *O exercício do controle social na política de Assistência Social na Conjuntura recente: um estudo sobre a experiência do município de Duque de Caxias no Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado). Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.

COELHO, Vera S.P. Brazil's health councils: the challenge of building participatory political institutions. *IDS Bulletin*. vol.35, nº 2, April 2004. University of Sussex: Brighton, UK.

_____. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, Vera Schattan P e NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004a.

_____. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de não atrair aliados. *Novos Estudos*, nº. 78, julho de 2007.

COELHO, Vera S. P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, James and REHG, Willian (ed.). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

_____. Reflections on Habermas on Democracy. *Ratio Juris*. Vol. 12. Nº 4. Dec. 1999. Oxford: Blacwell Publishers.

_____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*. vol. 4, nº 14, 2000.

COHEN, Joshua; SABEL, Charles. *Directly-Deliberative Polyarchy*. European Law Journal. Vol. 3. nº 4. Dec 1997.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. Power and Reason. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institucional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso, 2003.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. Radical Democracy. *Swiss Political Science Review*, vol. 10, nº 4, winter 2004.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. IN: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (org.). *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

CORNWALL, Andrea. Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation. *IDS Bulletin*. Vol.35, nº 2, April 2004. University of Sussex: Brighton, UK.

CORTES, Soraya M. V. Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 3, nº. 1, 1998.

_____. Construindo a possibilidade de participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, ano 4, nº 7, jan/jun 2002.

_____. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: *XXV Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 2002a.

_____. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q.; AZEVEDO, Sergio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

_____. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denilson B.; MELO, Marcos André. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos estudos*, n°. 38, março 1994.

_____. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos*, n°. 47, março 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative & quantitative approaches*. Thousand Oaks : London : New Deli : Sage Publications, 1994.

_____. *Qualitative Inquiry and research design: choosing among five traditions*. Thousand Oaks; London; New Delhi: Sage Publ., 1998.

CROUCH, Colin. Dividindo o espaço público: estados e interesses organizados na Europa Ocidental. In: HALL, John A. (Org.). *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992.

CUNHA, Edite da Penha. *Participação e deliberação nas inovações institucionais pós-constituição de 1988: o Conselho Estadual de Assistência Social e a Comissão de Participação Popular em Minas Gerais*. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. 2007.

CUNHA, Eleonora S. M. *Aprofundando a democracia: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos*. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. 2004.

_____. Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/EleonoraCunha.pdf>

_____. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRTIER, Leonardo (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

_____. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007a.

_____. *Democracia e reinvenção do Estado: lições do Brasil e da Índia*. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/282/282.pdf>

CUNHA, Eleonora S. M.; JARDIM, Laura S. *Conselhos de políticas*. Disponível em www.democraciaparticipativa.org.

CUNHA, Eleonora S. M.; CUNHA, Edite da P. *Implementação da Política de Assistência Social*. Belo Horizonte: UFMG, 2001. (mimeo)

_____. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et al (org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

CUNHA, Eleonora S. M.; CUNHA, Edite da P.; AVRITZER, Leonardo. *Relatório da Pesquisa “Os conselhos municipais de Assistência Social em Minas Gerais”*. Belo Horizonte: NUPASS / DCP, UFMG. 2001.

CYTRYNOWICZ, Roney. Instituições de assistência social e imigração judaica. In: *História, Ciências, Saúde*, v. 12, nº 1, Jan-Abr 2005.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo : Paz e Terra; Campinas : Unicamp, 2006.

DAHL, Robert. *Um prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

DEWEY, John. *La opinion publica y sus problemas*. Madrid: Ediciones Morata, 2004.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS, 1995.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Glaúcio Ary Dillon; D’ARAUJO, Maria Celina. *21 anos de regime militar, balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Great Britain: Oxford University Press, 2000.

_____. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P e NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

DYE, Thomas R. Models of politics: some help in thinking about public policy. In: *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 1987.

EISENSDATT, Shmuel. Social institutions. *International encyclopedia of the Social Sciences*. David Sills (editor). vol.14, 1968.

ELSTER, Jon. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

EHRMANN, Henry W. Interest groups and the bureaucracy in western democracies. In: BENDIX, Reinhard (ed.). *State and Society: a reader in comparative political sociology*. Berkeley : Los Angeles : London : University of California Press, 1973.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Three Political Economics of the Welfare State. In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Revista Lua Nova*, nº 28/29, 1993.

_____. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, no. 9, jan/jun 2003.

EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the road toward a more adequate understanding of the state. In: EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FACHIN, Roberto C.; MENDONÇA, J. Ricardo C. de. Selznick: um visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, Cristina Amélia (org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1985

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Revista Lua Nova*. São Paulo, n.º 50, 2000.

_____. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado)-Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2005.

_____. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

_____. *O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos*. In: 6º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Campinas, Unicamp, 2008. Disponível em http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_17_24_27.pdf

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2001.

FERNANDES, Antônio Sérgio A.; BONFIM, Washington Luís de S. A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcos André. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

FERRAZ, Ana Targina R. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. *Rev. Serviço Social e Sociedade*, nº 88, ano XXVI, novembro 2006.

FERREIRA, Francisco G. H. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, Ricardo (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, 1 (3), set/dez, 1986.

FIORI, José Luís. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. *Revista de Economia Política*, vol.12, nº 1 (45), janeiro-março, 1992.

FISCHER, Frank. *Citizens, Experts, and the Environment: the politics of local knowledge*. Durham and London: Duke University Press, 2000.

FISHKIN, James S. *Democracy and Deliberation: new directions for democratic reform*. New Haven and London: Yale University Press, 1991.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1992.

_____. *Qu'est-ce que la justice social ? reconnaissance et redistribution*. Paris : Éditions La Découverte, 2005.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul (Ed.). Chicago POWELL, Walter W. and DIMAGGIO, Paul J. (ed.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago : London : University of Chicago Press, 1991.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M; RIBEIRO, Ednaldo A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 21, nov 2003.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. *Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

FUNG, Archon. Esferas de deliberación: gobernar después del centralismo democrático. *Metapolítica*, vol. 4 abril/junio, 2000.

_____. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan P e NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Countervailing Power in Empowered Participatory Governance. In: FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso, 2003. The Real Utopias Project IV.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que finjo ao faça que nós vemos)*. Brasília: IPEA, 1995. Textos para discussão nº 364.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 20(6), nov-dez, 2004.

GODINHO, Lena de L.; SANTOS, Naiane L.; FARIA, Carlos Aurélio P. Instrumentalizando a articulação e a cooperação entre as Associações da sociedade civil de belo horizonte: a experiência do Observatório das Metrôpoles de Minas Gerais. In: Anais do III Seminário Internacional Sociedade Inclusiva PUC Minas - *Ações Inclusivas de Sucesso*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2004.

GOHN, M. G. Conselhos populares e participação popular. *Serviço Social e Sociedade*, nº 34, 1990.

_____. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época, 84).

_____. *Conselhos gestores na política social urbana e participação popular*. In: XXIV Encontro Anual da ANPOCS. Petrópolis, 2000.

_____. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

GOMES, Lilian Cristina B. Entre o legal e o ilegal: uma perspectiva comparativa do associativismo e da participação na cidade. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2000.

GOODIN, Robert E. Democratic deliberation within. In: FISHKIN, James S.; LASLETT, Peter. *Debating deliberative democracy*. UK: Blackwell Publishing, 2003.

_____. Sequencing deliberative moments. *Acta Politica*, n° 40, 2005.

_____. Institutions an her design. In: GOODIN, R.E. (Ed.). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. State and civil society. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

GUIMARÃES, Berenice Martins; AZEVEDO, Sergio de. *Belo Horizonte em tese*. Belo Horizonte: Editora Belo Horizonte, 1995.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2000.

_____. Deliberative Democracy beyond process. In: *Debating Deliberative Democracy*. Edited by James S. Fischkin and Peter Laslett. UK: Blackwell Publishing, 2003.

_____. *Why deliberative democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Revista Lua Nova* n.º 36. São Paulo: CEDEC, 1995.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. In: *Acta Politica*, n° 40, 2005.

HAJER, Maarten. A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. In: HAJER, Maarten; WAGENAAR, Heindrik. *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HAJER, Maarten; WAGENAAR, Heindrik. *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HARTZ, Zulmira Maria de Araújo (org.). *Avaliação em saúde: Dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

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

HELLER, Patrick; ISAAC, T. M. Thomas. O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HENDRIKS, Carolyn. *The ambiguous role of civil society in deliberative democracy*. Australian National University. Canberra, 2002. Disponível em <http://arts.anu.edu.au/sss/apsa/Papers/hendriks.pdf>

_____. Integrated Deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political Studies*, nº 54, 2006.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOFFMANN, Rodolfo. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais / 1999*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social / 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Nº 7, ago. 2003.

JAGGAR, Alison M. Multicultural Democracy. In: CHAMBERS, Simone and COSTAIN, Anne (ed.). *Deliberation, democracy and the media* (Critical Media Studies: Institutions, Politics, and Culture). Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Sobre associativismo, desigualdade e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 53, São Paulo, out. 2003.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KOGA, D. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. *Rev. Serviço Social e Sociedade* nº. 85, ano XXVII, março 2006.

KONDER, Leandro. Sociedade civil e Estado no Brasil. In: FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Coletânea: Estado e sociedade no Brasil na década de 80*. Niterói, 2006. (mimeo).

KRUG, Jorge. Mobilização comunitária. São Paulo: Cortez Editora, 1982.

LABRA, Maria Eliana; FIGUEIREDO, Jorge S. A. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, 7(3), 2002.

LABRA, Maria Eliana; SILVA, Ionara Ferreira da. As instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro e o processo decisório. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 17(1), jan-fev, 2001.

LANDIM, Leilah. *ONGs: Um Perfil*. Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs. Rio de Janeiro: ISER, 1996.

LAVALLE, Adrian G.; CASTELLO, Graziela; BICHR, Renata M. Quando novos atores saem de cena. Continuidade e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. *Política e Sociedade*, nº 5, outubro de 2004.

LAVALLE, A. Gurza; HOUTZAGER, P.; ACHRYA, A. Lugares e atores da democracia: Arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera e NOBRE, Marcus (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e voto*. São Paulo: Ed. Alfa-Omeg, 1978.

LENIN, V.I. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Hucitec, 1979.

LIMA, Rosa Maria C. de; BITOUN, Jan. Os conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. AZEVEDO, Sergio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

LUBAMBO, Catia e COELHO, Denilson B. Governos e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de participação em Pernambuco. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus A. *Desenho Institucional e Participação Política: experiências do Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. Campinas. Tese (Doutorado) apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002.

_____. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*. Florianópolis: UFSC, 2007. v. 6, nº 11, outubro de 2007.

_____. A representação no interior das experiências de participação. In: *Lua Nova*, São Paulo, nº 70, 2007a.

MACHADO, Ana Flávia Martins. *Belo Horizonte "Democrática-Popular": uma análise descritiva das instituições de participação popular em Belo Horizonte*. 2007. Dissertação

(Mestrado) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MACHADO, Loiva Maria de O.; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. O exercício do controle social da política de assistência social do Rio Grande do Sul: um desafio a ser enfrentado. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa (org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANIN, Bernard. On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, vol.15, nº 3, August 1987. 338-368.

MANSBRIDGE, Jane. Practice – Thought – Practice. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso, 2003. The Real Utopias Project IV.

MARQUES, Ângela Cristina S. *O processo deliberativo a partir das margens: o Programa Bolsa-Família na mídia e na fala das beneficiárias*, 2007. Tese (Doutorado) - Departamento de Comunicação Social, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MARQUETT I, Adalmir A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZ ER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

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

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. *Crítica do Programa de Gotha*. Porto: Nunes, 1974.

MDS/SNAS. *Norma Operacional Básica (NOB/SUAS): construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, julho de 2005.

MELO, Marcus André (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Ed. Massangana, 1999.

MENDES, Denise Vitale R. *Entre deliberação e participação: uma construção a partir do pensamento de Jürgen Habermas*. Disponível em www.democraciaparticipativa.org

MICHILES, Carlos et al. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGAL, Joel. The state in society: an approach to struggles for domination. In: MIGDAL, Joel S.; KOHLI, Atul; SHUE, Vivienne (ed.). *State power and social forces: domination and transformations in the third world*. Cambridge: Cambridge Press, 1994.

MIGDAL, Joel S.; KOHLI, Atul; SHUE, Vivienne. Introduction. In: MIGAL, Joel. The state in society: an approach to struggles for domination. In: MIGDAL, Joel S.; KOHLI, Atul;

SHUE, Vivienne (ed.). *State power and social forces: domination and transformations in the third world*. Cambridge: Cambridge Press, 1994.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*. Brasília: Ed. UNB, 1981.

MOISÉS, José Álvaro. Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (Org). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

_____. Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades. *Lua Nova* nº 22, 1990.

_____. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova* nº 26, 1992.

MPAS/SEAS. *Norma Operacional Básica da Assistência Social: avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social*. Brasília, outubro de 1998.

_____. *Norma Operacional Básica da Assistência Social: avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social*. Brasília, maio de 2001.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis: as formas de governo: a divisão dos poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987.

MORAES FILHO, Evaristo de. O sindicato e o Estado. In: FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Coletânea: Estado e sociedade no Brasil na década de 80*. Niterói, 2006. (mimeo).

MORLINO, Leonardo. Problemas y opciones en la comparación. In: SARTORI, Giovanni e MORLINO, Leonardo (ed). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

MOYSÉS, Aristides. Efeitos perversos da concentração econômica na Região Metropolitana de Goiânia. *Conjuntura Econômica Goiana*, nº. 02, Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Governo do Estado de Goiás, 2004.

MUTZ, Diana C. Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? *Annual Review of Political Science*. Nº 11, 2008.

NASCIMENTO, Ana Paula; LIRA, Lídia de Oliveira; ZANRÉ, Ângelo. Conselhos paritários e o mito da participação popular: a gestão das políticas públicas na Zona da Mata pernambucana. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa (org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007.

NELSON, Barbara J. Public Policy and Administration: um overview. In: GOODIN, R. E. e KLINGEMANN H. *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1996.

NICACIO, Jamilly. Uma discussão acerca da Reforma, a chegada do Presbiterianismo no Brasil e suas influências sociais. *Contemporâneos – Revista de Artes e Humanidades*, nº 4, mai-out, 2009.

NIEMEYER, Simon; DRYZEK, John. *Understanding the micropolitics of deliberation: integrating theory and practice*. Disponível em <http://deliberativedemocracy.anu.edu.au/references/Niemeyer%20DDC.pdf>

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P e NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

NOGUEIRA, Marco A. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Um Estado para a sociedade civil. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (org.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC/IEE, 1999.

_____. A dialética Estado/sociedade e a construção da seguridade social pública. *Cadernos Abong*. São Paulo, nº. 30, nov 2001.

_____. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.

NOSSWITZ, Juliana. *A ação profissional do assistente social nos conselhos municipais de políticas públicas – Uma análise na região da AMPLASC*. Dissertação (Mestrado)-Departamento de serviço Social, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2008.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de “estado capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. IN: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Adão F.; CHAVEIRO, Eguimar F. Desigualdades sócio-espaciais, democracia e gestão metropolitana: análise do desempenho institucional em Goiânia (1997-2007). *Boletim Goiano de Geografia*, v. 28, nº 2, 2008.

OXHORN, Philip. Desigualdad social, sociedad civil y los limites de la ciudadanía em América Latina. *Economía , Sociedad y Territorio*, vol III, nº 9, 2001.

PAPADOPOULOS, Yannis; WARIN, Philip. Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46, 2007.

_____. Major findings and paths for research: A concluding note. *European Journal of Political Research*, 46, 2007a.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria 'concessão-conquista'. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 53, São Paulo: Cortez, 1997.

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

PEREIRA, Luiza Helena. Análise de conteúdo: um approach do social. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do *welfare state*: a particularidade da assistência social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 56, São Paulo: Cortez, 1998.

PERISSINOTTO, Renato M.. Democracia e participação: o caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: Renato Monseff Perissinotto; Mario Fuks. (Org.). *Democracia: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, v. 1.

PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mario. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.

PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mario; SOUZA, Nelson Rosário. Participação e processo decisório em conselhos gestores de Curitiba. In: *4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em www.cienciapolitica.org.br.

PETERS, Guy; WRIGHT, Vincent. Public Policy and Administration, Old and New. In: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN H. *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1996.

PETTIT, Philip. Deliberative Democracy, the discursive dilemma and republican theory. In: FISHKIN, James S.; LASLETT, Peter. *Debating deliberative democracy*. UK: Blackwell Publishing, 2003.

PINHEIRO, Márcia M. B. A construção da LOAS e sua gestão municipal sob a ótica da participação popular: a experiência de Belo Horizonte – administração 1993 a 1996. In: *Anais do 1º Encontro de Serviço Social na esfera da seguridade social no Brasil*. Belo Horizonte: CFESS: CRESS, 1997.

_____. O CNAS: Entre o interesse público e o privado. Tese (Doutorado)-Escola de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2008.

PINTO, Céli Regina J. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.19, n.º. 54, 2004.

_____. A sociedade civil “institucionalizada”. *Política e Sociedade*, n.º 5, outubro de 2004a.

PIRES, R.R. Orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. In: *X Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte, 26-30 mai. 2003. Anais.

PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representacion*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PNUD. *Atlas de Desenvolvimento Humano*. Disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>

_____. *Atlas de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Disponível em http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_bh/index.php

_____. *Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Disponível em http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_portoalegre/index.php

_____. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife*. Disponível em http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_recife/index.php

POGREBINSCHI, Thamy. A democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 23, nov. 2004.

_____. Jovem Marx, Nova Teoria Política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, n^o 3, 2006.

_____. Democracia e Representação Política: entre a Normatividade e a Empiria. In: *6^o Encontro da ABCP*. UNICAMP: Campinas, 2007. Disponível em http://www.cienciapolitica.org.br/abcp/encontros_anteriores.html

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POWELL, Walter W. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, Walter W. and DIMAGGIO, Paul J. (ed.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago : London : University of Chicago Press, 1991.

PREFEITURA de Goiânia. *Um estudo sobre a pobreza: políticas e perspectivas em Goiânia*. 2005. (mimeo).

PREFEITURA Municipal de Belo Horizonte. *A participação popular na Prefeitura de Belo Horizonte 1993-1996*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, (s/d).

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Relume-Dumará, 1995.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar: Robert E. Krieger, 1985.

PRZEWORSKI, A., ALVAREZ, M., CHEIBUB, J.; LIMONGI, F. O que mantém as democracias? *Revista Lua Nova*, n^o. 40/41, S. Paulo: CEDEC, 1997.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAICHELIS, Rachel. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. *Rev. Serviço Social e Sociedade* n^o. 85, ano XXVII, março 2006.

RAMOS, Lauro; VIEIRA, Maria Lucia. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: HENRIQUES, Ricardo (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

RAWLS, John. A idéia de razão pública revisitada. In: WERLE, Denílson L. e MELO, Rúrion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, 2007.

REIS, Fabio W. Consolidação democrática e a construção do Estado: notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fabio W. e O'DONNELL, Guillermo. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

RIBEIRO, José Mendes. Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 13(1), janeiro, 1997.

RIBEIRO, A.C.T.; GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Ed. Vozes; Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

RIEDEL, Manfred. *Between tradition and revolution: the Hegelian transformation of political philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

RODRIGUES, Domingos P.; AZZI, Luiz Gonzaga. Controle social e fragilidade da sociedade civil: um estudo sobre a vida dos CMAS de municípios do planalto catarinense. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa (org.). *Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007.

ROSENBERG, Shawn. The empirical study of deliberative democracy: setting a research agenda. *Acta Politica*, nº 40, 2005.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SADER, Éder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do estado brasileiro no final do Século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.18 nº. 52, junho/2003.

SANTOS, Boaventura de S. *O social e o político na transição pós-moderna*. Coimbra, Oficina do CES nº. 1, outubro de 1988.

_____. *O Estado e os modos de produção do poder social*. Coimbra, Oficina do CES nº. 7, Fevereiro de 1989.

_____. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Ed. Afrontamento, 1990.

_____. *State and civil society in Macao: social problems, public administration and community organizations*. Oficinas do CES n.º. 27, maio de 1991. Série Projecto Macau, 2.

_____. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência* (Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática, Volume 1). Porto: Ed. Afrontamento, 2000.

_____. *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Ed. Afrontamento, 2002a.

_____. *Direito e democracia: a reforma global da justiça*. In: PUREZA, José Manuel; FERREIRA, António Casimiro (org.). *A teia global: movimentos sociais e instituições*. Porto: Ed. Afrontamento, 2002b.

_____. *Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002c.

_____. *Toward a new legal common sense*. 2 ed. UK: Butterworths LexisNexis, 2002d.

_____. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002e.

_____. *O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico*. In: SANTOS, B.S.; TRINDADE, João Carlos (org.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Ed. Afrontamento, 2003.

_____. *Reinventar la democracia, reinventar o Estado*. Havana, Cuba: Ed. José Martí, 2005a.

_____. *Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brasil*. In: SANTOS, B.S.; GARAVITO, Cesar A. Rodrigues (org.). *Law an globalizations: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005b. pp.310-338.

_____. *Renovar la teoría critica y reinventar la emancipación social: encuentros en Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO, 2006a.

_____. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora, 2006b.

SANTOS, B.S.; AVRITZER, L. *Introdução: para ampliar o Cânone democrático*. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto, Ed. Afrontamento, 2003.

SANTOS, Boaventura de S.; HESPANHA, Pedro; REIS, José. *O Estado e a sociedade civil: a criação de actores sociais num período de reconstituição do Estado*. Coimbra, Oficinas do CES n.º. 33, Agosto de 1992.

SANTOS, Boaventura de S.; NUNES, João A. *Democracy, Participation and grassroots movements in contemporary Portugal*. In: SANTOS, Boaventura de S.; NUNES, João A. (org.) *Reinventing democracy grassroots in Portugal*. NY: Routledge, 2006.

SANTOS, F.; VILAROUCA, M.G. Desigualdades e política partidária no Brasil contemporâneo. In: SCALON, Celi. In: *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

SANTOS, Mauro R M. dos. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. AZEVEDO, Sergio de (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. AZEVEDO, Sergio de (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni e MORLINO, Leonardo (ed). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

_____. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática, 1994. Série Fundamentos, 104.

SCHERRER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Ligia Helena H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. *Política e Sociedade*, nº. 5, outubro de 2004.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

SCOTT, James C. *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven and London: Yale University Press, 1998.

SELEE, Andrew ; SANTÍN, Leticia. Introducción – Participación ciudadana y deliberación pública: relación recíproca entre ciudadanos e gobierno. In: SELEE, Andrew y SANTÍN, Leticia (org.). *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*. Washington: Wilson Center, 2006.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: A concepção da subjetividade em Gramsci. *Educação & Sociedade*, ano XX, nº 66, Abril/99,

SILVA, Marcelo Kunrath. *Construção da “participação popular”*: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre / RS. Tese (Doutorado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2001.

_____. *Mapa do associativismo em Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. (mimeo)

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

SHAPIRO, Ian. Optimal deliberation? In: FISHKIN, James S. and LASLETT, Peter (org.). *Debating deliberative democracy*. UK: Blackwell Publishing, 2003..

SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (ed.). *The antropology of the state: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da S. (org). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SIMIONATTO, Ivette. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolíticação? *Cadernos Especiais*, nº. 39, edição: 23 de outubro a 20 de novembro de 2006. Disponível em www.assistentesocial.com.br

SILVERMAN, David. *Interpreting Qualitative Data: methods for analysing talk, text and interaction*. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2004.

SKOCPOL, Theda; SOMERS, Margaret. The uses of comparative history in macrosocial inquiry. *Comparative Studies in Society and History*. Vol. 22, nº. 2. Cambridge University Press, 1980.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and social policies. *Annual Review of Sociology*, vol. 12, 1986.

SKORUPSKI, Maria Aparecida. A participação em Goiânia e a criação do CMAS. Goiânia: 2009 (mimeo).

SNYDER, Richard. Scaling Down: The subnational comparative method. In: *Studies in Comparative International Development*. Nº 36, 1. Spring 2001.

SOARES, Erika S. *Limites e possibilidades do controle social democrático: o Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul (CEAS/RS) em perspectiva*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2008.

SOMARRIBA, Maria das Mercês G.; VALADARES, Maria Gezica; AFONSO, Mariza R. *Lutas urbanas em Belo Horizonte*. Petrópolis: Vozes, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984.

SOUBHIA, Ana Paula C. *A dinâmica entre governo e sociedade civil na assistência social: uma década de ação do Conselho Municipal de Assistência Social em Bauru*. Dissertação (Mestrado)-Programa de estudos Pós-graduados em Serviço Social, pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2006.

SOUSA, Rosângela Maria S. Controle social em saúde e cidadania. *Rev. Serviço Social e Sociedade* nº 74, ano XXIV, julho 2003.

SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

SOUZA, Celina. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública. In: MELO, Marcus André (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Ed. Massangana, 1999.

_____. Governos e sociedade locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e saúde coletiva*, v.7, nº 3, 2002.

_____. Governos locais e gestão de políticas universais. In: *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 2004

_____. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denilson B.; MELO, Marcos André. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *Os direitos dos desassistidos sociais*. São Paulo: Cortez; 1989.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1992.

SPOSATI, Aldaíza. Conjuntura da Assistência Social brasileira. *Cadernos Abong*, São Paulo, nº.19, p. 11-23, out. 1997.

STRALEN, Cornelis J. van et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. *Ciência & Saúde Coletiva* 11 (3), 2006.

SUERTEGARAY, Dirce M. A.; BASSO, Luis Alberto; VERDUM, Roberto (org.). *Ambiente e lugar urbano: a Grande Porto Alegre*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.

SUNSTEIN, Cass R. The Law of group polarization. In: *Debating Deliberative Democracy*. Edited by James S. Fischkin and Peter Laslett. UK: Blackwell Publishing, 2003.

TABAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *A democracia gerencial e suas ambivalências: participação, modelos de gestão e cultura política*. Campinas. Tese (Doutorado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas. 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização - Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Claudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TELLES, V.S.; PAOLI, M.C. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo. In: ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

TEIXEIRA, Ana Claudia; TATAGIBA, Luciana. *Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas*. In: 6º Encontro da ABCP. Unicamp, Campinas, SP. 29/07 a 01/08/2007.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen and LONGSTRETH, Frank (editors). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press, 1994.

THOMPSON, Dennis F. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science*. Nº 11, 2008.

TILLY, Charles. *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Oxford: Blackwell Publishers, 1992. (Studies in Social Discontinuity)

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1977.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. AZEVEDO, Sergio de (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

TULIS, Jeffrey K. Deliberation between institutions. In: FISHKIN, James S. and LASLETT, Peter. *Debating deliberative democracy*. UK: Blackwell Publishing, 2003.

URBINATI, Nadia. Representation as *Advocacy*: a study of democratic deliberation. In: *Political Theory*, 28; 758-785; 2000.

_____. O que torna a representação democrática? *Revista Lua Nova*. 67: 191-228. São Paulo, 2006.

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

VITA, Álvaro de. Sociedade democrática e democracia política. In: *Política & Sociedade*: Revista de Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, 2007. v.6, nº. 11, outubro de 2007.

WAGENAAR, Heindrik; COOK, S.D. Noam. Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis. In: HAJER, Maarten e WAGENAAR, Heindrik. *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo (org). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez Ed., 2002.

_____. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania: The Pennsylvania Press, 2007.

_____. Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 41, No. 4. Winter 2007a.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. *Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático*. In: COELHO, Vera S. P. e NOBRE, M. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WARE, Caroline F. *Organização e desenvolvimento da comunidade: trabalhos práticos*. São Paulo: Editora Cultrix, 1970.

WEBER, Max. Bureaucracy and political leadership. In: BENDIX, Reinhard (ed.). *State and Society: a reader in comparative political sociology*. Berkley: Los Angeles : London: University of California Press, 1973.

_____. A dominação. In: CARDOSO, Fernando H.; MARTINS, Carlos Estevam. *Política & Sociedade*, vol. 1. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1983.

_____. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: COELHO, Edmundo C. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

_____. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

_____. Burocracy. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília, 1999.

WENDHAUSEN, Águeda L. P.; BARBOSA, Tatiane Muniz; BORBA, Maria Clara de. Empoderamento e Recursos para a participação em Conselhos Gestores. *Saúde e Sociedade* v.15, nº 3, set-dez 2006.

WERLE, Denilson L. democracia deliberativa e os limites da razão pública. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WRIGHT, Erik Olin. *Class, crisis and the state*. London: Verso, 1985.

YAAKOUB, Melissa C. *Controle democrático e intersectorialidade no Conselho Municipal de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro: construção de uma esfera pública e democrática?* Dissertação (Mestrado). Centro de Estudos Sociais Aplicados da Escola de serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

_____. Activist challenges to deliberative democracy. In: FISHKIN, James S.; LASLETT, Peter. *Debating deliberative democracy*. UK: Blackwell Publishing, 2003.

www.mds.gov.br

www.pnud.org.br/home/

www.tse.gov.br/internet/eleicoes/index.htm

Documentos dos CMAS

Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte. Lei de Criação, 1996.

_____. Regimento Interno, 1996.

_____. Resoluções 01 a 07, 1997.

_____. Resoluções 01 a 40, 2006.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de março a dezembro de 1997.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de fevereiro a dezembro de 2006.

Conselho Municipal de Assistência Social de Goiânia. Lei de Criação, 1995.

_____. Lei de alteração, 1996.

_____. Lei de alteração, 1996a.

_____. Lei de alteração, 2005.

_____. Regimento Interno, 1995.

_____. Regimento Interno, 2006.

_____. Resoluções 01 a 09, 1997.

_____. Resoluções 01 a 45, 2006.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de fevereiro a dezembro de 1997.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de fevereiro a dezembro de 2006.

Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. Lei de Criação, 1995.

_____. Decreto de Regulamentação, 1996.

_____. Regimento Interno, 1997.

_____. Resoluções 01 a 05, 1997.

_____. Resoluções 01 a 200, 2006.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de janeiro a dezembro de 1997.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de janeiro a dezembro de 2006.

Conselho Municipal de Assistência Social de Recife. Lei de alteração, 1995.

_____. Lei de alteração, 1996.

_____. Lei de alteração, 2002.

_____. Regimento Interno, s/d.

_____. Resoluções 01 a 22, 2006.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de janeiro a novembro de 1997.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de janeiro a dezembro de 2006.

Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro. Lei de criação, 1996.

_____. Regimento Interno, 2002.

_____. Resoluções 01 a 52, 2006.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de julho a dezembro de 1997.

_____. Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias de janeiro a dezembro de 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – PERCURSO METODOLÓGICO

A abordagem metodológica utilizada para verificar a efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Assistência Social foi o método comparativo. Sua origem é identificada em John Stuart Mill, que desenvolveu o Método da Concordância e o Método da Diferença e, desde então, o método comparativo tem sido reformulado e aperfeiçoado para o estudo tanto de instituições políticas quanto de comportamentos políticos. O método comparativo é considerado uma especialização do método científico que possibilita descobrir relações empíricas entre variáveis, e que difere do método estatístico em função do número mais reduzido de casos.

O método comparativo tem sido amplamente utilizado para estudos entre unidades nacionais²⁰⁹. No entanto, Snyder (2001) considera que os processos de descentralização e democratização no interior dos Estados nacionais que transferem recursos e poder para suas unidades internas apresentam-se como possibilidade de expansão e fortalecimento do repertório metodológico comparativo disponível para os pesquisadores. Isto porque o método comparativo no nível subnacional possibilita aumentar o “N” (e, com isto, melhorar o controle da comparação), melhorar a capacidade de codificar os casos (o que implicaria em maior possibilidade de obter inferências causais) e viabilizar melhor o manejo da natureza espacialmente desigual dos processos de mudança dentro do mesmo território (o que contribui para melhor teorizar os processos estudados). Nesta perspectiva, o estudo comparado dos conselhos municipais de assistência social, unidades de análise de nível local, além de se beneficiar das vantagens elencadas por Snyder (2001), pode contribuir tanto para a sua melhor compreensão, quanto para verificar os limites e as possibilidades da comparação nesse nível.

A comparação é utilizada para compreender, explicar e interpretar os fenômenos a partir do teste de teorias e/ou hipóteses já existentes ou pela elaboração de novas teorias e/ou hipóteses, ou seja, a comparação, além da função explicativa, visa controlar – verificar ou

²⁰⁹ Há uma extensa literatura que analisa as unidades nacionais em perspectiva comparada, a partir de diferentes perspectivas teóricas e analíticas. Alguns deles: Bendix, 1970; Wright, 1985; Skopcol e Amenta, 1986; Esping-Andersen, 1990; Badie e Hermet, 1993; Evans, 1995; Tilly, 1992.

falsificar – se uma generalização (ou regularidade) corresponde com os casos aos quais se aplica (SKOCPOL E SUMERS, 1980; MORLINO, 1994; SARTORI, 1994). Assim, o aspecto teórico-conceitual apresenta-se como relevante para o processo de comparação, sendo que teorias mais robustas têm contribuído para levantar hipóteses mais precisas e parcimoniosas (MORLINO, 1994). Além disso, teorias e conceitos incidem sobre a escolha das variáveis, sua identificação empírica e sua classificação, bem como das técnicas que melhor apreendemos dados e informações a serem utilizados na análise.

A escolha pela teoria democrática deliberativa como fundamento para a comparação dos Conselhos Municipais de Assistência Social teve como objetivo verificar a sua capacidade de explicação para fenômenos que têm na participação e na deliberação dois de seus principais atributos. Ainda que seja uma teoria de formulação mais recente, seu desenvolvimento e sua aplicação em outros estudos sobre instituições participativas e deliberativas já possibilita a formulação de hipóteses e a definição de variáveis que possam ser testadas empiricamente no caso dos conselhos. Além disso, esperava-se que o teste da teoria também pudesse produzir alguma contribuição para seu aperfeiçoamento.

Ao propor uma agenda de pesquisa que tenha a teoria democrática deliberativa como referência, Rosenberg (2005) sugere que se identifiquem suposições chave – que podem ser quanto às capacidades individuais, ao discurso deliberativo e aos resultados da deliberação – e as trate como hipóteses a serem exploradas e testadas. Este seria um dos caminhos que poderia contribuir para o objetivo de reconstruir a teoria ou mesmo oferecer novas questões para aperfeiçoá-la²¹⁰ e que corresponde a uma das lógicas dos estudos comparados identificadas por Skocpol e Summers (1980), qual seja a demonstração paralela da teoria, em que se verifica a validade de uma teoria ou de hipóteses a ela relacionadas.

Tendo em vista que comparar é “confrontar uma coisa com outra” (SARTORI, 1994), uma questão relevante diz respeito ao que é comparável. Para Badie e Hermet (1993) e para Sartori (1994) são comparáveis os objetos que compartilham alguns atributos (características ou propriedades similares) que os faz pertencer a uma mesma categoria e, ao mesmo tempo, não compartilham outros, de tal maneira que a comparação torna-se útil para explicar suas similitudes e diferenças. Para isso, devem-se estabelecer classificações, ou seja, “ordenar um

²¹⁰ O outro caminho sugerido por Rosenberg (2005) é reconsiderar as pressuposições básicas da própria teoria, focando nas qualidades das pessoas e na natureza da interação, de modo que se possa adequar as normas que regem as deliberações democráticas e estabelecer desenhos efetivos para as práticas deliberativas.

universo em classes que são mutuamente excludentes” (SARTORI, 1994, p.36), levando em consideração um único critério que fundamenta a divisão das classes.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social compartilham diversos atributos similares: são instituições com funções deliberativas e de controle público sobre as ações do Estado, responsáveis por deliberar e avaliar a política de Assistência Social, com composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, dentre outros. No entanto, a organização do processo deliberativo difere entre eles, bem como sua capacidade de introduzir temas e propostas de ação pública na agenda governamental. A comparação pode ser útil, portanto, para melhor compreender e explicar os seus resultados deliberativos e as possíveis variações.

Uma questão relevante para o estudo comparativo diz respeito ao desenho da investigação e, neste sentido, os mais utilizados atualmente nas Ciências Sociais atualizam as formulações de J.S.Mill. Para Sartori (1994) há duas formas de se comparar: elegendo sistemas similares na maior quantidade possível de características, o que os colocaria como *iguais*, buscando suas diferenças; ou elegendo sistemas muito diferentes em tudo, menos no fenômeno que se investiga. Também Przeworski e Teune (1985) identificam dois possíveis desenhos de pesquisa: o Desenho de Sistemas Mais Similares e o Desenho de Sistemas Mais Diferentes. O primeiro desenho (também conhecido como *variação concomitante*) foca sua análise nos sistemas e parte do pressuposto de que as variações intra-sistêmicas são explicadas por fatores sistêmicos. Os sistemas mais adequados para a pesquisa comparada seriam aqueles com características as mais similares possíveis, pois aquilo que têm em comum isola a influência de certas variáveis no fenômeno estudado, funcionando como controle e minimizando o número de variáveis a serem testadas na explicação. Assim, as diferenças entre os sistemas são vistas como as variáveis explicativas. No entanto, para Przeworski e Teune (1985) a eficácia desta estratégia em prover conhecimento generalizável é relativamente limitada.

O Desenho de Sistemas Mais Diferentes parte do pressuposto de que os fatores sistêmicos não contribuem para explicar comportamentos observados na população estudada, focando a análise em fatores intra-sistêmicos. Somente após a análise dos fatores intra-sistêmicos e se estes forem rejeitados como explicativos é que se volta para os fatores sistêmicos. Inicia-se o desenho identificando as variáveis independentes que serão observadas dentro dos sistemas e, no caso de não haver diferenças na variável dependente nos diversos

sistemas ou se a variação for a mesma, as diferenças entre os sistemas não são relevantes para a explicação.

Os desenhos diferem entre si uma vez que os estudos de variação concomitante requerem identificação positiva de fatores sistêmicos relevantes e o desenho de sistemas mais diferentes centra-se em eliminar fatores sistêmicos irrelevantes. No entanto, ambos os desenhos podem confirmar teorias e podem combinar níveis de análise intra-sistêmico e inter-sistêmico. Além disso, Przeworski e Teune (1985) lembram que as duas estratégias estão baseadas em alguma expectativa sobre a realidade social: o desenho de sistemas mais similares pressupõe que um número de diferenças teoricamente significativas será encontrado entre sistemas similares e que essas diferenças serão a chave da explicação; o desenho de sistemas mais diferentes pressupõe que, a despeito das diferenças intra-sistêmicas, a população diferirá num número muito limitado de variáveis ou relações.

Uma abordagem um pouco diferente das anteriores é utilizada por Skocpol e Sumers (1980) que, a partir da observação do uso de três lógicas distintas nos estudos comparados, identificaram três tipos desses estudos: a demonstração paralela da teoria, o contraste de contextos e a análise macro-causal. O primeiro tipo pressupõe a existência de uma teoria ou hipótese a ser validada e, neste sentido, selecionam-se casos que poderão representá-la, explorando em profundidade os casos selecionados e demonstrando que os argumentos se aplicam a múltiplos casos e que as diferenças entre os casos são particularidades contextuais. O segundo tipo baseia-se na seleção de casos opostos entre si (geralmente pares em opostos extremos), tendo como referência temas, questões orientadoras ou conceitos de tipos ideais e visa demonstrar como as particularidades contextuais afetam processos sociais tidos como gerais ou universais, limitando as possibilidades de generalização, não tendo a pretensão de gerar novas generalizações explicativas. Por fim, a análise macro-causal que se propõe a realizar inferências causais entre estruturas e processos na busca de explicação para um problema a partir da formulação de uma hipótese (considerada, portanto, um tipo de análise multivariada), em que a seleção dos casos se baseia em aspectos que possibilitem realizar comparações e controlá-las.

A análise comparativa pode utilizar-se de dois desenhos analíticos básicos combinados entre si: o uso da demonstração paralela da teoria e do contraste de contextos para testar argumentos teóricos; a aplicação da demonstração paralela da teoria e da análise macro-causal para desenvolver explicações ou elaborar teorias; e a utilização do contraste de contextos e da

análise macro-causal de modo que a comparação entre casos diferentes possa produzir inferências causais (SKOCPOL E SUMERS, 1980).

Tendo esta literatura como orientação, a proposta da investigação foi que o estudo comparado dos Conselhos Municipais de Assistência Social verificasse a aplicabilidade da teoria democrática deliberativa para a explicação dos seus resultados deliberativos, tendo como principais dimensões de análise o desenho institucional que organiza sua estrutura e funcionamento, e o processo deliberativo. Também se pretendeu verificar a influência de fatores contextuais que possibilitassem explicar as possíveis diferenças entre a efetividade deliberativa dos CMAS, tendo a literatura que trata da teoria e dos resultados de estudos empíricos como referência. O desenho da pesquisa, portanto, teve como objetivo realizar uma análise macro-causal dos CMAS, articulando o exame das estruturas e dos processos.

Uma vez que as hipóteses de pesquisa relacionavam-se a fatores intra-sistêmicos (endógenos) e a fatores sistêmicos (exógenos), para testá-las foi utilizada a combinação de desenhos de sistemas diferentes e de sistemas similares. A estratégia dos sistemas diferentes, cuja premissa é que fatores sistêmicos não são relevantes para explicar variações, teve como objetivo verificar a influência das variáveis relacionadas ao desenho institucional e ao processo deliberativo nos resultados de CMAS com condições de funcionamento muito semelhantes entre si, visando a verificar quais fatores teriam maior relevância para explicar as diferenças entre eles quanto à sua efetividade deliberativa. A estratégia dos sistemas similares, que tem como pressuposto que os fatores sistêmicos determinam os fatores intra-sistêmicos, partiu dos resultados encontrados na etapa anterior, sendo verificados os fatores contextuais ou sistêmicos que poderiam influenciar a efetividade deliberativa de conselhos com uma mesma classificação. Com este desenho, pretendeu-se verificar quais os fatores que melhor explicariam a efetividade deliberativa dos conselhos.

De acordo com Morlino (1994), além da decisão sobre o desenho analítico básico há, ainda, outras decisões relevantes sobre o desenho da investigação comparativa. A primeira está relacionada à dimensão espacial (ou horizontal) e diz respeito ao número de casos a investigar. Sua sugestão é aumentar o quanto possível o número de casos (recomendação também feita por Lijphart), de modo que se possa melhor controlar as hipóteses ou construir hipóteses mais precisas e localizadas, sendo que as comparações quantitativas estão entre os 5 e 8 casos. A segunda diz respeito à dimensão temporal (ou longitudinal), podendo a comparação ser sincrônica, quando compara casos diferentes num mesmo período de tempo, ou diacrônica, ao comparar o mesmo caso em momentos diferentes e sucessivos ou casos

diferentes em momentos diferentes. Sendo diacrônica, Morlino considera que o ideal é estudar casos em períodos de tempo mais longos ainda que seja possível se estudar comparativamente anos mais recentes.

Há, ainda, outra decisão relacionada ao desenho da pesquisa comparada, apresentada por Przeworski e Teune (1985), quanto à definição da população que será estudada, que pode ser uma amostra selecionada randomicamente num universo, definida em etapas sucessivas ou, ainda, estratificada conforme sua posição relativa a alguma variável. De modo geral, nas pesquisas comparativas a seleção não é randômica, mas segue uma escolha tática.

A escolha da amostra desta pesquisa teve como referência estudos anteriores que tratam do processo de descentralização política e acerca de instituições participativas (AVRITZER ET AL, 2005; 2006; 2006a; Souza, 1999), que mostram as dificuldades para o exercício do próprio governo e, conseqüentemente, na sua capacidade para reinventar-se. Assim, municípios com população superior a 100.000 habitantes apresentam melhor desempenho administrativo e dinâmica associativa mais significativa do que municípios menores, fatores que podem interferir no desempenho dos conselhos. Tendo estas informações como referência, foi definida uma amostra estratificada composta por cinco Conselhos Municipais de Assistência Social, distribuídos espacialmente no Brasil, de municípios de grande porte (metrópoles), nos anos de 1997 (ano seguinte em que mais da metade dos conselhos municipais já estava criado e em funcionamento) e 2006, o que possibilitaria uma comparação sincrônica entre os casos e diacrônica dos mesmos conselhos. Os conselhos estudados – das cidades de Recife, Goiânia, Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro²¹¹ – foram escolhidos tendo como parâmetros a sua localização geográfica, cobrindo quatro regiões distintas do país (o que possibilitaria verificar possíveis variações regionais), a sua maior urbanização relativa e significativa heterogeneidade sócio-econômica, seu potencial administrativo-financeiro para o exercício do governo e a variação nos tipos de governos/coligações. Estes CMAS compõem um conjunto mais amplo de conselhos que está sendo estudado pelo PRODEP, numa pesquisa de âmbito nacional, o que facilitou enormemente a coleta de dados e informações, o que seria muito dificultoso num esforço de pesquisa individual.

²¹¹ O CMAS de Belém compunha a amostra inicial, com o intuito de que houvesse conselhos das cinco regiões políticas do Brasil. No entanto, foi impossível conseguir os documentos necessários para a análise, uma vez que o conselho estava muito desorganizado, com problemas de funcionamento, sendo que a própria presidente não tinha acesso aos documentos.

No que se refere às variáveis a considerar na comparação, a sugestão de Przeworski e Teune (1985), compartilhada por Lijphart, é trabalhar com um número reduzido de variáveis (que, por sua vez, caracterizam um atributo ou um tipo), que tenham referência nas teorias que sustentam a investigação. Essas variáveis devem ser operativas e úteis para explicar as hipóteses, sendo medidas por dados quantitativos ou por dados qualitativos cuja variação é identificada pela classificação.

No estudo dos CMAS a variável dependente – a efetividade deliberativa – foi verificada por meio de um conjunto de fatores relacionados à estrutura institucional e ao processo deliberativo. As variáveis relacionadas aos fatores intra-sistêmicos (variáveis independentes e endógenas) foram: as regras que estruturam a organização e funcionamento dos conselhos, a capacidade de deliberação dos participantes (vocalização, agenda, tipos de tema, tipos de expressão,) e a sua capacidade de produzir decisões acerca da política. As variáveis para verificar os fatores sistêmicos relevantes (variáveis exógenas e, portanto, intervenientes) foram o tipo de partido ou coligação no governo e a dinâmica associativa dos municípios. Os fatores verificados e as fontes de verificação são apresentados no quadro a seguir.

Fatores de efetividade deliberativa e fontes de verificação

Fatores de efetividade deliberativa	Fontes de verificação
Institucionalização (existência de regimento interno, regularidade das reuniões, estrutura interna).	Lei, regimento interno.
Potencial democrático (método de constituição das pautas, das decisões e da presidência; existência de câmaras técnicas).	Lei, regimento interno.
Pluralidade da representação (número de membros e tipo de composição, método de escolha dos conselheiros, tempo de mandato e possibilidade de reeleição, prevalência de segmento).	Lei, regimento interno.
Deliberação pública e inclusiva (tipo de reuniões; igualdade deliberativa - capacidade de vocalização, capacidade de agenda, tipo de expressão).	Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, relação de conselheiros e lista de presença.
Capacidade de proposição e de controle (se exerce ambos; qual predomina)	Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, relação de conselheiros e lista de presença.
Decisão de política pública (tipos de decisão, decisões prevalentes)	Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, relação de conselheiros e lista de presença.

Outra questão relevante para o desenho da pesquisa diz respeito à sua ênfase na abordagem qualitativa e na análise interpretativa, que viesse possibilitar a construção de uma tipologia que permitisse a classificação dos conselhos conforme sua efetividade, bem como verificar a aplicabilidade dessa tipologia e a relação entre ela e as variáveis consideradas

relevantes. A ênfase nas técnicas qualitativas se deve tanto ao fato de ainda existir escassa literatura sobre o tema – conselhos – tendo como referência de análise a teoria democrática deliberativa, quanto à percepção de que estas técnicas se apresentam como mais apropriadas à abordagem teórica utilizada. Além disso, havia limites de tempo e de recursos que constrangiam uma pesquisa quantitativa, o que também indica a realização de pesquisa qualitativa.

A técnica primordial para este estudo consistiu na análise dos documentos e registros já existentes contendo informações sobre a estrutura e o funcionamento dos Conselhos, como as leis de sua criação, seu regimento interno, as pautas e as atas das reuniões, bem como as listas de presenças em tais reuniões e as relações dos conselheiros, dentre outros documentos que pudessem contribuir para a análise. Tendo em vista que o principal objetivo da pesquisa era verificar os fatores que determinam a efetividade deliberativa dos conselhos estudados e levando-se em conta que a teoria deliberativa recoloca a argumentação como aspecto central no processo de decisões políticas, as atas adquirem especial relevância, pois são os documentos que registram o processo deliberativo, os atos de fala dos participantes, ou seja, os discursos políticos produzidos pelos atores no processo deliberativo que sinalizam posições políticas, conflitos, consensos e propostas (KRÜGER, 1998 apud TATAGIBA, 2002).

As atas são um “registro filtrado das reuniões” (PERISSINOTTO E FUKS, 2007), pois são elaboradas por pessoas que presenciam as reuniões e as registram, geralmente os secretários dos conselhos, o que os torna mediadores ao ato da fala, o que pode significar um limite em termos da qualidade do registro e gerar rendimentos analíticos diferenciados. Neste sentido, as atas não necessariamente tratam da fala em si, como ela foi pronunciada, mas como ela foi percebida e registrada, o que pode alterar o sentido da fala original, uma vez que aquele que registra a fala pode fazê-lo a partir de sua própria interpretação, o que pode conter distorções, seja por erros de registro não intencionais, seja por omissão deliberada de quem as elaborou. No entanto, partiu-se do pressuposto de que as atas são lidas e aprovadas pelos conselheiros e, sendo assim, passam pelo teste de fidelidade, pois os autores das falas podem intervir e alterar possíveis equívocos nos registros e sua aprovação indica que eles concordam com o conteúdo e a forma de tais documentos (CUNHA, 2007). As atas são, portanto, documentos oficiais que registram o processo de deliberação dessas instituições.

Foram colhidas e analisadas 162 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos CMAS relativas aos anos de 1997 e 2006. Um primeiro procedimento metodológico foi a pré-análise das atas, que consistiu na sua coleta e preparação, o que significou, em alguns casos,

colocá-las em meio eletrônico, já que estavam registradas em livro de atas, para que fosse possível seu processamento por meio do *software* de análise. Um aspecto que se mostrou relevante neste momento foi a identificação de diferenças entre as atas, decorrentes das técnicas utilizadas por cada conselho ou pelo mediador que registra as reuniões, o que implica na existência desde documentos que transcrevem integralmente as falas que foram gravadas, até atas sumarizadas, que apresentam uma breve síntese dos temas que compuseram as pautas e das decisões tomadas. Para o controle dessas diferenças foi utilizada categorização testada em pesquisas realizadas pelo PRODEP, em que as atas foram identificadas como transcritas – aquelas que foram decodificadas de gravações das reuniões, que apresentam literalmente as falas; completas – quando apresentam riqueza de detalhes, inclusive quanto aos falantes, ainda que com interferência do redator; resumidas – atas que apresentam um resumo dos principais pontos das falas, com ou sem identificação dos falantes; extrato – aquelas que apresentam apenas um resumo geral do ocorrido na reunião, sem discriminação de falas e de atores. Nos CMAS estudados predominaram as atas resumidas.

Na fase de exploração (ou análise) foram realizadas as atividades de codificação, categorização e quantificação das informações. A técnica utilizada foi a análise de conteúdo com ênfase na análise temática, que tem por objetivo descobrir os temas que compõem uma comunicação e, para tal, cada fala foi considerada como unidade de registro e de análise. Este tipo de análise possibilita a compreensão do sentido e significado da comunicação e a inferência, portanto, pode ser percebida na passagem da descrição das mensagens para a interpretação dos significados atribuídos a elas e, a partir disso, pode-se construir explicações derivadas da análise e a construção de modelos de interpretação (RICHARDSON, 1985; PEREIRA, 1998; CUNHA, 2007, ALMEIDA, 2008).

A análise das atas foi baseada na leitura qualitativa das falas dos participantes das reuniões – que somaram 6.035 no total, numa média de 603 por ano – e seguiu os seguintes procedimentos: codificação e categorização de cada fala por meio da identificação do ator – segmento que representa no conselho e sexo – e do tema vocalizado, conforme categorias apresentadas no Apêndice B. Também foi considerado se a fala integrava um debate – assim entendido quanto houvesse no mínimo duas intervenções em relação à proposta inicial – e se no decorrer do debate houve contestação – entendida como a intervenção de algum ator que se opõe explicitamente à posição daquele que iniciou o debate, ou oposição entre as falas dos debatedores. Outrossim, foi verificado se houve a produção de decisão – assim considerada quanto o processo deliberativo resultasse na aceitação ou rejeição de uma proposta. A

categorização temática foi a mesma utilizada e testada em pesquisas anteriores realizadas pelo PRODEP (AVRITZER, 2007; AVRITZER ET AL, 2006, 2009; CUNHA, 2007). O processamento qualitativo dos dados e codificações foi feito com o apoio do *software* de análise de dados qualitativos Atlas.ti, versão 5.0, desenvolvido pela Scientific Software Development, de Berlim (2003-2009), que possibilitou a geração dos dados utilizados para a análise e interpretação do processo deliberativo.

Finalmente, na fase de tratamento dos resultados foram utilizados procedimentos qualitativos – que focam a presença ou ausência de determinado conteúdo – e quantitativos – que visam verificar a frequência das características do conteúdo – de modo a produzir inferências e interpretações. Uma vez identificada a variação nos fatores considerados relevantes na composição do que foi denominado de “efetividade deliberativa”, os conselhos foram classificados como de alta, média ou baixa efetividade deliberativa e buscou-se verificar a capacidade explicativa das variáveis endógenas aos conselhos para a variação da sua efetividade.

Como o estudo também pretendeu verificar fatores sistêmicos, ou seja, externos aos conselhos, que pudessem influenciar na sua capacidade de deliberação, foram observadas as variações relacionadas ao projeto político do partido ou coalizões de governo (com ou sem projetos participativos) e à dinâmica associativa do município. Os municípios foram classificados conforme estes fatores e foi analisada a possível relação entre eles e a efetividade deliberativa dos conselhos.

Outra técnica de pesquisa utilizada foi a entrevista individual formal, semi-estruturada, que visava obter informações discursivas, não documentais, acerca dos conselhos, sua estrutura e seu funcionamento (COLOGNESE E MELO,1998). A expectativa com esta técnica era obter dados objetivos e subjetivos originais relacionados às opiniões dos entrevistados que pudessem enriquecer e aprofundar os dados e informações encontrados na análise documental. Neste sentido, foram realizadas quatorze entrevistas, sendo dez delas com dois conselheiros de cada conselho e quatro com os seus secretários executivos ou técnicos (ver Apêndice C). As entrevistas seguiram um roteiro de questões previamente elaborado, apresentado a todos os entrevistados, foram gravadas com o seu consentimento e parcialmente transcritas. Apenas no CMAS de Belo Horizonte não foi realizada uma entrevista formal com os técnicos da secretaria, uma vez que a proximidade possibilitou várias visitas ao conselho e observações de reuniões, ocasiões em que foram estabelecidos contatos informais com eles e colhidas informações adicionais.

APÊNDICE B – METODOLOGIA PARA CODIFICAÇÃO DAS ATAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Análise das atas

Análise de conteúdo / temática.

Unidade de análise: a “fala” do conselheiro ou outro participante.

O que foi categorizado

I - Quem Fala

1. SEXO: M / F / Sexo NI.
2. PARTICIPANTE: Segmento Governo, Usuário, Trabalhador, Prestador, NI; Ator Externo Sociedade, Governo, NI; Plenário; Comissão; Mesa Diretora.

II - O que fala

3. TEMA: assunto(s) tratado(s) em cada fala conforme categorização temática abaixo.
Foi observado se a fala se traduzia em demanda ou denúncia.
 - *Demanda*: uma solicitação ou pedido ao conselho que não necessariamente se traduz numa proposta concreta a ser apreciada e votada pelo conselho.
 - *Denúncia*: são falas que relatam problemas na política pública, denúncias de mau funcionamento e prestação de serviços, dentre outras possibilidades; tem sentido de controle social e fiscalização.
4. DEBATE: diálogo ou expressão de duas ou mais pessoas a partir da manifestação de uma delas.
5. CONTESTAÇÃO: a intervenção de algum ator se opõe explicitamente à posição daquele que iniciou o debate ou se opõe a outro debatedor do mesmo assunto.
6. PROPOSTA: assunto, tema, questão colocada por um ator com expectativa de gerar debate/decisão ou apreciação do conselho.
7. CONTRAPROPOSTA: alternativa a uma proposta inicial feita por algum ator.
8. DECISÃO (aceitação / rejeição): resultado do processo de argumentação que indica a formação de algum acordo ou consenso acerca do tema em deliberação e que servirá de parâmetro de ação para algum dos atores relacionados à política.
9. TIPO DE RESULTADO: resolução, aprovação, encaminhamento ou moção.

- *Resolução*: decisões que dão origem a resoluções do conselho.
- *Moção*: decisões relativas a moções de apoio ou repúdio a alguma política, ato ou ação de entidades ou pessoas.
- *Encaminhamento*: decisões cujo resultado indica um encaminhamento de documentos (ofício, carta etc).
- *Aprovação*: decisões cujo resultado indicam a aprovação de uma proposta e que não se encaixam nas demais definições.

10. TIPO DE ATA: transcrita / completa / resumida / extrato.

- *Transcrita*: documentos que transcrevem as falas dos participantes como foram registradas em áudio.
- *Completa*: documentos que registram as ocorrências da reunião com detalhes – quem falou, o que falou, reações dos participantes, debates, decisões tomadas, encaminhamentos etc.
- *Resumida*: documentos que registram várias falas, com identificação dos temas debatidos e das pessoas que se pronunciaram.
- *Extrato*: resumo da pauta e das decisões tomadas pela assembléia.

III - Categorização temática

1. Pauta

2. Convites/Avisos/Manifestação: informes em geral; informações sobre eventos externos ao CMAS, demandas por mobilização tanto de segmentos (p.ex., profissionais da assistência social, portadores de deficiências) quanto de forma geral, para questões específicas de assistência social ou para temas mais gerais.

3. Organização Interna do CMAS (Demanda ou Denúncia): assuntos relacionados à organização e funcionamento do CMAS; nomeação de comissões e representantes; criação e funcionamento de Câmaras Técnicas; assessorias e consultorias; parcerias com outras instituições – universidades, corpo de bombeiros – que possam subsidiar o trabalho dos conselheiros; capacitação de conselheiros; eleição de conselheiros; destituição de conselheiros; participação dos conselheiros em eventos ou outras instituições participativas; revisão de regimento interno e lei de criação; conferência municipal; participação em outras conferências e encontros.

4. Gestão Serviços (Demanda ou Denúncia): ações de proteção social básica (CRAS (antigo NAF), serviços socioeducativos para grupos diversos, benefícios eventuais, BPC,

inserção produtiva); discussão sobre rotinas de trabalho, ações a serem desenvolvidas, etc, PETI.

5. Gestão Especialidades (Demanda ou Denúncia): ações de proteção social especial de média e alta complexidade (CREAS, serviços domiciliares, albergues, abrigos, moradias provisórias, repúblicas, casa de acolhida, família colhedora) serviços para crianças e adolescentes em situação de trabalho, em medida socioeducativa, em situação de abuso/exploração sexual; serviços para pessoas com deficiência, idosos, migrantes, usuários de substâncias psicoativas em situação de abandono, maus tratamentos, abuso, negligência e violência; apoio em situações de riscos circunstanciais (calamidades públicas e emergências).

6. Gestão Atendimento - Assistência/Atenção na Assistência Social - (Demanda ou Denúncia): questões relacionadas à qualidade dos serviços ofertados pelo sistema como um todo; aspectos relacionados aos recursos humanos (quantidade, contratação, qualidade, etc.), condições de atendimento na assistência social como um todo (p.ex, concurso da prefeitura para psicólogos, falta de material para atendimento).

7. A - Controle da Política de Assistência Social Normatização / Planejamento):

apreciação de convênios a serem firmados; projetos de construção de unidades de atendimento; planos, programas, projetos, normatização de serviços e benefícios (BPC, eventuais, transferência de renda) a serem executados na assistência social; compra de serviços e equipamentos; agenda da assistência social; nível de gestão; planejamento de auditoria de serviços; estabelecimento de padrões, normas e referenciais (RH, desempenho, qualidade de serviços, etc., tanto de atividades públicas quanto privadas);

sistemas de monitoramento e avaliação; riscos, vulnerabilidades e danos; garantias a serem garantidas apreciação de plano municipal.

7. B - Controle da Política de Assistência Social (Fiscalização): questões relacionadas ao monitoramento e avaliação das ações de assistência social (da rede como um todo – secretaria de assistência, outras secretarias e conveniados); apreciação do relatório de gestão; prestação de contas sobre os serviços realizados pela secretaria de assistência social como um todo; auditoria de serviços.

8. Controle do Fundo e Financiamento da Assistência Social: prestação de contas do Fundo; recursos do Fundo; critérios de partilha de recursos; remanejamento de recursos; tabela de prestação de serviços; captação de recursos para o fundo; prestação de contas de convênios, prestação de contas da Secretaria e divisão de recursos.

9. Coordenação entre os níveis da política de Assistência Social (Demanda ou Denúncia): aspectos relacionados à interação e coordenação entre as esferas federal, estadual, municipal e entre o nível central do município e suas regiões ou distritos (conselhos regionais e locais; conselhos de gestão de serviços); articulação intersetorial; consórcios / cooperação intermunicipal; comissões intergestores; articulação com fóruns.

10. Questões Gerais da Assistência Social (Demanda ou Denúncia): questões relacionadas à política assistência social, mas que estão fora da esfera de ingerência do conselho, estando mais afeitas à prefeitura, ao Estado, ao Governo Federal (p.ex., emenda constitucional sobre recursos destinados à assistência social).

11. Violência e Assistência Social (Demanda ou Denúncia): ações de violência relacionadas aos espaços de atenção e serviços de segurança nestes espaços.

12. Controle da Política: questões não diretamente relacionadas à política de assistência social, de abrangência mais ampla; questões relacionadas aos poderes públicos em geral, mesmo que de outros níveis de governo (p.ex., reforma administrativa da prefeitura; plano plurianual do governo).

13. Expressão (tematização) de problemas públicos: apresentação de questões relacionadas ao interesse público e ao bem comum, que não sejam relacionadas a questões de assistência social (p.ex., recuperação de áreas verdes, ações de voluntariado).

14. Registro de Instituições de Assistência Social (Demanda ou Denúncia). Pedidos de registros de Instituições da Assistência Social, concessão de títulos a entidades (Impacto Social).

15. Questões Gerais (Demanda ou Denúncia): outros assuntos.

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Há quanto tempo é conselheiro(a)? Já foi antes? Quando e em qual(is) conselho(s)?
- 2) Que segmento representa neste conselho?
- 3) Como se tornou conselheiro?
- 4) Porque desejou / aceitou ser conselheiro?
- 5) Há rodízio entre os conselheiros?
- 6) Você acha que existem conselheiros que exercem mais influência do que outros nos debates e nas decisões? Se sim, de qual segmento? Quais recursos eles têm para isto? Se não, por quê?
- 7) De modo geral, qual segmento é mais proativo – fala mais, faz mais propostas, coloca mais pontos na pauta, dentre outros?
- 8) Como é a participação dos usuários?
- 9) Há debates e decisões no conselho? Qual deles prevalece?
- 10) Como você avalia a existência das Câmaras Técnicas para o funcionamento do Conselho?
- 11) Como você avalia a existência da Secretaria Executiva para o funcionamento do Conselho?
- 12) O Conselho propõe mais ou controla mais?
- 13) O tipo de projeto político do governo (explicar o conceito) faz diferença para o funcionamento do Conselho?
- 14) O tipo de sociedade civil (dinâmica / apática) faz diferença?
- 15) O Conselho controla efetivamente as ações de assistência social do município? Como?
- 16) O que mudou com o SUAS?
- 17) A idéia de assistência social como direito já foi incorporada pela população? Como o CMAS tem contribuído para isto?
- 18) Qual tem sido o papel dos assistentes sociais no Conselho?

Relação de entrevistados

Entrevista 1 – MAS, representante da sociedade civil, CMAS/Goiânia.

Entrevista 2 – KT, representante do governo, CMAS/Goiânia.

Entrevista 3 – PM, representante da sociedade civil, CMAS/Rio de Janeiro.

Entrevista 4 – MJ, representante da sociedade civil, CMAS/Rio de Janeiro.

Entrevista 5 – EG, representante da sociedade civil, CMAS/Recife.

Entrevista 6 – FM, representante da sociedade civil, CMAS/Recife.

Entrevista 7 – FJ, representante da sociedade civil, CMAS/Porto Alegre.

Entrevista 8 – LH, representante do governo, CMAS/Porto Alegre.

Entrevista 9 – CS, representante da sociedade civil, CMAS/Belo Horizonte.

Entrevista 10 – MP, representante do governo, CMAS/Belo Horizonte.

Entrevista 11 – RM, AMS, EF, VS e MAS, técnicos da secretaria executiva,
CMAS/Goiânia

Entrevista 12 – M, técnico da secretaria executiva, CMAS/Rio de Janeiro.

Entrevista 13 – M, técnico da secretaria executiva, CMAS/Recife.

Entrevista 14 – P, técnico da secretaria executiva, CMAS/Porto Alegre.

Apêndice D

Tabelas detalhadas

Capacidade de vocalização dos segmentos por CMAS – 1997

Segmentos	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	34	17,5	15	4,0	29	7,4	11	8,5	5	3,3	94	18,8	7,6
Governo	79	40,7	167	44,5	76	19,5	36	27,6	39	25,9	397	79,4	32,0
Sociedade civil	33	17,0	125	33,4	95	24,4	60	46,2	68	45,0	381	76,2	30,7
Segmento NI	29	14,9	30	8,0	92	23,6	16	12,4	11	7,3	178	35,6	14,4
Comissão	13	6,7	18	4,8	37	9,5	2	1,5	10	6,6	80	16	6,5
Plenário	6	3,1	20	5,3	50	12,8	5	3,8	11	7,3	92	18,4	7,4
Diretoria executiva	0	0,0	0	0,0	11	2,8	0	0,0	7	4,6	18	3,6	1,5
Total	194	100,0	375	100,0	390	100,0	130	100,0	151	100,0	1240	248	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Capacidade de vocalização dos segmentos por CMAS - 2006

Segmentos	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	105	23,0	139	26,1	152	4,8	51	20,7	106	24,2	553	110,6	11,4
Governo	151	33,1	195	36,4	667	21,1	75	30,5	108	24,7	1196	239,2	24,7
Sociedade civil	160	35,2	147	27,4	2300	72,7	77	31,4	140	32,1	2824	564,8	58,4
Segmento NI	6	1,3	26	4,9	42	1,3	14	5,7	29	6,6	117	23,4	2,4
Comissão	30	6,6	24	4,5	4	0,1	22	8,9	0	0,0	80	16	1,7
Plenário	4	0,8	4	0,7	0	0,0	7	2,8	9	2,1	24	4,8	0,5
Diretoria executiva	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	45	10,3	45	9	0,9
Total	456	100,0	535	100,0	3165	100,0	246	100,0	437	100,0	4839	967,8	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Capacidade de agenda dos segmentos por CMAS – 1997

Segmentos	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	41	17,8	18	4,3	35	8,4	15	10,5	9	4,8	118	23,6	8,4
Governo	95	41,3	196	46,0	78	18,6	43	30,1	52	27,5	464	92,8	33,0
Sociedade civil	38	16,5	142	33,3	95	22,7	61	42,6	80	42,4	416	83,2	29,6
Segmento NI	32	13,9	30	7,0	99	23,6	16	11,2	12	6,3	189	37,8	13,4
Comissão	17	7,4	20	4,7	38	9,1	3	2,1	6	3,2	84	16,8	6,0
Plenário	7	3,1	20	4,7	61	14,6	5	3,5	22	11,6	115	23	8,2
Diretoria executiva	0	0,0	0	0,0	13	3,0	0	0,0	8	4,2	21	4,2	1,5
Total	230	100,0	426	100,0	419	100,0	143	100,0	189	100,0	1407	281,4	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Capacidade de agenda dos segmentos por CMAS – 2006

Segmentos	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	165	26,6	182	26,6	173	4,8	64	22,4	126	24,8	710	142	12,4
Governo	204	32,8	249	36,4	749	20,8	92	29,9	125	24,7	1419	283,8	24,8
Sociedade civil	206	33,3	185	28,4	2637	73,0	96	31,2	159	31,4	3283	656,6	57,5
Segmento NI	6	1,0	29	4,2	46	1,3	16	5,2	32	6,3	129	25,8	2,3
Comissão	34	6,0	26	3,8	4	0,1	29	9,4	0	0,0	93	18,6	1,6
Plenário	5	0,3	4	0,6	0	0,0	6	1,9	10	2,0	25	5	0,4
Diretoria executiva	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	55	10,8	55	11	1,0
Total	620	100,0	675	100,0	3609	100,0	303	100,0	507	100,0	5714	1142,8	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Capacidade de vocalização e de agenda dos segmentos nos CMAS – 1997

Segmento	BH		GYN		POA		RCF		Rio	
	V	A	V	A	V	A	V	A	V	A
Ator externo	17,5	14,8	4,0	4,1	7,4	8,4	8,5	10,5	3,3	4,8
Segmento Governo	40,7	41,3	44,5	46,0	19,5	18,6	27,6	30,1	25,8	27,5
Segmento NI	14,9	13,9	8,0	7,0	23,6	23,6	12,4	11,2	7,3	6,3
Segmento sociedade civil	17,0	16,5	33,3	33,3	24,4	22,7	46,2	42,7	45,0	42,3
Segmento comissão	6,7	7,4	4,8	4,7	9,5	9,1	1,5	2,1	6,6	3,2
Plenário	3,1	3,1	5,3	4,7	12,8	14,6	3,8	3,5	7,3	11,6
Diretoria executiva	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	3,1	0,0	0,0	4,6	4,2
Total	100,0									

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Capacidade de vocalização e de agenda dos segmentos nos CMAS – 2006

Segmento	BH		GYN		POA		RCF		Rio	
	V	A	V	A	V	A	V	A	V	A
Ator externo	23,0	26,6	26,0	26,6	4,8	4,8	20,7	22,4	24,3	24,9
Segmento Governo	33,1	32,9	36,4	36,4	21,1	20,8	30,5	29,9	24,7	24,7
Segmento NI	1,3	1,0	4,9	4,2	1,3	1,3	5,7	5,2	6,6	6,3
Segmento sociedade civil	35,1	33,2	27,5	28,4	72,7	73,1	31,3	31,2	32,0	31,4
Segmento comissão	6,6	5,5	4,5	3,8	0,1	0,1	8,9	,4	0,0	0,0
Plenário	0,8	0,8	0,7	0,6	0,0	0,0	2,8	1,9	,1	2,0
Diretoria Executiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,3	10,8
Total	100,0									

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Temas por CMAS – 1997

Temas	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Controle da Política	12	5,2	0	0,0	32	7,3	1	0,7	4	2,1	49	9,8	3,4
Controle do Fundo e Financiamento da AS	19	8,3	46	10,8	17	3,9	10	7,0	22	11,6	114	22,8	8,0
Controle Fiscalização	0	0,0	8	1,9	2	0,5	2	1,4	0	0,0	12	2,4	0,8
Controle Normatização e Planejamento	8	3,5	111	26,1	45	10,2	1	0,7	15	7,9	180	36,0	12,6
Coordenação entre os níveis da AS	17	7,4	7	1,6	10	2,3	0	0,0	0	0,0	34	6,8	2,4
Convites / avisos	20	8,7	11	2,6	46	10,5	17	11,9	0	0,0	94	18,8	6,6
Expressão	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	1,4	0	0,0	2	0,4	0,1
Gestão Atendimento	16	7,0	1	0,2	1	0,2	1	0,7	3	1,6	22	4,4	1,5
Gestão Especialidades	0	0,0	10	2,3	17	3,9	0	0,0	1	0,5	28	5,6	2,0
Gestão Serviços	18	7,8	17	4,0	14	3,2	13	9,1	0	0,0	62	12,4	4,3
Interação entre conselhos	11	4,8	9	2,1	11	2,5	3	2,1	0	0,0	34	6,8	2,4
Organização Interna	79	34,3	181	42,5	197	44,8	82	57,3	116	61,4	655	131,0	45,9
Outros	6	2,6	3	0,7	6	1,4	4	2,8	4	2,1	23	4,6	1,6
Questões Gerais da AS	23	10,0	13	3,1	17	3,9	3	2,1	18	9,5	74	14,8	5,2
Registro de Instituições da AS	1	0,4	9	2,1	4	0,9	4	2,8	6	3,2	24	4,8	1,7
Relação com OP	0	0,0	0	0,0	21	4,8	0	0,0	0	0,0	21	4,2	1,5
Violência e AS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Total	230	100,0	426	100,0	440	100,0	143	100,0	189	100,0	1428	285,6	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Temas por CMAS – 2006

Temas	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Controle da Política	4	0,6	1	0,1	38	1,1	0	0,0	1	0,2	44	8,8	0,8
Controle do Fundo e Financiamento da AS	69	11,1	102	14,9	611	16,9	61	19,8	59	11,6	902	180,4	15,7
Controle Fiscalização	41	6,6	102	14,9	211	5,8	7	2,3	73	14,4	434	86,8	7,6
Controle Normatização e Planejamento	117	18,9	99	14,5	1018	28,2	21	6,8	55	10,8	1310	262,0	22,9
Coordenação entre os níveis da AS	10	1,6	0	0,0	6	0,2	8	2,6	2	0,4	26	5,2	0,5
Convites / avisos	29	4,7	36	5,3	30	0,8	22	7,1	56	11,0	173	34,6	3,0
Expressão	4	0,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,8	0,1
Gestão Atendimento	43	6,9	17	2,5	37	1,0	2	0,6	48	9,5	147	29,4	2,6
Gestão Especialidades	41	6,6	10	1,5	4	0,1	14	4,5	40	7,9	109	21,8	1,9
Gestão Serviços	7	1,1	21	3,1	0	0,0	29	9,4	31	6,1	88	17,6	1,5
Interação entre conselhos	11	1,8	16	2,3	67	1,9	2	0,6	5	1,0	101	20,2	1,8
Organização Interna	216	34,8	217	31,7	1284	35,6	99	32,1	89	17,6	1905	381,0	33,3
Outros	0	0,0	13	1,9	45	1,2	7	2,3	13	2,6	78	15,6	1,4
Questões Gerais da AS	6	1,0	17	2,5	63	1,7	15	4,9	11	2,2	112	22,4	2,0
Registro de Instituições	21	3,4	33	4,8	194	5,4	21	6,8	24	4,7	293	58,6	5,1

da AS													
Relação com OP	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Violência e AS	1	0,2	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,4	0,0
Total	620	100,0	684	100,0	3609	100,0	308	100,0	507	100,0	5728	1145,6	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Grupos de temas por cidades – 1997

Grupos de temas	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Controle	39	17,0	165	38,7	96	21,8	14	9,8	41	21,7	355	71	24,9
Convites/avisos/outros	26	11,3	14	3,3	73	16,6	23	16,1	4	2,1	140	28	9,8
Coordenação/interação	28	12,2	16	3,8	21	4,8	3	2,1	0	0,0	68	13,6	4,8
Gestão/questões de AS	57	24,8	41	9,6	49	11,1	17	11,9	22	11,6	186	37,2	13,0
Organização interna	79	34,3	181	42,5	197	44,8	82	57,3	116	61,4	655	131	45,9
Registro de instituições	1	0,4	9	2,1	4	0,9	4	2,8	6	3,2	24	4,8	1,7
Total	230	100,0	426	100,0	440	100,0	143	100,0	189	100,0	1428	285,6	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Grupos de temas por cidades – 2006

Grupos de temas	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Controle	231	37,3	304	44,4	1878	52,0	89	28,9	188	37,1	2459	491,8	48,1
Convites/avisos/outros	34	5,5	49	7,2	76	2,1	29	9,4	69	13,6	223	44,6	4,4
Coordenação/interação	21	3,4	16	2,3	73	2,0	10	3,2	7	1,4	106	21,2	2,1
Gestão/questões de AS	97	15,6	65	9,5	104	2,9	60	19,5	130	25,6	359	71,8	7,0
Organização interna	216	34,8	217	31,7	1284	35,6	99	32,1	89	17,6	1689	337,8	33,1
Registro de instituições	21	3,4	33	4,8	194	5,4	21	6,8	24	4,7	272	54,4	5,3
Total	620	100,0	684	100,0	3609	100,0	308	100,0	507	100,0	5108	1021,6	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Tipos de controle – 1997

Tipos de controle	Cidades									
	BH		GYN		POA		Recife		Rio	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Controle da Política	12	5,2	0	0,0	32	7,6	1	0,7	4	2,1
Controle do Fundo e Financiamento da AS	19	8,3	46	10,8	17	4,1	10	7,0	22	11,6
Controle Fiscalização	0	0,0	8	1,9	2	0,5	2	1,4	0	0,0
Controle Normatização e Planejamento	8	3,5	111	26,1	45	10,7	1	0,7	15	7,9

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Tipos de controle – 2006

Tipos de controle	Cidades									
	BH		GYN		POA		Recife		Rio	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Controle da Política	4	0,6	1	0,1	38	1,1	0	0,0	1	0,2
Controle do Fundo e Financiamento da AS	69	11,1	102	14,9	611	16,9	61	19,8	59	11,6
Controle Fiscalização	41	6,6	102	14,9	211	5,8	7	2,3	73	14,4
Controle Normatização e Planejamento	117	18,9	99	14,5	1018	28,2	21	6,8	55	10,8

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Demandas por segmentos dos CMAS - 1997

Segmento	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	25,0	0	0,0	1	0,2	11,1
Segmento Governo	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	25,0	0	0,0	1	0,2	11,1
Segmento NI	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Segmento sociedade civil	1	100,0	0	0,0	1	100,0	2	50,0	3	100,0	7	1,4	77,8
Segmento comissão	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Plenário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Mesa Diretora	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Total	1	100,0	0	0,0	1	100,0	4	100,0	3	100,0	9	1,8	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Demandas por segmentos dos CMAS – 2006

Segmento	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	9	25,7	2	100,0	0	0,0	2	66,7	9	33,3	22	4,4	25,6
Segmento Governo	14	40,0	0	0,0	3	15,8	0	0,0	5	18,5	22	4,4	25,6
Segmento NI	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Segmento sociedade civil	11	31,4	0	0,0	16	84,2	1	33,3	10	37,0	38	7,6	44,2
Segmento comissão	1	2,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	1,2
Plenário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	3,7	1	0,2	1,2
Mesa Diretora	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	7,4	2	0,4	2,3
Total	35	100,0	2	100,0	19	100,0	3	100,0	27	100,0	86	17,2	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Denúncias por segmentos dos CMAS - 1997

Segmento	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	25,0	0	0,0	1	0,2	12,5
Segmento Governo	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	12,5
Segmento NI	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	12,5
Segmento Sociedade civil	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	50,0	1	100,0	3	0,6	37,5
Segmento comissão	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	12,5
Plenário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Mesa Diretora	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	25,0	0	0,0	1	0,2	12,5
Segmento conselho	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Total	2	100,0	1	100,0	0	0,0	4	100,0	1	100,0	8	1,6	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Denúncias por segmentos dos CMAS – 2006

Segmento	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	7	53,8	2	14,3	0	0,0	0	0,0	1	25,0	10	2	25,0
Segmento Governo	2	15,4	1	7,1	0	0,0	0	0,0	2	50,0	5	1	12,5
Segmento NI	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Segmento Sociedade civil	2	15,4	3	21,4	9	100,0	0	0,0	1	25,0	15	3	37,5
Segmento comissão	2	15,4	3	21,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	1	12,5
Plenário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Mesa Diretora	0	0,0	5	35,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	1	12,5
Total	13	100,0	14	100,0	9	100,0	0	0,0	4	100,0	40	8	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Contestação por segmentos dos CMAS - 1997

Segmento	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Segmento Governo	2	100,0	3	60,0	4	50,0	1	50,0	0	0,0	10	2	50,0
Segmento NI	0	0,0	0	0,0	1	12,5	0	0,0	0	0,0	1	0,2	5,0
Segmento Sociedade Civil	0	0,0	2	40,0	2	25,0	1	50,0	3	100,0	8	1,6	40,0
Segmento comissão	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Plenário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Mesa Diretora	0	0,0	0	0,0	1	12,5	0	0,0	0	0,0	1	0,2	5,0
Total	2	100,0	5	100,0	8	100,0	2	100,0	3	100,0	20	4	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Contestação por segmentos dos CMAS – 2006

Segmento	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	0	0,0	4	80,0	1	3,0	0	0,0	0	0	5	1	9,3
Segmento Governo	8	57,1	0	0,0	3	9,1	0	0,0	0	0	11	2,2	20,4
Segmento NI	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
Segmento Sociedade Civil	6	42,9	0	0,0	27	81,8	1	100,0	1	100	35	7	64,8
Segmento comissão	0	0,0	0	0,0	2	6,1	0	0,0	0	0	2	0,4	3,7
Plenário	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
Mesa Diretora	0	0,0	1	20,0	0	0,0	0	0,0	0	0	1	0,2	1,9
Total	14	100,0	5	100,0	33	100,0	1	100,0	1	100	54	10,8	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Participação dos segmentos nos debates – 1997

Segmentos	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	26	26,0	12	3,9	24	10,9	2	3,6	1	1,6	65	13	8,7
Segmento Governo	30	30,0	120	39,3	51	23,2	13	23,6	16	25,0	230	46	30,9
Segmento Sociedade civil	25	25,0	96	31,6	57	26,0	28	50,9	37	57,8	243	48,6	32,7
Segmento NI	16	16,0	16	5,2	33	15,0	5	9,1	7	10,9	77	15,4	10,3
Comissão	0	0,0	12	3,9	8	3,6	0	0,0	0	0,0	20	4	2,7
Plenário	1	1,0	3	1,0	14	6,3	0	0,0	2	3,1	20	4	2,7
Diretoria executiva	2	2,0	46	15,1	33	15,0	7	12,8	1	1,6	89	17,8	12,0
Total	100	100,0	305	100,0	220	100,0	55	100,0	64	100,0	744	148,8	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Participação dos segmentos nos debates – 2006

Segmentos	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	89	22,7	110	29,3	139	4,9	21	17,2	67	32,6	426	85,2	10,9
Segmento Governo	117	29,8	102	27,2	589	20,8	39	32,0	52	25,4	899	179,8	23,0
Segmento Sociedade civil	129	33,0	97	25,9	2074	73,4	37	30,3	62	30,2	2399	479,8	61,4
Segmento NI	2	0,5	6	1,6	24	0,8	5	4,1	2	1,0	39	7,8	1,0
Comissão	8	2,0	9	2,4	3	0,1	0	0,0	0	0,0	20	4	0,5
Plenário	3	0,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	1,5	3	0,6	0,1
Diretoria executiva	44	11,2	51	13,6	0	0,0	20	16,4	3	9,3	118	23,6	3,0
Total	392	100,0	375	100,0	2829	100,0	122	100,0	186	100,0	3904	780,8	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Síntese das formas de expressão presente nas falas nos CMAS – 1997 e 2006

Formas de expressão	Cidades																			
	BH				GYN				POA				Recife				Rio			
	1997		2006		1997		2006		1997		2006		1997		2006		1997		2006	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Demandas	1	0,5	35	7,8	0	0,0	2	0,4	1	0,3	19	0,6	4	3,1	3	1,2	3	2,0	27	7,1
Denúncias	2	1,0	13	2,9	1	0,3	14	2,6	0	0,0	9	0,3	4	3,1	0	0,0	1	0,7	4	1,0
Debates	16	8,2	34	7,6	36	9,2	38	7,1	25	6,4	146	4,6	9	6,9	17	6,9	12	8,2	24	6,3
Contestação	2	1,0	11	2,5	5	1,3	5	0,9	8	2,0	33	1,0	2	1,5	1	0,4	0	0,0	1	0,3
Total	21	10,7	93	20,8	42	10,8	59	11	34	8,7	207	6,5	19	14,6	21	8,5	16	10,9	56	14,7

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Propostas por segmentos dos CMAS - 1997

Segmentos	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	6	11,7	9	11,9	2	1,9	19	57,6	1	3,3	37	7,4	12,5
Segmento Governo	19	37,3	21	27,6	15	14,3	2	6,1	10	33,4	67	13,4	22,7
Segmento Sociedade civil	5	9,9	20	26,3	28	26,6	4	12,1	11	36,7	68	13,6	23,1
Segmento NI	17	33,3	16	21,1	36	34,3	7	21,2	1	3,3	77	15,4	26,1
Comissão	4	7,8	9	11,8	19	18,1	0	0,0	0	0,0	32	6,4	10,8
Plenário	0	0,0	1	1,3	5	4,8	1	3,0	1	3,3	8	1,6	2,7
Diretoria executiva	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	20,0	6	1,2	2,0
Total	51	100,0	76	100,0	105	100,0	33	100,0	30	100,0	295	59	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Contrapropostas por segmentos dos CMAS - 1997

Segmentos	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Ator externo	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Segmento Governo	0	0,0	0	0,0	2	13,3	0	0,0	3	33,3	5	1	11,6
Segmento Sociedade civil	0	0,0	1	100,0	3	20,0	0	0,0	5	55,5	9	1,8	20,9
Segmento NI	0	0,0	0	0,0	3	20,0	19	100,0	1	11,2	23	4,6	53,5
Comissão	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Plenário	0	0,0	0	0,0	7	46,7	0	0,0	0	0,0	7	1,4	16,3
Diretoria executiva	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Total	0	0,0	0	100,0	15	100,0	19	100,0	9	100,0	43	8,6	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Expressão	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Gestão Atendimento	1	4,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0,5
Gestão Especialidades	0	0,0	0	0,0	3	4,5	0	0,0	0	0,0	3	0,6	1,6
Gestão Serviços	0	0,0	2	4,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,4	1,0
Interação entre conselhos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Organização Interna	15	62,5	24	51,1	53	80,3	11	33,3	15	68,2	118	23,6	61,5
Outros	0	0,0	0	0,0	1	1,5	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0,5
Questões Gerais da AS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Registro de Instituições da AS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,5	1	0,2	0,5
Violência e AS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Total	24	100,0	47	100,0	66	100,0	33	100,0	22	100,0	192	38,4	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Decisões por temas – 2006

Temas	Cidades										N Total	Média	%
	BH		GYN		POA		Recife		Rio				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Controle da Política	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Controle do Fundo e Financiamento da AS	10	18,2	10	18,5	35	8,7	14	20,6	30	4,9	99	19,8	8,3
Controle Fiscalização	0	0,0	4	7,4	3	0,7	1	1,5	14	2,3	22	4,4	1,8
Controle Normatização e Planejamento	13	23,6	6	11,1	59	14,6	10	14,7	53	8,7	141	28,2	11,8
Coordenação entre os níveis da AS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Convites / avisos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Expressão	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Gestão Atendimento	1	1,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0,1
Gestão Especialidades	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Gestão Serviços	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	2,9	2	0,3	4	0,8	0,3
Interação entre conselhos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,3	2	0,4	0,2
Organização Interna	16	29,1	31	57,4	29	7,2	32	47,1	69	11,3	177	35,4	14,9
Outros	0	0,0	0	0,0	1	0,2	1	1,5	0	0,0	2	0,4	0,2
Questões Gerais da AS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,5	3	0,6	0,3
Registro de Instituições da AS	16	29,1	3	5,6	277	68,6	8	11,8	436	71,6	740	148,0	62,2
Violência e AS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Total	55	100,0	54	100,0	404	100,0	68	100,0	609	100,0	1190	238,0	100,0

Legenda: BH = Belo Horizonte, GYN = Goiânia, POA = Porto Alegre, Rio = Rio de Janeiro.

Tipos de decisões e número de resoluções por CMAS - 1997

Cidades	Decisão				N Total	Resoluções	
	Aprovação		Reprovação			N	N
	N	%	N	%	N		
Belo Horizonte	24	100,0	0	0,0	24	7	29,2
Goiânia	44	93,6	3	6,4	47	9	19,1
Porto Alegre	63	95,5	3	4,5	66	5	7,6
Recife	33	100,0	0	0,0	33		0,0
Rio de Janeiro	32	100,0	0	0,0	32		0,0
Total	196	97,0	6	3,0	202		0,0

Tipos de decisões e número de resoluções por CMAS - 2006

Cidades	Decisão				N Total	Resoluções	
	Aprovação		Reprovação			N	N
	N	%	N	%	N		
Belo Horizonte	55	98,2	1	1,8	56	40	71,4
Goiânia	46	88,5	6	11,5	52	45	86,5
Porto Alegre	403	99,8	1	0,2	404	200	49,5
Recife	65	95,6	3	4,4	68	22	32,4
Rio de Janeiro	62	83,8	12	16,2	74	52	70,3
Total	631	96,5	23	3,5	654	359	54,9