

GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL: REFLEXÕES A PARTIR DE ALGUNS ESTUDOS DE CASO

Carlos VASCONCELOS ROCHA *
UNICAMP,
PUC-Minas
carocha@pucminas.br

RESUMO: O trabalho busca avaliar três experiências de democracia participativa em municípios do estado de Minas Gerais. Aborda os conselhos municipais de saúde nos municípios de Bom Despacho e Lagoa da Prata e conselhos de bairro em Betim. O objetivo é caracterizar essas experiências a partir da efetividade dos espaços de participação como orientadores das definições de políticas públicas.

Palavras chave: reforma do Estado; democracia participativa.

* Doutor em Ciências Sociais – UNICAMP, professor e pesquisador do curso de pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Minas

No processo de democratização política no Brasil, caracterizado por uma grande capacidade de mobilização de diversos setores da sociedade, por motivos diferentes, diversos atores propõem a adoção de espaços compartilhados de deliberação, entre a sociedade civil e o poder público, sobre decisões públicas. A defesa da implementação de tais espaços, especialmente por parte de setores da esquerda, visavam democratizar as decisões públicas e institucionalizar o vigor participativo da sociedade civil, demonstrado na luta contra o regime autoritário, e também potencializar a eficiência das ações públicas. A defesa da democracia participativa passa a substituir, para setores consideráveis da esquerda, a defesa do socialismo, como resultado do relativo fracasso dos regimes socialistas. Assim, foram desenvolvidas uma variedade de experiências de democracia participativa, principalmente pelos municípios brasileiros, derivadas das decisões e da criatividade dos políticos locais ou obedecendo exigências inscritas na Constituição Federal de 1988. Com a consolidação de tais experiências, as esperanças iniciais acabaram por se confrontar com as dificuldades colocadas pela realidade dos fatos.

Baseando-nos na literatura sobre o tema, este trabalho busca rever os pressupostos teóricos que sustentam a idéia da democracia participativa, e as ponderações críticas colocados por diversos autores, a partir do estudo de três experiências desenvolvidas em municípios do estado brasileiro de Minas Gerais: o Conselho Gestor de Saúde nos municípios de Bom Despacho e Lagoa da Prata e a criação dos Centros de Encontro e Integração de Ações no município de Betim. De alguma forma, a formulação ou ativação desses espaços de participação nos casos abordados, se deveu a atores filiados ao pensamento da esquerda. É a partir dessa perspectiva que tais experiências serão discutidas. A partir da percepção tanto de atores da sociedade civil como do Estado, este trabalho, baseando-se nessas experiências, busca apontar virtudes e pontos problemáticos da democracia participativa, reforçando algumas esperanças e corroborando algumas críticas apontadas pela literatura sobre o tema.

1. Democracia, Participação e Poder Local

Como aspecto central da reforma do Estado, diferentes correntes de orientação política defendem, a partir dos anos 80, em todo o mundo, a descentralização político-administrativa do aparato estatal. Por exemplo, de 75 países em desenvolvimento 63 adotaram reformas descentralizantes (Arretche, 1996). Nesse processo, atores de diferentes filiações ideológicas sustentam a necessidade das reformas com argumentos e valores diferentes. Os setores mais à direita, representados principalmente por instituições como o Banco Mundial, relacionam descentralização e participação com maior eficiência e eficácia da ação pública. Os setores de esquerda, como movimentos sociais e partidos políticos, concebem a descentralização como condição ideal para a democracia, pois viabilizaria a participação dos cidadãos nas decisões públicas. O desenvolvimento da democracia pressupõe o fortalecimento das instituições políticas locais. Fortalecer institucionalmente e politicamente os espaços de participação periféricos - no caso brasileiro, em termos federativos, os municípios - implicaria criar instituições próximas dos cidadãos que poderiam superar os vícios do Estado centralizado, como captura do poder pelas elites, burocratismo e clientelismo. Implicaria estabelecer instituições mais da democracia direta, como alternativa aos problemas da democracia representativa. A proximidade entre a administração pública e seus usuário implicaria em maior *accountability* e *responsiveness*. A centralização impediria o desenvolvimento de virtudes cívicas, como maior capacidade de iniciativa, maior equidade e justiça social, redução do clientelismo e controle social sobre o Estado. Participar implicaria educação para a cidadania. A tese implícita aí é que a realização dos ideais democráticos depende da escala em que se processam as decisões políticas.

Em que pese tais esperanças, com a implementação dessas reformas, começou a ficar claro que instituir espaços locais de participação, implicaria necessariamente democratização pois, de outro modo, a dominação poderia se deslocar para o interior do subsistema. Não há correlação necessária entre descentralização e democratização. A cultura política e a história da evolução das instituições podem limitar ou potencializar instituições democráticas. Por exemplo, historicamente o centralismo na França não significa autoritarismo e sim reforço da unidade nacional, ao passo que na Espanha e no Brasil se relaciona fortemente com autoritarismo. Além disso, parece cada vez mais claro que o clientelismo pode atuar em qualquer escala de governo.

Até os anos 90, a literatura sobre o tema da reforma do Estado era marcada por uma ênfase normativa, até certo ponto ingênua, na defesa da descentralização como requisito para a participação política. A partir daí, porém, fica patente a necessidade de se estudar o padrão concreto de relação entre Estado, instituições políticas e sociedade. Diversos estudos vão problematizar essa questão, a partir de duas perspectivas: uma que se volta para as características da sociedade civil; e outra que centra atenção nas características das instituições. O sucesso na implementação dos espaços de participação dependeria, no primeiro caso, dos atributos da sociedade civil e, no segundo caso, do desenho das instituições.

A problematização da questão da participação pela ótica da sociedade civil dá relevância ao conceito de capital social. Coleman é um dos precursores dessa abordagem ao estabelecer o princípio de que a otimização do capital físico-econômico e humano é maior quando as relações de confiança e reciprocidade aumentam na comunidade. Nessa linha, Putnam (1996), em trabalho sobre a Itália que se tornou clássico, propõe uma interpretação culturalista para explicação dos fundamentos do “bom governo”. Para ele, em todas as sociedades o dilema da ação coletiva obsta as tentativas de cooperação para benefícios mútuos. A cooperação voluntária dependeria do capital social, que diz respeito “a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (p. 177). Ele associa capital social a herança histórica. Concorda com Coleman que “como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse...” (*apud* Putnam, 1996: 177). Putnam afirma que o capital social instaura um círculo virtuoso que “redunda em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo” (p. 186). Ao contrário, a comunidade não cívica instaura um círculo vicioso. As sociedades horizontais, com maior igualdade, caracterizam-se por maior grau de engajamento cívico. Portanto, nessa perspectiva, o governo local depende de um substrato cultural de capital social.

Na outra perspectiva, o foco é direcionado para as instituições. Parte-se do pressuposto weberiano do Estado como organizador das relações num determinado território. A chave do sucesso de ações públicas eficientes depende da existência de uma burocracia pública autônoma, coesa, coerente, disciplinada, tecnicamente preparada e com *esprit de corp*. Tais atributos evitariam a captura do Estado por grupos de interesses parciais. Evans (1996), por exemplo, critica o determinismo das teses de Putnam. Ele argumenta que se capital social é cultura, e esta é constituída a partir de um longo processo histórico, a maioria dos países poderiam desistir da civilidade. Ao contrário, segundo Evans, a falta de participação da sociedade se deve a instituições autoritárias e a ausência de horizontalidade social. Em sociedades cujas instituições públicas se caracterizam pelo autoritarismo, coerção e clientelismo, a mobilização do poder local se torna difícil e as experiências bem sucedidas não se generalizam. O Estado como fator ativo de mobilização social e incentivador de redes cívicas, acaba por determinar o sucesso das iniciativas de participação.

Deslocando a atenção para as características dos dirigentes políticos que viabilizariam a participação, Fox (1996) aponta fatores como ocupação das instituições por grupos reformistas favoráveis à intervenção política construtiva do Estado; história de lutas dos atores sociais e capacidade de propor soluções pragmáticas aos problemas; experiência das lideranças políticas, combinando passado utópico, experiência de derrotas e conseqüentemente certo realismo. O fator essencial para a generalização de experiências de sucesso na mobilização do capital social seria, portanto, a presença de elites governamentais reformistas comprometidas com a valorização de experiências de democracia participativa. É clara aí a relação entre as características requeridas para as elites, e a trajetória de atores vinculados à esquerda do espectro político.

Parte dos autores, por sua vez, afirma que o fator de gênero influencia a existência de capital social. As mulheres teriam maior propensão a comportamentos interdependentes, buscando soluções que beneficiariam a todos, enquanto os homens seguiriam uma justiça individual baseada numa moral de direitos. Assim resultados cooperativos são mais prováveis em grupos com maior participação de mulheres.

Tomando as perspectivas que enfatizam as características da sociedade civil ou das instituições, vistas resumidamente até aqui, poderíamos arriscar uma tomada de posição: se há razão na afirmação de que a visão do capital social é determinista, condenando uma variedade de países sem cultura cívica a

uma situação sem saída, minimizando assim o papel das instituições; o outro enfoque peca por não considerar as condições sociais subjacentes à institucionalização. Mais claramente, as duas dimensões devem ser vistas como partes de um todo e o esforço analítico deve atentar para a relação da sociedade civil e das instituições, com suas características.

Porém, algumas outras críticas devem também ser consideradas. O caráter positivo da ampliação de espaços de participação da sociedade civil junto ao poder público é questionado por um conjunto de autores.

A capacidade de participação de setores da sociedade pode ser parte da solução mas também parte do problema. O tema do poder está ausente do debate sobre capital social, provocado pelo livro de Putnam. Essa omissão é problemática. Vários autores, a partir dessa omissão, passam a alertar que capital social é propriedade de grupos e estratos socioeconômicos bem definidos. As formas associativas não se distribuem geralmente de forma uniforme geográfica e socialmente. Por exemplo, a educação seria um requisito para o capital social, e ela está concentrada nas elites. Assim, em sociedades diferenciadas, o capital social pode contribuir para manter o *status quo*. O capital social pode se relacionar com a estratificação social e desigualdades federativas. Como o dinheiro, o uso do capital social pode redundar em resultados sociais diferenciados.

Em um artigo primoroso, Whitehead (1999) afirma que o problema é quando “máfias” - ou seja, associações particularistas e intolerantes que reivindicam privilégios em detrimento de terceiros - atuam no contexto da democracia substituindo ou subvertendo formas mais universalistas de participação.¹

O que então poderia reduzir as desigualdades da sociedade civil? Segundo o autor, com alguma razão, encorajar os “sem poder a se organizar é um argumento frágil”. Mesmo os direitos legais que são formalmente uniformes como segurança e justiça são seletivamente distribuídos. Pobreza, raça e origem familiar podem acarretar efeitos sociais negativos no acesso a esses direitos.

A sociedade civil tende a se concentrar em uma minoria da população que tem origem privilegiada na estrutura de poder pré-democrática. Assim, Whitehead sentencia:

qualquer que tenha sido o caminho histórico seguido, os padrões resultantes de vida associativa e comunicação social serão altamente estruturados, com setores tradicionalmente mais favorecidos e centrais e outros marginalizados e excluídos, Dependendo da localização de cada pessoa nessa estrutura de privilégios e oportunidades, e do grau de abertura e flexibilidade do sistema, é possível considerar a sociedade civil resultante tanto como expressão mais autêntica e a garantia durável de uma democracia política, quanto a mais flagrante negação de sua promessa universalista. (1999: 21)

Em suma, a relação entre sociedade civil e democracia é bastante complexa. Se existe mais de uma via histórica para o estabelecimento da sociedade civil, certamente haverá formas diferenciadas de seu envolvimento na construção da democracia. A democracia pode ser tanto fruto da sociedade civil como esta ser resultado daquela.

E a ameaça à sociedade civil pode vir de processos políticos, socioeconômicos e tecnológicos (televisão e internet, por exemplo). A sociedade civil sempre será pressionada. O constrangimento intencional geralmente é fruto de ambos os lados: do Estado e da sociedade antiliberal. Agregam-se ameaças não intencionais como desemprego, criminalidade e supremacia do mercado dentre outros.

Se o que se valoriza é uma sociedade civil robusta, cujo ingrediente fundamental é a deliberação autônoma, a democracia política pode dar força aos atores políticos que agem contra essa prática. E, por outro lado, a sociedade civil pode afetar a democracia em uma série de formas negativas: 1. Pode levar à distribuição de influência de forma tendenciosa no processo de produção de políticas públicas; 2. Pode impor um acordo complexo e obscuro redundando em políticas públicas que ninguém queria e nem se identifica; 3. A pluralidade de sociedades civis atuando dentro da mesma comunidade política pode representar exclusão a partir de identidades étnica, cultural e lingüística.

A partir das idéias desenvolvidas acima, faremos uma reflexão sobre experiências de implementação de participação em três municípios do estado brasileiro de Minas Gerais.

¹ Na verdade, implica certo esforço de imaginação em considerar tais formas na democracia pluralista atual.

2. Algumas experiências de democracia participativa no Brasil

O processo de reforma do Estado, no Brasil, se insere no contexto da luta contra o regime autoritário que se instalou em meados dos anos 60. A partir do final dos anos 70, a sociedade civil brasileira organiza-se progressivamente de forma autônoma em sindicatos, associações de bairros e partidos políticos. Em grande medida, esse esforço de organização foi conduzido por setores da esquerda fortemente combatidos e desarticulados no período autoritário. Ao lado de outros partidos de esquerda tradicionais, foi criado o Partido dos Trabalhadores – PT, em 1980, que hegemoniza a aglutinação dos setores organizados da sociedade civil e assume a defesa da democracia participativa.

A proposta de descentralização político-administrativa do aparato público, apesar de se inserir numa tendência mundial, no caso brasileiro representa uma reação à forte centralização que caracterizou o regime autoritário. Para os setores à esquerda, descentralizar significaria democratizar politicamente o país, com repercussão sobre o caráter desigual da sociedade brasileira. Institucionalizar a capacidade de participação demonstrada pela sociedade civil na luta contra o autoritarismo, através da criação de espaços de tomada de decisões compartilhados pelo poder público e por representantes da sociedade, inevitavelmente redundaria no equacionamento político da desigualdade em favor de uma sociedade mais igualitária.

Porém, outros grupos, por outros motivos, passam a defender a descentralização. Setores mais à direita e o Banco Mundial vêem na descentralização uma forma de aumentar a eficiência do setor público, eliminando “irracionalidades” derivadas do uso clientelista dos recursos públicos, por exemplo. Tais reformas envolvem disputas de poder de elites locais pelo sua autonomia política, contra a ingerência dos entes federados superiores. O movimento reivindicando reforço do poder dos municípios foi bastante relevante no período.

Como resultado houve uma efetiva descentralização do Estado brasileiro, mesmo que heterogênea entre os setores de políticas públicas. Uma profusão de experiências de democracia participativa foram desenvolvidas pelos municípios. Outras políticas de descentralização foram coordenadas pelos governos federal e estaduais. De todo modo, a Constituição Federal de 1988, consagra na letra da lei os princípios da descentralização e da participação, buscando articular institutos da democracia representativa com os da democracia participativa.

O resultado dessas experiências é hoje objeto de vários estudos. Contudo, ainda não há consenso suficiente sobre em que medida as promessas iniciais foram cumpridas. Este trabalho pretende contribuir para esse esforço.

Os casos que serão abordados neste trabalho referem-se à experiências de participação da sociedade civil em três municípios do estado brasileiro de Minas Gerais.² A maioria dos municípios brasileiros se caracteriza pela tradição oligárquica, autoritária, patrimonialista e clientelista. Em algum grau, são essas características que problematizam a questão da participação democrática nos casos abordados.

2.1 Os Conselhos de Saúde como espaços de participação

Uma estratégia de aperfeiçoamento da democracia no Brasil, no sentido da criação de espaços de participação da sociedade civil, foi a criação de conselhos gestores de políticas públicas, de caráter deliberativo. Aspecto central da descentralização das políticas públicas, os conselhos foram criados em diversas áreas das políticas sociais, por obrigatoriedade do texto constitucional promulgado em 1988, como saúde, educação, assistência social, habitação, criança e emprego. Os municípios passam a ser obrigados a criar os conselhos gestores nas áreas sociais, como requisito para o recebimento de recursos financeiros.

A composição dos conselhos deve respeitar a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil, sendo que a indicação se faz, no primeiro caso, pelo chefe do Executivo e, no segundo

² O federalismo brasileiro é caracterizado por três níveis de governo: a União, os estados e os municípios. Talvez o caso brasileiro seja o mais exemplar de autonomia dos municípios, que elegem o chefe de seu Executivo e representantes do Legislativo, elaboram sua constituição e têm autonomia de decisão considerável sobre políticas públicas

caso, pelos pares, conforme legislação de cada área específica. Cada conselho tem seu regimento interno e suas reuniões são abertas à comunidade. Segundo Tatagiba,

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

Esse compartilhamento de decisões entre Estado e sociedade civil visa dar maior transparência e publicização das políticas públicas, inserindo no processo de decisão setores tradicionalmente excluídos do processo de formulação e implementação das políticas públicas. Os conselhos foram pensados como instrumento de transformação política, reforçando a inclusão de amplos setores nos processos de decisão pública para fortalecer a cidadania. No entanto, como Dagnino (2002) chama a atenção, o potencial democratizante dos conselhos se mostrou variado, dada as condições de cada caso específico. Ao lado do ideal democratizante dos conselhos, uma realidade prática muito mais problemática emergiu. Em muitos municípios sem tradição associativa e com uma configuração de poder bastante assimétrica, os conselhos limitam-se à cumprir formalidades, quando não são manipulados pelas elites locais.

A literatura que busca fazer o balanço da implementação dos conselhos, a partir de estudos de caso, passa a apontar problemas como heterogeneidade do nível da capacitação dos conselheiros e situação fragmentação do segmento da sociedade civil. O processo decisório, não raro, é mais favorável aos setores governamentais e aos segmentos mais poderosos da sociedade civil.

Tatagiba (2002), por exemplo, demonstra que assuntos pontuais predominam na agenda dos conselhos em detrimento das questões estruturais. Isso se deve à capacidade de controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos. O governo muitas vezes adota estratégias de esvaziamento desses espaços.

A experiência que será discutida neste trabalho será a dos Conselhos de Saúde em dois municípios do interior do estado de Minas Gerais: Bom Despacho e Lagoa da Prata.³ A questão a ser equacionada é se esses espaços realmente “democratizam a democracia”, segundo expressão utilizada por Santos (2002) ou, ao contrário, estabelecem mecanismos de decisão meramente formais, legitimando e emprestando um verniz de participação a decisões de grupos políticos dominantes.

A área da saúde é fundamental na produção do bem-estar social e é onde os conselhos se encontram mais consolidados. A oferta dos serviços é função dos municípios e estes só recebem repasse de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde – SUS se os seus conselhos estiverem em funcionamento. Os municípios têm de aplicar, no mínimo, 15% do seu orçamento na saúde. A lei n. 8.142 de 28 de dezembro de 1990, define a participação da comunidade na gestão das políticas de saúde:

O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (...)

A avaliação do funcionamento dos conselhos de saúde dos dois municípios foi realizada a partir das seguintes variáveis: representatividade dos conselheiros; autonomia dos mesmos no processo de tomada de decisões; e eficácia da participação em termos de resultados nas políticas públicas.

Bom Despacho e Lagoa da Prata têm, respectivamente, 39.943 e 38.758 habitantes.⁴ São bastante representativos do perfil da totalidade dos municípios brasileiros: dos 5.507 municípios brasileiros, 90% possuem população inferior a 50.000 habitantes.

As tradições políticas e culturais das duas cidades apresentam diferenças significativas, apesar da sua proximidade. Em Bom Despacho, a sociedade é mais oligárquica, rural e conservadora. Já Lagoa da Prata se caracteriza por uma cultura mais democrática, urbana e progressista. Por exemplo, o primeiro município tem a atuação de uma Igreja Católica conservadora, e a presença de uma Vila Militar, com

³ Esse tópico se baseia em dados levantados em Oliveira (2005).

⁴ Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000.

um grande contingente de militares e suas famílias residindo aí, com a difusão de noções de ordem e hierarquia. Lagoa da Prata tem a presença de uma Igreja ativa e inspirada pela teologia da libertação e de um combativo sindicato de trabalhadores rurais.

Essas diferenças caracterizam o perfil político-eleitoral dos dois municípios. Na última década, em Lagoa da Prata, partidos mais à esquerda se consolidaram na liderança política do município., especialmente o PT, que elegeu prefeitos e maiorias no Legislativo municipal. Os partidos mais à direita, por sua vez, predominam em Bom Despacho.⁵ O caráter mais progressista do governo de Lagoa da Prata está presente, por exemplo, na implementação do Orçamento Participativo, experiência que caracteriza a gestão de partidos de esquerda, notadamente o PT, no Brasil.

Apesar dessas diferenças, a avaliação dos Conselhos de Saúde em ambas cidades aponta problemas comuns como baixa representatividade dos conselheiros e fragilidade dos vínculos com suas bases e pouca autonomia dos conselheiros em geral, mas especialmente dos representantes dos usuários do sistema de saúde, face à hegemonia dos representantes dos conselheiros governamentais. Tais problemas, no entanto, não anulam alguns ganhos da participação social como certo controle sobre a “coisa pública” e aprendizado de participação. Vejamos mais detidamente esses problemas.

O aspecto da representatividade refere-se à ligação dos conselheiros com os setores que representam, colocando a seguinte questão: a atuação dos conselheiros implica de fato fazer valer os interesses dos seus representantes no espaço de decisão?

Com relação aos critérios de escolha das entidades participantes dos conselhos, em ambos os municípios 74% delas foram escolhidas em conferências ou fóruns municipais de saúde, o que demonstra ampla participação e legitimidade aos escolhidos. Nesse quesito, Lagoa da Prata leva certa vantagem já que 78% de suas entidades foram escolhidas de forma participativa contra 69% de Bom Despacho. O restante das entidades foram escolhidas, em ambos os casos, pelo prefeito ou pelo secretário de saúde (Oliveira, 2005: 71).

A escolha dos representantes das entidades representadas nos conselhos também se deu de forma participativa. Porém o perfil sócio-demográfico dos conselheiros não é representativo das características sociais dos municípios. Na verdade, representam as elites daquelas sociedades. Vários segmentos sociais como pobres, negros, jovens, analfabetos, desempregados e evangélicos não estão quantitativamente representados. Por exemplo, 59% dos conselheiros de ambos os municípios possuem escolaridade média e alta em sociedades caracterizadas por baixa escolaridade, 56% dos conselheiros têm mais de 40 anos, sendo que este número chega a 87% no segmento dos usuários (Oliveira, 2005: 61-4).

O vínculo dos conselheiros com suas bases é frágil, pois as evidências demonstram que agem de forma individual, sem debater os assuntos com suas bases e sem mesmo transmitir informações para suas associações.

O capital social ou, em outras palavras, os índices de participação e filiação dos conselheiros em sindicatos, partidos e outros órgãos comunitários de ambos os conselhos é bastante baixo. Porém, é maior em Lagoa da Prata. O índice de sindicalização dos conselheiros é semelhante em Bom Despacho e Lagoa da Prata: respectivamente, 38% e 36%. Porém, em Lagoa da Prata, 64% dos conselheiros são filiados a partidos políticos contra apenas 8% do outro município. No segmento dos usuários 83% são filiados, o que deve se explicar pela forte presença do PT em Lagoa da Prata. Pode-se aí levantar a hipótese de instrumentalização do conselho pelo partido. Assim, no caso, o maior capital social pode implicar em um fator negativo em não positivo.

A análise da dinâmica do funcionamento dos conselhos mostrou que o grau de participação (número de intervenções e índice de presença) é correlacionado positivamente com o nível educacional. Mas o grau de participação é mais significativo pela vinculação dos conselheiros com o setor público e prestadores de serviços. Estes acabam definindo a agenda e conduzindo as discussões. Na verdade, há assimetrias dentro do Conselho, pois sobressaem os representantes do poder público e dos prestadores de serviços, mesmo que numericamente estejam em inferioridade em relação aos representantes usuários dos serviços de saúde. Além disso, 56% dos conselheiros não percebem a existência de grupos de interesse nos conselhos, o que denota a pouca percepção do conselho como um espaço de embate

⁵ Na década de 90, o PT elegeu dois prefeitos e oito vereadores em Lagoa da Prata e em Bom Despacho apenas dois vereadores.

de interesses. Isso explica o fato de que a maioria das deliberações são por unanimidade indicando pouca discussão ou baixo conflito de interesses.

Os dados demonstram ainda fragilidade na eficácia da participação em ambos os municípios. A percepção dos conselheiros é que sua atuação tem um caráter meramente informativo, ou talvez consultivo, e muito pouco deliberativo. Por exemplo, em Bom Despacho 8% dos conselheiros tomam como alto o número de deliberações do conselho, ao passo que em Lagoa da Prata esse número sobe para 43%, número ainda baixo (Oliveira, 2005: 101-2).

Outros problemas também são apontados, como natureza acidental de parte relevante dos assuntos tratados; falta de capacitação dos conselheiros; e não cumprimento das decisões do conselho pelo governo municipal. Apesar disso, apenas em Bom Despacho há registros de cobrança dos gestores da homologação das decisões do conselho.

O acesso dos conselheiros às informações é baixo, no geral, com vantagens para os representantes do poder público. A composição da pauta é frequentemente definida pelo presidente do conselho e pelo secretário municipal de saúde, sem maiores debates. Com a hegemonia dos representantes estatais, pode-se inferir que há alto grau de controle do conselho pelo governo.

A maioria das questões tratadas não são estruturantes do sistema público de saúde: com indicadores bastante próximos entre os dois municípios, cerca de 64% dos assuntos tratados são acidentais, ou seja, são decididos *ad hoc* (Oliveira, 2005: 90).

Enfim, as diferentes tradições sócio-políticas não se refletem na configuração da participação social dos conselhos de saúde: baixas frequências às reuniões, predominância do seguimento governamental, pequeno número de deliberações.

Em Lagoa da Prata, a ligação dos representantes governamentais ao PT não significou maior autonomia dos conselhos. Na verdade, há indícios de instrumentalização do conselho pelo governo e mesmo do retraimento da participação de setores não ligados ao partido. Há certa distância entre o discurso em favor da democracia participativa e o pragmatismo das disputas eleitorais.

Em Lagoa da Prata, 28% dos conselheiros acham que o conselho democratiza a política municipal de saúde e em Bom Despacho apenas 7% (Oliveira, 2005: 108). Apesar da diferença de avaliação entre os municípios, a percepção dos conselhos como instrumento de democratização é bastante decepcionante.

Apesar disso, os dados não podem anular o potencial de maior controle social e de diálogo sociedade civil e poder público. Mesmo com os problemas, a mera regularidade do funcionamento dos conselhos, mesmo sob a predominância do segmento governamental, garante publicidade e pode instaurar um círculo virtuoso de democratização e geração de capital social, possibilitando a formação política e qualificação técnica de agentes da sociedade civil.

2.2 Projeto CEIA

Uma experiência de articulação de espaços participativos, talvez única no caso brasileiro, foi o projeto Centro de Encontro e Integração de Ações – CEIA, desenvolvido no município de Betim, estado de Minas Gerais, de 1997 a 2000. O projeto foi implementado por um governo do Partido dos Trabalhadores e seu objetivo foi aprimorar a participação política dos moradores de Betim, através da constituição de canais de participação junto ao poder público, potencializando o capital social dos moradores locais ao incrementar os laços de solidariedade entre vizinhos.

A cidade de Betim é uma das mais ricas do estado de Minas Gerais (por exemplo, é a segunda maior arrecadação de ICMS), tem dezenas de empresas, algumas importantes como a FIAT e a Petrobrás, é o segundo pólo automobilístico do país, tem cerca de 330 mil habitantes e situa-se na região metropolitana de Belo Horizonte, capital do estado. É um município em que 97% da população está na zona urbana. Como toda grande cidade brasileira, tem problemas de pobreza e segurança pública.

Apesar de se caracterizar por uma cultura patrimonialista e clientelista, a trajetória dos movimentos sociais é relevante, com sindicatos atuantes, atuação de uma Igreja Católica progressista, difusão de associações de moradores que em 1980 criam a Federação das Associações de Moradores.

Os Partido dos trabalhadores - PT, em coligação com o Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Socialista Brasileiro - PSB e Partido Verde - PV, governou a cidade de 1993 a 2000.

O projeto CEIA foi inspirado nos Comitês de Defesa da Revolução cubanos. O prefeito de Betim, mentor do projeto, esteve em Cuba visitando alguns Comitês de Defesa da Revolução. A experiência de Cuba inspirou a organização da população em núcleos por bairros, no sentido de mobilizá-la para discutir questões referentes aos serviços públicos e a relação dos cidadãos com o poder público. Para tal elegiam-se representantes de cada bairro, e seus suplentes, para representarem os vizinhos junto ao poder público. Cerca de 90% dos bairros chegaram a eleger seus representantes. Em julho de 2000, o projeto contava com 4456 representantes de bairros, titulares e suplentes, englobando 97 bairros e 300 mil habitantes (Lima, 2003: 93).

O Executivo fomentava a organização da população em torno de cada bairro, com o objetivo declarado de superar o clientelismo e o individualismo que caracterizaria a cultura política da cidade. Como em outras experiências de democracia participativa, o projeto se justificava a partir das insuficiências da democracia representativa.

O projeto surgiu a partir da constatação, por parte dos governantes, de que os mecanismos existentes de participação política da sociedade civil, quais sejam, o Orçamento Participativo e Conselhos de políticas setoriais, não estavam conseguindo envolver a maioria dos cidadãos, demonstrando fragilidade em complementar a democracia representativa. Daí a necessidade de aumentar o número e a qualidade da participação.

A implementação do CEIA torna-se prioridade no segundo mandato de um governo do PT, ao lado das políticas de saúde, educação, emprego. A ênfase era fomentar canais de participação da sociedade civil junto ao poder público e nesse sentido o projeto CEIA torna-se central para a estratégia do governo de consolidar a democracia participativa. No governo anterior, do mesmo PT, espaços de participação haviam sido desenvolvidos como Orçamento Participativo - OP, gestão participativa das escolas, Conselhos deliberativos de políticas públicas e Plano Diretor elaborado de forma participativa. Imaginava-se que com a capacidade de mobilização desenvolvida por amplos setores da sociedade, especialmente como reação ao regime autoritário, bastaria criar esses canais de participação para que a democracia participativa desenvolvesse todo o seu potencial.

Porém esses instrumentos se mostraram problemáticos: o Plano Diretor, com prazo de vigência de 15 anos, foi discutido com a população através das oito regiões administrativas da cidade, mas não conseguiu mobilizar suficientemente a população, talvez por ser uma política regulatória cujos efeitos seriam pouco percebidos por se darem a longo prazo.

O OP, apesar da participação expressiva no seu início, começou a se esvaziar pela escassez de recursos para cumprir as obras definidas pela população ou, quando implementadas, pela morosidade da ação pública.

Os Conselhos de políticas setoriais foram difundidos, mas também apresentavam problemas em seu funcionamento. O governo tinha controle sobre eles, comprometendo o seu objetivo de controle social. No geral, os Conselhos faziam poucas reuniões e na prática o seu caráter era mais consultivo que deliberativo. Funcionavam, na verdade, segundo o interesse do poder executivo. Além do mais, percebeu-se que a população mais jovem não participava em nenhum desses canais de deliberação.

O projeto estabeleceu níveis de organização partindo do CEIA/bairro, cujos representantes reuniam-se uma vez por mês com membros do governo; num segundo nível representantes dos CEIAs por bairros; num terceiro nível por regiões administrativas e, finalmente, a representação de todos os CEIAs do município. Assim, as atividades se organizavam nos bairros, de acordo com um planejamento definido de forma participativa. Mensalmente havia reuniões por bairros. Trimestralmente os representantes regionais reuniam-se com o prefeito e seus secretários. Finalmente, havia um encontro festivo anual com todos os representantes da cidade, que chegou a reunir mais de três mil pessoas.

A equipe de trabalho da prefeitura foi distribuída em uma Coordenação Geral e duas equipes, uma interna, de apoio logístico, e uma externa, de trabalho de campo. O coordenador geral ganhou *status* de secretário, estando vinculado ao gabinete do prefeito. A equipe externa era distribuída pelas regiões administrativas, com o objetivo de mobilizar a participação nos bairros e mediar a

interlocução do governo com a comunidade. Essa equipe externa era formada por pessoas com atuação em cada regional e que fossem militantes do Partido dos Trabalhadores.

As reuniões e a escolha dos representantes de quarteirão era fomentada pela prefeitura. Os representantes de quarteirão não tinham tempo estipulado de mandato, ganhavam carteira de identificação para facilitar seu acesso às autoridades municipais. Para atrair a população para participação, inicialmente foi colocada a discussão das ações de saúde pública, tema constatado como prioritário para a população. Como boa parte da classe média resolvia seus problemas de saúde através de planos privados, a estratégia foi relacionar a participação aos problemas de segurança pública. Para isso foi realizada uma parceria com a Polícia Militar.

A interface com outras políticas públicas parece ter tido resultados diferenciados. Com a saúde, começou haver sobreposição de espaços de representação com os conselhos. Com a segurança pública, a parceria dos representantes de quarteirão com a Polícia Militar logrou êxitos, na medida em que a mobilização potencializou a capacidade de ação da polícia. Também parece ter havido algum resultado na fiscalização do Bolsa Família⁶ e em ações de fiscalização do meio ambiente.

Em suma, a orientação do prefeito era de que todas as ações do governo deveriam passar pelo projeto CEIA. Isso caracterizava uma forte centralização das decisões nas mãos do prefeito, forma de controlar outros grupos do próprio partido que participavam do governo. No entanto, tal estratégia provocou reações de setores da própria administração: alguns secretários se rebelaram contra essa decisão. Cogitou-se, no início do projeto, por exemplo, formar Conselhos para Administrações Regionais, mas os administradores regionais vetaram a idéia, já que pretendendo candidatar-se a vereador, viam nesses conselhos espaços para atuação de lideranças rivais.

Em avaliação realizada pela própria prefeitura, cerca de 56% dos representantes participavam assiduamente contra 44% com baixa participação. (p. 111).⁷ Há várias explicações para o baixo grau de participação. Um fator relevante que aparece na avaliação da experiências de Betim é o crescente problema de segurança pública por que passa as cidades brasileiras. O horário mais viável para a participação das pessoas que trabalham é o noturno, justamente o mais perigoso. Diversas pessoas declararam não participar de reuniões por medo da violência.

A maioria dos participantes eram mulheres: 76,5% contra 23,5% de homens. A maior parte dessas, 57%, estava na faixa etária situada entre 30 e 50 anos. 86% eram mães. A maioria, por sua vez, declaravam-se desempregadas, 45,4%, ou trabalhavam em casa: 31% trabalhadoras do lar, 5% costureiras, e 14,5% faziam serviços eventuais. 71,9% tinham cursado até o Ensino fundamental (1ª e 8ª séries), com perfil de baixa renda, 46% ganhavam até dois salários mínimos e 86,5% até cinco salários. (Lima, 2003: 115-120)

É interessante notar que algo que a democracia Grega já apontava, a disponibilidade de tempo para participar como requisito da sua democracia direta, no caso de Betim é retomado de forma perversa: mulheres excluídas do mercado de trabalho formal, com baixa formação e pobres eram as que mais participavam. Talvez por ser a única saída que lhes restavam para resolver seu problema de sobrevivência. Será que a idéia de que a democracia participativa se caracteriza por uma participação de excluídos em decisões secundárias, e as grandes questões são decididas em espaços insulados, por grandes grupos de interesses, seria algo despropositada?

Havia a preocupação dos formuladores do projeto do CEIA não concorrer com outros canais de participação, mas a profusão desses espaços de alguma maneira e em alguns casos implica em sobreposição e concorrência desses espaços. A idéia de quanto mais espaços de participação maior seria a mesma é problemática, pois o excesso desses espaços pode prejudicar a qualidade de participação. O problema que o caso demonstra é que não há um planejamento global de articulação desses espaços. Na verdade, eles vão se constituindo a partir de demandas parciais e a sua agregação produz “efeitos não esperados”. Mesmo porque, como foi constatado, as pessoas atuantes apareciam participando em diversos espaços ao mesmo tempo. Ou seja, o aumento dos espaços de participação não implica necessariamente acréscimo na quantidade de participantes.

⁶ Bolsa Família é um programa que repassa recursos financeiros à famílias de baixa renda e com crianças em idade escolar, com a exigência que as crianças estejam freqüentando a escola.

⁷ Os dados foram levantados através de entrevistas com cerca de 1700 representantes de quarteirões realizadas em abril de 2000 (Lima, 2003).

Um exemplo de sobreposição de espaços de participação e de conflitos decorrentes foi a disputa com as Associações de Moradores, que se viram ameaçadas pelo CEIA e buscaram estratégias de garantir sua autonomia boicotando, em alguns casos, ou buscando eleger os representantes de quarteirão, em outros. Houve aí claramente a disputa de controle de espaços sobrepostos entre grupos ligados ao poder público e outros atores representados na sociedade civil.

Tanto assim, que o projeto foi concebido em sigilo e implementado de forma rápida, “para que os vereadores não manipulassem as reuniões de escolha dos representantes de quarteirão”, segundo palavras do prefeito de então. (Lima, 2003: 121) Mesmo assim, os vereadores buscaram cooptar os representantes de quarteirão como cabos eleitorais, com muitos deles inclusive passando a assessorar vereadores. Vários vereadores alegaram que os representantes de quarteirão estavam usurpando suas funções, o que em grande medida é verdade, pois que passavam a mediar as necessidades da população com o executivo municipal.

Assim o risco de instrumentalização da participação se dava tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo. A idéia de uma complementação virtuosa entre as democracias participativa e representativa não se mostrou tão simples no caso.

Na verdade o objetivo dos formuladores do CEIA era dúbio. Ao mesmo tempo que demonstraram acreditar na mobilização da população como meio de construção da democracia, pragmaticamente expressaram a intenção de aumentar a base social de sustentação do governo, instrumentalizando a experiência com o objetivo de fortalecimento do grupo no poder para o processo eleitoral. Isso fica claro, por exemplo, na forma de organização da reunião anual com todos os representantes, com a escolha de militantes do PT para mediar o contato com os representantes de quarteirão e com o controle direto do gabinete do prefeito da coordenação geral do projeto. Na verdade, buscavam difundir as ações da prefeitura e arregimentar apoios, mais que se abrir às reivindicações da população.

O projeto, portanto, apresenta uma característica que contraria um princípio da democracia participativa, ou seja, a autonomia da sociedade civil: o poder público busca instrumentalizar a participação da sociedade para seus fins. Essa busca de tutela da sociedade civil pelo poder público é uma característica histórica da política latinoamericana, e que pelo menos no discurso é atacada pelas esquerdas, inclusive pelo PT. A questão é que com a democracia representativa, com sua lógica competitiva, o perigo da instrumentalização da participação é inevitável.

Com a alternância posterior do governo municipal, derrotados os partidos de esquerda comprometidos com a democracia participativa, essas experiências refluíram: o CEIA e o OP acabaram, os Conselhos passaram a ter mais problemas para seu funcionamento. Reforçaram-se as relações abertamente clientelistas. Isso pode demonstrar a dependência que as experiências de democracia participativa têm do Poder Executivo, ou seja, que capital social depende de forma significativa, no mínimo, do apoio poder público.

3. Comentários finais

De tudo que foi desenvolvido até aqui, podemos levantar algumas questões, ainda que parciais, sobre o esforço do desenvolvimento de espaços de participação e deliberação da sociedade civil sobre as políticas públicas, nos anos recentes. Cremos que as observações que se seguem, mesmo que referidas aos casos abordados, podem ajudar a pensar o problema da democracia em geral. Topicamente, podemos ressaltar que:

a. As experiências de participação abordadas demonstram a importância relativamente maior do papel do poder público e do compromisso de seus dirigentes com os espaços de participação, em relação às características da sociedade civil. O papel mobilizador do Estado é fundamental para o sucesso das iniciativas de participação. As diferentes características das sociedades não explicam sucesso dos Conselhos de Saúde. Já a mudança na orientação do governo municipal implica refluxo em diversas experiências de participação social, no caso de Betim.

- b.** A afirmação de que as mulheres têm maior propensão a participar mostrou-se verdadeira, mas não por características “ontológicas”. Incidem questões como maior tempo disponível, exclusão do mercado formal de trabalho e necessidade de resolverem seus problemas pelas vias disponíveis.
- c.** A relação positiva, estabelecida pela literatura, entre maior nível educacional e de renda e maior disposição de participar se mostrou falsa em ambos os casos. Os espaços da democracia participativa são utilizados por grupos com baixa renda e escolaridade. Isso coloca a questão de se esses espaços de participação seriam para setores desprivilegiados, enquanto as elites atuariam de forma mais eficaz através de canais menos transparentes.
- d.** Capital social é algo que pode ser realmente impactado por questões de disponibilidade de tempo, e características da sociedade como deficiência na segurança pública.
- e.** Maior capital social pode ser, em alguns casos, algo negativo: a existência de grupos com grande capacidade de mobilização pode representar a captura dos espaços de decisão em detrimento dos outros. É o caso, por exemplo, do Conselho de Lagoa da Prata, instrumentalizado pelo PT.
- f.** Compatibilizar democracia representativa com democracia participativa não é tão simples. A lógica da competição eleitoral acaba contaminando os espaços de participação. A instrumentalização desses espaços para fins político-eleitorais se deve tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo. Isso é bastante claro na experiência do CEIA, mas também está presente nas experiências dos conselhos, especialmente na de Lagoa da Prata.
- g.** Além disso, não há uma visão geral sobre as instituições democráticas. Os espaços de participação vão sendo implementados de forma pontual, provocando conflitos e sobreposições entre eles. Parece ser falsa a idéia de que basta difundir esses espaços para a “democracia se democratizar”.
- h.** No geral, o grau de participação está aquém do desejado pelos defensores da democracia participativa. No entanto, apesar dos problemas, não se pode “jogar a água suja do banho com a criança dentro”. A definição de espaços de deliberação pela sociedade civil tem potencial inegável de aumentar a *accountability* do poder público, aumentando a transparência de suas ações. Mas isso não substitui a crítica necessária, e hoje relegada ao segundo plano, da lógica excludente dos macro-processos.

BIBLIOGRAFIA

- ABU-EL-HAJ, J. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. Bib, n. 48, pp. 65-79. 1999.
- ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 1996, No.31, Ano 11, pp.44-66.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- EVANS, P. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. 1996
- LIMA, J. Construindo a Democracia: Mecanismo de Participação Política da Prefeitura de Betim – 1997 a 2000. Belo Horizonte: PUC-Minas, (mimeo.), 2003.
- OLIVEIRA, A. C. Luzes e Sombras da Participação Social na Gestão Pública Municipal. Belo Horizonte, PUC-Minas, (mimeo.), 2005.
- PUTNAM, R. Comunidade e Democracia. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.
- SANTOS, B. de S. [org.] Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 2002
- TENDLER, Judith. Mitos da reforma do Estado e a Descentralização: conclusões de um estudo de caso no Brasil. In: MELO, Marcus André (Org.). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Editora Massangana, 1999, pp.33-72.
- WHITEHEAD, L. Jogando Boliche no Bronx: os interstícios entre a sociedade civil e a sociedade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.1999, 14, 41: 15-30.