



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

# **Qualificando a democracia: participação social em políticas públicas no Brasil**

Gleise Prado da Rocha Passos

([grpassosh@gmail.com](mailto:grpassosh@gmail.com), Instituto Federal de Sergipe, Brasil)



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **Resumo**

Os papéis clássicos do Estado de promotor do desenvolvimento, protetor e regulador e investidor têm passado por uma séria de transformações; o que também suscitou demandas por formas de participação social na gestão de bens públicos. No caso do Brasil, após o retorno da democracia pós-1998 surgiram novas expressões da participação política: conselhos gestores, conferências de políticas públicas, conselhos populares, dentre outros. Assim, algumas análises passaram a tratar os espaços participativos como espaços democratizantes, por pressionarem o Estado e o sistema político a se adaptarem a nova concepção de institucionalidade democrática. Mas o que afinal a participação traz de novidade para a democracia? Inspirado por esta pergunta, o presente artigo apresenta os resultados de uma pesquisa realizada com doze conselhos gestores de políticas públicas em Sergipe, um dos estados da região nordeste do Brasil e, discute a partir deles a gestão participativa de políticas e seus efeitos para a democracia.

**Palavras-chave:** Estado; Democracia; Participação.

### **Abstract**

The classic roles of the state of promoter of development, protector and regulator and investor have been passing through a series of transformations; which also raised demands for forms of social participation in the management of public goods. In the case of Brazil, after the return of post-1998 democracy, new expressions of political participation emerged: management councils, public policy conferences, popular councils, among others. Thus, some analyzes began to treat the participatory spaces as democratizing spaces, by pressing the State and the political system to adapt to the new conception of democratic institutionalality. But what, after all, does participation brings from novelty to democracy? Inspired by this question, this article presents the results of a research carried out with twelve public policy management councils in Sergipe, one of the states in the northeastern region of Brazil, and discusses, by means of them the participative management of policies and their effects for democracy.

**Keywords:** State; Democracy; Participation.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **I. Introdução**

No Brasil, as discussões sobre as políticas públicas passam por questões como a reorganização da sociedade civil, o processo de democratização do país e a relação Estado-sociedade civil, que ganham destaque (teórico e prático) especial a partir dos anos 80. A redemocratização fez emergir uma relação mais propositiva e dialógica entre Estado e sociedade. Conseqüentemente, surgem novas expressões da participação política: conselhos gestores, conferências de políticas públicas, conselhos populares, dentre outros.

A generalização das experiências participativas após a redemocratização do país provocou uma série de estudos e reflexões sobre a contribuição destes espaços para o desenvolvimento da democracia (Lüchmann, 2006). Essas análises se tornam significativas, pois por muito tempo as pesquisas sobre participação se restringiram à participação eleitoral, deixando de perceber outros meios pelos quais vários segmentos sociais se organizam e se manifestam (Avelar, 2004).

Mas o interesse crescente pelas experiências participativas nos faz questionar: afinal, o que a participação traz de novo para a democracia? Para Santos (2002), além de ampliar o campo político, as experiências participativas trouxeram a possibilidade da invenção de uma nova gramática democrática. Isso implica, inclusive, a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político e o aumento da participação, especialmente no nível local: a democracia participativa inova ao constituir uma nova gramática social e cultural.

Não se pode, portanto, restringir a participação apenas às dimensões institucionais e ignorar outros elementos, como por exemplo, a cultura política e o poder local, que são fundamentais para a compreensão desses mecanismos participativos. A abordagem referente ao modelo de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade precisa levar em conta o movimento de construção da democracia que se localiza nas interfaces desse relacionamento. Desse modo, a análise dos processos sociais de transformação envolvidos na democratização não deve estar reduzida à esfera institucional, mas ampliar-se penetrando o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível. Mais do que a democratização do regime político é a



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

democratização da sociedade que irá importar, isto é, as práticas culturais enraizadas nas relações sociais.

No caso do Brasil, a reconfiguração das formas de participação social após a redemocratização, embora constituída de fatores políticos macroestruturais, pode ser apreendida de uma maneira mais complexa se o foco da observação for direcionado para as reinterpretações locais desses elementos. Nessa perspectiva, este artigo objetiva discutir a participação social em políticas públicas e seus efeitos para a democracia brasileira através da experiência de conselhos gestores do estado de Sergipe, que se situa na região nordeste do país. A pesquisa intitulada “*Participação social e cultura cívica: uma análise da participação social nas políticas públicas e seus efeitos para a democracia*”<sup>1</sup> foi realizada entre 2013 e 2014 com doze conselhos gestores (seis municipais e seis estaduais) buscou analisar a participação social tanto em nível institucional quanto em nível das práticas político-culturais mediante a participação social nas políticas públicas através de conselhos gestores.

No país, os conselhos gestores são estruturas representativas criadas por leis ordinárias estaduais e municipais e compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm. Eles chegaram a ser considerados a grande novidade nas políticas públicas brasileiras nos últimos anos (Gohn, 2011).

## II. Democracia e Participação Social no Brasil

O desenvolvimento das chamadas sociedades de massa ao curso do século XX fez surgir o fato de que, apesar da igualdade jurídica entre os cidadãos, a participação da maioria da população na vida pública tornou-se cada vez mais distanciada. Para alguns autores, esse seria o sinal de uma crise das democracias modernas. Segundo Putnam (2000), “ironicamente, a supremacia filosófica da democracia liberal se faz acompanhar de uma crescente insatisfação com seus resultados

---

<sup>1</sup> Essa pesquisa foi financiada pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e Fapitec-SE (Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe) e desenvolvida em parceria com o GEPEC (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Exclusão, Cidadania e Direitos Humanos) da Universidade Federal de Sergipe. Contou com colaboração da bolsista de Iniciação Científica Carolina Olmedo Mendez, aluna de Ciências Sociais da referida Universidade na época.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

práticos” (p.19) e, de acordo com Boaventura de Sousa Santos (2002), a insistência na forma clássica de democracia, acabou por gerar uma grave crise conhecida como “dupla patologia”: “a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (Santos, 2002, p.42).

É nesse contexto que a discussão sobre a participação política vai emergir como forma de redinamizar a ordem democrática e, assim fazendo, criar novas sinergias entre a sociedade civil e o Estado e, principalmente, ampliar o nível de solidariedade entre os membros das sociedades. Ganha força, então, a Teoria da Democracia Participativa que se constitui a partir da ideia central de que a existência de instituições representativas não é suficiente, pois a participação precisa ocorrer noutras esferas (Pateman, 1992).

A Teoria da Democracia Participativa, que tem como representantes Macpherson, Carole Patman, Benjamin Barber, dentre outros, baseia-se em alguns pressupostos fundamentais: compreende a esfera política de forma ampliada (o princípio democrático deve aplicar-se a toda forma de ação social); considera a participação dos cidadãos como crucial para a democracia e um meio fundamental para o desenvolvimento humano; entende a participação como mecanismo de legitimação das decisões coletivas; percebe na participação uma função educativa.

Segundo Carole Pateman (1992), a função principal da participação na teoria democrática participativa é educativa: “educativa ao mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição de prática, de habilidades e procedimentos democráticos” (p.60-61). A participação promove e desenvolve as qualidades que são necessárias ao sistema participativo: “quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (p.61).

Dentre as principais críticas feitas aos participacionistas estão as de que eles não consideram a falta de competência cognitiva da população para resolver problemas complexos de políticas públicas e que, mesmo quando possuem tal competência, os indivíduos carecem, em sua maioria, do interesse em participar. Segundo essas críticas, o governo deve ser entregue a especialistas, uma vez que as pessoas comuns não teriam competência para se governar.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Como contraponto, o cientista político americano Robert Dahl (2001) diz que se os cidadãos devem ser competentes, então as instituições políticas e sociais devem ajudá-los nisso. Mas, se essas instituições forem fracas e os cidadãos não souberem o bastante para proteger seus direitos e interesses? Elas devem ser reforçadas, afirma o autor: “todos os que acreditam em metas democráticas são obrigados a buscar maneiras pelas quais os cidadãos possam adquirir a competência de que precisam” (Dahl, 2001, p.94). De acordo com o autor, os países democráticos mais antigos promoveram educação cívica através de uma quantidade de educação formal suficiente para assegurar a alfabetização. Na prática, os cidadãos costumam adquirir educação cívica, além da educação formal, através da competição partidária (os partidos políticos e candidatos oferecem informações aos eleitores sobre sua história e intenções) e do pertencimento à organizações de interesse (o que proporciona recursos, habilidades políticas e conhecimento especializado).

Os participacionistas concordam que a centralidade da cidadania requer o desenvolvimento da capacidade de deliberação, de tomar decisões e atuar coletivamente e, portanto, uma consciência política, mas defendem que tal capacidade e consciência política são produto do próprio processo participativo (Zammarrón de Leon, 2006). Afirma Putnam (2000) que o capital social é um recurso em que quanto mais se usa, mais se multiplica. Quanto menos se usa, mais se diminui.

O fato é que, diante dos limites da democracia representativa tal como se consolidou no século XX - sejam os limites entendidos como decorrentes de uma crise da representação, sejam os vistos como condição inerente à natureza da democracia representativa - alguns críticos passaram a apontar como solução formas alternativas de participação que substituam ou não a representação, numa espécie de “despartirização” da política ou politização da sociedade (Pinto, 2004).

A partir dessa perspectiva, sugere-se que o desenvolvimento da democracia num dado país seja avaliado não pelo aumento número dos que têm direito de participar nas decisões que lhe dizem respeito, mas sim pelos espaços nos quais podem exercer este direito, isto é, pela ampliação da democracia através da participação social em espaços que não são necessariamente estatais (Bobbio, 2000).

Trata-se agora de uma questão de “qualidade da democracia” (Santos, 2002), de um processo de “democratização da democracia” no qual os movimentos e organizações sociais têm o



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

papel de colaboradores através da busca pelo resgate do caráter privado às esferas privadas e do caráter público às questões públicas, em contraposição aos *grupos de interesse* que “atuam buscando ‘feudalizar’ os espaços públicos, servindo-se destes para a implementação de seus próprios interesses particularistas” (Costa, 1994, p.47). Nesse processo, os atores da sociedade civil adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a nova concepção de institucionalidade democrática (Avritzer, 1994), fazendo com que a participação social passasse a ser considerada como elemento fundamental para o processo de democratização (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000; Cohen, 2003).

No Brasil, falar de participação nos remete a um passado recente de redemocratização que trouxe consigo o protagonismo da sociedade civil, especialmente a partir dos anos 1970-1980. Entre o golpe de Estado em 1964 e a anistia política em 1979 o Brasil passou por quinze anos de autoritarismo, quando teve início um lento processo de abertura política<sup>2</sup> que culminou com a Constituição Federal de 1988. A ditadura militar proibiu eleições livres para presidente, governadores e prefeitos, fechou o Congresso Nacional várias vezes, perseguiu o movimento sindical, censurou a imprensa, impôs o bipartidarismo, criando a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido do Governo, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido da oposição. Todos os presidentes da República eram generais do Exército nomeados pelo Congresso Nacional<sup>3</sup>.

As mobilizações pela abertura da administração pública à participação popular se fizeram presentes nessa época principalmente enquanto um discurso de oposição ao Estado autoritário. Movimentos sociais, sindicatos, pastorais sociais<sup>4</sup>, ONG's, partidos políticos de esquerda, setores acadêmicos e algumas entidades profissionais e representativas<sup>5</sup> foram atores de destaque nessa demanda por participação social.

---

<sup>2</sup> O processo de reabertura à democracia teve início em 1979 quando o general-presidente João Figueiredo (1979-1985) decretou anistia geral aos condenados por crime político e aos acusados pela prática de tortura. Em 1980, ele restabeleceu as eleições diretas para governador.

<sup>3</sup> Foram eles: Castelo Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969), Emílio Médice (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985).

<sup>4</sup> Consistem em setores da Igreja Católica voltados para ações que buscam transformações nas áreas social e política.

<sup>5</sup> É o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

No início dos anos 1980, o voto generalizou-se, devido à incorporação de analfabetos e os maiores de 16 anos, os pleitos passaram a ser bianuais, houve o retorno do pluripartidarismo e aboliu-se a censura (Dantas, 2004). Em 1988, a Constituição Federal do Brasil trouxe elementos fundamentais para a consolidação do regime democrático, como a garantia das liberdades individuais, a reafirmação dos direitos dos cidadãos, a sustentação jurídica ao Estado de Direito, dentre outros. Enfim, estava instituído aquilo que é o mínimo num Estado democrático: a garantia dos principais direitos de liberdade, a existência de vários partidos em concorrência entre si e eleições periódicas a sufrágio universal (Bobbio, 2000).

Essa mesma reabertura política criou condições para o surgimento de novos de atores e novas estratégias no âmbito da ação coletiva. Assim, as diversas associações civis que historicamente construíram suas identidades em oposição ao Estado passaram a adotar uma postura mais dialógica.

Com a nova Constituição, importantes mecanismos de participação foram conquistados, a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas; as Audiências Públicas; o *Referendum*; o Plebiscito e o fato de estar expresso na Constituição que o poder vem do povo, que pode exercê-lo direta ou indiretamente por meio de seus representantes.

Instaura-se a partir disso uma concepção que toma a transformação efetiva das condições de vida dos segmentos populares e a democratização do acesso às decisões públicas como base de um projeto político resultante de um processo de negociação com os diversos segmentos sociais. E, somente será possível compreender os conselhos gestores se, em primeiro lugar, os inserimos no “quadro de desenvolvimento histórico de algumas formas de participação da sociedade civil em passado recente” e, depois, compreendermos “o lugar atribuído às novas formas de participação institucionalizadas nos marcos de novas formas de relações governo-sociedade civil, na atualidade” (Gohn, 2011, p.8).

O novo contexto democrático gerou também novas discussões sobre a democracia, especialmente sobre as democracias participativa e deliberativa, uma vez que a participação política tem sido evocada como instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas (Avelar, 2004). No país, algumas análises passaram a tratar os espaços participativos como espaços democratizantes, por pressionarem o Estado e o sistema político a se adaptarem a nova concepção



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de institucionalidade democrática (Avritzer,1994) num processo de “democratização da democracia” no qual os movimentos e organizações sociais têm o papel de colaboradores através da busca pelo resgate do caráter privado às esferas privadas e do caráter público às questões públicas (Costa, 1994; Santos, 1999).

A participação política, como se vê, é um eixo divisor das várias compreensões da democracia no Brasil contemporâneo.

### **III. Metodología**

A pesquisa “*Participação social e cultura cívica: uma análise da participação social nas políticas públicas e seus efeitos para a democracia*” pretendeu contribuir para o entendimento da gestão participativa de políticas públicas e seus efeitos para o desenvolvimento da cultura cívica e da democracia através da experiência de conselhos gestores.

A metodologia da pesquisa integrou o uso de técnicas e procedimentos qualitativos e quantitativos, a saber: pesquisa e revisão bibliográfica, associando instrumentos conceituais da sociologia política; pesquisa documental; observação participante em reuniões dos conselhos e aplicação de questionários semiestruturados com representantes da sociedade nos conselhos e gestores públicos.

Doze conselhos pesquisados (seis municipais e seis estaduais) foram objeto da pesquisa: Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; Conselho Municipal da Terceira Idade; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal de Segurança Alimentar; Conselho Estadual dos Direitos da Mulher; Conselho Estadual dos Direitos e Proteção do Idoso; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiências; Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Estadual de Assistência Social.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Foram aplicados 44 questionários, dos quais 15 foram aplicados nos conselhos municipais e 29 nos estaduais. Considerando que a pesquisa buscava analisar a participação social, os questionários foram aplicados somente aos representantes da sociedade civil que compõem os diferentes conselhos municipais e estaduais pesquisados.

Todas as atividades da pesquisa foram desenvolvidas de janeiro de 2013 a agosto de 2014.

### IV. Resultados e Discussões

Quanto à sua *natureza*, os conselhos pesquisados dividem-se em *conselhos de política* e *conselhos de direitos*. Os primeiros são aqueles que fiscalizam, deliberam e promovem políticas institucionalizadas na Constituição Federal, enquanto os segundos são aqueles que lutam pelo direito de cada segmento.

Em relação à *composição*, em sua maioria, estão organizados pelo plenário ou colegiado, a presidência, vice-presidência, secretaria executiva e comissões de trabalho. A maioria tem composição paritária<sup>6</sup>, isto é, o número de representantes da sociedade civil é igual ao de representantes do Estado.

No tocante à *estrutura e funcionamento*, os conselhos municipais funcionavam pela manhã e tarde, enquanto os estaduais funcionam apenas pela manhã. De modo geral, os conselhos se reuniam uma vez por mês em reunião ordinária e de forma extraordinária sempre que necessário, como também suas comissões de trabalho. Estavam localizados em prédios públicos e tinham sua infraestrutura mantida pelo poder público, a exemplo de materiais de escritório, móveis, computadores, serviço de telefonia e internet. Na pesquisa de campo, observou-se uma ocasião em que o telefone e internet de um dos conselhos municipais tinham sido cortados por falta de pagamento da prefeitura. Situação esta que não fora encontrada nos conselhos de esfera estadual.

O *perfil* dos conselheiros entrevistados foi composto por pessoas com uma média de 47 anos, em sua maioria, mulheres (72,72%), casados (52,27%), com nível superior (56,81%), emprego

---

<sup>6</sup> As exceções encontradas foram os CMTI, CONSEA, CEDPD, CONSEAN.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

remunerado (68,18%), renda familiar entre um e cinco salários mínimos<sup>7</sup> e residência própria. Em termos de profissão predomina a de Assistente Social<sup>8</sup>. No que diz respeito à trajetória de militância, a maioria já participou (75%) e estava naquele momento participando (65,90%) de outro conselho, movimento social ou outro tipo de associação<sup>9</sup>. A média de tempo de participação no conselho foi de 25 meses.

A maioria (42%) afirmou que a motivação principal para participar do conselho foi a contribuição fundamental do mesmo para a sociedade.

A respeito do significado da participação, em geral, as respostas associaram participação a um direito inerente à democracia, ao exercício da cidadania, ao compromisso com a coletividade, ao debate e intervenção nas políticas públicas, à possibilidade de pressionar o poder público e ao aprendizado sobre a gestão política e os problemas sociais: *“Participar é buscar um entendimento através de debates coletivos com objetivo de fortalecer todas as ações influenciando as decisões das políticas sociais”*; *“Participar é fazer parte das decisões, ser cidadão, ser democrático, e não deixar que façam por mim, mas façam comigo, façamos juntos (é não ver a banda passar e sim ir à frente da banda)”*; *“Participar significa o pleno exercício da cidadania, em especial o cumprimento do dever cívico de cada cidadão em participar e auxiliar o fomento e implementação das políticas públicas”*; *“Participar é contribuir com soluções para os problemas apresentados pela sociedade e pelo próprio conselho”*; *“Participar é ter o direito de discutir políticas públicas para implementar na sociedade, além disso, isso é um princípio de cidadania, ajudar a construir uma sociedade mais justa”*; *“É possibilitar, conhecer, discutir, interferir na política e na gestão, de forma que decisões não sejam centralizadas”*; *“Participar é perceber o real papel do cidadão, é lutar pela democracia conscientemente, é construir coletivamente uma sociedade mais justa e igualitária”*.

---

<sup>7</sup> No momento da pesquisa, um salário mínimo era de R\$ 724,00.

<sup>8</sup> Profissões citadas: Assistente Social (11), Aposentado (3), Professora (3), Psicólogo (2), Doméstica, Jornalista (2), Cuidadora de Idosos e crianças, Docente, Advogado (2), Policial Militar, Bancário (2), Serviços Gerais, Enfermagem (2), Merendeira, Nutricionista, Dona do lar, Secretária, Pedagoga, Lavradora, Segurança, Motorista, Trabalhador rural.

<sup>9</sup> **Alguns conselhos, associações e movimentos citados como vínculo anterior:** Conselho Municipal de Saúde, Associação de Bairro, Movimento Religioso, Sindicato das Domésticas, Associação Comunitária de Agricultores, Movimento Estudantil, Sociedade de Mulheres Aracajuanas, Movimento Nacional dos Direitos Humanos, Defesa dos Aposentados e Pensionistas. **Alguns conselhos, associações e movimentos citados como vínculo atual:** Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Sindicato, Movimento Sem-Terra, Associação de Mulheres da Segurança, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, Instituto Braços, Associação Comunitária de Agricultores, Movimento Estadual de Quilombolas, Conselho Municipal de Políticas Culturais, Associação Trio e Bloco Papelão.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

No tocante a relevância social dos conselhos, observou-se que os conselheiros avaliam positivamente o funcionamento do conselho e consideram as principais vantagens da existência destes conselhos são o favorecimento do conhecimento e do debate sobre os problemas que afetam a sociedade e a expectativa de que sua atuação do conselho torne a política mais eficiente para a solução desses problemas sociais.

Por outro lado, os conselheiros consideram que a mesma importância não é dada pelo poder público que, conforme a maioria, nem sempre considera as decisões tomadas pelo conselho. Aliás, durante a observação participante nas reuniões, ficou claro que a constante ausência dos membros representantes do poder público é um dos motivos principais pontos de tensão entre os representantes da sociedade civil e o poder públicos nesses espaços.

Com relação à política partidária, a maioria sempre comparece às urnas nas eleições, assiste ao horário político e já participou de campanhas eleitorais, boa parte como voluntária (apoio, organizador, membro de partido ou simpatizante), não chegando a se candidatar. Notou-se ainda que a participação nos conselhos incentiva os representantes da sociedade civil à participarem da política partidária, por exemplo, comparecendo sempre às urnas, sendo voluntário nas eleições ou pretendendo se candidatar futuramente. Dos entrevistados, 63,63% afirmaram que se aproximaram ou se filiaram em algum movimento social ou partido político, após ingressarem no conselho.

Todos os entrevistados afirmaram que a participação no conselho lhes proporcionou uma cultura cívica e justificaram este aprendizado a partir de afirmações como: *“Passei desde então a conhecer melhor o desenvolvimento da agricultura familiar, a distribuição e aquisição da merenda escolar na minha cidade”*; *“ofereceu-me a oportunidade de auxiliar e fiscalizar a implementação de políticas públicas”*; *“adquiri mais conhecimento e entendi que cada um deve fazer a sua parte”*; *“(...) penso na sociedade como algo a ser construído com efetiva participação popular”*.

Além disso, 75% manifestou ainda a pretensão de continuar participando do conselho no qual está engajado.



XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## V. Conclusões

A análise dos processos sociais de transformação envolvidos na democratização do Brasil não deve estar reduzida à esfera institucional, mas ampliar-se penetrando o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível. Desse modo, a abordagem referente ao modelo de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade precisa levar em conta o movimento de construção da democracia que se localiza nas interfaces desse relacionamento (Avritzer e Costa, 2004). Nesse sentido, mais do que a democratização do regime político é a democratização da sociedade que irá importar, isto é, as práticas culturais enraizadas nas relações sociais.

Os dados coletados pela pesquisa que inspirou as reflexões do presente artigo permitiram compreender que a relação entre o Estado e os representantes da sociedade civil é perpassada por uma lógica manipuladora do poder público que insiste em sobrepor suas demandas sistêmicas (geralmente de interesse imediato) sobre o interesse da comunidade em questão; o que pôde ser observado, dentre outras coisas, pelas rotineiras ausências dos representantes estatais nas reuniões dos conselhos, exceto quando havia necessidade de aprovação de uma decisão de interesse do Estado na pauta das reuniões. Além disso, a atuação do conselho era também prejudicada pelo falta de assiduidade dos representantes da sociedade civil às reuniões. Houve situações em que presenciamos o cancelamento de reuniões por falta de quórum.

Por outro lado, ficou claro que para compreender o sucesso de uma política pública é necessário analisar além de sua qualidade técnica, incorporando a compreensão de fatores socioculturais prevaletentes na conjuntura social onde se pretende implantá-la, como é o caso da *cultura cívica*. Alguns investigadores apontam a cultura cívica como um elemento essencial para o funcionamento das instituições; assim, certas estruturas tais como as associações civis e práticas sociais, incorporam e reforçam as normas e valores de uma “comunidade cívica” (Santos, 1993; Putnam, 2000). Nesse sentido, algo positivo apresentado pelos conselheiros entrevistados esteve ligado à relevância social do conselho; o que foi destacado inclusive como o principal elemento motivador para seu ingresso e atuação nessa instância participativa. Contudo, percebeu-se que não é



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

apenas a importância social do conselho em si que motiva a participação dos conselheiros representantes da sociedade civil, mas a trajetória militante e o capital social acumulado destes participantes. Verificou-se também que esse capital social prévio gera mais capital social; o que foi demonstrado pelo alto índice daqueles que após o ingresso no conselho se filiaram a algum partido ou associação.

Por fim, perceber os efeitos da gestão participativa nas políticas públicas para o desenvolvimento da democracia no Brasil é uma tarefa ainda incipiente porque é também recente o processo de aprendizado cívico no contexto pós-ditadura. Somente o transcorrer do tempo poderá nos dizer o que, de fato, aprendemos sobre democracia.

## VI. Bibliografia

Alvarez, S., Dagnino, E., Escobar, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: Alvarez, S., Dagnino, E., Escobar, A (Orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. pp:15-57.

Avelar, L. “Participação Política”. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004.

Avritzer, L. Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: Avritzer, L (org.). *Sociedade Civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

Avritzer, L. & Costa, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e uso na América Latina. *Revista Dados, Iuperj*. Vol 4, n. 4, 2004, p: 703-728.

Bobbio, N. *O futuro da democracia*. 8ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Costa, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, n.38, março de 1994, pp:38-52.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Cohen, J. “Sociedade Civil e Globalização: repensando categorias”. Rio de Janeiro, Dados, v. 46, 2003.
- Dahl, R. Sobre a Democracia. Brasília: Editora UnB, 2001.
- Dantas, I. História de Sergipe: República (1889-2000). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.
- Gohn, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2011.
- Lüchmann, L.H. “Os sentidos e os desafios da participação”. Ciências Sociais UNISINOS, vol 42, 2006. pp.19-26.
- Pateman, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- Pinto, C. R. J. “Espaços Deliberativos e a Questão da Representação”. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol 19, n.54, fev 2004.
- Putnam, R. D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: editora FGV, 2000.
- Santos, B.S.. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: Paoli, M. C. & Oliveira, F. de. Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global. São Paulo: Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. Democratizar a democracia: Os Caminhos da Democracia participativa, Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002
- Zamarrón de Leon, E. Modelos de democracia: los alcances del impulso participativo. México: Instituto Mora: Instituto Electoral de Querétaro, 2006.