

ELOISE HELENE HATSCHBACH MACHADO

**CONSELHOS GESTORES E DISPOSIÇÕES POLÍTICAS:
UM ESTUDO DE CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**

**Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre em
Sociologia, Curso de Pós-Graduação em
Sociologia, Setor de Ciências Sociais,
Universidade Federal do Paraná.**

Orientador: Renato Monseff Perissinotto

CURITIBA

2009

ELOISE HELENE HATSCHBACH MACHADO

**CONSELHOS GESTORES E DISPOSIÇÕES POLÍTICAS:
UM ESTUDO DE CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**

**Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre em
Sociologia, Curso de Pós-Graduação em
Sociologia, Setor de Ciências Sociais,
Universidade Federal do Paraná.**

Orientador: Renato Monseff Perissinotto

Aprovada em março de 2009

BANCA EXAMINADORA

PROFº DR. RENATO MONSEFF PERISSINOTTO - ORIENTADOR / UFPR

PROFª DRª LUCIANA FERNANDES DA VEIGA / UFPR

PROFº DR. ADRIANO CODATO / UFPR

2009

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer aos professores do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná.

Agradeço ao Professor Doutor Renato Monseff Perissinotto pela orientação e contribuição neste processo de aprendizagem, mas principalmente pela paciência nas horas mais difíceis com a elaboração do trabalho.

Agradeço ao IPARDES pela liberação e apoio que possibilitou minha qualificação. Agradeço especialmente à Diretoria de Pesquisa e ao Núcleo de Políticas Públicas.

Agradeço aos amigos e amigas pelos momentos de discussões e debates que possibilitaram a compreensão do tema.

Agradeço a coordenação do Mestrado, deste Programa de Pós Graduação na pessoa do Professor Doutor José Miguel Rasia e da secretária Sueli Helena A. de Sales que sempre atenciosa me informava dos trâmites burocráticos da instituição.

Agradeço finalmente à minha família, pela paciência, pelo carinho e apoio recebido, sobretudo na conclusão da dissertação. Principalmente aos meus filhos Matheus e Luanna, que souberam compreender às horas de ausência. A vocês todo o meu amor.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	5
LISTA DE QUADROS E MAPAS	8
RESUMO.....	9
INTRODUÇÃO	10
1 TEORIA DA CULTURA POLÍTICA.....	17
2 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	32
2.1 CONSELHOS MUNICIPAIS E A PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA.....	32
2.2 MODELOS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA	37
2.3 CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS.....	39
2.4 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS.....	45
3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA	49
3.1 RESULTADOS DA PESQUISA.....	49
3.1.1 Perfil Sociodemográfico dos Conselheiros da RMC	50
3.1.2 Aspectos da Cultura Cívica dos Conselheiros da RMC	54
3.1.3 Aspectos da Representatividade dos Conselheiros da RMC.....	66
3.1.4 Perfil Sociodemográfico dos Conselheiros por Conselhos Setoriais.....	68
3.1.5 Aspectos da Cultura Cívica dos Conselheiros por Conselhos Setoriais	74
3.1.6 Aspectos da Representatividade dos Conselheiros por Conselhos Setoriais	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS.....	89
ANEXO.....	94

LISTA DE TABELAS

1	INSTITUIÇÕES REPRESENTADAS PELOS CONSELHEIROS NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	49
2	DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL DOS CONSELHEIROS SEGUNDO GÊNERO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	50
3	ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002	51
4	RENDIMENTO TOTAL, SEGUNDO FAIXA SALARIAL DOS CONSELHEIROS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	52
5	SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS CONSELHEIROS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	53
6	CATEGORIA POR MILITÂNCIA, SEGUNDO O TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO QUE OS CONSELHEIROS REPRESENTAM, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	55
7	FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS SINDICALIZADOS EM REUNIÕES E ASSEMBLÉIAS DO SINDICATO OU ASSOCIAÇÕES, NOS ÚLTIMOS 12 MESES, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	56
8	CONSELHEIROS MUNICIPAIS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	57
9	PARTICIPAÇÃO NAS ATIVIDADES DOS CONSELHEIROS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS (IDENTIFICAÇÃO DOS QUADROS ORGÂNICOS DO PARTIDO), NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS NA RMC – 2002	57
10	CONSELHEIROS QUE JÁ FORAM CANDIDATOS A CARGOS ELETIVOS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC – 2002	58
11	PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA DOS CONSELHEIROS DA RMC, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS – 2002.....	59
12	POSICIONAMENTO DOS CONSELHEIROS EM RELAÇÃO AO GOVERNO MUNICIPAL, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC – 2002	60

13	IMPORTÂNCIA DO VOTO NO PARTIDO OU NO CANDIDATO NUMA ELEIÇÃO, SEGUNDO OS CONSELHEIROS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002	60
14	PRINCIPAL FUNÇÃO DO VEREADOR É INTERMEDIAR JUNTO AO PREFEITO O ACESSO DE SUA BASE ELEITORAL AOS SERVIÇOS E POLÍTICAS PÚBLICAS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	63
15	COM O VOTO, A POPULAÇÃO PASSA TODAS AS DECISÕES POLÍTICAS PARA O CANDIDATO ELEITO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	63
16	UMA DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES DE UM VEREADOR É PRESTAR ASSISTÊNCIA SOCIAL À POPULAÇÃO CARENTE, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002	64
17	A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO, ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS, REDUZ O PODER LEGISLATIVO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS - 2002....	65
18	AS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA POPULAÇÃO DEVERIAM UTILIZAR A TRIBUNA DA CÂMARA PARA DEFENDER SUAS POSIÇÕES DURANTE AS VOTAÇÕES, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS NA RMC - 2002.....	65
19	FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002	66
20	CONSELHEIROS MUNICIPAIS QUE PARTICIPARAM DE ATIVIDADES DE CAPACITAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	67
21	PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS EM OUTROS CONSELHOS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	68
22	DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL DOS CONSELHEIROS, POR GÊNERO, ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	69
23	ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	71
24	RENDIMENTO TOTAL POR FAIXA SALARIAL, ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	72
25	SITUAÇÃO OCUPACIONAL, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	73

26	CATEGORIA POR MILITÂNCIA, DE ACORDO COM O TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO QUE OS CONSELHEIROS REPRESENTAM, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	74
27	CONSELHEIROS MUNICIPAIS SINDICALIZADOS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002	75
28	CONSELHEIROS MUNICIPAIS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	76
29	CONSELHEIROS MUNICIPAIS QUE JÁ FORAM CANDIDATOS A CARGOS ELETIVOS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	78
30	POSICIONAMENTO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO GOVERNO MUNICIPAL POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	79
31	IMPORTANCIA DO VOTO NO PARTIDO OU NO CANDIDATO NUMA ELEIÇÃO, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	80
32	FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002	84
33	PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS EM OUTROS CONSELHOS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002.....	85

LISTA DE QUADROS (EM ANEXO)

1	COMPOSIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA	95
2	POPULAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS DA RMC - 2000.....	95
3	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL 2000.....	98

LISTA DE MAPAS

1	REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 2002	16
2	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL - RMC – 2000 (Em anexo)..	99

RESUMO

Após as inovações constitucionais de 88, observou-se o surgimento de mecanismos institucionais que possibilitam práticas participativas que pretendem consolidar um regime democrático no qual os cidadãos se constituem atores ativos nos processos decisórios. Nesta temática têm se destacado estudos sobre o comportamento dos cidadãos que permitem verificar indicadores que vinculam aspectos subjetivos das orientações políticas ao processo de construção democrática. O objetivo geral da presente dissertação é investigar indícios das disposições políticas dos conselheiros a partir da compreensão de como eles internalizam valores relativos à política e como esses valores se traduzem em atitudes e comportamentos no processo de construção democrática, no caso específico de instituições democráticas como os Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. A conclusão é que os dados examinados provenientes de pesquisa realizada nos Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Curitiba sugerem a persistência de valores culturais e de práticas políticas entre os conselheiros municipais, que impedem a construção de uma cultura política participativa e democrática, evidenciando um cenário de descrédito dos conselheiros frente à política e ao regime democrático, apresentando condições subjetivas incompatíveis com a prática política no interior dos conselhos.

Palavras-chave: democracia; conselhos gestores; cultura política; comportamento político

INTRODUÇÃO

Diversos estudos apontam que uma das principais mudanças a partir de 1988 foi à criação de mecanismos de participação da sociedade nas questões públicas. Estas novas formas de participação são complementares as formas de representação tradicionais, por meio do processo eleitoral. Entretanto, existem alguns fatores que impedem a consolidação da democracia no contexto brasileiro.

Um dos fatores refere-se à crise de representação política, que resulta da insatisfação dos cidadãos com o desempenho socioeconômico do país, que não respondem as demandas sociais, o que tem gerado o distanciamento do cidadão dos sistemas políticos, contribuindo para um cenário de desconfiança na política e que enfraquece as instituições políticas. Outro fator a destacar relaciona-se com a cultura política brasileira, em que as orientações e atitudes autoritárias estão estabelecidas historicamente.

Alterar esse quadro de modo a estabilizar o regime democrático demanda mudanças nas orientações e atitudes dos cidadãos, ou seja, na cultura política brasileira. Construir uma nova ordem democrática é um processo longo e contínuo e a formação de uma cultura política compatível com o conjunto de valores democráticos é essencial para o funcionamento das instituições políticas.

Nesse contexto, surgem as novas formas de participação, como os Conselhos Gestores, que tem como premissa, abandonar as estruturas políticas tradicionais em favor de estruturas mais horizontais, que é um grande desafio. Acreditamos que os Conselhos Gestores Municipais podem aprofundar nossa democracia e possibilitar a instituição de modelos mais democráticos de gestão.

Este debate torna-se relevante na medida em que há um reconhecimento que os aspectos ligados aos valores culturais são importantes na análise do comportamento político das instituições democráticas.

Porém, observando as grandes distâncias sociais e culturais existentes em nosso país, nos perguntamos, quais seriam os valores e disposições políticas

necessárias para a consolidação dessas instituições democráticas? Vale notar que os municípios são muito diferentes no que tange à cultura cívica e a própria dinâmica da sociedade civil em relação à participação política, que é uma dimensão fundamental na dinâmica democrática.

Nesse sentido, trata-se inicialmente nesta dissertação da temática das dimensões subjetivas da política, por entender que, na atualidade, a configuração das disposições políticas dos atores sociais podem indicar diferenças na condução do processo político local. Por isso, cada vez mais, faz-se necessário debater e explicitar o papel da cultura política.

A experiência mostra que os valores se alteram com o tempo e que novos elementos modificam a cultura política, ou seja, a cultura é resultado das mudanças históricas.

Esta dissertação pretende contribuir para o debate sobre a democracia no Brasil, propondo uma abordagem que pondera a importância dos aspectos das disposições políticas dos atores sociais e o desempenho das instituições no fortalecimento da democracia.

O objetivo geral da presente dissertação é investigar indícios das disposições políticas dos conselheiros municipais da Região Metropolitana de Curitiba a partir da compreensão de como eles internalizam valores relativos à política e como esses valores se traduzem em atitudes e comportamentos no processo de construção democrática, no caso específico de instituições democráticas como os Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

Percebemos que o estudo dos valores culturais são fatores analíticos importantes na explicação dos fenômenos sociais e políticos, e os diversos aspectos do comportamento político passam a ser testadas de maneira empírica por meio de pesquisas utilizando o método quantitativo. De acordo com Easton (1968; p.46) “a abordagem do comportamento representa o início de uma fase de teorização nas

ciências sociais como um todo, associada, no entanto, aos princípios da ciência empírica”. O estudo de cultura política, permite a operacionalização dos conceitos e a construção de modelos explicativos a respeito do funcionamento das instituições políticas (EASTON, 1968).

Poderíamos afirmar, que a técnica de coleta de dados por meio de questionários do tipo *survey* como instrumento de pesquisa passou a ser muito utilizada nos estudos de cultura política. A coleta dos dados se transformam em fontes permanentes de informação ao serem codificadas e analisadas estatisticamente. A pesquisa de *survey* permite descrever a distribuição de valores, atitudes e comportamentos de determinada população, grupos e subgrupos, além de possibilitar comparações com outras populações. Baquero (1999), ressalta que a pesquisa quantitativa remete à idéia de causalidade entre as variáveis.

Dessa forma, o estudo desenvolvido nesta dissertação utilizou-se do método quantitativo, tendo em vista compreender a cultura política e a dinâmica do comportamento político dos conselheiros da Região Metropolitana de Curitiba. Para a pesquisa quantitativa, foram utilizados dados de *survey* provenientes de pesquisa realizada na RMC em 2002, oriundos de pesquisa empírica realizada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), em parceria com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

Esta pesquisa descrita fez parte do projeto “Metrópoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana”, sendo desenvolvido em rede nacional, sob a coordenação geral do IPPUR. Envolveu a participação de várias instituições representantes das seguintes metrópoles: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Belém, Porto Alegre e Curitiba. O principal objetivo da rede foi mobilizar agentes para pensar a questão metropolitana, tendo como objeto de estudo, os conselhos municipais, onde buscava traçar um perfil dos Conselhos. As etapas da pesquisa foram as seguintes: a concepção do questionário com a

formulação das questões a serem investigadas, foram elaboradas pelo IPPUR/FASE e as etapas posteriores da pesquisa, como a escolha da amostra junto à população-alvo; à forma de aplicação do questionário; a pesquisa de campo; a digitação dos dados; a fase do tratamento ou processamento dos dados, bem como a escolha do tipo de análise dos dados, foram de responsabilidade do IPARDES.

A pesquisa do IPARDES foi desenvolvida com dez municípios selecionados da RMC, dentre os vinte e seis a compõem. Foi constituída uma amostra, em função de critérios locacionais, considerando-se o grau de inserção dos municípios no fenômeno metropolitano e também a complexidade dos grupos a serem analisados.

Foram selecionados seis municípios (Araucária, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Pinhais, Quatro Barras e Colombo) que compõem a mancha contínua de ocupação, os quais apresentam, portanto, estreitos vínculos com a metrópole; dois municípios situados no segundo anel (Balsa Nova e Rio Branco do Sul), conseqüentemente com grau de relações menos intensas, sendo que todos já integram a região desde a sua instituição por lei federal; e dois municípios (Cerro Azul e Quitandinha) inseridos na região por lei estadual, cujas principais características são o perfil rural e a distante vinculação com o fenômeno metropolitano (mapa 1).

A definição dos Conselhos setoriais a serem estudados em cada município obedeceu ao seguinte critério: escolheram-se aqueles Conselhos mais representados na RMC, de acordo com dados do IBGE (2000). Foram selecionados 41 Conselhos dentre as áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, Criança e Trabalho.

O programa Statical Package for social Science (SPSS) permitiu a distribuição de freqüências, o cruzamento de variáveis e a avaliação do grau de associação entre elas.

Para a realização desta pesquisa nacional, foram entrevistados 1540 conselheiros no Brasil, sendo 341 conselheiros na RMC, o que propiciou a criação de um banco de dados rico em informações não exploradas na sua totalidade.

Nesta pesquisa realizada pelo IPARDES, foi possível verificar, a partir do

levantamento de campo realizado na RMC, que de modo geral há uma grande resistência do poder governamental com relação à participação ampliada de atores sociais nos processos de tomada de decisão no interior dos Conselhos, mantendo o padrão centralizador de atuação do poder governamental implantado em Curitiba.¹

Durante todo o processo das etapas de projeto trabalhei como pesquisadora o que motivou a continuidade do estudo, tendo como objetivo inserir outras variáveis de explicação a esse fenômeno, para um maior entendimento e aprofundamento da análise. Para tal, partiu-se nesta dissertação com a abordagem da cultura política dos conselheiros, buscando conhecer as orientações subjetivas destes atores e seu comportamento na arena política onde são tomadas as decisões políticas.

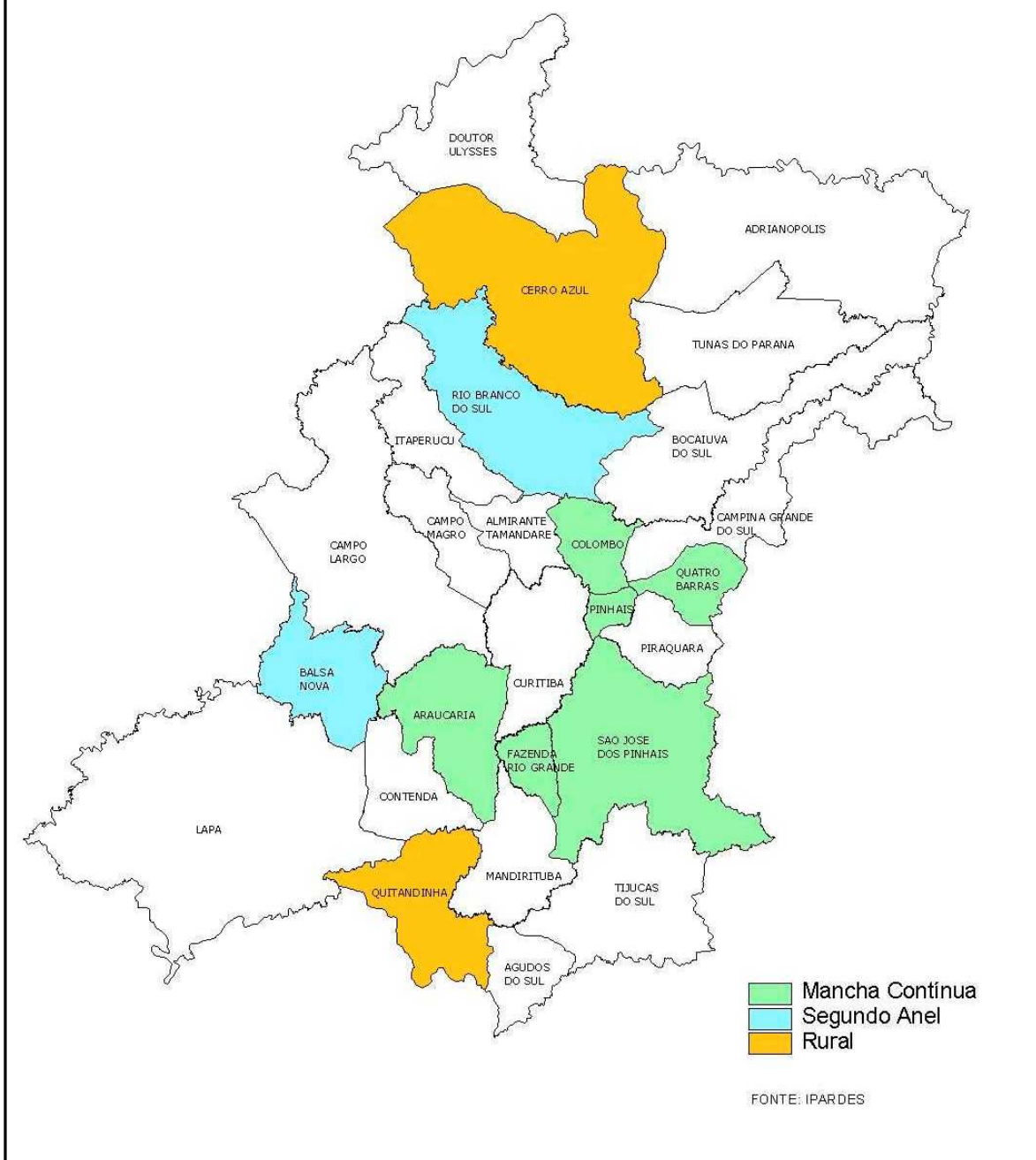
Para tal, apresento nesta dissertação uma análise dos dados com uma abordagem diferenciada da pesquisa anterior, levando em consideração o tema da cultura política, buscando conhecer as dimensões subjetivas e o comportamento dos conselheiros que compõem essas instituições democráticas. Por questões metodológicas, referentes ao questionário, verificou-se problemas de continuidade e padronização de perguntas, por este motivo a investigação se limitou a indicar alguns pontos dos padrões de cultura política, mas que me parecem fundamentais para uma aproximação com o tema das orientações subjetivas aplicadas aos fenômenos políticos. Como sabemos, esses elementos são de difícil apreensão, mas apresentam indícios que nos levaram a novas interpretações sobre o padrão das disposições políticas partilhadas na região.

Para alcançar o objetivo geral, os capítulos estão organizados na seguinte ordem: na introdução apresenta-se o tema, a contextualização do problema, a justificativa, o objetivo geral e os aspectos metodológicos da pesquisa; no primeiro

¹ Para maior aprofundamento da análise do padrão de atuação do poder governamental nos Conselhos em Curitiba ver: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.; SOUZA, N.R. (Org.) **Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba. Ed.UFPR, 2004.

capítulo, abordam-se os referenciais teóricos que norteiam esta dissertação, realiza-se um estudo da teoria da cultura política e tem como objetivo observar como os elementos da cultura política estruturam os ideais de democracia na atualidade, discutem-se os fundamentos teóricos sobre cultura política, procurando-se recuperar as interpretações clássica e contemporânea sobre cultura política e compreender os diversos modelos existentes. Este estudo orientará as discussões posteriores; no segundo capítulo, analisam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, a fim de trazer elementos que caracterizem os diversos padrões de relação entre Estado e sociedade, procurando entender os limites e as potencialidades para o aprofundamento da democratização, ou seja, da democracia participativa; no terceiro capítulo, analisam-se os resultados da pesquisa de campo sobre os Conselheiros Municipais da RMC, apresenta-se os resultados do Perfil dos Conselheiros com os dados da pesquisa agregados nos municípios da RMC e também com os dados desagregados por conselhos setoriais. E por fim, as considerações finais, as referências e em anexo, apresenta-se uma análise da contextualização do território metropolitano.

MAPA 1

MAPA 1
REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA
2002MUNICÍPIOS SELECIONADOS SEGUNDO
GRAU DE INSERÇÃO NO FENÔMENO
METROPOLITANO

1 TEORIA DA CULTURA POLÍTICA

Neste capítulo, procura-se recuperar as interpretações clássicas e contemporâneas de Cultura Política buscando-se compreender os diversos modelos existentes. Tem-se como objetivo observar como os elementos culturais estruturam os ideais de democracia na atualidade. O estudo, ao centrar-se na visão culturalista, compreende os valores democráticos da sociedade como aspecto importante que serve de base para explicar a democracia.

Cabe inicialmente destacar que há um reconhecimento por parte da Ciência Política e das Ciências Sociais de que os estudos de valores culturais são importantes para a análise dos diferentes arranjos do sistema democrático. Como sabemos, após a popularidade dos anos de 1960, houve um retrocesso nos anos de 1970 e 1980, e as abordagens da Cultura Política somente ressurgem nos anos de 1990 na Sociologia e na Ciência Política.

Conforme Baquero (2003, p.90):

A importância atribuída à cultura política e à sociedade civil está presente em quase todos os clássicos da democracia (TOCQUEVILLE, ROUSSEAU, ARISTÓTELES, PLATÃO) e nas mais recentes reflexões sobre a importância de trazer de volta o cidadão para a esfera política (HABERMAS, PATEMAN, MOUFFE, GIDDENS, TOURAINE).

Diversos autores indicam Alexis de Tocqueville, autor de *A democracia na América* (1977), como o trabalho precursor da área da cultura política, todavia, *The civic culture* (1989a) de Almond e Verba, é a referência direta e contemporânea desta discussão. Vale lembrar também, que outra obra contemporânea que contribuiu para o conceito de cultura política, foi "*Political culture and political development*" (1965) de Lucian Pye e Sydney Verba, em que os autores relacionam o conceito de cultura política e o fenômeno político do desenvolvimento.

Como vimos anteriormente, o conhecimento da importância da "cultura política" está citado na literatura clássica, em diversos autores que faziam menção às dimensões do conceito de cultura política e sua influência na ação política.

Certamente, esta literatura representa uma contribuição para o estudo da cultura política. Segundo Pateman:

“A principal contribuição dos teóricos clássicos – que designamos como teóricos da democracia participativa – à teoria democrática foi atrair a nossa atenção para o inter-relacionamento entre os indivíduos e as estruturas de autoridades no interior das quais eles interagem” (PATEMAN, 1992, p.136).

Como vimos, são vários autores que questionaram esse tema e um dos exemplos clássicos da tradição política foi Aléxis de Tocqueville, com sua obra “*A Democracia na América*” (1987). Este autor analisa a democracia americana e também as origens da revolução francesa, ressaltando os aspectos culturais e o desempenho das instituições.

Almond (1989, p.5-6) na obra “*The Civic Culture Revisited*”, comenta:

As análises de Tocqueville sobre democracia americana e origens da revolução francesa estão entre os mais sofisticados temas de cultura política. Tocqueville tinha um sagaz senso sobre subcultura política. Analisou as atitudes da França rural, aristocrática e burguesa na véspera da revolução e é uma obra-prima da análise da cultura política (tradução nossa).

Reconhece a importância do caráter americano para a liberdade. Vinculava democracia com a liberdade e para o autor, a existência de certas instituições poderiam dificultar o surgimento de um Estado autoritário. A preocupação era preservar a liberdade na igualdade.

Nas suas observações sobre a democracia americana constatou que existem algumas práticas sociais que se incorporam e fortalecem as normas e os valores da sociedade. Percebeu que os americanos se organizavam e formavam diversas associações, políticas; civis; comerciais; industriais e outras, para alcançar seus objetivos, independentes do Estado. Ressaltando a importância do associativismo na sustentação da democracia, concluiu que os americanos tinham uma inclinação para se organizar em associações, e dizia: [...] “os americanos de todas as idades, de todas as condições, de todos os espíritos estão constantemente a se unir” (TOCQUEVILLE, *apud* PUTNAM, 1996, p.103).

Reconheceu também o fator religioso para o sucesso americano, se referindo ao protestantismo. Também destacou a vinculação entre as associações e a igualdade democrática. Acreditava em uma sociedade com igualdade de condições, que garantiria a liberdade. Para ele: “diante de uma sociedade civil vigorosa, o governo se fortalece em vez de enfraquecer” (TOCQUEVILLE, *apud* PUTNAM, 1996, p.191).

Tocqueville concluiu que a estabilidade da democracia americana estava fundamentada em sua tradição e em seus costumes, no qual a sociedade se apoiava em valores democráticos, como a tolerância, igualdade e liberdade.

Outro autor clássico que se destacou nos estudos sobre cultura política, foi Jean Jacques Rousseau, com sua obra o “*Contrato Social*”. Segundo Almond (1989, cap.1, tradução nossa), “moralidade, costumes e opinião são termos usados por Rousseau para identificar cultura política”. Para ele, “uma lei só é uma lei propriamente dita quando está entalhada no coração dos cidadãos” (*ibid.*).

Em sua obra, define democracia como uma forma de governo, no qual prevalece a vontade geral, exercida de forma direta e individual, sem a formação de grupos organizados. Sendo que esta forma de governo, somente seria possível num contexto ideal, com a liberdade e igualdade dos cidadãos.

O autor faz algumas referências à função da participação em uma democracia e seus efeitos psicológicos nos indivíduos. Outro ponto importante na teoria de Rousseau se refere à função educativa da participação: “Quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para participar” (ROUSSEAU, *apud* PATEMAN, 1992, p.39).

Formula um processo educativo no qual o cidadão desenvolva suas potencialidades e que proporcione melhores condições para atuar na sociedade com autonomia e liberdade, tornando-o apto a agir efetivamente nas questões políticas, conduzindo-o a priorizar os interesses coletivos.

Pateman coloca que para o pensador: “A participação proporciona ao indivíduo um grau de controle sobre a sua vida e o meio em que vive, porque

aumenta sua liberdade, capacitando-o a ser e permanecer seu próprio senhor” (ROUSSEAU, *apud* PATEMAN, 1992, p.40). Conforme sua teoria, a participação também tem a função de integração, pois proporciona a impressão ao cidadão de que pertence à sua comunidade.

As análises de Stuart Mill, também nos trazem uma reflexão a respeito da importância da “cultura política” na tradição clássica. Em sua teoria política, um aspecto importante citado vincula-se ao caráter educativo da participação, indicando sua importância a nível local como no local de trabalho. Como dá grande valor à liberdade, Mill encara a função educativa da participação quase nos mesmos termos de Rousseau. Quando o indivíduo se ocupa somente de seus assuntos privados, argumenta, e não participa das questões públicas, sua auto-estima é atingida, bem como, não desenvolvem suas capacidades para uma ação pública (MILL *apud*, PATEMAN, 1996, p. 45). Para Mill, [...] é na participação em nível local que o indivíduo aprende a democracia e também a se autogovernar (MILL *apud*, PATEMAN, 1996, p. 46). Nesse sentido percebemos que o argumento de Mill e de Rousseau quando se referem a questão do indivíduo se autogovernar, se assemelha com o pensamento de Tocqueville.

Conforme descrevemos acima, nota-se como os clássicos ressaltavam o conceito de cultura política e como os valores e costumes influenciam o comportamento das pessoas nos diferentes contextos históricos.

A partir de agora e como dissemos anteriormente, a partir da década de 1960, uma das linhas de discussão sobre Cultura Política tem origem no estudo de dos cientistas Almond e Verba, em sua obra “*The Civic Culture*”, no qual recorreram à cultura cívica e a vinculação com o grau de estabilidade do sistema democrático. Nesta obra, Verba e Almond fizeram uma pesquisa baseada em cinco países: Estados Unidos, Inglaterra, Itália, México e na Alemanha, onde buscaram descobrir as diferenças de governos democráticos, examinando as atitudes e as orientações políticas nesses países.

Conforme Almond (1989, cap1, p. 3, tradução nossa):

“A cultura política não é propriamente uma teoria, mas se refere a um conjunto de variáveis que podem ser usadas na construção de teorias implicando na consideração das dimensões subjetivas e psicológicas da políticas”.

Em “Uma Teoria de Política Comparada”, Almond e Powell (1972, p. 37) assumem um conceito de cultura política tendendo para a psicologia, “ é o padrão de atitudes e orientações individuais com relação à política compartilhadas por membros de um sistema político”.

O objetivo dos autores Almond e Verba ao estabelecer esse modelo de investigação a partir deste conceito, era acrescentar nas análises do sistema político contemporâneo uma abordagem do comportamento, vinculando com as dimensões subjetivas da política, observadas de maneira empírica em diversos governos democráticos. Portanto, as normas e valores têm importância determinante para o funcionamento das instituições políticas.

Esse ponto de vista privilegia a abordagem da Cultura Cívica, ainda que Almond e Verba (1989a) não desacreditem a influência de outros fenômenos vinculados a estabilidade democrática. Verifica-se, também, que, além das instituições, outras situações podem cooperar para a consolidação da democracia e que são complementares.

De acordo com os autores, a política é considerada como uma esfera autônoma, e poderia ser percebida pelos cidadãos dessa sociedade. Essa variável contribui para compreender a estabilidade dos sistemas políticos. Vale ressaltar que o conceito de estabilidade de um sistema político entende-se como a capacidade que determinado sistema político possui de perpetuar-se, ou seja, de possuir características que permitam ou facilitem a sua continuidade.

Como vimos, os autores citados acima confirmam a teoria de que as orientações subjetivas dos indivíduos são importantes para explicar a estabilidade

do regime democrático e que seria possível à aplicação empírica pelas pesquisas de opinião. Também mostram técnicas no levantamento de amostras para pesquisas e o instrumento de pesquisa utilizado é por meio de questionário tipo *survey*.

Estas pesquisas têm o objetivo de descobrir regularidades e padrões nas atitudes, buscando entender as dimensões subjetivas/psicológicas da política que o ator internaliza ou codifica dessas situações ou fatos sociais.

De acordo com Almond e Verba (1989a), as avaliações subjetivas dos sistemas políticos podem ser divididas segundo três tipos de orientação.

- orientação cognitiva – diz respeito ao conjunto dos conhecimentos e crenças relativas ao funcionamento do sistema político e ao papel dos atores e dos grupos sociais no interior do sistema no qual estão inseridos.
- orientação afetiva – determina os sentimentos que o indivíduo nutre em relação ao sistema político e social.
- orientação avaliativa ou valorativa – diz respeito a julgamentos e opiniões sobre os objetos políticos. Envolve a combinação de informações, sentimentos e conhecimentos sobre o funcionamento do sistema político, consubstanciados em “valores” que orientam as ações individuais.

Os autores citam que essas orientações subjetivas teriam as dimensões cognitivas, afetiva e valorativa, que de acordo com a cultura de cada país, resultariam em três subtipos de cultura política: paroquial, moderada e participativa. Um quarto tipo, a cultura cívica, seria considerado pelos autores como cultura política democrática:

- Cultura Paroquial: Segundo Almond e Verba este tipo de cultura seria característica das sociedades simples, sem instituições estritamente políticas. É definida como completa alienação ou pela ausência de consciência política e expectativa em relação ao sistema político. Caracterizada por baixos níveis de participação política e associativa, na medida em que os agentes têm uma visão limitada das estruturas que respondem às demandas individuais e coletivas;

- Cultura Moderada: Este tipo de cultura é caracterizado como aquela em que os agentes têm consciência do sistema político, mas não estão dispostos a participar efetivamente;
- Cultura Participativa: Nesta última classificação de cultura, se caracteriza como aquela que os agentes são conscientes e ativos, com desenvolvida capacidade de avaliação do sistema político e propensos a participar efetivamente do processo político.

Entretanto, Almond e Verba (1989a) assinalam que pode haver uma combinação desses tipos de cultura, na medida em que diferentes setores da população relacionam-se com o sistema político, tendo em vista a perspectiva cultural e histórica de cada contexto. Nesse caso, trata-se de uma cultura mista.

Em relação à cultura cívica ou à cultura democrática, os autores percebem como um modelo de comportamento político nas democracias participativas, presente em algumas sociedades. Nesse sentido, observa-se que a cultura cívica seria uma condição para a institucionalização e estabilidade democrática.

Entendemos que as orientações citadas são resultado de experiências sociais vivenciadas em determinados contextos. É no processo de socialização que se transmite os valores e o comportamento, sendo que grupos sociais diferentes estão expostos a códigos culturais diferentes. Neste processo de socialização as relações se perpetuam, se reproduzem, mas também se modificam, acrescentando situações novas à experiência humana e às estruturas sociais.

De acordo com Almond e Verba (1989a), a Cultura Política não explica tudo sobre política e que pessoas com valores e habilidades diferentes podem apresentar, em situações distintas, diversos comportamentos. Almond afirma ainda que a Cultura Política não é imutável, pois novas experiências podem mudar as atitudes dos indivíduos (ALMOND, 1989).

Dando continuidade na análise política contemporânea, nos referimos neste momento a outro autor que trata da participação cívica, que é Robert D. Putnam, em sua obra *“Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”*.

(1996). O autor estuda por meio de pesquisa empírica as regiões Norte e Sul da Itália examinando a reforma institucional realizada nos últimos anos e por meio de indicadores analisa a ação coletiva da sociedade que ao longo dos séculos proporcionou níveis de desempenho institucional e desenvolvimento econômico diferenciados. O autor comprovou por meio da análise comparativa das duas regiões, que as regras de reciprocidade, cooperação e engajamento cívico proporcionam governos e instituições democráticas mais fortes. De acordo com a concepção de Putnam (1996, p.112), “quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo”. Identificou que a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico. Segundo o autor, “as normas e os sistemas de participação cívica promovem o crescimento econômico” (PUTNAM, 1996, p.186). Percebe-se que nas regiões onde havia mais associações cívicas e os sistemas de participação cívica eram mais desenvolvidos, as instituições públicas eram eficazes e o nível de desenvolvimento econômico cresceu consideravelmente. (PUTNAM, 1996, p.186).

A Região Sul, Putnam considerou como a região menos cívica quando comparada com a Região Norte. Nesta região as relações na política são caracterizadas como elitistas e baseadas na dependência dos cidadãos com os segmentos das elites regionais.

A Região Norte, Putnam identificou como a região mais cívica e percebeu um número extenso de redes de solidariedade e um espírito público na população muito desenvolvido baseadas em relações horizontais com vínculos de solidariedade, cooperação e reciprocidade entre os cidadãos.

Dentro deste contexto social descrito, concluiu-se que os valores e subjetividades incorporadas às raízes históricas, proporcionaram as condições necessárias para o desempenho das instituições democráticas e os níveis de desenvolvimento econômico observados na região.

Posteriormente, Gabriel Almond, revisitando seu texto, “*The civic culture*”, escreveu na obra “*The civic culture revisited*” (ALMOND; VERBA, 1989b), o primeiro

capítulo, “*A História intelectual do conceito de cultura cívica*” (Almond, 1989) e analisou com breves noções os conceitos e categorias da cultura política e as influências das diversas áreas do conhecimento que levaram a formulação do conceito. Neste capítulo o autor comenta as reflexões dos autores clássicos sobre a importância da cultura política. O pensador faz um retrospecto sobre o Iluminismo e as teorias liberais. Menciona a influência da Sociologia Europeia, da Psicologia Social, da Psicoantropologia na conceitualização da cultura política (tradução nossa). Nesse sentido, comenta que: “os autores da Cultura Cívica são herdeiros desta tradição intelectual e estavam procurando testar a teoria da democracia num dramático laboratório da história recente” (tradução nossa).

O autor menciona que os autores de cultura cívica tinham muitas hipóteses e teorias disponíveis como as descritas acima, mas o mais importante a destacar era: [...] “a disponibilidade de tecnologias no levantamento de amostras para pesquisas” (ALMOND, 1989, tradução nossa).

Neste capítulo Almond (1989, cap1, tradução nossa) define cultura política como: “um fenômeno que consiste em orientações cognitivas, afetivas e avaliativas no fenômeno político, distribuídos em populações nacionais ou subgrupos”. Em relação à cultura cívica assinala: [...] “a elaboração do conceito exaltou conhecimento e habilidade política, sentimentos e orientação de valores em direção aos processos e objetos políticos, através do sistema político como um todo, através da participação, partidos políticos e eleições, burocracia e outros” (*idem*).

Outros autores contemporâneos também comentam alguns aspectos da cultura política associados ao processo político. Segundo Easton (1968, p.46), a “abordagem do comportamento representa o início de uma fase de teorização nas Ciências Sociais como um todo, associada, no entanto, aos princípios e métodos da ciência empírica”. Na Teoria Política Contemporânea existe uma distinção que diz respeito a dois tipos de apoio ao sistema político por parte dos cidadãos, que seria o apoio difuso e apoio específico (EASTON, 1968): 1) apoio difuso: seria aquele no qual as pessoas se manifestam de forma genérica em relação ao sistema político

como um todo. Podemos dizer que não dependeria de ações concretas e específicas de governos, mas seria fruto da crença no sistema; 2) apoio específico: seria relativo à percepção que as pessoas têm em relação a políticas concretas, a governos, a governantes ou a sua efetividade, ou seja, seria o reflexo das satisfações que o sistema político propiciaria aos indivíduos.

Ainda na perspectiva do estudo desta temática da cultura política, podemos destacar algumas análises presentes na literatura brasileira. Muitos pensadores políticos escreveram sobre o Brasil, durante bem mais de meio século, principalmente entre os anos de 1920 e o final dos anos de 1940, quando o município era o espaço da dura realidade do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações de clientela.²

Destacam-se na literatura os trabalhos de Sérgio Buarque de Holanda (1991) e de Raymundo Faoro (1979), que relacionam a presença de elementos tradicionais na política a questões históricas e culturais.

Argumenta Holanda que:

“A história política brasileira caracteriza-se pelo predomínio de vínculos pessoais e de sentimentos particularistas dentro de uma concepção familista-patriarcal onde os detentores das posições públicas eram incapazes de compreender a distinção entre os domínios do privado e do público” (HOLANDA, 1991).

O autor observa ainda que:

“Essa relação assimétrica que postula a cordialidade, a hospitalidade e a generosidade, características do homem cordial brasileiro se sobrepôs a um ordenamento impessoal, que caracteriza o Estado burocrático, constituindo elementos estruturantes de uma cultura política clientelista” (HOLANDA, 1991).

²José Murilo de Carvalho (1997), em suas análises, chama a atenção para esclarecer estes conceitos.

- O patrimonialismo diz respeito a uma situação em que os governantes tratam o Estado como propriedade deles. Os políticos não fazem distinção entre o que é público e o que é privado.
- O mandonismo refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizada e trata-se de uma característica da política tradicional.
- O clientelismo é entendido como um fenômeno muito mais amplo que perpassa toda a história política do país e que envolve a concessão de benefícios públicos entre atores políticos.

Nesse sentido, Raymundo Faoro, em sua obra *Os Donos do Poder* (1979), analisa o patrimonialismo como principal eixo da cultura política brasileira:

“[...] patrimonialismo cuja legitimidade assenta no tradicionalismo floresce numa estrutura social e política que concentra o poder de uma minoria capaz de controlar e infundir os padrões de conduta a uma maioria, e que tem uma permanência secular na história política brasileira” (FAORO, 1979).

De acordo com Oliveira Vianna (1974), o município era mera projeção do poder privado do grande domínio rural e cenário das instituições políticas que cresceram à sua sombra: o partido do coronel, braço municipal do partido do governador, o eleitor de cabresto, o afilhado. Vitor Nunes Leal (1978) ressaltou a subordinação de fato do eleitorado rural aos proprietários de terras que transformava o município em sua reserva de domínio.

Observa-se que muitos autores nas décadas de 1950 e 1960 enfatizam essas relações dentro de contextos rurais. Entretanto, outros autores ressaltam essas práticas no contexto urbano. Argumentam que elas evoluíram inseridas numa organização complexa, articulando várias redes de clientelas estruturadas em torno de políticos com larga experiência. Enfatize-se, porém, que por um lado, a constituição de uma cultura política democrática é atribuída às novas formas de intermediação de interesses, como os Conselhos Municipais, por outro lado, essas novas institucionalidades acabam mantendo muitas vezes as formas de clientelismo como um mecanismo da mobilização política que serve aos interesses das elites políticas.

Ressalte-se que a evolução histórica do País e a forma como as instituições se estabelecem favorecem a manutenção de traços tradicionais da política, indicando a relevância de analisar-se como os cidadãos têm internalizado esses elementos na estruturação de seus sistemas de crenças. Atualmente no caso brasileiro, o País enfrenta o processo de democratização e ao mesmo tempo a manutenção de práticas políticas tradicionais tem contribuído para o distanciamento do cidadão da política. Essas práticas como vimos, se formaram ao longo da história, levaram ao surgimento e à manutenção da Cultura Política brasileira. Constata-se que, mesmo

que este desencanto político com a falta de atendimento das demandas da população não conduza a uma negação da democracia, pode vir a fortalecer sentimentos de apatia e alienação relacionados à política.

Assim, este descontentamento acaba contribuindo para uma cultura política pouco participativa, com atitudes de indiferença a assuntos políticos. Vale ressaltar que o comportamento político de uma sociedade com experiência recente de democracia é diferente daqueles países que já consolidaram a democracia e os cidadãos já internalizaram a valorização do sistema democrático.

No caso brasileiro ainda podemos dizer que diversos autores mais contemporâneos explicam que o estudo da Cultura Política é fundamental para a compreensão do fenômeno da crise da democracia representativa e sustentam que instituições e procedimentos não são suficientes para alcançar-se a estabilidade de um regime democrático, tendo em vista a relevância das crenças e valores democráticos na consolidação da democracia (MOISÉS, 1995; BAQUERO, 1999).

Esses autores citam entre as contribuições de Almond e Verba, a generalização da “noção de que as orientações intersubjetivas da ação, como parte do ambiente político da sociedade, é condição relevante a ser levada em conta na análise da relação entre os cidadãos e a comunidade política” (MOISÉS, 1995, p.86).

Entendemos que estudar os elementos que compõem a Cultura Política de uma sociedade pode trazer um conhecimento sobre as tendências de um regime político, refletindo suas condições estruturais, proporcionando um referencial para entender as características do sistema como um todo.

Moisés acredita:

“Adesão dos indivíduos a atitudes, opiniões e comportamentos deve ser explicada em si [...] e isto remete para o fenômeno de formação de interesses, identidades e concepções sobre as relações da sociedade com a política: interesses econômicos e sociais de indivíduos ou grupos; identidades nacionais, sexuais, sociais, religiosas ou partidárias; e finalmente, concepções sobre o papel do poder público, das relações entre Estado e sociedade, dos grupos sociais e dos atores políticos entre si – todas essas dimensões implicam em valores e orientações intersubjetivas que, no final das contas, afetam o comportamento e influenciam a tomada de decisões relativas à formação de instituições políticas” (MOISÉS, 1995, p. 93-94).

Percebe-se que esse conceito não é estático, tem um caráter dinâmico, sujeito a mudanças, apresentando variações dependendo do comportamento político. Nos países que historicamente atravessaram períodos caracterizados por regimes autoritários, como no caso específico latino-americano, várias pesquisas investigaram o processo de transição política e a presença de valores democráticos.

Retornando ao caso brasileiro, nota-se que esse cenário de crise política e econômica tem gerado desconfiança das pessoas em relação aos processos políticos, reforçando a manutenção de elementos tradicionais da política. Cabe ressaltar que uma das variáveis fundamentais para a consolidação democrática é a confiança que os cidadãos depositam nas instituições políticas.

De acordo com Baquero:

“O dilema enfrentado pelo país é de que os recursos econômicos para satisfazer as demandas materiais básicas são insuficientes, levando a um processo acelerado de desagregação da vida social. A história tem mostrado que sociedades nessas condições dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas, ao contrário, caracterizam-se pela ineficiência, corrupção ou regimes despóticos” (BAQUERO, 2003, p.85).

Para isso, vários autores brasileiros retomaram o estudo sobre cultura política, dando importância da participação dos cidadãos na política e como internalizam os valores democráticos.

Segundo Baquero:

“No caso brasileiro, é possível identificar alguns fatores que historicamente têm incidido na configuração de um tipo de cultura política, de caráter híbrido, que mistura posturas favoráveis à democracia e predisposições negativas em relação às instituições políticas. Esse mal-estar argumenta-se, não é conjuntural nem temporário, mas de caráter estrutural e danoso para o fortalecimento democrático” (BAQUERO, 2003,p.83).

A realidade latino-americana e brasileira é historicamente diferente dos países que já consolidaram a democracia, como Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo. Nesses países, o sistema democrático já foi internalizado pelos cidadãos, mediante um sólido processo de socialização política, e faz parte do cotidiano das pessoas. Sabe-se que a cidadania é uma idéia em expansão, no entanto a ação política continua desvalorizada.

Com a democratização no Brasil, e um reconhecimento universal de que não existe desenvolvimento econômico distanciado do desenvolvimento social e político, a questão da educação política se tornou de extrema importância. O estudo da cultura cívica mostra que a educação é uma importante variável na formação de atitudes políticas nos países.

Por meio do processo educacional, é possível alterar ou manter valores, crenças, costumes e práticas, o que inclui também uma mudança na cultura política. Desenvolvem-se as potencialidades de conhecimento, julgamento e escolha para a ação consciente, de argumentação com os governantes, possibilitando a cobrança da responsabilidade no exercício do poder. Na política é o que denominamos de *accountability*, que significa o dever de prestar contas, dos que exercem o poder em nome de outro, e também *responsibility*, que significa a sujeição de todos governantes ou governados, ao rigor das sanções legalmente previstas.

Constata-se que existem diversos espaços voltados para a educação democrática, como os partidos, os sindicatos, a escola, os movimentos sociais, as associações profissionais e os diversos instrumentos de democracia direta e semidireta previstos na Constituição. E como o processo democrático é dinâmico, supõe-se que novos espaços surgirão para exercício do aprendizado da ação política. Vale dizer que o processo de educação para a democracia é um processo de longa duração, exige continuidade e, como diria Weber, paciência, paixão e precisão. Entretanto, percebe-se que alguns governantes preferem a tranquilidade dos cidadãos passivos, indiferentes e apáticos.

Contudo, vale ressaltar que a democracia é um regime político fundado no respeito integral aos direitos humanos. A democracia reúne as liberdades civis, a igualdade, a solidariedade, a alternância e a transparência no poder, o respeito à diversidade e à tolerância. A educação para a democracia proporciona ao cidadão internalizar os grandes valores democráticos e prepara o cidadão para a tomada de decisões políticas em todos os níveis que englobam as práticas políticas. Essas duas dimensões constituem a cidadania ativa e preparam o cidadão para a discussão e

para a argumentação, com o pressuposto da tolerância com outros grupos sociais, políticos e étnicos como uma das variáveis mais importantes na conformação da cultura política democrática.

Nesse sentido, ressalta-se que a tolerância e a liberdade são de suma importância como valores democráticos, mas com o vínculo estabelecido entre igualdade e solidariedade, pois implicarão o despertar dos sentimentos de indignação contra as injustiças. No Brasil, a aproximação entre o regime democrático e a realidade política vigente vão depender desse esforço educacional.

Na abordagem deste capítulo, introduziu-se o conceito de cultura política na análise do comportamento político. Estes aspectos culturais compartilhados refletem as condições estruturais de uma sociedade. Hoje, pode-se afirmar que uma cultura de respeito à cidadania é uma idéia em expansão; no entanto, paradoxalmente, a ação política continua desvalorizada no que tange ao cidadão.

A discussão sobre os meios adequados para a promoção da cidadania requer especialmente num país como o nosso, a consciência clara sobre os valores democráticos na construção de uma sociedade baseada na justiça social.

No próximo capítulo, faz-se a aplicação e o aprofundamento na abordagem do comportamento do cidadão diante das instituições políticas, em que são examinados os Conselhos de Políticas Públicas.

2 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 CONSELHOS MUNICIPAIS E A PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA

No Brasil, a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas começou a ser legitimada com a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988. A partir daí surgiu uma nova institucionalidade, que rompeu com o paradigma centralizado e tecnocrático de gestão das políticas públicas. Essa participação se efetiva por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Segundo Perissinotto, Fuks, Souza (2003):

“[...] a partir de meados da década de oitenta, talvez não fosse exagero afirmar que uma das mais significativas inovações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988 foi à criação dos conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos foram criados no bojo de um movimento ao mesmo tempo em prol da descentralização administrativa e da ampliação da participação popular”.

A novidade da Constituição de 1988 foi à criação de mecanismos complementares às formas clássicas de representação indireta por meio do processo eleitoral por via de partidos. Esses mecanismos se confirmaram nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, combinando democracia representativa e democracia direta.

Segundo Benevides (1991), a incorporação de mecanismos de democracia direta na Constituição, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei, tendo por base uma concepção de soberania popular, possibilita o desenvolvimento de uma “cidadania ativa”, em que a democracia se constrói por meio da complementaridade entre representação e participação direta, configurando um sistema denominado democracia semidireta.

De acordo com Benevides, a consolidação de vários institutos de democracia semidireta, em sociedades contemporâneas, funciona como corretiva à democracia representativa, já que existe uma crescente insatisfação popular com a representação tradicional, que é legítima nas democracias modernas, mas é uma instituição deficiente para exprimir com fidelidade a vontade popular e a realização dos interesses do povo,

na multiplicidade de suas manifestações (BENEVIDES, 1991).

Essa questão do esgotamento das formas tradicionais de representação da sociedade nos sistemas democráticos tem sido levantada por diversos autores, que concluem que a democracia representativa não é suficiente para atender às expectativas das sociedades contemporâneas.

Como afirma Santos Júnior:

“Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que a reforma institucional brasileira decorre do declínio das instituições políticas tradicionais de representação, oriundas do período autoritário, não mais capazes de dar respostas ao momento econômico, social e político no qual se insere nosso país, e cujas características principais eram a centralização das decisões nas esferas do governo central” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.65).

Nesse contexto da democratização da sociedade brasileira, impulsionada pela Nova Constituição, que se caracteriza por uma concepção universalista dos direitos sociais e que representa um marco no processo de descentralização política, buscando o fortalecimento da autonomia dos municípios, surgem novas formas de interação entre governo e sociedade, por meio de canais de participação desta na gestão pública, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Constata-se que essa temática referente aos Conselhos Gestores se insere no debate da descentralização e municipalização das políticas públicas, com a crescente transferência de responsabilidades e competências. Tal processo impulsiona profundas transformações políticas e institucionais, que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios, estabelecendo novos formatos de organização local, contribuindo para maior aproximação entre governo e sociedade civil, de modo que as organizações civis participem para tornar o desempenho governamental mais eficaz.

A institucionalização da participação por meio dos Conselhos Municipais com a Constituição é resultado do processo de redemocratização da sociedade brasileira. Seu formato, portanto, tem grande relação com as diversas experiências participativas do final dos anos de 1980.

No processo participativo nos anos de 1980 efetivaram-se várias conquistas entre elas: um campo democrático com o reconhecimento dos direitos sociais e a

construção de novos espaços de participação popular.

Esse cenário possibilitou requalificar a temática da participação em outras dimensões, entendendo que a participação desejada não é mais de “grupos de excluídos dos círculos dominantes”, mas sim a do “conjunto dos grupos sociais”. Naquela época, Demo assinalou que a participação envolve, mais do que a demanda, a criação de canais (DEMO, 1988). Disso resultou a discussão a respeito desses canais de participação.

A partir desse momento, surgem as diversas propostas de institucionalização da participação, inclusive em torno dos Conselhos.

Os Conselhos são uma nova instância político-administrativa que se consolida como instrumento de democratização da gestão local, cuja orientação central é aumentar a eficiência e a efetividade das políticas públicas. São espaços de co-gestão entre Estado e sociedade que fazem emergir um novo padrão de gestão, dando ênfase à maior responsabilidade dos governos e ao reconhecimento dos direitos sociais, contrapondo-se a uma tradição autoritária, que caracteriza os espaços de decisão política no Brasil.

Segundo Benevides, a democratização em nosso país depende das possibilidades de mudança nos costumes e nas “mentalidades”, em uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio. A expectativa de mudança existe e se manifesta nas exigências de direitos e de cidadania ativa, o que se traduz, também, em exigências por maior participação política, na qual se inclui a institucionalização dos mecanismos de democracia semidireta (BENEVIDES, 1991).

São canais de participação legalmente constituídos, com competências definidas. É um espaço conquistado para interlocução, para negociação, sendo também lugar de disputa de propostas, onde há momentos de conflito e de embates. Mas é preciso ter clareza dos seus limites, pois não são os únicos canais democráticos ou instrumentos de participação. São formas inovadoras de gestão pública, com um importante papel na construção da democracia participativa, visto que permitem o

exercício de uma cidadania ativa.

Percebe-se a proliferação de Conselhos de gestão de políticas públicas em diversos setores que são considerados relevantes para os cidadãos, tais como saúde, educação, assistência social, trabalho, da criança e do adolescente, ou de segmentos da população, como da mulher, do negro ou do idoso. Observa-se uma diversidade de atores sociais presentes, como movimentos sociais, centrais sindicais, sindicatos patronais e de trabalhadores, confederações, associações profissionais, associação comercial e industrial, igrejas, ONGs e outros.

A Constituição Federal estabeleceu uma vinculação do repasse de recursos aos estados e municípios à criação de Conselhos, o que tornou sua estruturação quase obrigatória. Como estes devem ser criados em todas as esferas de poder e entre as diferentes esferas existe uma articulação, inaugura-se um padrão de institucionalização da participação que se diferencia das experiências anteriores. Entretanto, ressalte-se que, ao mesmo tempo em que há proliferação dos Conselhos, não se pode afirmar que estejam criadas as condições para a participação efetiva, em razão das diferenças locais de cada município.

De acordo com Telles³, os Conselhos são:

[...] uma institucionalidade que vai se construindo entre regras formais e informais de convivência pública, sob formas codificadas ou não, permanentes ou descontínuas, mas que, de alguma forma, projetam os direitos como parâmetros públicos, que balizam o debate sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo, nas circunstâncias e acontecimentos que afetam a vida dos indivíduos, grupos, classes e mesmo de uma população inteira. Uma institucionalidade que exige a quebra de monopólio de velhos atores: governo, parlamento, judiciário, grupos de pressão (TELLES, 1994).

A participação da sociedade civil por meio dos Conselhos Gestores representa um avanço efetivo nas formas de participação popular, quando comparadas com as experiências passadas. Revela novas possibilidades de interação entre

³ TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos**. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). Participação popular nos governos locais. São Paulo: Pólis, 1994

Estado e sociedade, já que devem atuar ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, com um caráter permanente e abrangente e de forma autônoma. São novas exigências à participação da sociedade que foram se apresentando, com um papel de co-responsável pela gestão governamental das políticas públicas.

A sociedade civil participando nos Conselhos, tem a possibilidade de contribuir para a publicização das decisões políticas, mudando uma cultura política clientelista, paternalista e assistencialista, para uma cultura de direitos. Para Demo, “é preciso entender o quanto prejudica aos interessados uma postura assistencialista diante da política social. No seu extremo, aparece como favor ou como esmola” (DEMO, 1988).

Outro ponto positivo obtido com a democratização da gestão das políticas públicas é a responsabilização do Estado em relação ao seu papel para com as políticas sociais. O Estado está se comprometendo cada vez menos com o atendimento às demandas e reivindicações da população, passando essa responsabilidade para a sociedade civil. Segundo Demo, o Estado deveria estar em função dos interesses da sociedade civil; no entanto, a constatação é outra: “o Estado tende a tornar-se muito mais representante da parte dominante da sociedade do que da parte dominada” (DEMO, 1988).

Uma perspectiva importante da ação dos Conselhos é negar essa tentativa de transferência de responsabilidade para a sociedade civil e identificar o que é responsabilidade do Estado, que tenta cada vez mais focalizar sua ação ao invés de universalizá-la. É um grande desafio recompor a totalidade da política social, porque em nosso país, a maioria da população já está excluída das mínimas condições de sobrevivência, recebendo um atendimento assistencial com caráter emergencial, o que está longe de ser uma solução adequada, pois desfaz a noção essencial de direito e de cidadania. “O tratamento emergencial justifica-se precisamente em ocasiões emergenciais, mas é erro grosseiro imaginar que a pobreza no Brasil seja emergencial. Ao contrário, é profundamente estrutural” (DEMO, 1988).

Portanto, há necessidade de políticas de inclusão social que tragam o indivíduo excluído para participar da vida social. Os Conselhos deveriam ter essa tarefa, porque a participação na gestão das políticas sociais é essencial para a defesa dos interesses da sociedade, para a redução das desigualdades, pois enfraquece as práticas de tutela, de manipulação e das concessões assistencialistas.

2.2 MODELOS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Os processos de institucionalização da participação social observados ao longo dos anos de 1980 foram muito diferenciados entre si. Havia um conjunto de tentativas de implementação de programas participativos, dando ênfase às questões sociais e buscando incentivar a mobilização dos cidadãos. Entretanto, esses programas participativos referiam-se ao que se denomina “participação restrita”. Existe outra modalidade de envolvimento comunitário, denominada “participação ampliada”, que está sendo priorizada na Constituição Federal de 1988. As várias experiências desenvolvidas foram classificadas por Azevedo e Prates a partir de dois grandes tipos de interação entre sociedade e Estado:

- participação restrita refere-se ao envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico ou em um programa de âmbito local, por meio de fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada), e em definições de microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica (AZEVEDO e PRATES, 1991). Exemplos: movimentos reivindicativos da década de 1980, como o movimento feminino, étnico, etc.
- participação ampliada refere-se à capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas (AZEVEDO e PRATES, 1991). Exemplos: Conselhos Gestores instituídos pela Constituição de 1988.

A concepção restrita estaria associada à participação de atores sociais destinatários diretos das políticas públicas, bem como ao âmbito no qual estas incidem micro-localidades, sejam bairros, sejam regiões. Além disso, a participação no âmbito “micro” não se articula com processos mais amplos de decisão, que têm conseqüências sobre o mesmo, portanto se traduz em reduzidos impactos sobre a gestão e sobre o padrão predominante das políticas públicas. Tem como ponto estratégico à busca de respostas a demandas de curto prazo das classes populares, por meio do envolvimento da própria população beneficiada de forma gratuita ou sub-remunerada, no intuito de reduzir os custos da intervenção, alocando recursos escassos segundo as prioridades estabelecidas pela população.

A participação ampliada apresenta um formato que permite aos grupos de interesse participarem da formulação de diretrizes, da elaboração de programas e políticas e do formato da sua implementação, ou seja, possibilita, além de executar o controle social sobre a gestão por meio de mecanismos de fiscalização e avaliação do poder público, influenciar o próprio caráter e o escopo das políticas públicas. O espaço para o exercício desse modelo necessariamente tem uma dimensão “macro”, ou seja, no caso das prefeituras, esse tipo de participação incide sobre todo o município.

Alguns autores preferem utilizar tipologias que tratam de graus de participação. Assim, Carole Pateman (1992, p.83) e três tipos de situação de participação:

- pseudo-participação – quando há somente consulta a um assunto por parte das autoridades, mas não ocorre participação alguma na tomada de decisão. Exemplo: no campo da psicologia industrial, onde a liderança participativa tornou-se mais uma técnica de persuasão do que de decisão (PATEMAN, 1992, p.83)
- participação parcial – é um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence a uma das partes. Exemplo: participação nas fábricas, em vários níveis de administração (PATEMAN, 1992, p.83)

- participação plena ou total – é um processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões. Exemplo: nos diversos níveis da administração, onde um grupo de indivíduos iguais que têm de tomar suas próprias decisões a respeito da atribuição das tarefas e execução do trabalho (PATEMAN, 1992, p.83)

Nos Conselhos Municipais em que há participação cidadã, existe uma potencialidade da democratização das políticas públicas no País, ou seja, o aprofundamento da democracia participativa. Diversos autores ressaltam que a participação institucionalizada nos anos de 1990 marca o reconhecimento da legitimidade das organizações sociais para a representação de interesses coletivos. Para Daniel (2000), a idéia de democracia deve ser concebida como um sistema que envolve a relação entre Estado, governo e sociedade. Por isso, o aperfeiçoamento e o fortalecimento dos Conselhos é extremamente importante para a cidadania de um país como o Brasil, porque significam uma esfera pública partilhada entre o governo e a sociedade sem ser puramente estatal. No interior desse espaço, o tema por excelência, a ser tratado de acordo com o Conselho considerado, é o dos direitos de cidadania.

2.3 CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS

O pluralismo é a primeira característica exigida em lei. A presença de diferentes grupos de interesse nos Conselhos contribui para a democratização da gestão pública. A Constituição de 1988 estabelece o reconhecimento da legitimidade das organizações sociais para a representação dos interesses coletivos, incorporando a participação institucionalizada. A prática comprovou que o exercício do pluralismo é o responsável pela força dos Conselhos, porque abre novas possibilidades nas relações entre Estado e sociedade.

Além de pluralistas, os Conselhos são paritários. A metade dos seus componentes é obrigatoriamente de entidades que representam a sociedade civil. E são paritários para garantir a presença quantitativa da população mais excluída em qualquer tipo de participação, em que o poder de decisão é compartilhado. Porém, vários autores destacam que a paridade citada se refere à igualdade de condições para participar, e não apenas a número. De acordo com Raichelis (2000), paridade não se reduz a uma questão numérica, mas implica correlação de forças, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos.

O caráter deliberativo dos Conselhos também é uma importante conquista, que fortalece seu processo participativo, tendo cada grupo de indivíduos igual influência na decisão final, caracterizando o que Carole Pateman (1992, p.83) define como de “participação total”⁴. Esse caráter deliberativo refere-se à definição de diretrizes das políticas públicas, programas, aprovação de convênios e propostas orçamentárias, diferenciando-se do caráter consultivo, que é apenas de colaborador, restringido a formulador de sugestões. Portanto, incidem na definição de macroprioridades e na formulação e controle de políticas públicas, o que se assemelha às competências identificadas por Azevedo e Prates (1991) na definição de participação ampliada⁵.

Existem obstáculos à participação ligados às questões de poder e das próprias desigualdades, no entanto é necessária a superação dessa tendência histórica da centralização do poder decisório como ponto de partida de qualquer proposta participativa. Os segmentos presentes devem se articular e produzir uma proposta

⁴ Carole Pateman define Participação total como um processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões.

⁵ Azevedo e Prates definem a Participação Ampliada como a capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas.

comum para negociar os conflitos com o Estado. As propostas devem ser resultado de um estudo competente, para fundamentar o processo de tomada de decisão. Se as deliberações não são bem negociadas e não conseguem articular o pluralismo nos Conselhos, mesmo a votação por maioria simples tornam-se uma deliberação frágil. Como há falta de capacitação técnica e de política adequada, existem dúvidas sobre o papel que o conselheiro da sociedade civil deve desempenhar nos Conselhos. É necessário qualificar sua participação com capacitação política e técnica, criar um mínimo de infra-estrutura para o exercício de suas atribuições para não se tornar instrumento de manipulação do poder.

Ainda é necessário um processo de luta muito grande para garantir na prática o caráter deliberativo dos Conselhos, porque muitas vezes o governo não acata as deliberações. Raichelis (2000) comenta que atualmente o que incomoda os governos na questão dos Conselhos não é a sua existência, mas exatamente a natureza das suas atribuições, o fato de terem um caráter deliberativo garantido legalmente, pois os procedimentos muitas vezes são mais demorados e abertos ao debate e conflito de posições por terem que passar pela aprovação dos Conselhos.

Nesse sentido, cabe ressaltar um ponto importante: o papel do Ministério Público (MP) na fiscalização dos Conselhos. O papel do Ministério Público no que se refere às políticas públicas surge basicamente a partir da Constituição de 1988. É órgão fiscalizador dos poderes Executivo, do Judiciário e Legislativo. Intermedia de forma autônoma as demandas da sociedade civil perante esses três poderes. Desse modo, o MP pode enfrentar em igualdade de condições o Poder Executivo, caso os Conselhos não estejam funcionando de maneira legal. E havendo problemas nos Conselhos, a sociedade civil e a comunidade devem apresentar a demanda para os promotores locais do MP. Em caso de ilegalidade, serão instaurados procedimentos administrativos. Existem experiências em que o promotor tem desempenhado uma atividade fundamental para o fortalecimento dos Conselhos.

Segundo Teixeira:

Um elemento importante para a eficácia dos Conselhos dentre outros elementos importantes, é a participação do Ministério Público neste processo. A compreensão deste processo é difícil, pois é algo novo e devemos valorizar e provocar a participação do MP, que pode agir por si mesmo em determinados casos, mas na maioria das vezes depende de ser demandado. Estamos acostumados com uma cultura de distanciamento do cidadão em relação à justiça. A maioria dos cidadãos tem um certo receio, até medo de se colocar de frente ao Promotor porque ele sempre foi o acusador e não o defensor da sociedade civil. No entanto, a participação do promotor é fundamental na fiscalização das políticas públicas e dos gastos das prefeituras (TEIXEIRA, 2000).

Os Conselhos são um espaço público composto por representantes do governo e da sociedade civil, assegurando uma nova forma de gestão, diferente da tradicional. Esse espaço de decisão é construído pela capacidade efetiva de atuação da representação da sociedade civil. Se o representante não discute necessariamente com sua entidade o que está defendendo nas reuniões do Conselho, é necessária a rearticulação da sociedade civil para que recupere seu papel e sua função no processo de gestão participativa, que se refere às políticas públicas. Cumpre destacar que os Conselhos são instrumentos importantes na consolidação da democracia no país.

Do lado do governo também existem problemas relacionados com a representação. Como se sabe, há situações em que o governo indica pessoas que não têm um mínimo de autoridade para decidir; seus representantes não falam em nome do governo, sendo em grande parte funcionários sem poder de decisão, o que chega a ser um descrédito por parte do governo em relação ao Conselho, pois reduz seu papel.

Outro elemento importante a ressaltar refere-se às condições de vantagem que os representantes do governo têm em relação aos representantes da sociedade civil. Aqueles dispõem de condições bem mais favoráveis, como: tempo, recursos, informações, infra-estrutura, profissionalização, capacitação específica para exercer a representação.

Para os representantes governamentais, o aspecto mais importante é a capacitação política, que permite a assimilação de uma cultura política democrática e valorize a participação da sociedade civil, reconhecendo a contribuição que as organizações podem trazer à democratização das esferas públicas (DANIEL, 2000).

Um papel importante a ser desempenhado é o de democratizar o poder, pois as decisões, pelo menos em campos como o da política social, podem ser previamente discutidas com as bases das organizações representadas e as proposições podem ser elaboradas a partir de um processo de discussão, dando maior transparência às informações e prestação de contas, incluindo o aspecto financeiro, o que permite o questionamento da legitimidade de gastos. Por outro lado, a própria sociedade precisa ser democratizada e assumir uma cultura de participação. Nesse sentido, os Conselhos podem contribuir para isso, exigindo que os representantes sejam eleitos em assembleias das entidades, conferências ou fóruns mais amplos e que procurem inserir mecanismos de representação social para o cidadão comum, não organizado, que assegurem a expressão e a defesa dos interesses sociais, normalmente excluídos da maioria dos benefícios e mesmo dos atuais processos de participação do sistema político. Esse é um dos grandes desafios da nova institucionalidade democrática.

Outro papel importante para os Conselhos é o de controle social da gestão pública, entendendo como gestão todas as atividades do governo que se traduzem em uma seqüência de ações burocráticas, técnicas e financeiras e que condicionam os investimentos, visando maior eficácia das políticas. Não se restringindo ao âmbito dos Conselhos, mas ampliando-se para a sociedade, para que seja possível um monitoramento do uso dos recursos públicos, avaliando atos e decisões dos agentes governamentais, enfraquecendo a tradição patrimonialista, clientelista e autoritária de nossas administrações públicas, introduzindo uma nova cultura, uma nova racionalidade na ação pública. Um dos aspectos mais importantes dos regimes democráticos modernos é a prestação de contas dos atos do poder público para com a sociedade civil, ou seja, da *accountability*.

No entanto, se o Conselho se reduzir a este papel, a essa cultura de fiscalização e controle, não estará colocando em questão a própria política e garantindo maior eficácia às ações governamentais e à destinação dos recursos públicos (RAICHELIS, 2000).

Para fazer o controle social, os problemas devem ser identificados, mas, para isso, é necessário que se tenham informações sobre a gestão, porque sem elas se torna impossível essa função. Entretanto, devemos considerar que é muito difícil obter informações para exercer qualquer controle quando o governo decide retê-las para acumular poder. Alguns autores identificam essa situação como a “cultura do sigilo”, em que muitas das informações referentes à gestão governamental são consideradas confidenciais. Para Demo, a questão participativa se aloja dentro de outra, que é a da dominação na história (DEMO, 1988).

Também são espaços de construção de um campo que seja capaz de publicizar a gestão da política pública. Há dificuldade e resistência em permitir a publicização do Estado, a transparência e a socialização das informações. É preciso identificar em que medida os Conselhos têm promovido a divulgação das suas ações, a discussão pública da sua pauta, o aproveitamento de fóruns para tratar das questões públicas.

Para enfrentar as questões levantadas até aqui, é necessário destacar os processos de capacitação, que devem ser amplos, discutindo o papel dos diversos atores, as questões técnicas e operacionais dos Conselhos e o funcionamento da coisa pública, sendo que a falta desses conhecimentos muitas vezes impede o bom desempenho do conselheiro.

Na medida em que os direitos são universalizados e os programas são cada vez mais focalizados em clientela específicas, é necessário realizar atividades de capacitação com visão global das políticas públicas, com uma abordagem intersetorial, evitando a fragmentação, promovendo maior articulação das políticas públicas para a obtenção de resultados mais efetivos para a população. Porém, deve-se reforçar a responsabilidade do conselheiro em retornar as informações aos movimentos sociais

que ele representa.

Vale observar que, quanto maiores o acesso às informações, a formação cultural, educacional e política e a consciência de seu papel, melhor será o desempenho dos conselheiros. As experiências que alcançam melhores resultados têm conselheiros com esse perfil.

Pedro Demo destaca o seguinte: “A maior virtude da educação, ao contrário do que muitos pensam, está em ser instrumento de participação política” (DEMO,1988). E completa ainda: “Cremos que a função insubstituível da educação é de ordem política, como condição à participação, como incubadora da cidadania, como processo formativo” (DEMO,1988).

Em qualquer atividade que envolva a participação da sociedade civil nos Conselhos, a capacitação dos conselheiros é o grande desafio, pois certamente facilita sua atuação. Essa observação parece óbvia, porém chama atenção para a necessidade de se conhecer seu perfil e repensar as estratégias de capacitação para facilitar o crescimento político e cultural dos participantes, bem como trabalhar os instrumentos de avaliação de resultados das políticas, como confirma a seguinte citação:

A visão política do conselheiro, a conscientização do seu papel, das suas funções enquanto conselheiro municipal, o conhecimento específico da área na qual ele atua e da realidade local são aspectos imprescindíveis que devem ser abordados nas atividades de capacitação, para o fortalecimento dos conselhos gestores e para o fortalecimento da atuação dos conselheiros (MACHADO; BAPTISTA; KORNIN, 2004,p. 241).

Como vimos, a capacitação é fundamental na formação dos conselheiros. É considerada prioridade para que haja a efetivação do controle social. Destaque-se, ainda, que o grande desafio que se tem, é investir fortemente na capacitação em Orçamento Público, pois se acredita não ser possível implementar políticas públicas sem discutir o aspecto orçamentário.

2.4 FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS

Uma das características dos Conselhos é a autonomia em relação ao governo.

Apesar do reconhecimento de sua vinculação com o poder público, os Conselhos possuem autonomia para definir suas regras de funcionamento. Portanto, é oportuna uma análise da dinâmica do seu funcionamento.

Alguns aspectos referentes ao funcionamento do Conselho influenciam sua eficácia, tais como: instrumentos legais de sua criação, composição, forma de indicação dos conselheiros, infra-estrutura, iniciativas de capacitação dos Conselhos, intersectorialidade e outros temas.

O instrumento jurídico adequado para a criação dos Conselhos é a lei, logo não devem ser criados por portaria ou decreto. Em relação à nomeação dos conselheiros, observaram-se situações em que o documento de nomeação não existe, e há casos em que aparece tanto na lei de criação quanto no próprio Regimento, havendo necessidade de enviar uma nova lei para a Câmara de Vereadores todas as vezes em que há mudança de conselheiros (IPARDES, 2001). Várias entidades têm produzido recomendações no mesmo sentido, para evitar implicações para os Conselhos. De modo geral, a criação destes deve ser por meio de projeto de lei, que deve ser aprovado pela Câmara Municipal. É mais difícil produzir alterações nos Conselhos criados por força de lei, pois foram constituídos a partir de uma ampla discussão, envolvendo a sociedade e o Legislativo local. Esse processo possibilita a participação de diversos atores em diversos momentos. Conforme Santos,

As leis de criação dos Conselhos sinalizam alguns elementos importantes para analisar a representação social, pois estipulam regras definindo quem pode participar, sobre o que se delibera e qual o tipo de relação entre a instituição Conselho e o poder público. A maneira como esta participação está regulada tem impacto direto sobre a prática da representação social, favorecendo-a ou restringindo (SANTOS, 2002).

O segundo aspecto que influi no funcionamento dos Conselhos refere-se à sua composição e representação. Muitos não seguem a composição prevista nas leis que regulamentam a descentralização das políticas. Quando a paridade dos Conselhos foi pensada e discutida, estava por trás a criação de um espaço “plural”,

onde diversas representações e interesses poderiam se fazer presentes para discutir, propor diretrizes e avaliar as políticas sociais. Identificar quem são as pessoas que fazem parte da composição dos Conselhos e quem representam é outro desafio colocado aos pesquisadores. Outro ponto que influi no funcionamento dos Conselhos é a existência de Regimento Interno. Não são todos os Conselhos que têm um Regimento Interno estruturado, o qual facilita a organização do Conselho ao definir regras para seu funcionamento, para sua operacionalização, contribuindo para a diminuição das dificuldades no cotidiano do trabalho conjunto dos conselheiros. Por isso, é importante existir uma normatização que trate da estrutura, da forma das reuniões, de sua periodicidade, da definição da pauta, das deliberações por maioria simples ou absoluta, do tempo de mandato dos conselheiros, da forma de eleições para o presidente (muitas vezes, o Presidente do Conselho é o Secretário Municipal, pois consta no RI que deve ser sempre este) e colegiados, atribuições de seus membros, do estabelecimento de prazos para a análise dos projetos e/ou planos a serem deliberados, da própria alteração e aprovação do Regimento Interno quando se fizer necessária, etc.

Outro aspecto a ser observado é a obrigatoriedade de criação de Conselhos para o recebimento de recursos. É fato que os Conselhos são instrumentos de participação, de compromisso popular; no entanto, percebe-se que muitos foram constituídos pelos governos a partir de uma solicitação legal, em função do recebimento de recursos. Há uma vinculação direta entre a data de criação dos Conselhos e a promulgação de leis estaduais e federais que normatizam o repasse de verbas para os municípios.

Segundo Rudolf de Noronha:

Geralmente os Conselhos que são criados apenas para atender a uma legislação superior ou para ter acesso a recursos financeiros permanecem num grau de institucionalização baixo e não alcançam resultados concretos, enquanto os Conselhos que nascem de um verdadeiro anseio da sociedade são os que tendem a ter maior sucesso e participação nas políticas públicas no nível municipal (NORONHA, 2000).

Outro aspecto a ser abordado refere-se à infra-estrutura. Quase nenhum dos municípios tem qualquer porcentagem do seu orçamento previsto para infra-estrutura dos Conselhos. Pouquíssimos têm verba destinada à capacitação de seus conselheiros. É necessário começar a trabalhar para que o Conselho também tenha recursos para sua infra-estrutura, para que seja autônoma em relação ao órgão gestor. Outro exemplo com relação a esse tema refere-se à falta de uma sala para que os conselheiros possam se reunir; existem Conselhos em que cada reunião é realizada em um lugar diferente, sem equipamentos ou funcionários até para funções administrativas. Não é necessário que cada Conselho tenha sua própria sala; ela pode ser compartilhada por todos os Conselhos, gerando a possibilidade de desenvolvimento de trabalhos conjuntos e a integração entre os diversos Conselhos.

Por fim, ressalte-se que apesar de todas as potencialidades levantadas, é preciso reconhecer alguns limites dos Conselhos enquanto canais de democratização da gestão pública. Os Conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de poucos recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumento de acomodação de conflito e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente (GOHN, 2001).

Essa forma de participação institucionalizada da sociedade civil na gestão das políticas públicas é nova e requer um aprendizado da participação. A construção dos processos participativos tende a ser lenta; portanto, é necessário entender o lugar atribuído às novas formas de relações governo e sociedade civil.

3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

3.1 RESULTADOS DA PESQUISA

Vale lembrar, como dissemos anteriormente, que o objetivo deste estudo é investigar indícios das disposições políticas dos conselheiros municipais da RMC a partir da compreensão de como eles internalizam valores relativos à política e como esses valores se traduzem em atitudes e comportamentos no processo de construção democrática, no caso específico de instituições democráticas como os Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

No que se refere ao estudo dos Conselhos da RMC à análise dos resultados da pesquisa levou em conta os aspectos pluralidade social, cultura cívica e representatividade nos Conselhos, considerados indispensáveis para a prática da democracia participativa. O universo da pesquisa compõe-se de 41 Conselhos e de um total de 341 conselheiros, sendo 170 representantes do poder público e 171 da sociedade civil. Vale observar a preservação do critério da paridade numérica. A composição dos Conselhos é a seguinte: 49,9% de representantes do poder público; 33,1% de representantes das Associações Cívicas; 10,6% de conselheiros dos Sindicatos ou Associações Profissionais; e 6,5% de representantes de Entidades Patronais (tabela 1).

TABELA 1 - INSTITUIÇÕES REPRESENTADAS PELOS CONSELHEIROS NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

INSTITUIÇÃO	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Governo	170	100,0	0	0,00	170	49,9
Associações Cívicas	0	0,0	113	66,1	113	33,1
Sindicato ou Assoc. Profissional	0	0,0	36	21,1	36	10,6
Entidades Patronais	0	0,0	22	12,9	22	6,5
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Todas as respostas foram desagregadas segundo a natureza da representação, ou seja, poder público e sociedade civil. Na primeira parte da análise, agregaram-se os Conselhos sem distinção, sendo apresentado o resultado dos dez municípios selecionados da RMC em conjunto. Na segunda parte, fez-se uma análise por segmento de Conselhos, com o objetivo de comparar as características de cada tipo de Conselho. Cabe observar que a seguir será exposto a primeira parte da análise dos Conselhos agregados na região, apresentando somente o resultado da RMC no geral.

3.1.1 Perfil Sociodemográfico dos Conselheiros da RMC

De acordo com os dados da tabela 2, verifica-se na distribuição populacional por gênero uma ligeira predominância de mulheres - 56% de mulheres e 44% de homens no total de Conselhos pesquisados. No segmento governamental, há presença maior de mulheres (64% do total desse segmento). Esta situação expressa um desafio à participação feminina na política local, já que por tradição este segmento está ausente do processo político.

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL DOS CONSELHEIROS SEGUNDO GÊNERO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

SEXO	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Feminino	108	63,5	83	48,5	191	56,0
Masculino	62	36,5	88	51,5	150	44,0
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Conforme os resultados da pesquisa, observa-se que os conselheiros têm idade entre 21 e 69 anos, com uma distribuição bastante heterogênea entre todas as faixas de idade. No que se refere à religião, dos 341 conselheiros, 278 (82%) são da religião Católica, o que evidencia a realidade paranaense, que é, segundo o Censo de 2000, composta de 74,5% de católicos. Quanto à cor, 89% dos conselheiros são brancos; 8%, pardos; 2%, negros; e 0,3%, amarelos. A pesquisa também revelou, em

relação ao estado civil, que 70% dos conselheiros são casados.

Um dado importante refere-se à escolaridade dos conselheiros da RMC (tabela 3): 46,9% deles encontram-se na categoria de grau superior e pós-graduação e 27% na categoria de ensino médio. Analisando-se por segmento, observa-se que no setor governamental essa característica se acentua, com 63,5% dos conselheiros com alta escolaridade. Tais dados de escolaridade mostram que os conselheiros governamentais apresentam um perfil potencialmente mais qualificado para as suas ações nos Conselhos, com maior acesso a informações, com número de anos de estudo muito acima da média brasileira. Alguns estudos citam que o acesso a níveis mais altos de escolaridade influencia a forma como os atores políticos percebem o sistema político, possibilitando ampliar o interesse e a participação política (ALMOND e VERBA, 1989). Nesse sentido, apesar de o item alta escolaridade ser um indicador positivo, pode ampliar o risco de haver “participação parcial ou pseudo-participação” (PATEMAN, 1992) na tomada de decisões, em que uma das partes tem o poder final de decidir ou há somente uma consulta, não ocorrendo de fato a participação, sobretudo quando não há uma cultura política democrática no segmento que possua esse recurso.

TABELA 3 - ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

ESCOLARIDADE	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	2	1,2	2	1,2	4	1,2
1. ^a a 4. ^a Série Incompleta	2	1,2	9	5,3	11	3,2
1. ^a a 4. ^a Série Completa	2	1,2	9	5,3	11	3,2
5. ^a a 8. ^a Série Incompleta	3	1,8	12	7,0	15	4,4
5. ^a a 8. ^a Série Completa	1	0,6	13	7,6	14	4,1
Baixa Escolaridade	8	4,7	43	25,1	51	15,0
Ensino Médio Incompleto	6	3,5	14	8,2	20	5,9
Ensino Médio Completo	46	27,1	60	35,1	106	31,1
Média escolaridade	52	30,6	74	43,3	126	37,0
Nível Superior	68	40,0	34	19,9	102	29,9
Pós-Graduação	40	23,5	18	10,5	58	17,0
Alta escolaridade	108	63,5	52	30,4	160	46,9
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Considerando-se as variáveis de renda (tabela 4) por segmento, observa-se que os conselheiros da sociedade civil apresentam os maiores rendimentos nos estratos de 2 a 5 salários mínimos, apesar de evidenciar-se um equilíbrio entre as diversas faixas de rendimento. Já os conselheiros governamentais apresentam os maiores salários (entre 5 e 10 salários mínimos). Segundo os dados da tabela, 70% dos conselheiros governamentais recebem acima de 5 salários mínimos. Segundo o Censo Demográfico 2000, estes rendimentos estão acima da média brasileira, composta de 51% dos brasileiros recebendo até 2 salários mínimos.

TABELA 4 - RENDIMENTO TOTAL, SEGUNDO FAIXA SALARIAL DOS CONSELHEIROS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

FAIXA	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	4	2,4	6	3,5	10	2,9
Até 2 SM	7	4,1	24	14,0	31	9,1
Mais de 2 SM a 5	40	23,5	49	28,7	89	26,1
Mais de 5 SM a 10	70	41,2	43	25,2	113	33,1
Mais de 10 SM	49	28,8	39	22,8	88	25,8
Não tem renda	0	0,0	10	5,8	10	2,9
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Cabe refletir se estes níveis de desigualdade de renda entre os segmentos afetam as relações de poder e dominação no interior dessas arenas, podendo ser utilizados para impor a vontade de particulares. Para Santos Junior (2001, p.43) “a dominação é um dos elementos mais importantes da ação comunitária”.

Pode-se perceber que esses dados sugerem uma leitura baseada nos pressupostos da abordagem elitista, em que os setores da sociedade são sempre controlados por *elites*. Constata-se que os segmentos sociais com capacidade de organização são geralmente constituídos por aqueles com maior renda e maior escolaridade, enquanto uma grande parcela da população vive num quadro de apatia política. De acordo com Baquero (2003), “as pessoas que se sentem material e simbolicamente excluídas do sistema dificilmente poderiam desenvolver normas e

valores de apoio à democracia. Pelo contrário, a evidência parece mostrar que em tal cenário as predisposições são marcadamente negativas e constituem um fator de sua deterioração”.

No caso da situação ocupacional dos conselheiros (tabela 5), é significativo analisar os ocupados da sociedade civil, já que os representantes do governo (97%) estão empregados, cabendo ressaltar que 1,2% são aposentados. Analisando a ocupação dos representantes da sociedade civil, a grande maioria (83%) é de trabalhadores, cabendo destacar os aposentados, com 5% dos conselheiros nesta situação.

TABELA 5 - SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS CONSELHEIROS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONDIÇÃO	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Trabalhador	165	97,1	142	83,0	307	90,0
Desempregado	0	0,0	7	4,1	7	2,1
Aposentado	2	1,2	15	8,8	17	5,0
Não trabalha e não procura emprego	3	1,7	7	4,1	10	2,9
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Nesta análise, uma situação a destacar é que, dos trabalhadores da sociedade civil, 35,7% são funcionários públicos, ou seja, 61 conselheiros do total de 171 conselheiros da sociedade civil são funcionários públicos, sendo 46 conselheiros funcionários públicos municipais. Outra consideração importante da pesquisa é em relação aos cargos em comissão distribuídos entre os conselheiros: 22 cargos são ocupados por representantes da sociedade civil. Esses cargos são caracterizados como de confiança do Prefeito. Conseqüentemente, a representação social nos conselhos mostra-se limitada. Além disso, há grande risco de os Conselhos se transformarem em estruturas burocráticas formais, dando continuidade nos procedimentos tradicionais da nossa cultura política.

Também pela análise documental, identificou-se que, dos 42 Conselhos

pesquisados, 39 têm como presidente um representante governamental, além do que, conforme descrito na maioria dos regimentos internos, o presidente do conselho deve ser automaticamente o Secretário Municipal. Constatou-se ainda que dois secretários municipais, dentre os 26 que são conselheiros, são representantes da sociedade civil. Outro fato que vale ressaltar é a presença de primeiras-damas e de vereadores representando a sociedade civil.

Nesse sentido, essa situação revela uma contradição, já que os Conselhos foram institucionalizados como canais plurais de participação, com autonomia em relação ao governo, e deveriam ter uma grande diversidade de segmentos representados. É relevante destacar esta situação, uma vez que pode apontar para pesos políticos voltados para o setor governamental, e na correlação de forças, no confronto dos interesses entre os conselheiros, podem decorrer práticas centralizadas no setor público, o que compromete a participação ampliada dos outros segmentos diferenciados.

3.1.2 Aspectos da Cultura Cívica dos Conselheiros da RMC

A cultura política é uma variável importante para a compreensão da estabilidade e das mudanças das instituições políticas. Uma cultura política democrática requer um conjunto de valores e princípios que apoiem e efetivem as instituições políticas. Como sabemos, a cultura cívica sustenta à prática dos conselheiros no interior dos Conselhos municipais.

Nesse contexto, para situar alguns elementos da cultura cívica dos conselheiros da RMC, adota-se por base os dados da pesquisa que expressam as práticas dos indivíduos em relação ao sistema político.

O primeiro aspecto a ser analisado refere-se ao tempo de participação do conselheiro na organização que ele representa (tabela 6).

TABELA 6 - CATEGORIA POR MILITÂNCIA, SEGUNDO O TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO QUE OS CONSELHEIROS REPRESENTAM, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

TEMPO	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	6	3,5	2	1,2	8	2,3
Novos militantes	115	67,6	80	46,8	195	57,2
Militantes	11	6,5	33	19,3	44	12,9
Antigos militantes	38	22,4	56	32,7	94	27,6
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Conceitos: Novos Militantes - até 3 anos; Militantes - de 3 a 5 anos; Antigos Militantes - mais de 5 anos.

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

No caso da RMC, verificou-se que a maioria dos conselheiros é considerada “novos militantes”, ou seja, 57% participam de suas organizações há menos de três anos. Ao nosso ver esta situação evidencia a possível ligação dos cargos de confiança que são substituídos no processo eleitoral. Quanto a essa questão, pode-se argumentar que, pelo menos em tese, os segmentos deveriam privilegiar a escolha de representantes com mais tempo de pertencimento à instituição, devido à confiança e representatividade inerente ao próprio fato em questão. Sabe-se que os conselheiros da sociedade civil podem acumular experiências e, assim, possuir melhores atributos para ter condições de representar os interesses de seu segmento social e de interferir na dinâmica democrática. Reis e Cheibub (1996), relacionam as atitudes, normas e valores manifestados pelos atores políticos a estabilidade democrática das instituições.

Outro aspecto levantado na pesquisa é em relação às atividades políticas dos conselheiros, observa-se que 40% deles são sindicalizados ou outras associações sendo 45,6% da sociedade civil e 34,5% do governo.

A partir do recorte de participação efetiva nas associações sindicais ou outras associações, de acordo com os dados (tabela 7), observa-se que, dos 78 conselheiros com vínculos associativos da sociedade civil, 37 participam ativamente das reuniões do sindicato. Dos 58 conselheiros governamentais sindicalizados, 15 participam ativamente nas reuniões. Diversos autores, como Putnam (1996) e Tocqueville

(1987) chamam a atenção para a relação entre as associações e as práticas democráticas.

TABELA 7 - FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS SINDICALIZADOS EM REUNIÕES E ASSEMBLÉIAS DO SINDICATO OU ASSOCIAÇÕES, NOS ÚLTIMOS 12 MESES, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

PARTICIPAÇÃO	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Pouco ativa	21	36,2	23	29,5	44	32,4
Ativa	15	25,9	37	47,4	52	38,2
Não participa ativamente	22	37,9	17	21,8	39	28,7
Não declarado	0	0,0	1	1,3	1	0,7
TOTAL	58	100,0	78	100,0	136	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Conceitos: participação pouco ativa = uma a três vezes; participação ativa = quatro vezes ou mais; não participa ativamente = não freqüentou.

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Referente ainda a tabela 7, ao analisar-se que, dos 171 conselheiros da sociedade civil, 78 têm vínculos associativos e apenas 37 participam ativamente nas reuniões, pode-se considerar um distanciamento da prática cívica, o que evidencia certo declínio da efetividade da participação. Essa situação no segmento governamental é menor ainda nos números, tanto na presença associativa quanto na efetividade da participação. Esses resultados fornecem um elemento a mais para abordar a questão da cultura cívica.

Na tabela 8 examinamos a dimensão partidária que é um aspecto essencial da cultura cívica e é bastante significativa na legitimação democrática. Pode-se dizer que a valorização dos partidos mostra o conhecimento que o conselheiro tem da dinâmica política em um regime democrático, apesar da fragilidade dos partidos políticos em nossa sociedade.

TABELA 8 - CONSELHEIROS MUNICIPAIS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

FILIADO	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	5	2,9	4	2,3	9	2,6
Sim	73	42,9	73	42,7	146	42,8
Não	92	54,1	94	55,0	186	54,5
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Na tabela 8 observa-se que a participação político-partidária do universo dos conselheiros revelou que 42,8% são filiados a partidos políticos, sendo que 42,7% dos membros da sociedade civil são filiados, e entre os do segmento governamental, são 42,9%, o que evidencia um equilíbrio entre os segmentos. Chama a atenção também que 54,5% dos conselheiros não são filiados, o que expressa um nível baixo de politização dos conselheiros. Percebe-se que a adesão partidária ainda não faz parte do cenário político de uma parte significativa de conselheiros. Segundo Moisés (1992), “essa tendência apartidária corresponde à tendência geral no caso brasileiro, implicando, relativamente, num fator de atraso para a legitimação democrática”.

Para analisar o engajamento político dos filiados a partidos políticos, foram investigadas quais as atividades de que participa no partido político (tabela 9).

TABELA 9 - PARTICIPAÇÃO NAS ATIVIDADES DOS CONSELHEIROS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS (IDENTIFICAÇÃO DOS QUADROS ORGÂNICOS DO PARTIDO), NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS NA RMC – 2002

ATIVIDADE	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	5	6,8	11	15,1	16	11,0
Participação orgânica	8	11,0	7	9,6	15	10,1
Participação não-orgânica	60	82,2	55	75,3	115	78,8
TOTAL	73	100,0	73	100,0	146	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Conceitos: Participação orgânica - reuniões periódicas e convenções;

Participação não-orgânica - manifestações e/ou nenhuma atividade.

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Na tabela 9, cabe observar que, entre os conselheiros filiados a partidos políticos, apenas 11,0% dos representantes governamentais e 9,6% da sociedade organizada participaram de reuniões periódicas e/ou de convenções partidárias no período de realização da pesquisa. Com efeito, percebe-se que os conselheiros filiados a partidos políticos não participam da vida orgânica dos partidos políticos, ou seja, uma expressiva maioria dos conselheiros filiados a partidos não participa da dinâmica da prática política partidária. Percebe-se que o nível de competência política subjetiva dos conselheiros é reduzida na percepção deles. Almond e Verba (1989a) e Pateman (1992), se referem a “competência política subjetiva”, como a crença de um indivíduo na sua capacidade de interferir nos acontecimentos políticos. Esta orientação subjetiva, é de fundamental importância para arenas participativas como os conselhos.

Em outra questão levantada na pesquisa, constatou-se também que dos conselheiros filiados à predominância de filiação ao partido PSDB, tanto no poder público (11%) quanto na sociedade civil (7,6%), dos conselheiros filiados (146 conselheiros). Sobressai também o PFL para os conselheiros governamentais (6%) e o PT para os da sociedade civil (7,0%). Dos 186 conselheiros não-filiados, 82 declararam simpatia por algum partido político, sendo que 26 são simpatizantes do PT, e 11, do PMDB. Todos esses elementos são indicadores que possibilitam avaliar o ativismo político dos conselheiros. Outro dado levantado na pesquisa é em relação à candidatura a cargos eletivos (tabela 10).

TABELA 10 - CONSELHEIROS QUE JÁ FORAM CANDIDATOS A CARGOS ELETIVOS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC – 2002

CARGO POLÍTICO	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	10	5,9	5	2,9	15	4,4
Sim	29	17,1	33	19,3	62	18,2
Não	131	77,1	133	77,8	264	77,4
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Percebe-se na tabela 10 que 77,4% dos conselheiros nunca se candidataram a cargos eletivos. Dos que participaram de eleições, tanto na sociedade civil como no poder público predomina a candidatura à vereança (18,2%). Observa-se que nesta situação a inserção orgânica mostra-se pouco efetiva, sendo que uma cultura de participação cívica está concentrada em reduzidos segmentos sociais. Diamond (1994), se refere a crença na eficácia da participação política, como um valor importante da tradição da cultura cívica. O conselheiro deve ter a percepção de que esses valores que determinam a ação política.

Em relação à participação sociopolítica (nos últimos 12 meses anteriores à pesquisa), verificou-se a seguinte situação (tabela 11).

As práticas associativas dos conselheiros nos dois segmentos não se limitam às reuniões das suas respectivas organizações. A maioria dos conselheiros (61,5%) possui um alto engajamento político e (32,7%) não participam de nenhuma prática, o que demonstra que estes conselheiros estão distanciados de outras formas de participação.

TABELA 11 - PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA DOS CONSELHEIROS DA RMC, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS – 2002

ATIVIDADE	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarada	12	4,9	10	3,4	22	4,0
Baixo engajamento	89	36,2	89	29,8	178	32,7
Alto engajamento	139	56,5	195	65,4	334	61,5
Outros	6	2,4	4	1,4	10	1,8
TOTAL	246	100,0	298	100,0	544	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Conceitos: baixo engajamento - nenhuma participação e participação em listas ou abaixo-assinados; alto engajamento - participação em trabalho voluntário, reunião de grupos locais, manifestações de protestos e greves.

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Outro aspecto pesquisado refere-se ao posicionamento dos conselheiros em relação ao governo municipal. De acordo com a tabela 12, percebe-se que o segmento da sociedade civil que declara apoio ao governo municipal é bastante significativo – 62,6% ou 107 conselheiros, dentro do total de 171 conselheiros.

Com efeito, tal conjuntura evidencia o risco de essas arenas se transformarem em estruturas burocráticas formais, subordinadas às secretarias municipais, contribuindo para a permanência de uma cultura não democrática. Nesse sentido, destaca-se que a cultura política é um componente da ação política. Vale lembrar que uma cultura democrática requer um conjunto de valores e princípios.

Como enfatiza Almond e Verba (1989) uma das características da cultura política de sujeição é o fato de que as pessoas sabem o que acontece na esfera política, mas não se sentem estimulados a participar e a intervir. Há uma ausência do sentimento de competência cívica e de eficiência política.

TABELA 12 - POSICIONAMENTO DOS CONSELHEIROS EM RELAÇÃO AO GOVERNO MUNICIPAL, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC – 2002

RELAÇÃO	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	5	2,9	7	4,1	12	3,5
Apoio	143	84,1	107	62,6	250	73,3
Oposição	4	2,4	10	5,8	14	4,1
Independência	12	7,1	34	19,9	46	13,5
Não sabe opinar	6	3,5	13	7,6	19	5,6
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Em relação à importância do voto no partido ou candidato (tabela 13) a pesquisa constatou que os conselheiros consideram mais importante para a democracia o voto no candidato do que os partidos políticos.

TABELA 13 - IMPORTÂNCIA DO VOTO NO PARTIDO OU NO CANDIDATO NUMA ELEIÇÃO, SEGUNDO OS CONSELHEIROS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

VOTAR	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	7	4,1	3	1,8	10	2,9
No partido	4	2,4	6	3,5	10	2,9
No candidato	60	35,3	76	44,4	136	39,9
Em ambos	99	58,2	84	49,1	183	53,7
Não sabe	0	0,0	2	1,2	2	0,6
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Percebe-se que os conselheiros, em sua maior parte (53,7%) consideram que, na hora da escolha eleitoral, o perfil do candidato, juntamente com a sua adesão partidária, tem um peso significativo. Contudo, o que se ressalta nesta análise é que 39,9% dos conselheiros não creem no sistema partidário, confiando, sim, no candidato. Isso significa que com o voto personalista o conselheiro não se identifica com as idéias e doutrinas partidárias, reproduzindo o padrão histórico de algumas gerações anteriores, que confiavam apenas no voto como o seu instrumento de representação.

Diversos estudos mostram que quanto maior a descrença e a desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas, menor a participação política. No caso do Brasil, a explicação para essa situação deve ser buscada na história e nos elementos da cultura política brasileira, responsáveis pela configuração do sistema de crenças da sociedade, ou seja, no conjunto de idéias e atitudes que influenciam o processo político.

Contudo, é necessária alterar estes traços da realidade, marcada por uma cultura política paroquial, ou seja, aquela cultura definida como completa alienação ou pela ausência de consciência política em relação ao sistema político (Almond e Verba, 1989a), cuja característica é de uma "certa resignação eleitoral". Nota-se que a importância dos partidos, funcionando como uma instituição representativa da população, é inegável para a consolidação e a estabilidade da democracia.

Diante dessas considerações, poder-se-ia pressupor que com o processo recente de democratização no Brasil, em que a organização dos partidos está se consolidando e com a existência de alternativas partidárias, o eleitor adquiriria maiores condições de desenvolver a racionalidade eleitoral.

Saliente-se que a credibilidade no sistema político, na representação e participação faz parte de um processo. É um aprendizado, no qual os valores mais democráticos são desenvolvidos na ação política.

Outras questões levantadas na pesquisa revelam alguns aspectos da sua cultura política. Relacionam-se à opinião dos conselheiros sobre algumas práticas políticas e suas fontes de informação para a tomada de decisão no processo político, revelando alguns aspectos da sua cultura política.

Uma das questões refere-se às fontes de informação utilizadas pelos conselheiros para decidir o voto nas eleições e também sobre os acontecimentos políticos em geral, no qual destacam-se como as principais fontes os jornais e revistas como os mais citados, seguido de televisão. Pode-se afirmar que os conselheiros de maneira geral são bem informados. Percebe-se que o acompanhamento dos assuntos políticos em geral, é um aspecto importante de cultura cívica, uma vez que evidencia o interesse pelas questões públicas e aprofunda a qualidade das discussões. Entretanto, segundo Baquero (2002), é necessário salientar que a manutenção e o fortalecimento da democracia não se limita exclusivamente ao cidadão informado, mas abarca outras dimensões que perpassam esta questão.

Outra questão investigada, é sobre a opinião dos conselheiros sobre algumas práticas do poder legislativo associadas à prática democrática. Na tabela 14, a seguir, foi levantada a opinião dos conselheiros em relação a seguinte questão: "a principal função do vereador é intermediar junto ao prefeito o acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas".

Observa-se nesta questão que o segmento da sociedade civil apresenta um percentual de 33,3% na afirmativa "concorda totalmente" e se acrescentarmos o percentual da afirmação "concorda parcialmente", verifica-se que 62% de conselheiros da sociedade civil acreditam nessa situação questionada, como uma prática usual do legislativo. Entende-se nesse sentido que o parlamentar não deve atender os interesses próprios ou particulares e sim atuar na melhora da qualidade de vida da sociedade como um todo. Se o legislativo não cumpre seu papel não há democracia.

Na construção democrática, o poder legislativo deve agir com transparência, para que a desconfiança não se estabeleça. Como dissemos anteriormente, no país a tradição autoritária contribui para uma cultura política que centralizava a política no poder executivo, esvaziando o parlamento. Com isso às práticas assistencialistas e clientelistas se intensificaram, enfraquecendo o real papel das câmaras municipais.

TABELA 14 - PRINCIPAL FUNÇÃO DO VEREADOR É INTERMEDIAR JUNTO AO PREFEITO O ACESSO DE SUA BASE ELEITORAL AOS SERVIÇOS E POLÍTICAS PÚBLICAS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

AFIRMATIVAS	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Concordo totalmente	30	17,6	57	33,3	87	25,5
Concordo parcialmente	62	36,5	49	28,7	111	32,6
Discordo totalmente	45	26,5	31	18,1	76	22,3
Discordo parcialmente	15	8,8	14	8,2	29	8,5
Não tenho opinião formada a respeito	11	6,5	12	7,0	23	6,7
Não declarado	7	4,1	8	4,7	15	4,4
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Na próxima tabela analisada (tabela 15), os conselheiros foram questionados sobre a seguinte afirmação: "através do voto, a população passa **todas** as decisões políticas para o candidato eleito" (grifo nosso).

Concluiu-se que o total dos conselheiros municipais apresentaram o item "concordância total" em 17,6%, sendo que 22,8% da sociedade civil afirmaram o mesmo, situação que surpreende pois são membros efetivos de um instância participativa em que o poder é compartilhado, revelando uma cultura política não democrática. Como dissemos anteriormente, existe uma tendência histórica da centralização do poder decisório, mas que contraria os pressupostos da democracia participativa.

TABELA 15 - COM O VOTO, A POPULAÇÃO PASSA TODAS AS DECISÕES POLÍTICAS PARA O CANDIDATO ELEITO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

AFIRMATIVAS	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Concordo totalmente	21	12,4	39	22,8	60	17,6
Concordo parcialmente	70	41,2	54	31,6	124	36,4
Discordo totalmente	49	28,8	47	27,5	96	28,2
Discordo parcialmente	20	11,8	22	12,9	42	12,3
Não tenho opinião formada a respeito	6	3,5	2	1,2	8	2,3
Não declarado	4	2,4	7	4,1	11	3,2
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Na tabela 16 o conselheiro foi consultado sobre a questão do assistencialismo e o papel dos vereadores. Percebe-se que 18,7% dos conselheiros da sociedade civil concordam totalmente com essa afirmação, o que surpreende se analisarmos as atribuições dos conselhos, que é justamente recompor a política social e universalizá-la ao invés de focalizá-la com assistencialismos. Como dissemos anteriormente o perfil da arena decisória está se modificando e esse papel assistencialista da câmara municipal que ainda prevalece na gestão local pode ser alterado com a ação dos Conselhos, pois enfraquece essas práticas tradicionais.

TABELA 16 - UMA DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES DE UM VEREADOR É PRESTAR ASSISTÊNCIA SOCIAL À POPULAÇÃO CARENTE, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

AFIRMATIVAS	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Concordo totalmente	12	7,1	32	18,7	44	12,9
Concordo parcialmente	22	12,9	27	15,8	49	14,4
Discordo totalmente	111	65,3	84	49,1	195	57,2
Discordo parcialmente	16	9,4	18	10,5	34	10,0
Não tenho opinião formada a respeito	3	1,8	4	2,3	7	2,1
Não declarado	6	3,5	6	3,5	12	3,5
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Outro aspecto levantado em relação à opinião dos conselheiros refere-se à questão da participação. Pelos dados (tabela 17) o que nos chama a atenção é que no segmento da sociedade civil, 17% dos conselheiros "concordam totalmente" com a afirmação abaixo, descrita na tabela. E se somarmos com o item "concordo parcialmente", teremos um percentual de 27,6 dos conselheiros da sociedade civil que escolheram estas afirmações. Vale ressaltar, que o aprofundamento da democracia participativa envolve a relação das diversas esferas políticas e que a participação nos Conselhos representa um avanço nesse sentido, pois constitui mais um canal de participação e representação das organizações sociais".

TABELA 17 - A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO, ATRAVÉS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS, REDUZ O PODER LEGISLATIVO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS - 2002

AFIRMATIVAS	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Concordo totalmente	8	4,7	29	17,0	37	10,9
Concordo parcialmente	24	14,1	33	19,3	57	16,7
Discordo totalmente	105	61,8	68	39,8	173	50,7
Discordo parcialmente	19	11,2	21	12,3	40	11,7
Não tenho opinião formada a respeito	7	4,1	14	8,2	21	6,2
Não declarado	7	4,1	6	3,5	13	3,8
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Na próxima tabela (18), outra questão levantada, refere-se à participação das entidades representativas no poder legislativo. Percebe-se que 55,3% do total dos conselheiros governamentais “concorda totalmente” com essa afirmação, evidenciando que uma parte significativa do restante dos conselheiros governamentais não tem a visão de uma cultura participativa. Neste caso vale ressaltar que as experiências participativas são de fundamental importância para a população partilhar o poder de diversas formas e criar formas de articulação com os processos de decisão. Deve-se considerar também que o processo participativo é um aprendizado.

TABELA 18 - AS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA POPULAÇÃO DEVERIAM UTILIZAR A TRIBUNA DA CÂMARA PARA DEFENDER SUAS POSIÇÕES DURANTE AS VOTAÇÕES, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS NA RMC - 2002

AFIRMATIVAS	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Concordo totalmente	94	55,3	110	64,3	204	59,8
Concordo parcialmente	51	30,0	37	21,6	88	25,8
Discordo totalmente	10	5,9	5	2,9	15	4,4
Discordo parcialmente	3	1,8	2	1,2	5	1,5
Não tenho opinião formada a respeito	6	3,5	13	7,6	19	5,6
Não declarado	6	3,5	4	2,3	10	2,9
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

3.1.3 Aspectos da Representatividade dos Conselheiros da RMC

Como visto, os Conselhos constituem canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas. Nesta análise foram selecionados alguns indicadores que permitissem avaliar as condições gerais dos processos de tomada de decisões, considerando-se a centralidade do papel exercido pelo governo local, que condiciona a dinâmica política dos municípios. A tabela 19 apresenta a forma de escolha do representante da instituição representada no Conselho.

TABELA 19 - FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC – 2002

ESCOLHA	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado/outros	32	18,8	21	12,3	53	15,5
Reunião da direção da instituição	32	18,8	38	22,2	70	20,5
Assembléias da Entidade	10	5,9	46	26,9	56	16,4
Assembléia fórum setor social	16	9,4	35	20,5	51	15,0
De forma coletiva	58	34,1	119	69,6	177	51,9
Presidente da instituição	9	5,3	20	11,7	29	8,5
Prefeito	71	41,8	11	6,4	82	24,1
De forma centralizada	80	47,1	31	18,2	111	32,5
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Na tabela 19 um dado que chama a atenção refere-se ao segmento da sociedade civil, em que o Prefeito escolheu diretamente 11 conselheiros representantes de entidades não-governamentais e também 20 conselheiros foram escolhidos pelo presidente da instituição. Essa situação contraria os pressupostos da gestão participativa, que deve incluir mecanismos e procedimentos de escolha autônoma dos representantes da sociedade civil, sem interferência do poder público.

Em relação à composição dos Conselhos, também não deve haver interferência do poder público, pois a realização de conferências municipais é um dos mecanismos mais democráticos, tendo-se espaço aberto à participação de todas

as instituições da sociedade civil.

Um outro recorte permitiu investigar a capacitação técnica e política dos conselheiros (tabela 20).

Observa-se que a maioria dos conselheiros (71,3%) participou de alguma atividade de formação (nos últimos 12 meses anteriores à pesquisa), demonstrando razoável domínio das políticas setoriais (tabela 20). No entanto, é significativo que 21,7% dos conselheiros não tivessem participado de quaisquer atividades, como encontros, seminários e conferências. A falta de capacitação pode ser considerada como um dos obstáculos que prejudicam as decisões dos Conselhos.

TABELA 20 - CONSELHEIROS MUNICIPAIS QUE PARTICIPARAM DE ATIVIDADES DE CAPACITAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

ATIVIDADE	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	12	5,1	20	9,0	32	7,0
Não participou	48	20,3	51	23,1	99	21,7
Seminário	65	27,5	60	27,1	125	27,4
Curso de capacitação	60	25,4	53	24,0	113	24,7
Oficina	20	8,5	20	9,0	40	8,8
Outras	31	13,1	17	7,7	48	10,5
Participou	176	74,6	150	67,9	326	71,3
TOTAL	236	100,0	221	100,0	457	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Na tabela 21 observa-se à participação dos conselheiros em outros Conselhos setoriais e verificou-se que a maioria não o faz. A ausência de integração entre os diferentes Conselhos é um fator negativo na atuação dos Conselhos. A ampliação de diferentes canais de articulação e de acesso a informações provoca um efeito multiplicador e reafirma uma cultura de participação cívica. Neste caso, a proposta é uma agenda em comum para áreas que envolvem políticas afins. Assim, evita-se a fragmentação setorial.

TABELA 21 - PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS EM OUTROS CONSELHOS, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

PARTICIPAÇÃO	PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL		TOTAL	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Não declarado	9	5,3	7	4,1	16	4,7
Sim	76	44,7	69	40,4	145	42,5
Não	85	50	95	55,6	180	52,8
TOTAL	170	100,0	171	100,0	341	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

A partir deste momento, encerra a apresentação da primeira parte da análise relacionada aos resultados do conjunto dos Conselhos na RMC. Como observamos os conselhos se diferenciam de acordo com os critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, pela dinâmica, pelas condições de funcionamento e também pela cultura cívica dos conselheiros. Com efeito, estas características estabelecem diferentes padrões de interação entre governo e sociedade civil.

Nesta segunda parte da análise dos dados da pesquisa de campo, os dados foram desagregados por tipo de conselhos de acordo com as áreas temáticas, com o objetivo de entendermos as características próprias de cada conselho. Para tanto, as mesmas questões apresentadas nas tabelas analisadas para a RMC foram analisadas por área de atuação do conselho, ou seja, Assistência Social (CMAS); Criança (CMCR); Educação (CME); Saúde (CMS); Trabalho (CMTR).

Vale ressaltar, que as tabelas são apresentadas apenas com números em percentuais para melhor visualização, dada a grande quantidade de informações.

3.1.4 Perfil Sociodemográfico dos Conselheiros por Conselhos Setoriais

Conforme os resultados da pesquisa, não há concentração de respostas nos

conselhos, relativos as próximas questões apresentadas. Verificou-se também que entre conselheiros de todos os segmentos dos conselhos, há o predomínio da religião “católica”. Em relação à questão da “cor”, a informação apresentada confirma que a maioria dos conselheiros dos segmentos são considerados “brancos”. Quanto ao estado civil, também se verifica que a maioria dos conselheiros são “casados”.

Na tabela 22, verifica-se que nos CMAS, CMCR e CME, é expressiva a presença de mulheres. Existe uma vinculação histórica que estas áreas são ocupadas tradicionalmente por mulheres. Em relação aos CMS constata-se um maior equilíbrio nesta questão de gênero e no CMTR, percebe-se um predomínio de homens, seguindo também a tradição do setor

TABELA 22 - DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL DOS CONSELHEIROS, POR GÊNERO, ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	GÊNERO		
	Feminino	Masculino	TOTAL
Assistência Social			
Poder Público	81,8	18,2	100,0
Sociedade Civil	75,8	24,2	100,0
Criança			
Poder Público	80,5	19,5	100,0
Sociedade Civil	77,4	22,6	100,0
Educação			
Poder Público	83,3	16,7	100,0
Sociedade Civil	66,7	33,3	100,0
Saúde			
Poder Público	56,5	43,5	100,0
Sociedade Civil	41,9	58,1	100,0
Trabalho			
Poder Público	13,8	86,2	100,0
Sociedade Civil	12,5	87,5	100,0
TOTAL			
Poder Público	63,4	36,6	100,0
Sociedade Civil	48,5	51,5	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhado pelo autor

A questão da escolaridade (tabela 23) confirma os dados gerais analisados da RMC, onde se observou que a expressiva maioria dos conselheiros possui alta

escolaridade.

Na análise por segmento dos conselhos observa-se nesta questão, que a grande maioria dos conselheiros do setor público tem alta escolaridade, ou seja, possuem nível superior e pós-graduação. O que não diferencia muito da situação na sociedade civil que há um número significativo de conselheiros com alta escolaridade, mesmo apresentando um equilíbrio com os conselheiros com 2.º grau completo. Confirmando a análise dos conselhos agregados.

TABELA 23 - ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	BAIXA ESCOLARIDADE				MÉDIA ESCOLARIDADE		ALTA ESCOLARIDADE		NÃO DECLARADO	TOTAL
	1.ª a 4.ª Série		5.ª a 8.ª Série		2.º Grau		Nível Superior	Pós- Graduação		
	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo				
Assistência Social										
Poder Público	2,3	-	2,3	-	2,3	27,3	40,9	25,0	-	100,0
Sociedade Civil	-	6,1	12,1	9,1	3,0	42,4	18,2	9,1	-	100,0
Criança										
Poder Público	-	-	-	-	2,4	26,8	39,0	31,7	-	100,0
Sociedade Civil	6,5	9,7	3,2	12,9	3,2	32,3	22,6	6,5	3,2	100,0
Educação										
Poder Público	-	-	-	-	-	8,3	33,3	58,3	-	100,0
Sociedade Civil	-	-	-	-	33,3	-	66,7	-	-	100,0
Saúde										
Poder Público	-	-	4,3	-	4,3	26,1	50,0	13,0	2,2	100,0
Sociedade Civil	6,5	4,8	6,5	8,1	6,5	33,9	21,0	12,9	-	100,0
Trabalho										
Poder Público	3,4	6,9	-	3,4	6,9	34,5	31,0	10,3	3,4	100,0
Sociedade Civil	7,5	2,5	7,5	2,5	17,5	37,5	10,0	12,5	2,5	100,0
TOTAL										
Poder Público	1,2	1,2	1,7	0,6	3,5	26,7	40,7	23,3	1,2	100,0
Sociedade Civil	5,3	5,3	7,1	7,7	8,3	35,5	18,9	10,7	1,2	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

No caso da situação ocupacional (tabela 24), é expressivo o número dos conselheiros do setor governamental distribuídos em todos os conselhos, que possuem rendimentos entre 5 a 10 SM e acima desses valores. Na sociedade civil, observa-se um equilíbrio entre as faixas de 2 a 5 SM e de 5 a 10SM, evidenciando também um perfil de elite social comparado com a média salarial brasileira.

TABELA 24 - RENDIMENTO TOTAL POR FAIXA SALARIAL, ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	NÃO DECLARADO	ATÉ 2 SM	MAIS DE 2 A 5 SM	MAIS DE 5 A 10 SM	MAIS DE 10 SM	NÃO TEM RENDA	TOTAL
Assistência Social							
Poder Público	2,3	2,3	27,3	56,8	11,4	-	100,0
Sociedade Civil	3,0	24,3	42,4	21,2	6,1	3,0	100,0
Criança							
Poder Público	2,4	9,8	19,5	43,9	24,4	-	100,0
Sociedade Civil	3,2	16,1	38,7	25,8	6,5	9,7	100,0
Educação							
Poder Público	8,3	-	41,7	25,0	25,0	-	100,0
Sociedade Civil	-	33,3	66,7	-	-	-	100,0
Saúde							
Poder Público	-	2,2	26,1	32,6	39,1	-	100,0
Sociedade Civil	6,5	6,4	27,4	25,8	24,2	9,7	100,0
Trabalho							
Poder Público	3,4	3,4	10,3	31,0	51,7	-	100,0
Sociedade Civil	-	15,0	10,0	30,0	45	-	100,0
TOTAL							
Poder Público	2,3	4,1	23,3	40,7	29,7	-	100,0
Sociedade Civil	3,6	14,2	29,0	25,4	21,9	5,9	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Na análise da situação ocupacional (tabela 25) dos conselheiros por área temática, verificou-se que a maioria dos conselheiros está empregada, com aproximadamente 100% do setor governamental e a grande maioria do segmento da sociedade civil, sem ter grandes variações nos diversos conselhos.

TABELA 25 - SITUAÇÃO OCUPACIONAL, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	APOSENTADO	NÃO TRABALHA E NÃO PROCURA EMPREGO	DESEMPREGADO	TRABALHADOR	TOTAL
Assistência Social					
Poder Público	-	2,3	-	97,7	100,0
Sociedade Civil	9,1	6,0	6,1	78,8	100,0
Criança					
Poder Público	-	2,5	-	97,5	100,0
Sociedade Civil	16,1	6,5	3,2	74,2	100,0
Educação					
Poder Público	-	-	-	100,0	100,0
Sociedade Civil	-	-	-	100,0	100,0
Saúde					
Poder Público	2,2	2,2	-	95,7	100,0
Sociedade Civil	4,8	4,8	4,8	85,5	100,0
Trabalho					
Poder Público	3,4	-	-	96,5	100,0
Sociedade Civil	10,0	-	2,5	87,5	100,0
TOTAL					
Poder Público	1,2	1,7		97,1	100,0
Sociedade Civil	8,9	4,2	4,1	82,9	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Outra consideração importante levantada na pesquisa dos conselhos da RMC é a grande presença de conselheiros representantes da sociedade civil que apresentam vínculos com poder público municipal. Na análise por conselho desagregado, observou-se que no CMAS 36,4% dos conselheiros da sociedade civil são funcionários públicos municipais; no CMCR, 25,8% dos conselheiros atuam no setor público municipal; no CME, 100% atuam na atividade pública municipal; no CMS 27,4% e CMTR 10%. Esta situação evidencia o que foi confirmado nos dados gerais da RMC.

Outra constatação que surpreende é o número de conselheiros da sociedade civil com cargos em comissão, o que revela o vínculo destes conselheiros com a gestão governamental, pois como dissemos na análise dos dados gerais da RMC, estes cargos são caracterizados como de confiança do Prefeito. No CMAS,

21,2% dos conselheiros do setor não governamental tem estes cargos, no CMCR, 12,9%; no CMS 14,5% e CMTR 2,5% apresentam este vínculo. Apenas no CME não se identificou este vínculo.

3.1.5 Aspectos da Cultura Cívica dos Conselheiros por Conselhos Setoriais

Nesta análise com os dados desagregados, uma variável levantada é em relação ao tempo de militância dos conselheiros (tabela 26).

TABELA 26 - CATEGORIA POR MILITÂNCIA, DE ACORDO COM O TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO QUE OS CONSELHEIROS REPRESENTAM, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	NÃO DECLARADO	ATÉ 3 ANOS	ENTRE 3 e 5 ANOS	MAIS DE 5 ANOS	TOTAL
Assistência Social					
Poder Público	4,5	65,9	11,4	18,2	100,0
Sociedade Civil	-	51,5	18,2	30,3	100,0
Criança					
Poder Público	9,8	60,9	4,9	24,4	100,0
Sociedade Civil	-	48,4	25,8	25,8	100,0
Educação					
Poder Público	-	100,0	-	-	100,0
Sociedade Civil	-	66,6	33,3	-	100,0
Saúde					
Poder Público	-	67,4	6,5	26,1	100,0
Sociedade Civil	-	50,0	21,0	29,0	100,0
Trabalho					
Poder Público	-	69,0	3,4	27,6	100,0
Sociedade Civil	5,0	32,5	12,5	50,0	100,0
TOTAL					
Poder Público	3,5	68,0	6,4	22,1	100,0
Sociedade Civil	1,2	46,1	19,5	33,1	100,0

FONTE: IPARDES

CONCEITOS: Novos Militantes: Até 3 anos. Militantes: de 3 a 5 anos. Antigos Militantes.

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Percebe-se que no CMAS 51,5% dos conselheiros da sociedade civil são considerados novos militantes; no CMCR, 48,4%; CME 66,6%; no CMS 50,0%; CMTR

32,5% participam de sua organização há menos de três anos. Vale lembrar, que os conselhos em geral devem ser permanentes e, portanto, não estão vinculados ao mandato do Prefeito. De fato constata-se que a maior parte dos conselhos não possui uma agenda política de médio e longo prazo capaz de instituir uma pauta de discussão mais estratégica para a gestão das políticas públicas. Nesse sentido os antigos militantes têm um papel importante na continuidade dessas políticas públicas.

A próxima tabela (27) é em relação às atividades políticas dos conselheiros (tabela 27):

TABELA 27 - CONSELHEIROS MUNICIPAIS SINDICALIZADOS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC – 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	CONSELHEIROS SINDICALIZADOS			
	Não declarados	Sim	Não	TOTAL
Assistência Social				
Poder Público	4,5	20,5	75,0	100,0
Sociedade Civil	3,0	36,4	60,6	100,0
Criança				
Poder Público	9,8	29,3	61,0	100,0
Sociedade Civil	6,5	22,6	71,0	100,0
Educação				
Poder Público	25,0	41,7	33,3	100,0
Sociedade Civil	-	100,0	-	100,0
Saúde				
Poder Público	10,9	37,0	52,2	100,0
Sociedade Civil	8,1	46,8	45,2	100,0
Trabalho				
Poder Público	-	51,7	48,3	100,0
Sociedade Civil	-	67,5	32,5	100,0
TOTAL				
Poder Público	8,1	33,7	58,1	100,0
Sociedade Civil	4,7	46,2	49,1	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Observa-se que 34% dos conselheiros governamentais e 46% da sociedade civil são sindicalizados. No CMAS; CMCR verifica-se que a maioria dos conselheiros não é sindicalizada. Esta situação no CME se modifica em relação aos conselheiros da sociedade civil, que por tradição do setor possuem um ativismo político maior. Sendo

esta situação observada também no CMTR com 67,5% dos conselheiros da sociedade civil sindicalizados. No CMS há um equilíbrio entre os conselheiros da sociedade civil sindicalizados e os não sindicalizados.

Ao analisarmos a questão da participação efetiva dos conselheiros sindicalizados nas reuniões das associações sindicais percebe-se que de modo geral, há um declínio na participação em todos os Conselhos, caracterizando a participação como “pouco ativa”, ou seja, freqüentam as reuniões de uma a três vezes por ano, mesmo nos Conselhos com um percentual mais elevado de sindicalizados. Esta situação confirma a análise da RMC, evidenciando um ativismo político reduzido.

Na próxima questão (tabela 28), chama atenção um outro aspecto da cultura cívica dos conselheiros, que é a dimensão partidária.

TABELA 28 - CONSELHEIROS MUNICIPAIS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	FILIAÇÃO PARTIDÁRIA			
	Não declarados	Sim	Não	TOTAL
Assistência Social				
Poder Público	-	36,4	63,6	100,0
Sociedade Civil	6,1	51,5	42,4	100,0
Criança				
Poder Público	-	36,6	63,4	100,0
Sociedade Civil	-	32,3	67,7	100,0
Educação				
Poder Público	16,7	25,0	58,3	100,0
Sociedade Civil	-	33,3	66,7	100,0
Saúde				
Poder Público	6,5	41,3	52,2	100,0
Sociedade Civil	-	48,4	51,6	100,0
Trabalho				
Poder Público	-	72,4	27,6	100,0
Sociedade Civil	5,0	35,0	60,0	100,0
TOTAL				
Poder Público	2,9	43,0	54,1	100,0
Sociedade Civil	2,4	42,6	55,0	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Centralizando a análise nas respostas dos conselheiros da sociedade civil, constatou-se que a participação político-partidário por área de conselho é de 51,5% no CMAS, 32,3% no CMCR, 33,3% no CME; 48,4% no CMS e 35,0% no CMTR.

Outra investigação realizada se relacionou ao engajamento político dos filiados políticos a partidos políticos. Nesse sentido, foram verificados quais as atividades que o conselheiro filiado participa nos partidos. De modo geral, observou-se que a maioria dos conselheiros tanto governamentais, como os não governamentais não participam da vida orgânica dos partidos, ou seja, não participam das reuniões periódicas e das convenções do partido. Situação que revela que há um baixo engajamento político dos conselheiros das diferentes áreas temáticas dos conselhos.

Cabe observar também que em relação à filiação partidária, no CMAS e CMCR a predominância de filiação é do partido PSDB, nos dois segmentos. No CME o setor governamental a filiação partidária é o PFL, porém na sociedade civil é o PPS; no CMS o setor governamental tem a preferência do PMDB e o setor não governamental a filiação é do PT; no CMTR a predominância governamental é do PSDB e o setor não governamental é o PT. Na próxima tabela (29), analisaremos os conselheiros que já foram candidatos a cargos eletivos.

Percebe-se na tabela 29, que a maioria dos conselheiros, nunca se candidatou a nenhum cargo eletivo, porém no CMAS, 24,2% e no CME, 33,3% da sociedade civil já se candidataram a cargos eletivos. No CMTR, 48,3% do setor governamental. Nestes casos a candidatura a vereador é que predomina nos dois segmentos. Observa-se que de modo geral a participação sócio política é bastante reduzida.

TABELA 29 - CONSELHEIROS MUNICIPAIS QUE JÁ FORAM CANDIDATOS A CARGOS ELETIVOS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	CANDIDATOS A CARGOS			
	Sim	Não	Não declarados	TOTAL
Assistência Social				
Poder Público	9,1	86,4	4,5	100,0
Sociedade Civil	24,2	75,8	-	100,0
Criança				
Poder Público	7,3	90,2	2,4	100,0
Sociedade Civil	9,7	90,3	-	100,0
Educação				
Poder Público	8,3	83,3	8,3	100,0
Sociedade Civil	33,3	66,7	-	100,0
Saúde				
Poder Público	15,2	71,7	13,0	100,0
Sociedade Civil	16,1	80,6	3,2	100,0
Trabalho				
Poder Público	48,3	51,7	-	100,0
Sociedade Civil	27,5	65,0	7,5	100,0
TOTAL				
Poder Público	16,9	77,3	5,8	100,0
Sociedade Civil	19,5	77,5	3,0	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Um outro indicador investigado foi em relação às práticas sócio políticas dos conselheiros. Analisando os Conselhos por segmento, observou-se que o maior número de respostas dos conselheiros, foram nas atividades de participação sócio política que caracterizam um perfil das práticas com “alto engajamento”, ou seja, participação em trabalho voluntário, reunião de grupos locais, manifestações de protestos e greves. As respostas assinaladas nas atividades de baixo engajamento sócio políticas como participação em listas ou abaixo-assinados ou até no item “nenhuma participação” tiveram um percentual um pouco menor do que as respostas assinaladas pelos conselheiros nas atividades de alto engajamento, entretanto, o que nos chama a atenção nestas respostas dos conselheiros, é o fato do distanciamento de outras práticas políticas, evidenciando um cultura política pouco democrática. Portanto, nesta questão analisados os conselhos por área temática, verificou-se que em nenhum conselho evidenciou-se uma situação diferenciada do

resultado geral da análise da RMC.

Outro aspecto da pesquisa analisado foi à questão do posicionamento dos conselheiros ao governo municipal (tabela 30). Na análise da RMC estes dados surpreenderam quando se evidenciou o forte apoio de conselheiros da sociedade civil ao governo municipal.

TABELA 30 - POSICIONAMENTO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO GOVERNO MUNICIPAL POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	POSICIONAMENTO					TOTAL
	Não declarados	Apoio	Oposição	Indepen- dência	Não sabe opinar	
Assistência Social						
Poder Público	2,3	90,9	2,3	4,5	-	100,0
Sociedade Civil	6,1	57,6	3,0	24,2	9,1	100,0
Criança						
Poder Público	2,4	78,0	2,4	14,6	2,4	100,0
Sociedade Civil	9,7	58,1	3,2	25,8	3,2	100,0
Educação						
Poder Público	8,3	75,0	-	-	16,7	100,0
Sociedade Civil	-	100,0	-	-	-	100,0
Saúde						
Poder Público	4,3	82,6	2,2	4,3	6,5	100,0
Sociedade Civil	1,6	66,1	8,1	17,7	6,5	100,0
Trabalho						
Poder Público	-	89,7	3,4	6,9	-	100,0
Sociedade Civil	2,5	60,0	7,5	17,5	12,5	100,0
TOTAL						
Poder Público	2,9	84,3	2,3	7,0	3,5	100,0
Sociedade Civil	4,1	62,1	5,9	20,1	7,7	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Na análise (Tabela 30) por conselhos desagregados observou-se que o posicionamento de oposição ao governo municipal é bastante reduzido, o posicionamento de independência também é inexpressivo e o posicionamento de “apoio” é que nos chama a atenção, em todos os conselhos desagregados a posição é significativa. Percebe-se claramente que os gestores mantêm uma área de influência no segmento da sociedade civil. Situação que revela que há ausência de

conflitos e que os conselheiros reconhecem um consenso no interior dessa arena. Vale lembrar, que a democracia participativa só será efetiva se os cidadãos forem ativos na defesa do caráter democrático desses novos espaços. Vale ressaltar também, que estes padrões de relação entre sociedade e as instituições do governo são diferenciadas pela cultura cívica do contexto local, em consequência, as dinâmicas políticas são muito distintas.

É interessante observar, a questão da importância do voto para os conselheiros (tabela 31). Na análise agregada dos conselhos, à pesquisa constatou que os conselheiros consideram o voto no candidato mais importante do que nos partidos.

TABELA 31 - IMPORTANCIA DO VOTO NO PARTIDO OU NO CANDIDATO NUMA ELEIÇÃO, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	IMPORTANCIA DO VOTO					TOTAL
	Não declarado	No partido	No candidato	Em ambos	Não sabe	
Assistência Social						
Poder Público	2,3	2,3	36,4	59,1	-	100,0
Sociedade Civil	-	3,0	39,4	57,6	-	100,0
Criança						
Poder Público	2,4	-	34,1	63,4	-	100,0
Sociedade Civil	3,2	-	54,8	38,7	3,2	100,0
Educação						
Poder Público	8,3	-	33,3	58,3	-	100,0
Sociedade Civil	-	-	66,7	33,3	-	100,0
Saúde						
Poder Público	4,3	6,5	34,8	54,3	-	100,0
Sociedade Civil	3,2	4,8	38,7	51,6	1,6	100,0
Trabalho						
Poder Público	6,9	-	34,5	58,6	-	100,0
Sociedade Civil	-	5,0	50,0	45,0	-	100,0
TOTAL						
Poder Público	4,1	2,3	34,9	58,7		100,0
Sociedade Civil	1,8	3,6	45,0	48,5	1,2	100,0

FONTES: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

No que se refere aos conselhos por área temática, percebe-se que esta situação não diferenciou por conselhos desagregados. Na escolha eleitoral, a posição

de “votar no candidato” juntamente com sua adesão partidária, prevalece sobre os partidos, em todos os conselhos. Também tem um peso significativo às respostas dos conselheiros no item “candidato”, situação que sugere que a dinâmica política no Brasil é baseada no personalismo. Consideramos que a não valorização dos partidos pelos conselheiros demonstra o desconhecimento e até a importância dos partidos na dinâmica de um regime democrático representativo, mesmo considerando a fragilidade dos partidos na sociedade brasileira. Este é um aspecto essencial da cultura cívica dos conselheiros.

Outras questões levantadas na pesquisa, foram relacionadas a opinião dos conselheiros sobre as práticas do legislativo e as práticas democráticas. Uma situação levantada na pesquisa e analisada nos conselhos da RMC foi relacionada a seguinte questão: “a principal função do vereador é intermediar junto ao prefeito o acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas”.

Verifica-se que no caso dos conselhos setoriais, a análise não diferenciou em nenhum conselho específico, confirmando o resultado do conjunto dos conselhos da RMC. Percebe-se que nos conselhos setoriais, o segmento da sociedade civil, apresenta um percentual de 36,4% no CMAS; 32,3% no CMCR; 33,3% no CME; 30,6% no CMS e 37,5% CMTR, assinalaram a afirmativa “concorda totalmente” com esta prática do legislativo questionada. Observa-se que esta prática é vista como uma dinâmica que incorporou na política local, o que compromete a consolidação de valores democráticos, uma vez que, a principal função do vereador é atuar junto a sociedade como um todo.

Outra questão sobre a opinião dos conselheiros relaciona-se a questão da participação da sociedade civil nas decisões políticas. Foi levantada a seguinte questão: “com o voto, a população passa todas as decisões políticas para o candidato eleito”.

Nesta questão centralizou-se a atenção nas respostas dos conselheiros da sociedade civil. No CMAS, 24,2%; no CMCR 16,1%; CMS 22,6%; CMTR 27,5% e CME 0,0% escolheram a afirmativa “concordo totalmente” com esta situação. Verifica-se

que somente o CME, diferente dos outros conselhos, que demonstra uma aceitação das práticas participativas.

Outra opinião dos conselheiros foi em relação a questão: “uma das principais funções de um vereador é prestar assistência social à população carente”. A resposta que surpreende é no segmento da sociedade civil. No CMAS 15,2%; CMCR 19,4%; CMS 20,9%; CMTR 35% concordam totalmente com a questão. Com dissemos anteriormente que surpreende se analisarmos as atribuições dos conselhos, que é justamente recompor a política social e universalizá-la. Esse papel assistencialista da câmara municipal se enfraquece com a introdução de novas práticas participativas na gestão local, inclusive com a ação dos Conselhos.

Outra situação questionada foi a seguinte: “a participação da população, através dos conselhos municipais, reduz o poder legislativo”. No CMAS 15,1% do segmento da sociedade civil escolheram a afirmativa “concordo totalmente” com a frase; no CMCR, 9,7%; CME 0,0%; CMS, 24,2%; CMTR, 30,0% também concordam totalmente com a questão. Nesse sentido, vale ressaltar que as diversas formas de participação nos diferentes canais, favorecem a formação de uma cultura política compatível com os valores democráticos.

Outra questão sobre participação foi investigada considerando a opinião dos conselheiros. Questionou-se: “as entidades representativas da população deveriam utilizar a tribuna da Câmara para defender suas posições durante as votações”. Neste caso parece que as respostas da sociedade civil revelam valores um pouco mais favoráveis a democracia participativa. No CMAS 66,7% concordam totalmente com essa afirmação, no CMCR 64,5%; no CME 100,00%; no CMS 56,5% e no CMTR 75% dos conselheiros da sociedade civil apresentaram esta concordância. Observa-se que os valores democráticos podem evidenciar atitudes e ações dos cidadãos, que podem apoiar e efetivar as instituições políticas.

3.1.6 Aspectos da Representatividade dos Conselheiros por Conselhos Setoriais

Nesta questão, cabe assinalar, que é evidente que a capacidade dos conselhos serem canais de interação entre governo e sociedade, depende da representatividade democrática. Nota-se a democracia participativa demanda um tipo de participação dos grupos sociais, não somente quantitativamente, mas qualitativamente. Para isso, é necessária a presença de segmentos diferenciados que sejam representativos da população e que estão fora do acesso dos direitos fundamentais. Um conselho com autonomia para decidir em nome dos interesses da maioria, para isso a escolha dos representantes da sociedade civil é condição primordial para a construção da nova cultura política democrática. E aqui selecionamos alguns indicadores relacionados à questão da representatividade dos conselheiros.

Na próxima tabela (32), analisamos a forma de escolha do representante da organização para a representação no conselho.

Nesta tabela (32), os dados apontam que quase todos os conselhos no segmento da sociedade civil, o “Prefeito” ou o “Presidente da instituição” que o conselheiro representa, escolheram um significativo número de conselheiros do segmento da sociedade civil. Esta forma conceituada como “Forma Centralizada” evidencia uma forte ingerência do poder municipal em relação aos conselhos municipais.

Na forma de escolha “coletiva”, no segmento da sociedade civil, chama atenção o CMAS, CMCR e CMS, que apresentaram respectivamente 78,8%, 80,6% e 74,2% dos conselheiros escolhidos de forma democrática, que representa um avanço em relação à proposta de democracia participativa.

TABELA 32 - FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	FORMA COLETIVA	FORMA CENTRALIZADA	OUTRO OU NÃO DECLARADO	TOTAL
Assistência Social				
Poder Público	36,4	52,3	11,3	100,0
Sociedade Civil	78,8	9,1	12,1	100,0
Criança				
Poder Público	19,5	63,4	17,1	100,0
Sociedade Civil	80,6	16,1	3,3	100,0
Educação				
Poder Público	27,5	16,7-	33,3	100,0
Sociedade Civil	-	-	-	100,0
Saúde				
Poder Público	45,6	28,3	26,1	100,0
Sociedade Civil	74,2	8,1	17,7	100,0
Trabalho				
Poder Público	27,5	58,6	13,9	100,0
Sociedade Civil	42,5	42,5	15,0	100,0
TOTAL				
Poder Público	34,1	47,1	18,8	100,0
Sociedade Civil	69,6	24,4	12,3	100,0

FONTES: IPARDES

NOTA: FORMA COLETIVA: Em reunião da direção da sua instituição, em assembléia da sua entidade, em assembléia ou fórum do setor social que organização participa.

FORMA CENTRALIZADA: Pelo presidente da sua instituição, pelo prefeito.

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Outro aspecto levantado na pesquisa se refere à capacitação técnica e política. Foi observado em todos os conselhos por área temática que os conselheiros de modo geral participaram de alguma atividade de capacitação, como seminários, oficinas e outros cursos. Percebemos que as atividades oferecidas pelo setor público não estão preparando de forma eficaz os conselheiros para ter autonomia no interior dos conselhos. Na verdade, os conselheiros da sociedade civil precisam de capacitação nas áreas orçamentárias, políticas setoriais e o seu papel e função no conselho. Entendemos que a informação é uma das condições para o exercício do poder.

Outro dado investigado na pesquisa é em relação à integração dos conselheiros com outros conselhos (tabela 33).

TABELA 33 - PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS EM OUTROS CONSELHOS, POR ÁREA DE CONSELHO E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

CONSELHOS TEMÁTICOS E NATUREZA DA REPRESENTAÇÃO	PARTICIPAÇÃO EM OUTROS CONSELHOS			
	Não declarados	Sim	Não	Total
Assistência Social				
Poder Público	2,3	54,5	43,2	100,0
Sociedade Civil	-	51,5	48,5	100,0
Criança				
Poder Público	2,4	53,7	43,9	100,0
Sociedade Civil	6,5	25,8	67,7	100,0
Educação				
Poder Público	-	33,3	66,7	100,0
Sociedade Civil	-	33,3	66,7	100,0
Saúde				
Poder Público	10,9	23,9	65,2	100,0
Sociedade Civil	3,2	40,3	56,5	100,0
Trabalho				
Poder Público	6,9	51,7	41,4	100,0
Sociedade Civil	7,5	45,0	47,5	100,0
TOTAL				
Poder Público	5,2	44,2	50,6	100,0
Sociedade Civil	4,1	40,8	55,0	100,0

FONTE: IPARDES

NOTA: Dados trabalhados pelo autor

Percebemos que na análise dos conselhos como um todo, que a maioria dos conselheiros não participam de outros conselhos. No entanto ao verificarmos os conselhos desagregados, vimos que o CMAS apresenta um percentual significativo de participação em outros conselhos. Entretanto nos outros conselhos setoriais não há uma participação expressiva. Como sabemos a falta de integração entre os diferentes conselhos é um fator de estrangulamento na atuação dos conselhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação examinou as características dos conselhos da RMC, investigando indícios das disposições políticas dos conselheiros a partir da compreensão de como os conselheiros internalizam valores relativos ao campo da política e como esses valores se traduzem em atitudes e comportamentos no processo de construção democrática.

A abordagem realizada possibilitou examinar as crenças, atitudes e motivações e comportamentos dos conselheiros em relação à política e às instituições democráticas. A pesquisa destaca a importância das disposições subjetivas na explicação do comportamento político sem deixar de lado os aspectos históricos estruturais.

Nesse contexto, esta dissertação buscou explicar as disposições políticas dos conselheiros municipais. A fim de desenvolver a análise e responder às questões apresentadas, foram utilizados dados de pesquisa realizada na RMC. Dessa forma, os resultados permitiram identificar importantes elementos das disposições políticas dos conselheiros e da dinâmica da política local.

O conjunto dos dados examinados evidencia que os conselheiros têm um alto nível de escolaridade e alto poder aquisitivo quanto à renda, quando comparados à média brasileira, caracterizando um perfil de elite, o que sugere que segmentos da sociedade não estão presentes ou que dependendo de outras dimensões subjetivas pode se traduzir em relações de interesses e de poder (Bourdieu, 1997).

Observou-se um expressivo apoio ao governo municipal por parte dos conselheiros, inclusive dos conselheiros da sociedade civil, o que sugere o não-entendimento dos Conselhos como arena de negociação e de conflitos entre a sociedade civil e o governo. Para Easton (1965), esta dimensão se vincula ao apoio difuso que se refere ao tipo de apoio ao sistema político por parte do cidadão, em que há uma lealdade generalizada.

Verificou-se também a presença de conselheiros do segmento não-governamental com vínculos com o poder público, tanto na proporção do número de funcionários públicos como na proporção de conselheiros com cargos de confiança representando a sociedade civil o que compromete o princípio da paridade dos segmentos que compõem os conselhos e também o pressuposto que os conselhos são arenas de participação ampliada de segmentos associativos que deveriam estar presentes. Esta situação nos remete ao autor clássico Tocqueville, no qual chama a atenção para a relação associações e práticas democráticas.

Outra questão se relaciona à forma de escolha desses conselheiros, que se revela “centralizada” pelo poder público, comprometendo os pressupostos da democracia participativa. Do ponto de vista atitudinal, os conselheiros apresentam baixos níveis de participação política e também de confiança nas instituições, como verificado no caso da adesão partidária. Foi possível perceber na pesquisa realizada que há uma ausência de vínculos partidários e que o atributo pessoal dos candidatos tem fundamental importância na hora da escolha eleitoral, o que revela uma orientação voltada para um baixo engajamento político.

Como vimos em diversos autores, à democracia não é apenas um conjunto de regras e instituições representativas da sociedade, mas compreende um conjunto de práticas participativas que promovam a cidadania e o desenvolvimento de valores democráticos.

De fato, as práticas tradicionais são comuns no exercício do poder político e funcionam como obstáculos à consolidação e dos valores democráticos, ou seja, de uma cultura política democrática. Trata-se de práticas que passam por toda a história política do Brasil. Essas práticas da política que permanecem historicamente se reproduzem até mesmo no interior de instituições como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que teoricamente deveriam ser espaços abertos para a participação de todos os segmentos representativos da sociedade.

Esta dissertação contribuiu para a discussão da teoria democrática e das

disposições políticas, situando a análise nos Conselhos Municipais da RMC.

Percebeu-se que o trabalho limita-se pela ausência de outros indicadores para um maior aprofundamento da análise, por meio dos quais seria possível avaliar outros aspectos da cultura política dos conselheiros. Como sabemos os estudos de cultura política no âmbito municipal são poucos e nesse sentido, retomar estes estudos posteriormente possibilitará uma melhor compreensão do tema.

Em síntese, a conclusão é que os dados examinados provenientes de pesquisa realizada nos Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Curitiba sugerem a persistência de valores culturais e de práticas políticas entre os conselheiros municipais, que impedem a construção de uma cultura política participativa e democrática, evidenciando um cenário de descrédito dos conselheiros frente à política e ao regime democrático, apresentando condições subjetivas incompatíveis com a prática política no interior dos conselhos.

REFERÊNCIAS

- ALMOND, Gabriel; POWELL, B. **Uma Teoria de Política Comparada**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1966 Copyryght 1972.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture**: political attitudes and democracy. In: five nations. California: Sage, 1989a.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture revisited**. Newbury Part, California: Copyright, 1989b.
- ALMOND, G. 1989. The Intellectual History of the Civic Culture Concept. In: ALMOND G. & VERBA, S. **The civic culture revisited**. California: Copyright, 1989.
- ARENDT, Hannah. **Crises da república**. São Paulo: perspectiva, 1973.
- ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas sociais** - determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, Revan, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. **Modernity and democracy in Brazil: an Interpretation of the Brazilian Path of Modernization**. Tese de doutorado. New School for Social Research, 1993. Nova York.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Cidadania e democracia, Sociologias, n.2, jul./dez., Porto Alegre, UFRS, 1999.
- AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto Pereira. **Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva**. Ciências Sociais Hoje, São Paulo: 1991.
- BAQUERO, Marcello. **Partidos e cultura política na América Latina**. Debates sobre Cultura Política. Porto Alegre: Editora UFRGS; Canoas, 1999.
- BAQUERO, Marcello. **Construindo uma outra sociedade**: o capital social na estruturação da política participativa no Brasil. Revista de Sociologia Política. Nov. 2003, n. 21, p.83-108.
- BARROS MARTINS, Valdete de. "Avaliação comparativa dos conselhos gestores". In: CARVALHO, M.C.A.; TEIXEIRA, A.A. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2000.
- BAVA, Silvio Caccia. (Org.) **Desenvolvimento local**. São Paulo: Polis, 1996.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendun, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Democracia e cidadania**: Participação popular nos governos locais. In: Publicações POLIS. São Paulo: São Paulo, 1994.

BENEVIDES, Maria Vitória. **Educação para a democracia** (versão resumida de conferência proferida no âmbito do concurso para Professor Titular em Sociologia da Educação na FEUSP, 1996). Disponível em http://hottopos.com/notand2/educacao_para_a_democracia.htm. Acesso em 22/1/2008. 2008

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1989.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio e Janeiro: Ed Campus 1992.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo, Cia das letras, 1987.

_____. **A formação das almas**: o imaginário da República no Brasil. São Paulo, Cia das Letras, 1990.

COHEN, J. & ROGERS, J. **Associations and democracy. The real utopias project**. Verso, Nova York-Londres, 1995.

COHEN, J. & ARATO, A. **Sociedad civil y teoria política**. México DF. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

CAMARGO, Aspásia. **Transição e crise do poder público**. In: A. Camargo & E. Diniz (Org.), Continuidade e mudança no Brasil da Nova República. Rio de Janeiro, Vértice. 1989.

COUTINHO, Carlos Nélon. **Democracia como valor universal**. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

DANIEL, Celso. **Conselhos, esfera pública e co-gestão**. In: CARVALHO, M.C.A.A TEIXEIRA, A.A. (Org.). Conselhos gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Instituto Polis, 2000.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo. Edusp, 1997.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

DEMO, Pedro. **Participação e planejamento** - Arranjo Preliminar Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 25: jul/set. 1991.

DIAMOND, L. **Political culture and democracy in developing countries**. Line Rienner, 1994.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

DOWBOR, Ladislau. **O que é o poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do Patronato Político Brasileiro. Vol. 1, Porto Alegre, Globo, 1979.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Cultura Política e desigualdade**: O caso dos Conselhos Municipais de Curitiba. Revista de Sociologia Política. Nov. 2003, n. 21, p. 125-145.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. **Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: ANPOCS, v.21, n.60, p 67-81, fev.2006.

GHON, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GHON, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sóciopolítico**. São Paulo, Cortez, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1991.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Resultados do universo. www.ibge.gov.br. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IPARDES, EMATER-PR e DESER. **Caracterização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural do Paraná**: síntese dos principais resultados da pesquisa de campo / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba, 2001.

IPARDES. **Indicadores intrametropolitanos 2000**: diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: IPARDES, 2005a, 1 CD-Rom.

LEAL Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1978.

LIMA, M. R. S. e CHEIBUB, Z. **Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Luperj, 1994.

_____. **Instituições e valores: as dimensões da democracia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.º 31, 1996.

LIPJHART, Arend. **The Structure of Inference**. In: The Civic Culture Revisited. Newbury Park, California: Sage Publications. 1980, Copyright 1989.

MACPHERSON C. B. **A democracia liberal** - origens e evolução. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1977.

MACHADO, Eloise H. H.; BAPTISTA, Josil Voidela; KORNIN, Thaís. Governança urbana: estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; 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. p 223-248.

MOISÉS J. Á. **Democracia e cultura política de massas no Brasil**. Lua Nova-Revista de Cultura Política (26), 1992.

_____. **Os brasileiros e a democracia**. São Paulo: Ática, 1995.

MOURA, Rosa. **Lacuna institucional da metropolização sobre a Região Sul**. Cadernos metrópole desigualdade e governança, São Paulo: EDUC, n.8, p 39-68, jul./dez. 2002

MOURA, Rosa. **Planejamento e segregação sócio-espacial na Região Metropolitana de Curitiba**. Experimental, São Paulo: Humanitas; USP/FFLCH, n.º 4/5, 1998.

NORONHA, Rudolf de. "Avaliação comparativa dos conselhos municipais". In: CARVALHO, M.C.A.; TEIXEIRA, A.A. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa**. In: Novos Estudos CEBRAP, Nº 31. São Paulo: CEBRAP, 1991.

O'DONNELL, Guillermo. **Teoria democrática e política comparada**. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42 n.4, 1999.

OLIVEIRA VIANNA, J.F. **Instituições políticas brasileiras**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Record Cultural, 1974.

PATEMAN, Carole. "The Civic Culture: A Philosophic Critique". **The civic culture revisited**. Newbury Part, California: Sage Publications. 1980, Copyright 1989.

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

PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mario (Org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2002.

PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario; SOUZA, Nelson Rosário de. (2003), **Participação e processo decisório em alguns conselhos de Curitiba**. Revista Paranaense de Desenvolvimento Ipardes, 105:75-100.

PYE, Lucian W; VERBA, Sidney. **Political culture and political development**. Princeton University Press. Copyright 1965.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

RAICHELIS, Raquel. "Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional". In: CARVALHO, M.C.A.; TEIXEIRA, A.A. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2000.

REIS, E & CHEUBUB, Z. **Valores políticos das elites e consolidação democrática**. Rio de Janeiro: Dados/ revista de Ciências Sociais, n. 38, 1995.

REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA. Curitiba: UFPR, n.21, nov. 2003.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001. (Tese de Doutorado)

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro. FASE, 2002. (Dissertação de Mestrado)

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da democracia revisitada**. v.1, O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TATAGIBA, Luciana. (2002), "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: Evelina Dagnino. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**, São Paulo, Paz e Terra.

TEIXEIRA, E. C. "Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?" In: CARVALHO, M.C.A.; TEIXEIRA, A.A. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2000a.

_____. "Sistematização, efetividade e eficácia dos conselhos". In: CARVALHO, M.C.A.; TEIXEIRA, A.A. (Org.). **Conselhos gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2000b.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América**. São Paulo: Edusp/Itatiaia, 1987.

TOURAINÉ, A. **O que é democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

WEBER, Max. **Economía y sociedad**. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

A CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO METROPOLITANO

Com o processo de urbanização no Paraná, surgiu uma concentração da população em algumas regiões de seu território, originando as aglomerações urbanas. Com o processo de urbanização no Paraná, surgiu uma concentração da população em algumas regiões de seu território, originando as aglomerações urbanas, caracterizadas pela configuração de manchas de ocupação em seu interior. Essas manchas de ocupação caracterizam-se também pelo dinamismo no crescimento econômico e populacional.

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC), criada em 1973, por Lei Complementar Federal de 14/73, compreendia 14 municípios. Essa configuração se manteve até a década de 1990, quando os limites do território metropolitano começaram a sofrer os primeiros desmembramentos, alterando a configuração inicial, incluindo mais cinco municípios. Entretanto, os limites só são alterados em 1994, pela Lei Estadual n.º 11.027/94.

Posteriormente, em 1995, os contornos são novamente expandidos por leis estaduais, e estes municípios são desmembrados e originam mais sete municípios, mais distantes do entorno inicial, passando a integrar o limite da RMC, totalizando os 26 municípios que se configuram atualmente (quadro 1).

Em relação ao crescimento da população, no período de 1970 a 1980 a RMC cresceu de 869.837 para 2.003.015 habitantes. Em 2000, a Região atinge 2.768.394 habitantes, respondendo por 28,95% (IPARDES, 2005). No quadro 2, apresenta-se a população por município.

QUADRO 1 - COMPOSIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

MUNICÍPIOS		
Composição Original	Desmembrados	Incluídos por Legislações Estaduais
Almirante Tamandaré	Campo Magro	Adrianópolis
Araucária	Tunas do Paraná	Agudos do Sul
Balsa Nova	Fazenda Rio Grande	Cerro Azul
Bocaiúva do Sul	Pinhais	Doutor Ulisses
Campina Grande do Sul	Itaperuçu	Lapa
Campo Largo		Quitandinha
Colombo		Tijucas do Sul
Contenda		
Curitiba		
Mandirituba		
Piraquara		
Quatro Barras		
Rio Branco do Sul		
São José dos Pinhais		

FONTE: Legislações

NOTA: Organização - IPARDES

(1) Lei federal 14/73.

(2) Leis estaduais n.ºs 11027/94, 11096/95, 12125/98.

Posição novembro 2003 - Total: 26 municípios.

QUADRO 2 - POPULAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS DA RMC - 2000

MUNICÍPIOS DA RMC	POPULAÇÃO
Adrianópolis	7.007
Agudos do Sul	7.221
Almirante Tamandaré	88.277
Araucária	94.258
Balsa Nova	10.153
Bocaiúva do Sul	9.050
Campina Grande do Sul	34.566
Campo Largo	92.782
Campo Magro	20.409
Cerro Azul	16.352
Colombo	183.329
Contenda	13.241
Curitiba	1.587.315
Doutor Ulisses	6.003
Fazenda Rio Grande	62.877
Itaperuçu	19.344
Lapa	41.838
Mandirituba	17.540
Pinhais	102.985
Piraquara	72.886
Quatro Barras	16.161
Quitandinha	15.272
Rio Branco do Sul	29.341
São José dos Pinhais	204.316
Tijucas do Sul	12.260
Tunas do Paraná	3.611
RMC	2.768.394
TOTAL Paraná	6.795.064

FONTE: IBGE, Censo Demográfico 2000

De acordo com dados do IPARDES (2005), Curitiba, na década de 1970, passa de 1 milhão de habitantes, e sua dinâmica de ocupação ultrapassa os limites territoriais do município, configurando uma aglomeração que pode ser recortada em quatro espacialidades concêntricas distintas:

- Pólo Metropolitano, que concentra uma ordem de 1,5 milhão de habitantes em 2000, perfazendo 57,3 da população da RMC. Respondendo por 19,9% do valor adicionado fiscal total (VAF) do Paraná em 2000; 59,2% do VAF do Setor Serviços; 27,8% do Setor Comércio; e 16,9% da Indústria.
- Primeiro Anel, limítrofe ao Pólo, forma com Curitiba um fato urbano único. Sua população, somada com a do Pólo, atinge 92,4% dos habitantes da RMC. Seus municípios participam com 21,2% do VAF da Indústria, em grande parte oriundos de Araucária, que sedia o Pólo Petroquímico; 12,8 do VAF do Setor Serviço e 17,6% do Setor Comércio do Estado.
- Segundo Anel, composto por municípios que não apresentam continuidade de ocupação com o Pólo, mas estabelecem relações com ele e com os demais municípios da mancha contínua e que desempenham funções típicas de municípios periféricos. Agrega 3,7% da população da RMC em 2000 e participa com 1,5% do VAF total do Estado.
- Terceiro Anel, com 3,8% dos habitantes da Região, composto por municípios que desempenham funções mais pertinentes a atividades rurais e que mantêm relações mais tênues com o restante da Região em 2000 e participa com 1,5% do VAF total do Paraná em 2000.

O aumento da população da RMC foi significativo entre 1970 e 1980, sendo de 67% em Curitiba e 30,6% no Primeiro Anel. No período de 1991 a 2000, o aumento populacional se altera, com 40,8% em Curitiba e 54,9% sobre os municípios do Primeiro Anel. O crescimento anual mantém o mesmo nível precedente, com a taxa de 2,13% ao ano em Curitiba e 5,44% ao ano nos municípios do Primeiro Anel. O Segundo Anel expandiu-se a taxas de 2,6% ao ano, e o Terceiro Anel, cresceu a 1%

ao ano. A continuidade do crescimento entre 1980 e 1991 apontou para um certo equilíbrio na distribuição da população. Nos anos de 1970, quando se iniciou o extravasamento do Pólo Metropolitano sobre os municípios limítrofes além da porção sul do município, as áreas que mais cresceram foram as fronteiriças, nos municípios, permanecendo nítido vazio entre estas e as sedes municipais. Porções dos municípios de Colombo, Piraquara, Almirante Tamandaré, Araucária e Campo Largo passaram a compor a mancha contínua de ocupação.

Desse modo, percebe-se que a concentração de população intensificou-se a partir da década de 1970, em decorrência da intensa evasão ocorrida do meio rural do Estado com destino à capital. Esse êxodo se deveu a alguns incentivos, como a própria institucionalização da RMC, entre outras estratégias implementadas para atrair investimentos, como a Refinaria Getúlio Vargas e a criação da Cidade Industrial. Nas décadas posteriores, o crescimento urbano continuou elevado, principalmente no entorno metropolitano, continuando a destacar-se pela dinâmica do crescimento populacional, em relação ao Paraná, mas também em relação às outras regiões metropolitanas. E Curitiba continua sendo um dos pólos que mais cresce.

Considerando-se este contexto, percebe-se a maior responsabilidade que as estruturas governamentais tiveram que assumir para atender às demandas e necessidades crescentes da população e incluir nas agendas de políticas públicas a garantia da inclusão social. Há vários exemplos de inovações no plano local em torno da atribuição desses novos direitos, e os municípios têm-se diferenciado no enfrentamento dos problemas da pobreza e da miséria. Entretanto, verifica-se um conjunto de municípios que se caracterizam por ter um perfil rural e com baixo crescimento populacional, serviços sociais carentes e com pouca atividade econômica, principalmente os do Vale do Ribeira sul da aglomeração metropolitana. Em relação ao mercado de trabalho, os anos de 1990 foram marcados pelo aumento do setor informal, tendo no período de 1996/2001 a maior taxa de desemprego das regiões do Estado.

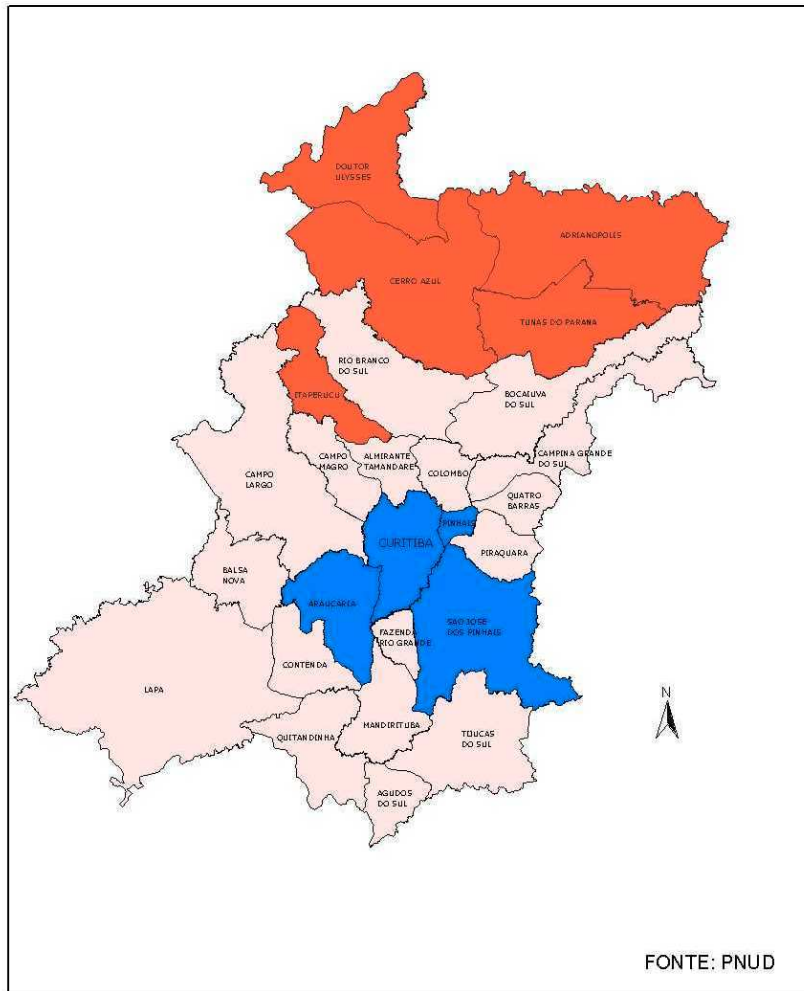
Nestes municípios da área rural encontram-se os maiores níveis de desigualdade social. Na RMC existe uma disparidade enorme entre os municípios. Se há municípios que podem proporcionar oportunidades no mercado de trabalho diversificado e acesso aos serviços sociais, por lado é também o local de concentração de pobreza com extremos evidentes. Os municípios de Doutor Ulisses, Itaperuçu, Adrianópolis, Cerro Azul, Tunas do Paraná, Rio Branco do Sul, Agudos do Sul, Quitandinha e Tijucas do Sul apresentam os valores mais baixos do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) da RMC, conforme dados do quadro 3. Em situação contrária, o município de Curitiba, que apresenta o maior IDH do Paraná, e o caso de Pinhais, Araucária e São José dos Pinhais, com o IDH maior do que a média do Estado do Paraná apresentando uma condição socioeconômica mais favorável (mapa 2). Outros problemas de saneamento, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e também de inadequação habitacional estão concentrados no aglomerado metropolitano.

QUADRO 3 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL 2000

RMC	IDHM
Doutor Ulysses	0,627
Itaperuçu	0,675
Adrianópolis	0,683
Cerro Azul	0,684
Tunas do Paraná	0,686
Rio Branco do Sul	0,702
Agudos do Sul	0,712
Quitandinha	0,715
Tijucas do Sul	0,716
Bocaiúva do Sul	0,719
Almirante Tamandaré	0,728
Campo Magro	0,74
Piraquara	0,744
Lapa	0,754
Mandirituba	0,76
Campina Grande do Sul	0,761
Contenda	0,761
Fazenda Rio Grande	0,763
Colombo	0,764
Campo Largo	0,774
Quatro Barras	0,774
Balsa Nova	0,781
São José dos Pinhais	0,796
Araucária	0,801
Pinhais	0,815
Curitiba	0,856
Média do Paraná	0,787

FONTE: PNUD

Mapa 2



MAPA 2
Índice de Desenvolvimento Humano
Municipal - RMC - 2000

IDH-M	Descrição
>= 0,790	Entre os 10% mais elevados
>= 0,787 a < 0,790	Igual ou superior ao índice do Estado
>= 0,690 a < 0,787	Inferior ao índice do Estado
< 0,690	Entre os 10% menores

IDH do Paraná: 0,787.

