

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PROGRAMA DE PÓSGRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ROSILDA RIBEIRO SIMÕES

A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA PARTICIPAÇÃO POLITICA: O CASO DOS
CONSELHEIROS GESTORES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL
(GESTÃO 2015-2016)

PONTA GROSSA
2017

ROSILDA RIBEIRO SIMÕES

A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA PARTICIPAÇÃO POLITICA: O CASO DOS
CONSELHEIROS GESTORES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL
(GESTÃO 2015-2016)

Dissertação, apresentada para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, área de concentração Estado, direito e políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Danuta Estrufika
Cantóia Luiz

Co-orientador: Luiz Alexandre Gonçalves
Cunha

PONTA GROSSA
2017

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

Simões, Rosilda Ribeiro

S593 A dimensão pedagógica da participação política: o caso dos Conselheiros Gestores de Saúde do Município de São Mateus do Sul (gestão 2015-2016)/ Rosilda Ribeiro Simões. Ponta Grossa, 2017.
163f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas),
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Prof^a Dr^a Danuta Estrufika Cantióia Luiz.

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

1.Democracia. 2.Dimensão pedagógica.
3.Participação política. I.Luiz, Danuta Estrufika Cantióia. II. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. III. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. IV. T.

CDD: 321.7

TERMO DE APROVAÇÃO

ROSILDA RIBEIRO SIMÕES

**A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O CASO DOS
CONSELHEIROS GESTORES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS
DO SUL (GESTÃO 2015-2016)**

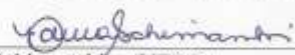
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta
Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 29 de março de 2017.

Assinatura pelos Membros da Banca:


Dra. Danuta Estrufika Cantora Luiz - (UEPG) – Presidente


Dra. Maria Antonia de Souza - (TUIUTI)


Dra. Edina Schimanski - (UEPG)

Dra. Lucia Cortes da Costa - (UEPG) - Suplente

Ainda que “niente teoria con te”, para Dan.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, especialmente a Daniel, pelo apoio incondicional e pela parceria que vimos construindo; esse projeto de estudo só existe por conta da sua intervenção no meu caminho.

À professora Danuta E. C Luiz tenho muito que agradecer, por receber com serenidade as minhas “viagens” e me ajudar ao aparar, não as asas, mas os excessos de quilometragem que a minha pouca experiência não percebia, de modo a ajustar o voo seguro e (quase) tranquilo que resultou nessa dissertação. Às professoras Maria Antonia e Edina, pela valiosa contribuição na qualificação.

Às colegas e aos colegas de estudos, com quem muito aprendi na sala de aula e também nas conversas fora dela, especialmente à querida Crisna, obrigada por tornarem esse caminho mais leve.

À CAPES, pela oportunidade de me dedicar a um estudo que me é tão caro, nesse momento tão incerto da nossa história, em que cada vez mais estudar, entender e defender a democracia é preciso.

*"Não estamos alegres,
É certo,
Mas também por que razão
Haveríamos de ficar tristes?
O mar da história
É agitado.
As ameaças
E as guerras
Havemos de atravessá-las.
Rompê-las ao meio,
Cortando-as
Como uma quilha corta
As ondas"*

(Trecho do poema "Que quereis?" de
Wladimir Maiakóviski, citado pela presidenta
Dilma Rousseff no seu discurso pós
impeachment)

RESUMO

Este trabalho analisa a possibilidade de a participação política nos Conselhos Municipais de Saúde ter uma dimensão pedagógica e qual seria essa dimensão. Para tanto, utiliza-se como suporte teórico diferentes concepções de democracia e o modelo concreto de democracia posto no Brasil. As evidências empíricas da pesquisa são entrevistas com os conselheiros municipais de saúde do município de São Mateus do Sul, Paraná. Trata-se de uma pesquisa qualitativa exploratória que visa a uma aproximação com a realidade empírica da participação política e o seu potencial pedagógico que, embora bastante teorizado, não é evidente em si mesmo. A coleta de dados foi feita por meio de entrevista semi estruturada, com amostra correspondente à metade dos representantes titulares dos segmentos não governamentais – 07 conselheiros. Os dados, coletados durante o ano de 2016 e referentes à gestão do Conselho Municipal de Saúde de 2015-2016, foram sistematizados e analisados mediante a técnica de análise de conteúdo, através das seguintes categorias: experiência e conhecimento, concepção de democracia, valores associados à prática democrática e desafios da prática conselhistas. O estudo permite inferir uma dimensão pedagógica na prática conselhistas, verificando-se que ela proporciona um aprendizado para além do técnico instrumental (questões burocráticas, orçamentárias, etc): os sujeitos de pesquisa demonstram refletir sobre o próprio aprendizado e apresentam uma concepção de democracia ampliada em relação ao senso comum. Por outro lado, vislumbra-se um déficit de participação do segmento representativo da sociedade civil no que diz respeito aos representantes do segmento usuários, fator que pode ser relacionado a um diagnóstico superficial sobre os desafios da prática conselhistas.

PALAVRAS-CHAVE: democracia – dimensão pedagógica – participação política.

ABSTRACT

This work analyzes the possibility of a pedagogical dimension pertaining the political activity on Brazilian City Health Councils and what would this dimension. To do so we rely on different theoretical conceptions about democracy and the real democracy model which is practiced in Brazil.. The empirical evidences of this research are interviews with health councilors from the city of São Mateus do Sul, State of Paraná. It's qualitative exploratory research that aims to approach the empirical reality of political participation and its pedagogical potential that – though sufficiently theorized – is not evident in itself. The data were collected through semi-structured interviews with a sample size corresponding to half of the representatives from the non-governmental segments – a total of 7 councilors. These data were collected on the course of the year 2016 and refer to the 2015-2016 term of the City's Health council, and were arranged and analyzed using the content analysis technique with the following categories: experience and knowledge, conception of democracy, values associated to democratic practices and challenges to the council practice. From this study we infer that the council practice has a pedagogical dimension because it enables a learning beyond the instrumental and technical knowledge (bureaucratic, budgetary issues etc.): the research subjects show the ability to reflect uponm their own learning process and an extended democracy conception in comparison to the common-sense conception. On the other side we perceive a deficitary participation of civil society's representative segment on behalf of the users segment's participation – which could be related to a superficial diagnosis about the challenges of council practice.

KEYWORDS: democracy – pedagogical practice – political participation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – Renda declarada dos sujeitos de pesquisa.....	89
GRÁFICO 2 – Escolaridade dos sujeitos de pesquisa.....	89
GRÁFICO 3 – Idade dos sujeitos de pesquisa.....	90
GRÁFICO 4 – Experiência no conselho.....	91
GRÁFICO 5 – Característica mais representativa da democracia.....	105
GRÁFICO 6 – Característica mais representativa da democracia.....	106
GRÁFICO 7 – Característica mais representativa da democracia.....	107
GRÁFICO 8 – Característica mais representativa da democracia.....	107

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Valor adicionado bruto a preços básicos segundo os ramos de atividades – 2013.....	80
TABELA 2 -	Quadro-síntese de dificuldades encontradas para a atuação nos conselhos municipais de saúde.....	130

LISTA DE SIGLAS

ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CEB	Comunidade Eclesial de
CEBES	Base Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
COMSAS	Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul
CONASP	Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária
CUT	Central Única dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA – CONCEPÇÕES E DIMENSÃO PEDAGÓGICA.....	18
1.2 LIMITES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	28
1.3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.....	34
1.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUA DIMENSÃO PEDAGÓGICA	39
CAPÍTULO 2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	48
2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	48
2.2. CONTORNOS DA CULTURA POLÍTICA NACIONAL.....	57
2.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ATUAL ORDEM JURÍDICA NACIONAL (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998).....	64
2.3.1 Os Conselhos Municipais de Saúde.....	70
CAPÍTULO 3. A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA PARTICIPAÇÃO POLITICA: O CASO DOS CONSELHEIROS GESTORES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL (GESTÃO 2015-2016).....	74
3.1 A PESQUISA DE CAMPO	76
3.1.1 Município de São Mateus do Sul.....	79
3.1.2 O Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul	84
3.2 A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO MATEUS DO SUL.....	86
3.2.1 Análise do perfil dos entrevistados.....	87
3.2.2 Experiência e conhecimento como determinantes da dimensão pedagógica da participação política	94
3.2.3 Concepções de democracia.....	103
3.2.4 Valores associados à prática democrática e sua dimensão pedagógica	113
3.2.5 Desafios da prática conselhistas sob a perspectiva dos sujeitos de pesquisa e a dimensão pedagógica dessa perspectiva.....	123
CONCLUSÕES.....	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	144
APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	153
APÊNDICE B – RELATO DA PESQUISA DE CAMPO	155
ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	162

INTRODUÇÃO

Desde a invasão portuguesa, este tempo em que se vive (ou que se viveu até meados do ano de 2016) tem sido o mais longo período democrático da história do Brasil. Não é um período especialmente longo: são vinte e oito anos que contam desde a promulgação da Constituição de 1988 até o presente (a se contar da primeira eleição direta para presidente, um pouco menos).

Nesse contexto, importa discutir o que representa, exatamente, viver num regime democrático e em que medida ou quais seriam as condições para que a democracia se retroalimente, num processo que consolide as suas práticas por meio da educação dos cidadãos para o seu exercício. É com tal perspectiva em vista que se coloca o objetivo geral desse trabalho, que é investigar se existe e qual seria a dimensão pedagógica das experiências participativas de conselhos gestores municipais.

O objeto principal se desdobra nos seguintes objetivos específicos: (a) proceder a uma revisão bibliográfica a respeito da democracia e de como se configura o modelo de gestão pública participativa; (b) investigar o que significa a participação política dos conselhos gestores e a dimensão pedagógica dessa participação; (c) investigar se a dimensão pedagógica tem caráter conservador – no sentido de reforçar valores do senso comum e da cultura política nacional – ou se tem servido para a construção coletiva de um saber emancipatório.

Para a realização desses objetivos parte-se inicialmente de uma análise das características atribuídas a um regime democrático, seguida da retrospectiva histórica da participação política no país.

Pensar as práticas democráticas na atualidade é considerar, basicamente, como seria possível conjugar esforços no sentido de defender uma causa comum num mundo globalizado e individualista. Esse cenário é sugerido por Zygmunt Baumann, quando afirma que os “sofrimentos contemporâneos são fragmentados e dispersos; [...] a dificuldade de condensá-la e ancorá-la numa causa comum e dirigi-la contra um réu comum só torna as dores mais amargas” (BAUMAN, 2000, p. 22).

Ao localizar a questão no Brasil, é preciso lembrar não apenas que a tradição democrática é recente, mas também considerar que a origem dessa democracia remonta, conforme a análise de Florestan Fernandes, a um processo de constituição histórica que não deu origem – como se poderia pensar – a uma democracia fraca, mas, antes, criou uma “autocracia burguesa dissimulada” (FERNANDES, 2006, p. 395) que deixou marcas profundas nas instituições.

Para a investigação pressupõe-se que uma gestão pública pautada em deliberações tomadas por meio de processos de participação política provê a sociedade de instrumentos para a defesa dos próprios interesses e contribui para a formação de uma consciência crítica na medida em que: 1) as decisões são tomadas com o devido acesso às informações e 2) as deliberações são de fato consideradas pela Administração na implementação das políticas públicas.

Estudos recentes, como por exemplo o trabalho de Pedro Fauth Miranda (2014, p. 195-196), apontam que as conferências de saúde do Município de Ponta Grossa, realizadas em 2009 e 2011, têm pouca adesão da comunidade devido a uma pauta não suficientemente esclarecida e também pela não efetivação das deliberações das conferências. O autor demonstra, assim, que tais experiências muitas vezes podem ser demarcadas pela formatação de um pensamento conservador que perpassa a gestão pública.

Assim, este trabalho representa a busca por reforçar os estudos na área, no entendimento de que é preciso explicitar o funcionamento e as consequências da participação política, e por destacar a necessidade de investir nas práticas de democracia direta, pois elas podem ser um caminho possível para a formação da cidadania consciente e crítica no nosso país, ainda tão carente de aprofundamento dos processos democráticos.

Nesse sentido, Maria do Carmo A. A. Carvalho, ao falar especificamente sobre o caso dos orçamentos participativos, entende que a disputa entre as demandas no processo participativo podem levar “[as] lideranças sociais a uma compreensão mais geral dos problemas da cidade” de modo a gerar “uma racionalidade mais universal que evita e pode superar critérios particulares, comunitários, ideológicos e partidários” (CARVALHO, 1998, p. 14). As audiências públicas e os conselhos de políticas públicas,

as conferências de políticas públicas (nos três níveis: municipal, estadual e federal), bem como também as experiências de orçamento participativo podem ser vistas como os principais canais de intervenção da população nas políticas públicas após a Constituição de 1988.

Os conselhos de políticas públicas são os instrumentos mais amplamente utilizados por determinação constitucional e por força de leis federais (por exemplo, a Lei 8142/1990, que estabelece os conselhos de saúde e a Lei 8742/1993, que cria os conselhos de assistência social) que obrigam os entes federados a manter conselhos gestores de políticas públicas.

O objeto de estudo deste trabalho são os conselhos de saúde – um caso particular dos conselhos de políticas públicas, representativos porque constituídos por meio de uma trajetória de luta dos profissionais de saúde pela retomada democrática. Representam a bandeira de um segmento da sociedade civil organizada que foi construída durante décadas e teve influência na redemocratização e na construção da Constituição Federal de 1988 (TEIXEIRA, 2013, p. 46).

As políticas públicas de saúde são caracterizadas pela “presença de arenas governamentais de participação, as quais devem atuar para fortalecer a construção de consensos sobre a política e o controle sobre o poder público” (IPEA, 2010, p. 200).

Assim, compreende-se relevante o estudo da influência da participação política sobre os valores dos conselheiros gestores de políticas públicas de saúde, uma vez que tais conselhos são uma forma institucionalizada e bastante consolidada de participação que teve – e tem – um papel importante e decisivo na elaboração e coordenação das políticas públicas de saúde.

Conforme a Lei Federal nº 8142/1990, os Conselhos de Saúde são órgãos colegiados compostos por representantes dos seguintes segmentos: governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários (BRASIL, 1990). São órgãos de fiscalização previstos pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 78, §3 (BRASIL, 1988), a qual lhes atribui funções de fiscalização dos gastos públicos.

Assim, a escolha dos Conselhos Municipais de Saúde se justifica devido ao fato de ser um órgão de participação consolidado e também devido à importância dos debates e disputas em torno da constituição do Sistema Único de Saúde para a

construção da ideologia de participação no país, em especial numa época em que “atores orgânicos da área de saúde, pertencentes ou não a governos” foram tecendo em comum a ideia do “direito à saúde” enquanto “misturavam de forma ‘ecletica’ elementos dos ideários participativos da época” (TEIXEIRA, 2013, p. 46).

Optou-se, além disso, pela pesquisa de campo junto aos conselheiros de saúde do Município de São Mateus do Sul, Estado do Paraná, a partir da seguinte questão: qual seria a dimensão pedagógica da experiência de participação política vivenciada pelos conselheiros de saúde no município de São Mateus do Sul?

A seleção de tal amostra se deu pelo fato de se tratar de município com representatividade sócio econômica no Estado (apesar de ser de pequeno porte); por ser uma amostra representativa, dado que o município possui características sócio-culturais que não destoam da realidade nacional e local; e, por fim, por não se conhecer nenhum estudo da realidade da participação no local.

Para alcançar os objetivos do projeto foi realizada pesquisa qualitativa exploratória. A pesquisa qualitativa, definida como “atividade situada que localiza o observador no mundo”, como “um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo” (DENZIN, LINCOLN, 2006, p. 17), se mostra adequada porque o estudo é centralizado no “universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes” (MINAYO, 1994, P. 22) dos participantes.

Trata-se de uma pesquisa exploratória porque visa uma aproximação do tema, com o levantamento de dados e a busca de uma relação entre a experiência de participação e a educação política, a qual é bastante teorizada mas não é evidente em si mesma.

A pesquisa exploratória tem fundamentalmente por objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema em estudo” com o objetivo principal de “possibilitar a compreensão do problema enfrentado pelo pesquisador” (VIEIRA, 2002, p. 65).

Os dados serão sistematizados e analisados mediante a técnica de análise de conteúdo que, conforme Laurence Bardin, envolve a pré-análise do tema (que será feita por meio do levantamento bibliográfico e de pesquisas de opinião a seu respeito), a exploração do material escolhido e dos dados coletados e, por fim, o tratamento dos resultados por meio da interpretação dos dados e da inferência (BARDIN, 2009, p.121).

Propôs-se entrevistar conselheiros de saúde do Município de São Mateus do Sul com amostra de pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos conselheiros não governamentais, ou seja, metade dos representantes dos prestadores de serviços, dos profissionais de saúde e dos usuários. Para a escolha dos participantes optou-se dar preferência pelos conselheiros que estivessem há mais tempo no conselho, pois uma experiência de mais tempo pode importar num acúmulo de conhecimento importante para a pesquisa.

Na prática não foi necessário realizar essa escolha, tendo em vista o número de voluntários, que alcançou somente o mínimo necessário.

A pesquisa de campo se estendeu por um tempo maior que o inicialmente previsto devido a dificuldades na agenda dos conselheiros, mas foram colhidos todos os depoimentos conforme o plano inicial.

O Conselho Municipal de Saúde do Município de São Mateus do Sul é composto por oito entidades titulares do segmento usuários, por quatro entidades titulares do segmento profissionais de saúde, por duas entidades representantes dos prestadores de serviço e dois representantes titulares dos gestores.

Assim, foram entrevistados sete conselheiros, dentre os quais quatro representantes do segmento usuários, dois do segmento trabalhadores e profissionais em saúde e um do segmento prestadores de serviço. O detalhamento sobre as características e condições de cada uma das entrevistas acompanha as respectivas transcrições.

Após análise das amostras a partir do método análise de conteúdo, foi possível estruturar o trabalho em três capítulos.

No primeiro capítulo é feita uma revisão bibliográfica para levantar o estado da arte a respeito do conceito de democracia a partir de uma análise material sobre as condições necessárias para que um regime político seja considerado minimamente democrático, sob diferentes vieses e com respaldo de autores de diversos matizes. A seguir, nesse mesmo primeiro capítulo, aborda-se a participação política, como ela se dá e como é possível que ela seja uma prática que contribua para a emancipação política.

No segundo capítulo trata-se de historiar a participação política no Brasil, o que é feito de maneira bastante sintética e com a finalidade de contextualizar o modelo democrático atual.

Por fim, no terceiro e último capítulo o estudo se debruça sobre uma realidade específica: a realidade do Município de São Mateus do Sul, no período entre 2014 e 2015 (atual gestão do Conselho Municipal de Saúde), com o objetivo de buscar uma resposta para a seguinte questão: qual a dimensão pedagógica da experiência de participação política vivenciada pelos conselheiros de saúde no Município de São Mateus do Sul?

CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA – CONCEPÇÕES E DIMENSÃO PEDAGÓGICA

Este capítulo tem por objetivo a aproximação com as diferentes teorias que versam sobre o sistema democrático, visto que não há um consenso sobre quais são os institutos necessários para que um regime político seja considerado verdadeiramente uma democracia.

Aborda-se especialmente a participação política como elemento inerente ao regime e são traçadas algumas considerações sobre a possibilidade de que a participação política tenha um caráter pedagógico.

Para tanto, trata-se, num primeiro item, das concepções modernas de democracia. A delimitação do estudo à democracia na modernidade é necessária para demarcar as diferenças entre o modelo atual de democracia e o modelo político surgido na Grécia antiga. Faz-se oportuno apontar, em seguida, as limitações desse regime político a partir da realidade dos países considerados democráticos.

Por fim, são destacados itens para tratar especificamente da participação política, indicando uma possível dimensão pedagógica presente na prática participativa.

1.1 CONCEPÇÕES MODERNAS DE DEMOCRACIA

O termo democracia não é unívoco. Ao contrário, a palavra pode ser utilizada para designar diferentes desenhos de sistemas políticos ou, até mesmo, o movimento de luta por direitos que ocorre dentro do sistema, conforme a definição de Jacques Rancière, para quem a democracia não é senão “[...] a ação que arranca continuamente dos governos oligárquicos o monopólio da vida pública e da riqueza a onipotência sobre a vida” (RANCIÈRE, 2014, p. 121).

Em torno da noção de um governo *do povo e para o povo* vicejam as mais diversas teorias, as quais se diferem entre si, essencialmente, no que diz respeito à maior ou menor intensidade de participação popular no sistema político.

Além disso, teoriza-se sobre a maior ou menor interferência do Estado na sociedade civil, muitas vezes se estabelecendo uma dicotomia entre igualdade e

liberdade, eventualmente tidos como valores incompatíveis num mesmo sistema de governo.

No seu dicionário de política, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 319-329) tratam da democracia a partir da evolução histórica do conceito, iniciando com sucinta exposição do conceito de democracia de Platão, para quem a forma ideal de governo seria a aristocracia, mas, dentre as más formas de governo, a democracia é a melhor, por importar em pulverização do poder.

Jacques Rancière (2014, p. 50) faz ver que a forma como Platão concebe a democracia (como o governo egoísta do homem privado, da inversão da ordem e da hierarquia), se reflete na crítica atual ao individualismo e hedonismo do cidadão. Vale dizer: a igualdade inerente à prática democrática (representada pela ausência de títulos para o exercício do poder), nunca deixou de ser um ponto controverso na teorização da democracia.

Na tradição aristotélica se distinguem, a partir dos interesses privilegiados pelo governo, três formas puras e três formas corruptas de governo. Agrega-se, na análise, o aspecto material da divisão entre classes (ricos e pobres), o que a faz diferir substancialmente do viés espiritual dado por Platão (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 20).

Assim, democracia, para Aristóteles, seria uma forma corrupta que confere vantagem ao pobre; a democracia é contraposta à tirania e oligarquia, também corruptas mas que privilegiam, respectivamente, os interesses dos monarcas e dos ricos.

As idéias de Platão e Aristóteles sobre democracia são importantes porque elas ainda permeiam as análises sobre o sistema político. Não se pode negar, no entanto, que o que chamamos atualmente de democracia tem bem pouco em comum com os sistemas políticos das cidades antigas.

Isso porque duas características da democracia atual (a representação e o liberalismo econômico, no sentido de que o conceito de cidadania abarca apenas direitos de liberdade individual, e não direitos econômicos) são criações mais recentes.

Na Idade Média é que foram formuladas as teorias da soberania popular como marca da democracia e a distinção entre a titularidade e o exercício do poder, além do

voto (o povo como fonte originária do poder), como legítimas fontes do direito (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 321-322).

A separação das liberdades civis e econômicas surge juntamente com o Estado Moderno.

Conforme Ellen M. Wood, embora a sociedade também fosse estruturada em classes na democracia antiga, a liberdade civil dos cidadãos não era “neutralizada pelas pressões econômicas do capitalismo” pois eles não tinham a necessidade de se submeter às exigências do mercado para garantir a própria subsistência (WOOD, 2011, p. 173).

Essas questões – maior ou menor participação popular nos processos decisórios e a garantia e liberdades civis acompanhadas ou não de garantias sociais – pautam até hoje as análises e discussões sobre democracia.

Jean-Jacques Rousseau, utilizando o sistema político grego como parâmetro na obra “O Contrato Social”, claramente explicita que a democracia, a seu ver, não é possível sob a forma de representação, uma vez que a soberania de uma nação “consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio-termo” (ROUSSEAU, 1999, p. 114).

Por outro lado, há autores que propõe que a “vontade geral” não possa e nem deva ser expressa pela simples maioria dos cidadãos, e que deve existir um processo dialógico na sociedade que seja capaz de gerar um consenso que dá a legitimidade aos governos e às leis.

Por essa concepção, a possibilidade de escolha dos representantes, desde que seja livre e ancorada nas demais liberdades individuais, é essencial para que um sistema político seja considerado como democrático. Nesse viés, a democracia se desenvolve sob dois aspectos: aumento dos grupos de cidadãos com direito ao voto e aumento dos órgãos representativos, ou seja: a democracia participativa não é vista como alternativa ao modelo representativo, mas como seu complemento (BOBBIO; MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 324).

Um ponto extremo da concepção liberal pode ser encontrado na análise proposta por Schumpeter, para quem o único meio de participação para o cidadão deve ser o voto, uma vez que a massa não é capaz de decidir racionalmente sobre o próprio

destino, sendo que em sua teoria o poder deve se concentrar “num número reduzido de líderes” que possuiriam a iniciativa e decisão (PATEMAN, 1992, p. 14).

Também sob o albergue da concepção liberal de democracia, tem-se a teoria social do pluralismo, elaborada a partir da análise empírica do exercício do poder em sistemas políticos na busca por teorizar um equilíbrio das forças sociais que garanta a elaboração das pretensões dos grupos e satisfaça os interesses sociais de forma simétrica.

Desse modo, os interesses dos cidadãos são ocupados por grupos organizados, eis que a teoria social do pluralismo “[...] parte do princípio, segundo o qual todos os atores coletivos têm aproximadamente as mesmas chances de influenciar os processos de decisão relevantes para eles” (HABERMAS, 2011, p. 59-60).

Conforme Leonardo Avritzer, a obra de Habermas “sempre esteve vinculada a uma tentativa de reintroduzir uma forma de debate argumentativo na análise do político”, e a forma de fazê-lo variou ao longo de suas produções (AVRITZER, 2000, P. 36)

Assim, numa crítica que opõe democracia liberal e república, Jürgen Habermas (sem endossar nenhuma dessas perspectivas, mas adotando uma terceira, a teoria do discurso), relaciona características do pensamento liberal, que não tem por fundamento a autodeterminação das pessoas que deliberam, mas sim a “normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir” sendo que, no modelo republicano é dada mais relevância para a formação da vontade, cuja função seria a de “*constituir* a sociedade como uma comunidade e manter viva, em cada eleição, a recordação deste ato fundador” (HABERMAS, 2011, p. 21-21 e 22-23).

Na concepção liberal de democracia convivem teorias que reduzem ao mínimo a participação (voto) e o voto acompanhado de algumas formas de deliberação, e também a teorização a respeito de que a democracia ocorra pela disputa entre grupos que detém o saber para governar (elitismo); além da proposta de que as normas jurídicas e decisões política são elaboradas com base num possível diálogo que ocorre

na esfera pública – assim, um governo democrático seria capaz de ancorar esse fluxo comunicativo:

Na medida em que o elitismo democrático sustenta que todos os indivíduos tem um *ranking* de preferências dado e que as formas de institucionalidade democrática são fixas, ele supõe que qualquer modificação experimental rompe com elementos de complexidade ou de racionalidade no interior do que se poderia denominar subsistema político. No entanto, os chamados arranjos deliberativos trabalham com a ideia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. De acordo com essa concepção, a racionalidade ou a eficiência é gerada de forma desconcentrada e *a posteriori* com múltiplos experimentos.
(AVRITZER, 2000, p. 44)

A teoria deliberativa rompe, então, não somente com *arranjos decisionísticos*, que supõe uma complexidade administrativa da qual somente a burocracia estatal poderia dar conta, mas também com a ideia, partilhada por Rousseu, Max Weber e Shumpeter, de que “a democracia deve supor um nível de homogeneidade cultural moral capaz de evitar conflitos permanentes e sociedades parciais” (AVRITZER, 2000, p. 44-45).

Uma outra perspectiva da democracia, diametralmente oposta à liberal, é a *socialista*, na qual se entende que a representação pode até ser o ponto de partida, mas a democracia deve se aprofundar por meio da participação popular (democracia direta), e pelo controle do poder político e econômico “a partir de baixo”. O controle sobre a economia advém do reconhecimento do deslocamento do poder, e da consciência de que esse poder na verdade é exercido por grandes grupos econômicos (BOBBIO; MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 324-325).

Marx e Engels não teorizaram sobre a política numa sociedade pós capitalista, mas previam o fim da ordem vigente com “uma ruptura súbita e violenta com a ordem burguesa pela constituição do poder proletário” (MONTAÑO; DURIGUETO, 2010, p. 40).

Antônio Gramsci desenvolveu as idéias de Marx e Engels considerando a conjuntura de seu próprio tempo, quando o aparato estatal sofria influência de outros segmentos da sociedade, e não poderia mais ser resumido a um “comitê dos interesses da burguesia”. Assim, Gramsci pensa “a sociedade civil e sua relação com o Estado a partir da situação concreta e histórica” e, diante da complexidade decorrente da

presença de organizações e interesses, compreende a sociedade civil como “uma rede de organizações [...] na qual as classes e suas frações lutam para conquistar a hegemonia” (MONTAÑO E DURIGUETO, 2010, p. 43).

O autor teoriza a superação do Estado pela sociedade regulada, na qual “o partido dominante não se confunde organicamente com o governo, mas é instrumento para a passagem da sociedade civil-política à ‘sociedade regulada’, na medida em que absorve ambas em si, para superá-las (e não para perpetuar sua condição)” (GRAMSCI, 2001, p. 21).

A possibilidade de modificação do sistema político por meio de uma ruptura súbita e violenta ainda é discutida na atualidade. Para Badiou, por exemplo, a emancipação humana poderia se dar por meio da revelação de uma verdade política (termo cunhado pelo autor para substituir a “vontade geral” de Rousseau), que é revelada não por meio da democracia radical, mas por um “evento” – revolução (BADIOU, 2012, p. 67 e 72).

Por outro lado, autores como Castells consideram que “eventos” – levantes populares – têm um caráter mais educativo que propositivo, mas com uma qualidade: o desejo de instituir uma “democracia deliberativa direta, baseada na democracia em rede” (CASTELLS, 2013, p. 166-167).

À parte isso, o temor de um “excesso democrático”, ou seja, de uma completa identificação entre a vontade da sociedade e o agir do Estado ainda perpassa análises sobre o sistema político, mesmo entre autores marxistas. Como se “Estado” e “povo” fossem entes separados que deveriam representar sempre interesses diversos e ou opostos¹.

O medo da irracionalidade da maioria (que não seria capaz de dar conta das garantir direitos das minorias), que também acaba por atingir de algum modo os estudos da esquerda revela uma contradição: haveria, segundo esse pensamento, a necessidade de garantir a democracia *contra* a vontade do povo.

¹ É o caso de Slavoj Žižek, que entende que “A democracia pressupõe um mínimo de alienação: os que exercem o poder só podem ser responsabilizados pelo povo se houver distância mínima de representação entre eles e o povo. No ‘totalitarismo’ essa distância é cancelada, supõe-se que o Líder representa diretamente o povo...” (ŽIŽEK, 2011, p. 376)

Para além das contradições no cerne do próprio pensamento sobre as reais possibilidades de uma democracia direta, ainda há que se falar sobre a aceção de democracia sob o viés da (des)igualdade económica. É que, além das concepções liberal e socialista, que dizem respeito ao alcance e qualidade da participação política, também podem ser opostas a concepção formal e a concepção substancial de democracia, que dizem respeito ao modo de intervenção do Estado na economia.

Pelo viés formal, a democracia está presente quando há regras para a constituição do Governo e essas regras são claras, transparentes e a todos aplicáveis². Esse modelo é defendido por Bobbio, que além disso entende que a implementação de um modelo de democracia no sentido rousseuniano implicaria na criação do “cidadão total, conclamado de manhã à noite para exercer seus deveres de cidadão”, sugerindo que tal forma de governo seria simplesmente o reverso do “*estado total*”, pois ambas teriam como fundamento o mesmo princípio: “a redução de todos os interesses humanos aos interesses da polis” (BOBBIO, 1997, p. 42-43).

Se formalmente o regime democrático leva em conta o respeito às regras para a escolha dos representantes, no conceito de *democracia substancial* cabe a adoção de medidas voltadas à igualdade económica.

Direitos políticos desacompanhados de direitos económicos/ sociais podem ser considerados como uma parte essencial da democracia moderna, que desatrelou da ideia de cidadania dos direitos sociais, enquanto que na Atenas democrática a

² Pelo viés da concepção formal de democracia, em tal regime devem estar presentes: “[...] 1) órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo. (BOBBIO; MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 327)

liberdade política era inseparável da liberdade econômica: “Se a *cidadania* é o conceito constitutivo da democracia antiga, o princípio fundamental da democracia moderna é o *senhorio*” (SADER, 2016, *online*).

Então, a democracia moderna é um regime no qual não se garante, necessariamente a existência de direitos econômicos (ou sociais) e nem a participação do povo nas decisões que lhe dizem respeito.

Em última análise, chamamos de democracia regimes que não se constituem nem em um governo do povo (que só pode se manifestar periodicamente durante a eleição dos seus representantes), nem em um governo para o povo (quando as decisões políticas favorecem o grande capital e fomentam a desigualdade), ou seja, verdadeiros estados oligárquicos.

A se acreditar que a democracia consiste apenas em eleger “entre os líderes ou a elite em competição, ou um sistema no qual isso não ocorre”, e se podemos eleger os líderes “o sistema que devíamos ter é exatamente o que temos” (PATEMAN, 1992, p. 27). Mas esse modelo ainda pode ser chamado de democracia?

Se a democracia é o governo do povo, é preciso acreditar que os líderes, escolhidos pelo voto, conquanto representantes de um projeto de governo que contemple os anseios de uma maioria, terão meios de saber quais as decisões que mais atendam a vontade expressa no voto.

Além disso, considerando que sejam capazes de apreender qual decisão contempla os desejos da maioria, tomem tal decisão mesmo estando sujeitos às pressões dos diversos grupos, especialmente as elites econômicas.

A possibilidade de que um governo tenha tal responsividade perante o povo é objeto de bastante teorização, como já exposto no início deste capítulo.

É nesse sentido que Habermas resgata a ideia de moralidade da democracia na modernidade a partir da percepção de uma possível contradição entre modernidade e moralidade política (por estar a modernidade amparada na “lógica egoísta-competitiva do mercado”). Essa moralidade é colocada em termos de possibilidade de que as pessoas produzam “a normatividade política” por meio de um diálogo entre “iguais e capazes de discutir as regras de sua organização”, de modo que a democracia se expressa pela capacidade de autodeterminação da comunidade, que se revela “nas

estruturas democráticas entendidas enquanto regras práticas para a organização desse processo” (AVRITZER, 1996, p. 154-155).

Assim, democracia é, para Habermas, “o processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação” (AVRITZER, 1996, p. 148).

Somado a isso, e explicitando a forma como se daria esse processo, Robert Dahl propõe um sistema político que alia a representação a mecanismos de consulta dos cidadãos³. Embora sistema seja considerado como ideal, os seus critérios, conforme registra Habermas, não foram observados por nenhuma ordem política (HABERMAS, 2011, p. 43, 55).

Para Avritzer, no entanto, as práticas democráticas responsáveis por dar guarida à autodeterminação da comunidade devem envolver a participação, buscando-se o modelo na própria origem a democracia:

A possibilidade de que o ponto de partida da prática democrática seja a própria sociedade e que **o sistema político seja ancorado nas práticas participativas que deram origem à democracia**, constituiu o horizonte de uma utopia possível no final do século XX.
(AVRITZER, 1996, p. 158, sem grifos no original)

Defensora da concepção substancial de democracia, Ellen M. Wood toma por parâmetro o modelo da Grécia Antiga, e procura traçar os elementos que o diferenciam dos sistemas políticos atuais, observando que, para a constituição do Estado Moderno, houve a separação do poder econômico do poder político. Isso foi feito de tal forma que o explorador da força de trabalho não precisa exercer coação direta e, assim, o Estado pode pertencer a todos, “apropriador e produtor, sem que se usurpe o poder de exploração do apropriador”; essas foram as condições que propiciaram o surgimento do capitalismo (WOOD, 2011, p. 43).

³ “[...] uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. [...] para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos deve ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências.
2. De expressar suas preferências aos seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
3. De ter suas condutas igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação do conteúdo ou da fonte de preferência”. (Dahl, 1997, p. 25)

A separação (que se dá apenas no plano ideológico) entre o poder político e econômico é essencial para a existência do capitalismo, vez que o trabalho livre garante ao capitalista a completa apropriação do trabalho do empregado, e ao mesmo tempo permite disciplina e organização como nenhum outro modo de produção o faz, além de uma resposta direta “às exigências de apropriação” (WOOD, 2011, p. 45-46).

Isso não ocorria na democracia que existiu nas cidades antigas (Grécia e Roma). Naquela época teria havido um sistema político que “quebrou o padrão geral das sociedades estratificadas de divisão entre governantes e produtores”, além do que “a participação do produtor [...] significava um grau sem paralelos de liberdade dos modos tradicionais de exploração” (WOOD, 2011, P. 163).

Há uma forte conexão, portanto, entre a democracia representativa e o capitalismo. Ou: assim como não é possível se falar em democracia real no modo de produção capitalista, também não seria possível o surgimento do capitalismo num sistema de democracia direta.

Nas palavras de Ellen Wood:

[...] as lutas no plano da produção, mesmo quando encaradas pelos seus aspectos econômicos como lutas em torno dos termos de venda da força de trabalho ou das condições de trabalho, permanecem incompletas, pois não se estendem até a sede do poder sobre a qual se apóia a propriedade capitalista, que detém o controle da produção e da apropriação. Ao mesmo tempo, batalhas puramente “políticas” em torno do poder de governar e dominar continuarão sem solução enquanto não implicarem, além das instituições do Estado, os poderes políticos que foram privados e transferidos para a esfera econômica. Nesse sentido, a própria diferenciação entre o econômico e o político no capitalismo – a divisão simbiótica de trabalho entre classes e Estado – é precisamente o que torna essencial a unidade das lutas econômicas e políticas, e o que é capaz de tornar sinônimos socialismo e democracia. (WOOD, 2011, p. 49)

Como já dito acima, os regimes políticos que atualmente são designados como democracia pouco têm em comum com a democracia atacada pelos filósofos gregos Platão e Aristóteles.

Esse modelo, meramente representativo, ou representativo complementado por práticas de participação e ou deliberação, não tem demonstrado ser capaz de compreender e dar vazão aos anseios da grande maioria da população. Não há garantias ou mesmo evidências de que há sequer uma preocupação do Estado em captar as demandas sociais e atendê-las.

O aprofundamento da democracia por meio de práticas deliberativas é um caminho que se mostra viável; é um caminho que se vinha trilhando no país, ainda que de maneira um pouco lenta e descompassada.

Entende-se que defender esse modelo, defender a participação política e a ocupação dos espaços públicos por pessoas representantes dos segmentos mais diversos da sociedade civil é essencial para a constituição de uma esfera pública forte e vigorosa.

Por outro lado, acredita-se que modelo meramente representativo e a desigualdade econômica gerada pelo modo de produção capitalista não são fatores ajustáveis para a implantação de uma democracia – o modo de produção sofreria as consequências de um sistema político que levasse em conta os interesses de todos os segmentos da sociedade civil.

É importante considerar essa questão a partir da análise do modelo de democracia posto na maioria dos países. Por essa razão é que o próximo item traz um apanhado de estudos recentes sobre o funcionamento e as limitações da democracia representativa.

1.2 LIMITES DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

O sistema de governo representativo vem sendo alvo de severas críticas. Muitas dessas críticas vão no sentido de que os governos assim caracterizados são em verdade oligárquicos, e que a escolha dos representantes mediante eleições periódicas não é suficiente para garantir a premissa democrática de estabelecer um *governo do povo*.

Nesse sentido, a historiadora Raquel Varela aponta o aumento da concentração de renda na Europa e entende que a Europa se tornou “uma corporação de acumulação de capitais” e que somente a democracia direta seria capaz de reverter esse quadro (VARELA, 2016, *online*).

Aqui no Brasil, em entrevista recente, o jurista Fábio Konder Comparato faz declaração nesse mesmo sentido, ao afirmar que o parlamento brasileiro é composto por oligarcas:

[...] o Congresso Nacional não quis aceitar a minha proposta de introdução do *recall*, que é essencialmente democrática, porque ele não quer abrir mão de poder nenhum. Eles são oligarcas, eles têm a soberania e o povo não tem. Agora eles estão vendo que a coisa não é bem assim como eles estavam pensando. Agora, de qualquer maneira é preciso entender que se se introduz o *recall* é preciso que ele abranja não apenas os membros do Executivo mas também parlamentares. Os parlamentares também são eleitos pelo voto, e por isso que eles não quiseram.
(COMPARATO; VIANA, 2015, online)

Essas declarações vêm ao encontro da noção de que há uma minoria que é capacitada para o exercício do poder, legitimada pela escolha dos “incompetentes”, num sistema em que a educação tem eficácia social na mesma medida em que é responsável por (re)distribuir posições, sendo que a ciência do real se define, basicamente, nas tarefas de “suprimir os limites nacionais pela expansão ilimitada do capital, submeter a expansão ilimitada dos capital aos limites das nações (RANCIÈRE, 2014, p.99).

Antonio Negri e Michael Hardt percebem, igualmente, que o cidadão representado fica à margem das reais escolhas políticas, uma vez que as eleições são disputadas com o investimento de grandes corporações – há que se ter muito dinheiro para se concorrer com alguma chance a um cargo político. Por outro lado, a mídia corporativa pode criar ou ignorar um fato político de acordo somente com os seus interesses (HARDT e NEGRI, 2014, p. 40-42).

Contudo, enquanto Rancière, conforme citado acima, percebe a democracia como a ação alargadora de direitos que ocorre dentro do sistema de governo oligárquico⁴, Hardt e Negri propõe que a sociedade civil estruturada do início do século XX, capaz de disputar espaço no Estado, já não existe mais – o que resta são estruturas de participação invisíveis, controladas por *lobbies* ou muitas vezes simplesmente criminosas. O representado percebe os problemas, mas não vê alternativas à representação e, com o apelo do medo, cede a governos populistas e carismáticos, e mesmo o fingimento da representação fica esvaziado (HARDT e NEGRI, 2014, p. 40-42).

[...] a representação estaria a serviço de todos, mas, sendo de todos, não seria de ninguém. Para Rousseau, a representação é gerada por uma passagem

⁴ O conceito de democracia de Rancière parece ser um ponto de encontro com a elaboração de Habermas (2011, p. 58-59) sobre esfera pública, na qual estaria “embutido um espaço para o alargamento dinâmico e a radicalização dos direitos existentes”.

(metafísica) da “vontade de todos” que constituem a sociedade para a “vontade geral”; isto é, a vontade daqueles selecionados previamente por todos, mas que não respondem a ninguém. Como Carl Schmitt afirma: representar significa tornar presente uma ausência, ou, na realidade, um ninguém” (HARDT e NEGRI, 2014, p. 44).

A divisão da representação em Estados, sujeitos às variações de uma economia globalizada, torna a legitimidade da representação democrática ainda mais frágil, eis que “acordos políticos são fechados e os contratos comerciais são firmados e garantidos no interior da governança global, fora de qualquer capacidade representativa dos Estados-nação” (HARDT e NEGRI, 2014, p. 44).

Essa teorização a respeito da insuficiência (ou falácia) da democracia representativa é corroborada por estudo a respeito do sistema político americano, recentemente publicado.

Procurou-se investigar as conseqüências do sistema político vigente nos Estados Unidos, a partir da eventual identificação de uma das quatro teorias tradicionais do exercício do poder, quais sejam: *majoritarian electoral democracy* (democracia eleitoral majoritária), cujo ponto central seria a proposição de que o eleitor mediano dirigiria a elaboração das políticas públicas, por meio de recompensa e punição através do voto; *economic-elite domination* (dominação pela elite econômica), teoria que propõe que as ações políticas são definidas pela elite econômica, num modelo que pode ser definido como uma “oligarquia civil”; *majoritarian pluralism* (pluralismo majoritário): os diversos grupos de interesse disputam espaço dentro do Estado, o que resultaria na condução de políticas públicas que atendam o interesse da maioria; *bisased pluralism* (pluralismo tendencioso), teoria que considera a tensão entre vários grupos, com a prevalência de grupos poderosos, no que se tem denominado de *captura dos reguladores pelos regulados*. (GILES; BENJAMIN, 2014, p. 565-568).

Conclui-se que:

Nem grupos organizados de interesses substituem a influência direta dos cidadãos ao encarnar a vontade dos cidadãos e assegurar que os desejos deles prevaleçam da maneira postulada por teorias do Pluralismo Majoritário. Grupos de interesse têm significativos impactos independentes na política, e alguns grupos (particularmente sindicatos) representam razoavelmente bem as visões dos cidadãos médios. Mas o sistema de grupos de interesse como um todo não o faz. Em geral, alinhamentos em rede de grupos de interesse não estão relacionados de maneira significativa com os desejos dos cidadãos médios. Os alinhamentos em rede dos grupos mais influentes e orientados para negócios estão negativamente relacionados com os desejos dos cidadãos

médios. Assim, grupos de interesse existentes não servem efetivamente como correias de transmissão para os desejos da população como um todo. “Grupos potenciais” tampouco ocupam esse vazio, pois as preferências dos cidadãos médios têm pouco ou nenhum impacto independente na política depois que as posições dos grupos existentes estão verificadas. Ademais, as preferências das elites econômicas (medidas por nossos procuradores, as preferências de cidadãos “influentes”) têm muito mais impacto independente sobre as mudanças de política do que as preferências dos cidadãos médios. Naturalmente isso não significa que os cidadãos comuns sempre saem perdendo; eles quase sempre recebem as políticas que favorecem, mas apenas porque acontece de tais políticas também serem as preferidas pelos cidadãos da elite econômica, que são quem tem a influência real nas mãos. Quando as preferências das elites econômicas e as posições dos grupos de interesse organizados são verificadas, as preferências do americano médio parecem ter apenas um impacto minúsculo, perto de zero, estatisticamente insignificante sobre as políticas públicas. (...) nossas análises sugerem que a maioria da população americana tem pouca influência sobre as políticas adotadas pelo governo. De fato, os americanos desfrutam de muitas características centrais da governança democrática, como eleições regulares, liberdade de expressão e associação, bem como amplos direitos civis (ainda que contestados). Mas acreditamos que se a criação de políticas for dominada por poderosas organizações de negócios e uma pequena quantidade de americanos influentes, então as pretensões dos Estados Unidos de serem uma sociedade democrática estão seriamente ameaçadas. (GILES; BENJAMIN, 2014, p. 575-577)⁵

No Brasil, no estudo intitulado “A privatização da democracia – um catálogo da captura corporativa no Brasil”, são apontados fatos que demonstram o direcionamento das políticas públicas para atender interesses do grande capital:

⁵ Tradução da autora. No original: “Nor do organized interest groups substitute for direct citizen influence, by embodying citizens’ will and ensuring that their wishes prevail in the fashion postulated by theories of Majoritarian Pluralism. Interest groups do have substantial independent impacts on policy, and a few groups (particularly labor unions) represent average citizens’ views reasonably well. But the interest-group system as a whole does not. Overall, net interest-group alignments are not significantly related to the preferences of average citizens. The net alignments of the most influential, business-oriented groups are negatively related to the average citizen’s wishes. So existing interest groups do not serve effectively as transmission belts for the wishes of the populace as a whole. “Potential groups” do not take up the slack, either, since average citizens’ preferences have little or no independent impact on policy after existing groups’ stands are controlled for. Furthermore, the preferences of economic elites (as measured by our proxy, the preferences of “affluent” citizens) have far more independent impact upon policy change than the preferences of average citizens do. To be sure, this does not mean that ordinary citizens always lose out; they fairly often get the policies they favor, but only because those policies happen also to be preferred by the economically-elite citizens who wield the actual influence. When the preferences of economic elites and the stands of organized interest groups are controlled for, the preferences of the average American appear to have only a minuscule, near-zero, statistically non-significant impact upon public policy. (...) our analyses suggest that majorities of the America public actually have little influence over the policies our government adopts. Americans do enjoy many features central to democratic tovernance, such as regular elections, freedom of speech and association, and a widespread (if still contested) franchise. But we believe that if policymaking is dominated by powerful business organizations and a small number of affluent Americans, then America’s claims to being a democratic society are seriously threatened.”

No Brasil, a captura política ocorre em cada um dos setores-chave da economia: grandes empresas de biotecnologia pressionam pela autorização da comercialização de produtos pouco seguros; farmacêuticas influenciam o desenho de leis de patentes para lucrar o máximo possível com medicamentos essenciais; donos de emissoras de rádio e TV elegem-se deputados para aprovar leis que os favoreçam; empreiteiras financiam campanhas políticas para garantir que seus interesses sejam defendidos no Legislativo e no Executivo etc.

(BERRÓN; GONZÁLES, 2016, p. 17)

Um exemplo dessa captura (que eventualmente se dava mediante o financiamento privado de empresas a campanhas eleitorais) é o fato de o Banco Nacional do Desenvolvimento Social se prestar a financiar monopólios industriais, como caso da empresa JBS:

O apoio financeiro a campanhas eleitorais é uma das formas mais visíveis da captura empreendida por empresas de alimentos. Nas eleições de 2014, o maior doador do país foi a JBS, que aplicou R\$ 367 milhões em campanhas dos mais diversos partidos.

O que leva uma empresa como a JBS a doar milhões para a campanha de políticos que eventualmente ocuparão cargos no Executivo, no Legislativo ou em estatais? A resposta não passa necessariamente pela afinidade ideológica entre a empresa e candidatos, uma vez que os mais diversos partidos, da esquerda à direita, foram beneficiados pelas doações.

A realidade é que uma companhia como a JBS só pôde ser estruturada – assim como outras ligadas ao agronegócio – a partir de empréstimos a juros subsidiados pelo Tesouro Nacional. Entre 2005 e 2014, a JBS pegou emprestados R\$ 2,5 bilhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que foram liberados para operações como financiamento de exportações e compra de equipamentos.

(GOMES, 2016, p. 39)

Outro exemplo são as políticas educacionais implantadas nos recentes anos no país, as quais, no mesmo passo que tiveram o condão de ampliar o acesso ao ensino superior também se prestaram a resgatar o setor privado da área:

O processo de instituição do ProUni desvelou as relações entre o mercado e as políticas de educação no Brasil, pois um dos objetivos principais do ProUni era resgatar as universidades lucrativas, que enfrentavam uma grave crise financeira entre o fim dos anos 1990 e o início da década de 2000.

[...]

As opções tomadas e reafirmadas por diferentes governos, no período abordado, tiveram como consequência a consolidação de um sistema não apenas dependente do privado, mas do setor privado lucrativo que cresceu, no Brasil, em proporções enormes em comparação a qualquer outro país, conforme indica a Figura I anteriormente discutida, com a Kroton possuindo US\$ 6,3 bilhões em valor de mercado, e com uma receita líquida de R\$ 725 milhões, no segundo trimestre de 2014, 153% maior do que no ano anterior.

Não é simples identificar se o desenho dessas políticas surgiu da intenção dos governos de garantir acesso ao ensino superior a populações de baixa renda, ou se foi para manter a estratégia já em curso baseada na expansão privada e

atender às demandas de lucratividade das grandes empresas, ou, ainda, uma mistura dos dois, tendo em vista as pressões de diferentes grupos políticos. (SIQUEIRA; MARTINS, 2016, p. 70 e 73)

As evidências empíricas aqui trazidas indicam que democracia representativa parece não ser capaz de atender nem a proposição de ser um governo do povo e nem a de ser um governo para o povo, posto que há evidências de que as escolhas que a todos afetam são tomadas com base nos interesses da minoria que detém o poder econômico.

Contudo, todos os questionamentos em relação à democracia meramente representativa (que de fato não tem se mostrado suficiente para atender às questões postas por um mercado globalizado, no qual os Estados tem um alcance bastante limitado de ação) não podem ter o condão de encerrar o debate sobre a democracia, porque não faz sentido que os povos aceitem a subordinação do bem comum aos interesses do capital.

Não pode ser assim simplesmente porque tal discurso não é racional, e vai de encontro à busca tão humana por um mundo melhor. As críticas não podem ter o efeito paralisante, mas devem servir de estímulo para uma discussão com base no modo de vida e de produção atual, até mesmo porque há um horizonte de mudança.

Essa busca por mudança, por um modelo de governo mais permeável aos anseios da sociedade civil pode ser vislumbrada no fato de que a associação do modelo representativo aliado a práticas de democracia direta vem ganhando força no Brasil⁶ e no mundo.

Um caso muito bem sucedido (por seus resultados práticos) é o referendo realizado na Islândia, no qual o povo decidiu não utilizar recursos públicos para “salvar” os bancos. O Brasil, por sua vez, se tornou uma fonte de estudos em democracia participativa por conta da instituição do Orçamento Participativo (TEIXEIRA, 2013, p. 15).

Entende-se que a democracia direta (ainda que aliada, num primeiro momento, à democracia representativa) se mostra como um caminho promissor na disputa entre os interesses privados e o bem comum, justamente porque é capaz de criar ou

⁶ No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou o modelo de democracia representativa aliada a democracia direta, no parágrafo único do artigo 1: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

fortalecer a consciência de cidadãos como agentes da própria história, e não meros objetos das decisões dos representantes.

Por outro lado, a participação política efetiva somente será possível a partir da garantia de direitos sociais associados às liberdades – sem condições materiais mínimas não é possível a cidadania e o exercício dos direitos políticos.

Neste trabalho toma-se como modelo ideal de democracia um sistema político que seja ao mesmo tempo governo *do povo e para o povo*, ou seja, com a garantia da participação direta a par de direitos sociais (democracia substancial). A partir disso, faz-se essencial definir o que se entende por participação política e como se caracteriza essa participação num regime verdadeiramente democrático, questão abordada no próximo item deste capítulo.

1.3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Em qualquer sistema que se diga democrático será preciso garantir em algum nível um mínimo de participação para que o exercício do poder seja revestido de alguma legitimidade.

A existência de participação política, considerada num sentido mais amplo, pode importar na mobilização das massas com a finalidade de dar a um regime autoritário uma aparência de democracia. A própria ditadura instaurada pelo golpe de 1964 no Brasil ficou conhecida como “conselhistas”, por ter constituído “conselhos que expressavam vínculos entre o Estado e uma tecnocracia representante do grande capital que esse modelo desenvolvimentista privilegiou” (CARVALHO, 1998, *on line*).

A participação política que interessa para este estudo é a definida por Bobbio, Matteucci e Pasquino como *participação política em sentido estrito, ou seja, a que implica numa efetiva contribuição para a tomada de decisão*. Abaixo, a distinção dos autores a respeito das possibilidades de participação política, que se acredita importante trazer à luz por ser bastante clara e didática:

Antes de tudo, a definição de atividade política nem sempre é unívoca; se quanto a certas atividades como o ato de votar, por exemplo, não existem dúvidas, pelo que respeita a outras, principalmente da esfera religiosa, econômica e cultural, o problema não é assim tão simples e a solução depende amiúde da cor ideológica dos próprios participantes. Em segundo lugar, o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde

a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque. Há pelo menos três formas ou níveis de Participação política que merecem ser brevemente esclarecidos. A primeira forma, que poderíamos designar com o termo de *presença*, é a forma menos intensa e mais marginal de Participação política; trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc, situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma poderíamos designá-la com o termo de *ativação*: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. Isto acontece quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde a imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto, etc. O termo *participação*, tomado em sentido estrito, poderia ser reservado, finalmente, para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

(BOBBIO; MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 888)

Interessa, sobretudo, a participação política que, nos dizeres de Paulo Freire, coloque o cidadão na condição de *sujeito da própria história* (FREIRE, 1987, p. 74), na medida em que permite que a sociedade civil assuma o protagonismo nas questões que dizem respeito aos seus próprios interesses.

Quer-se, então, pensar a participação política tendo por significado:

[...] gestão dos interesses coletivos [...] participar do governo da sociedade, disputar espaço no Estado, nos espaços de definição das políticas públicas [...] questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública [...] O alargamento da cidadania para além do exercício dos direitos instituídos, o exercício da cidadania ativa, para além do exercício do voto e da delegação de poder que ele significa, a radicalização da democracia, abrindo a possibilidade de participação à toda a sociedade.

(CARVALHO, 1998, *online*)

Posto isso, cabe ainda questionar: quem deve ser chamado a participar? E como se dá essa participação? Para responder a essas questões, será preciso repensar qual a noção de povo perpassa o ideário democrático, como se dá a formação de grupos de interesse e como se articulam os interesses comuns a esses grupos.

O conceito de povo pode ser mais ou menos alargado, e o ideal é que compreenda toda a população nacional adulta e capaz. De toda forma será preciso definir a qual parte da população cabe a participação política (e isso pode ser um critério a definir se um governo é mais ou menos democrático). A esse respeito, afirma Friedrich Müller:

O povo enquanto cidadania ativa abrange apenas os eleitores; o povo enquanto instância de atribuição compreende, via de regra, os cidadãos do

respectivo país [*Staatsangehörige*]. O ícone é intocável, não diz respeito a nenhuma pessoa viva. E o que pode a população em meio a tudo isso? Pode também ela legitimar democraticamente, à sua maneira?

O mero fato de que as pessoas se encontram no território de um Estado é tudo menos irrelevante. Compete-lhes, juridicamente, a qualidade do ser humano, a dignidade humana, a personalidade jurídica [*Rechtsfähigkeit*]. Elas são protegidas pelo direito constitucional e pelo direito infraconstitucional vigente, i. é., gozam de proteção jurídica, têm direito à oitiva perante os tribunais, são protegidas pelos direitos humanos que inibem a ação ilegal do estado, por prescrições de direito da polícia e por muito mais.
(MÜLLER, 1998, p. 75)

A própria ideia de “soberania popular” se deu como afirmação do privilégio aristocrático em face das monarquias e foi trazida para a modernidade, baseando-se o Estado moderno no “constitucionalismo, representação e liberdades civis”, num sistema político que congrega liberdades civis com a “subordinação política das classes produtoras” na sua prática (SADER, 2016, *online*).

A democracia moderna tem como valor fundante o individualismo, o desfazimento dos laços comunitários da classe trabalhadora, uma vez que o “pressuposto histórico” da cidadania e dos direitos civis da multidão de trabalhadores “foi a desvalorização da esfera pública e a consolidação de uma nova relação entre o econômico e o político” (SADER, 2016, *online*).

Se é assim, então a democracia moderna na verdade pressupõe uma sociedade civil fragmentada.

Pensador contemporâneo à Revolução Francesa, Hegel foi o primeiro pensador a teorizar a sociedade civil como separada do Estado político (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 31), propondo que, inobstante a sua atomização, os indivíduos podem ter as suas ações reguladas institucionalmente, por meio de estamentos (*Stände*), nos quais se enfeixam a pluralidade de particularidades em sentido mais orgânico, de acordo com os modos de trabalho e formação teórica e prática dos indivíduos.

Para Hegel, a sociedade civil burguesa se divide em três estamentos, o estamento substancial ou imediato (agricultura), o formal ou reflexivo (indústria) e o estamento universal (serviços públicos), sendo que o “primeiro estamento está, portanto, mais inclinado à submissão e o segundo mais à liberdade” (HEGEL, *apud*

RAMOS, 2001, p. 183⁷). Os terceiro estamento responde pelos interesses gerais da sociedade.

Marx, ao contrário, pensou o Estado não como a universalização dos interesses da sociedade, mas como o garante dos interesses da classe dominante, a burguesia. Para ele, esse modo de ser do Estado somente deixaria de existir a partir de uma ruptura súbita e violenta, com a tomada do poder pelo proletariado, que se tornaria então classe dominante (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 36 e 40).

Antônio Gramsci irá se deparar com uma forma de organização social mais plural e multifacetada:

[...] a sociedade civil em Gramsci é assim composta por uma rede de organizações (associações, sindicatos, partidos, movimentos sociais, organizações profissionais, atividades culturais, meios de comunicação sistema educacional, parlamento, igrejas, etc.). É uma das esferas sociais em que as classes se organizam e defendem seus interesses, em que es confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia.
(MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 43)

Como se vê, Gramsci entende que a sociedade é dirigida por um consenso conquistado pela classe dominante. Não significa que não existam interesses conflitantes, mas que a dominação não se dá somente pela força e sim, também, pela formação de um consenso, que permite ao grupo hegemônico dirigir a sociedade.

A sociedade civil, separada (para fins metodológicos) do aparato estatal, é composta por diversos grupos que se organizam na defesa de seus interesses, disputando espaço no Estado.

Assim, a participação social tem relação com a convivência e interação de indivíduos, que, juntos, democratizam os espaços comuns, revelando-se na amplitude das lutas e “maior controle do indivíduo sobre situações que lhe afetam direta e indiretamente e sobre a sociedade em que se vive” (SCOREL; MOREIRA, 2008, p. 980).

A participação política, ainda ,tem o condão de reunir pessoas para discussão e deliberação a partir de pontos de vista antagônicos, e ao mesmo tempo propicia a defesa de um interesse comum a determinada coletividade. Ainda que não reconhecida

⁷ RAMOS, César Augusto, **Liberdade subjetiva e Estado na filosofia política de Hegel**, ed. UFPR, Curitiba: 2001

pelas instituições oficiais, a capacidade de organização da instância participativa pode ser tal que obrigue as instituições a interagir, assim como a institucionalização meramente formal pode se prestar para esvaziamento da participação, negando-lhe a legitimidade de uma maneira mais sutil. A “participação social é base constitutiva da democracia e, por conseguinte, o aperfeiçoamento e a ampliação de uma estão diretamente relacionados ao desenvolvimento e à universalização da outra” (ESCOREL; MOREIRA, 2008, p. 982- 987).

Para Maria da Glória Gohn, existem quatro possibilidades de concepção da participação política: liberal, corporativa, comunitária e revolucionária.

A liberal adota um viés de controle da gestão pública, enquanto que a participação cooperativa seria derivada da concordância com a ordem social, concordância da qual seria derivado o “bem comum”. Na participação comunitária os grupos devem participar no interior dos Estados. A participação comunitária e corporativa derivam do liberalismo, na medida em que partem do pressuposto da igualdade entre os cidadãos. Por fim, as formas revolucionárias de participação têm por tônica extinguir as desigualdades sociais. Os Orçamentos Participativos estariam de acordo com a concepção revolucionária de participação (GOHN, 2003, p. 15-19).

A participação não está restrita, obviamente, às possibilidades prescritas pelo Estado – modo de participação nomeado como *participação mobilizada*. Ela também pode ser espontânea, como é o caso dos boicotes e protestos (BORBA; RIBEIRO, 2015, p. 137).

Uma crítica à participação mobilizada é que ela pode implicar na competição por recompensas do estado, ao invés da união horizontal para a luta por objetivos comuns.

Por essa razão, entende-se que participação institucionalizada pode, eventualmente, ser utilizada para a finalidade de legitimar a ação de um governo, e evitar a busca de uma verdadeira mudança. Nesse caso, a prática participativa poderá ter um efeito alienante. As possibilidades de aprendizado da participação política são alvo de estudo no próximo tópico deste capítulo.

1.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUA DIMENSÃO PEDAGÓGICA

“Tente de novo. Erre de novo. Erre melhor”

(Samuel Beckett)

Para se falar de aprendizado com a prática pedagógica, é importante que se diga: qual é o conteúdo desse aprendizado? O que se espera que a sociedade civil aprenda com a prática da democracia?

Para começar a traçar um significado para a concepção de emancipação pretendida por este estudo, é preciso demarcar que se está partindo do pressuposto que é possível para o ser humano racionalmente decidir por si próprio o que é melhor para si, abrindo mão de direcionamento dos “mais sábios”.

Parte-se, portanto, do ideal iluminista⁸ da possibilidade de uso da razão para a auto-determinação dos indivíduos. A esse respeito, Kant, no ensaio “Uma resposta à questão: o que é o iluminismo?”, propõe que a humanidade está presa a uma “menoridade” de pensamento, consistente no fato de que as pessoas não fazem uso de sua racionalidade senão por meio da direção de outro indivíduo, realidade que poderia ser modificada pelos próprios indivíduos, mediante o “uso público da razão”, descrito como “aquele que qualquer homem, enquanto sábio, faz dela diante do grande público do mundo letrado” (KANT, 1784, *online*).

Emancipação é mesmo uma palavra “intrínseca à modernidade” e que representa os valores modernos, já que é um elemento que permeou os movimentos Humanista e Iluminista, declaradamente contrários a governos autoritários e ao dogmatismo religioso e que forneceram justificativa ideológica para as Revoluções Industrial e Francesa (LUIZ, 2011, p. 30).

⁸ O marco teórico que norteia este trabalho não pode deixar de ter uma perspectiva eurocêntrica, até mesmo pelo desconhecimento da autora sobre a existência de estudos mais aprofundados sobre a filosofia de outras culturas. No entanto, é possível especular que a busca da verdade por meio da razão humana não é inovação do Iluminismo. Por exemplo, os escritos budistas enfatizam não “abrir mão da própria autoridade”, como se lê nas palavras do próprio Buda: “Não acredite em mim porque você me vê como seu mestre. Não acredite em mim porque os outros acreditam. E não acredite em nada pelo fato de o ter lido num livro. Não deposite sua fé em relatos, na tradição, em boatos, nem na autoridade de líderes religiosos ou textos. Não confie na simples lógica, nem na inferência, nem nas aparências, nem na especulação” (HAGEN, 2002, p. 17)

Contudo, é fato que a grande propagação dos ideais iluministas não garantiu a emancipação para a humanidade. As revoluções impulsionadas por tais movimentos não trouxeram a liberdade para todos.

Danuta E. Cantóia Luiz aponta que isso ocorreu porque “a liberdade não se efetiva por si só, mas através da construção de um mundo positivo, de instituições geradoras de espaço de liberdade” e as conseqüências das Revoluções Industrial e Francesa foram, ao contrário, a liberdade foi limitada “num duplo movimento: por um lado a acumulação da riqueza e por outro, a grande massa abaixo de subsistência” (LUIZ, 2011, p. 37).

Considera-se a condição material a que estão submetidos os sujeitos, descartando-se a idealização da emancipação, que é uma condição mental a qual o indivíduo pode alcançar (o que pode levar à culpabilização do indivíduo por algo que lhe é imposto socialmente, e que, sozinho, ele não é capaz de modificar). Neste sentido:

[...] para Marx a emancipação poderá ocorrer num processo de autoconscientização da classe proletária (no âmbito das relações sociais de produção através da absorção da filosofia como instrumento de conhecimento revolucionário), que poderá lutar pela instauração de uma nova sociedade, implicando na extinção do capitalismo. A emancipação da classe operária é tarefa dos próprios operários, e se dará através da emancipação do trabalho alienado. Marx distingue a emancipação política da emancipação humana, questionando os direitos burgueses, e que, através deles não se chegará a uma verdadeira emancipação humana, pois são limitados a uma classe da sociedade burguesa.

(LUIZ, 2011, p. 47)

Um ponto crítico da análise é a distinção marxiana entre a emancipação humana e emancipação política. Marx se refere à emancipação política alcançada com a Revolução Francesa, e é à luz desse fenômeno que o conceito é elaborado:

Toda a emancipação é uma restituição do mundo humano e das relações humanas ao próprio homem. A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, indivíduo independente e egoísta e, por outro, o cidadão, a pessoa moral. A emancipação humana só será plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstracto; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (forces propres) como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política.

(MARX, 2010, p. 63)

A emancipação política seria, desse modo, apenas a possibilidade de exercício individual de direitos políticos, de acordo com interesses egoístas do cidadão.

A emancipação humana, por sua vez, teria um caráter abrangente e revolucionário, quando o indivíduo se reconhece e age de acordo com as forças sociais.

O que ocorreu com a ideia de liberdade propugnada pelo iluminismo é que ela “foi cooptada por uma classe social”, de tal modo que é possível afirmar até mesmo, como o faz Danuta E. Cantóia Luiz, que “vivemos uma pseudomodernidade e um pseudoiluminismo”. A limitação do uso da razão ao saber instrumental (ou técnico científico), que serve à exploração e que se sobrepôs à razão crítica ou filosófica, é um dos instrumentos que impedem a emancipação humana (LUIZ, 2011, p. 51 e 59).

O uso limitado da racionalidade a um saber meramente instrumental tem uma outra consequência, que é a valorização exclusiva do saber obtido mediante educação formal (de preferência uma educação “apolítica” e “acrítica”). Desse modo, o ensino acaba por ser um elemento de distinção entre os que a ele tem acesso e a grande maioria, que fica um degrau abaixo e é vista como incapaz de decidir o próprio destino, já que não teve acesso ao conhecimento considerado como único relevante – o conhecimento construído e validado pela ciência moderna.

Localizando a questão no Brasil (sem olvidar que, para a modernidade, fomos o “outro”, representando o território a ser ocupado e civilizado pelo homem esclarecido), a desigualdade social e a impossibilidade de acesso ao ensino superior tornam o ambiente ainda excludente. Episódio recente ilustra a questão. Manifestando-se sobre a nomeação do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva para um ministério, Fernando Henrique Cardoso critica a medida afirmando o seguinte: “Não é só ser político não. Tem que ter conhecimento. Conhecimento é fundamental. Você não pode dirigir esse país sendo analfabeto. Não dá”. conforme o veículo que publicou a informação, o ex-presidente foi ovacionado após essa fala (AGOSTINE, 2016, *online*).

O que autoriza Fernando Henrique Cardoso, a afirmar que Luis Inácio Lula da Silva é analfabeto, quando se sabe que ele tem uma formação escolar que supera a da maioria dos brasileiros, visto que cursou o ensino técnico em nível médio?

Além disso, a naturalização dessa fala é um fato notável por ter sido proferida contra um homem que foi o presidente da República por oito anos, e deixou o cargo

com uma expressiva avaliação favorável⁹. Vê-se que, ainda que os fatos contrariem o pensamento dominante, de algum modo os discursos continuam a reproduzi-lo como verdade.

Pode-se dizer que esse, que citamos, é um caso bastante emblemático, e que exemplifica a presença de um subtexto que afirma os lugares fixos da classe trabalhadora e da elite que pensa.

Nesse contexto, a formação escolar à primeira vista parece um divisor adequado, já que estabelece um critério objetivo, até mesmo porque é fora de questão que uma pessoa tenha que ter um mínimo de conhecimento para conduzir políticas públicas.

Contudo, a exigência de uma formação técnica para opinar nos negócios específicos do Estado é uma forma de deixar grande parte da população de fora das grandes decisões.

Como a educação formal é e sempre foi um privilégio da elite econômica¹⁰, cria-se um círculo vicioso, no qual a participação é vetada porque não se tem o conhecimento técnico necessário, e não se tem tal conhecimento porque a elite, que toma as decisões políticas baseadas no seu conhecimento técnico, não investe na universalização do ensino superior¹¹.

⁹ O ex-presidente Lula deixou o governo com índices de aprovação bastante significativos. Periódicos da época dão conta que a aprovação da “figura do presidente” chegou a 81% (CAMPANERUT, 2010, *online*).

¹⁰ Nesse ponto é importante lembrar que não é recente a discussão a respeito da suposta necessidade de um conhecimento não acessível a todos para o exercício do poder político. Pode-se dizer mesmo que ela é contemporânea à própria ideia de democracia. Aristóteles chega a afirmar que os trabalhadores da polis “são condições” para a existência da cidade, e não parte dela. Platão se opunha às ideias do sofista Protágoras, para quem a virtude cívica é uma “qualidade universal sem ser inata [...] que pode ser ensinada” aos que vivem na polis, “em casa, na escola, por admoestação, por meio dos costumes e de leis da cidade, sua *nomoi*”, podendo ser comparada à língua mãe, que “é a um só tempo aprendida e universal” (WOOD, 2011, p. 165-167).

¹¹ Ellen M. Wood estabelece uma relação entre a democracia representativa (na qual as decisões mais importantes são tomadas por “técnicos” e não pelo povo ignorante) e o advento do capitalismo. Ela cita Max Weber, para quem a democracia ateniense não era propícia ao capitalismo porque “sujeitava a acumulação burguesa de riquezas a grande instabilidade”, para propor que: “O povo de Atenas (e mesmo de Roma), livre das restrições impostas pelo mercado de trabalho moderno, “irresponsavelmente” aplicava às questões de propriedade princípios “arbitrários” e “irracionais” de justiça “substantiva e não “formal”. (WOOD, 2011, p. 150)

Essa é uma questão que pode ser superada. Isso porque é perfeitamente possível obter o conhecimento necessário para a atuação no espaço público por outras formas que não sejam a educação formal, uma vez que a formação política, no sentido de conhecimento e reconhecimento do lugar que se ocupa no modo de produção e no sistema político, não se dá somente por essa via.

Para Maria da Glória Gohn, a educação não formal é um processo de aprendizado com caráter coletivo, que “é vivida como práxis de um grupo” e tem por base o agir comunicativo dos indivíduos, o qual é permeado por “convicções práticas, muitas delas advindas da moral, elaboradas a partir das experiências anteriores, segundo as tradições culturais e as condições histórico-sociais de determinado tempo e lugar” (GOHN, 2008, p. 104).

Conforme a autora, a educação não formal pode ser categorizada da forma seguinte:

A educação não formal designa um processo com quatro campos ou dimensões, que correspondem às suas áreas de abrangência. O primeiro envolve a aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos, isto é, o processo que gera a conscientização dos indivíduos para a compreensão de seus interesses e do meio social e da natureza que o cerca, por meio da participação em atividades grupais. O segundo, a capacitação dos indivíduos para o trabalho, por meio da aprendizagem de habilidades e/ou desenvolvimento de potencialidades. O terceiro, a aprendizagem e exercício de práticas que capacitam os indivíduos a se organizarem com objetivos comunitários, voltadas para a solução de problemas coletivos cotidianos. [...] O quarto, não menos importante, é a aprendizagem dos conteúdos da escolarização formal, escolar, em espaços sociais diferenciados. [...] Os espaços onde se desenvolvem ou se exercitam as atividades de educação não-formal são múltiplos, a saber: no bairro-associação, nas organizações que estruturam e coordenam os movimentos sociais, nas igrejas, nos sindicatos e nos partidos políticos, nas Organizações Não-Governamentais, nos espaços culturais, e nas próprias escolas, nos espaços interativos dessas com a comunidade educativa, etc.
(GOHN, 2008, p. 99-101)

A transmissão do conhecimento se dá por diversas formas, restando claro que a formação política ocorre (somente) nos bancos escolares, mas também e principalmente de forma dinâmica e a partir da interação social.

Por essa razão é que supõe-se possível a superação do discurso da superioridade do saber acadêmico por meio da elaboração do saber prático, do qual emerge “a consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a

consciência política, é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática se unificam” (GRAMSCI, Antonio, *apud* CIAVATTA, 2014, p. 5¹²).

O conhecimento humano é construído, assim, em sociedade, a partir da intervenção na natureza e da elaboração dessa ação:

Ao contrário do propugnavam os metafísicos clássicos, no caso do homem, não é o agir eu decorre do ser; mas o modo do ser que decorre do agir. É a ação que delineia, circunscreve e determina a essência humana. Na prática, e por ela, as realidades acontecem e adquirem sua especificidade humana. A prática se dá, no entanto, por meio de um processo complexo integrado por múltiplos aspectos e que incorpora características que a distinguem das ações dos outros viventes e das outras esferas do ser. Por isso, ela se torna eminentemente práxis (prática mediante a qual, ao ser intervir na natureza, na sociedade e na cultura, o homem constrói-se a si mesmo). A práxis não é uma atividade puramente técnica contraposta à teoria e sim uma determinação da existência humana como elaboração da realidade. (SEVERINO, 2001, p. 45)

A vivência do trabalho, por ser “o meio natural e social da classe a que pertencem” pode ser a forma tanto de moldar a consciência pra a subordinação mas também pode ser um elemento para a emancipação e a tomada de consciência dos trabalhadores como classe, conforme o entender de Regina Pereira Lopes (LOPES, 2000, p. 18).

Nesse mesmo sentido, Ana Esther Ceceña afirma que:

Efetivamente, o processo de trabalho, em suas diversas modalidades, é o lugar de relacionamento que se converte no eixo da sobrevivência. Nessa medida, aparece como espaço articulador do conjunto social. É no mundo da produção que se delineiam os traços essenciais da concepção do mundo, porque é aí que se estabelecem os padrões gerais de relacionamento geral: a existência de classes, a concepção das forças produtivas, a concepção da natureza, o sentido da produção (como valorização), a delimitação de opções, a disciplina, os tempos, etcetera. (CECEÑA, 2005, P. 40)

Esses padrões estabelecidos no mundo do trabalho podem ser (e muitas vezes são) um instrumento de alienação do trabalhador.

É preciso desnaturalizar, fornecer os meios para que esses padrões possam ser ressignificados pelos sujeitos, para que então os processos e as relações de trabalho revelem o seu potencial de articulação do conjunto social.

¹² CIAVATTA, Maria. “Emancipação: a historicidade do conceito e a polêmica no processo real da existência humana”. **Rev. Trabalho necessário**. Ano 12, n. 18, 2014. Disponível em <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN18%20-%20artigo%20do%20dossie%20-%20Maria%20Ciavatta.pdf>. Acesso em 01-04-2016

A prática em si não é libertadora – mas a prática acompanhada da razão crítica pode ter um potencial de “[...] transcendência do senso comum pelo conhecimento crítico, que se objetiva na prática, a uma práxis superior, agora iluminada teoricamente” (LUIZ, 2011, p. 102),

A *práxis* seria, portanto, o motor capaz de abrir uma fissura no pensamento hegemônico, descortinando as diversas verdades que são ordinariamente dissimuladas no sistema de pensamento naturalizado pela hegemonia. Essa nova verdade emerge a partir da

[...] capacidade para generalizar uma visão de mundo, capacidade que se nutre tanto da pertinência argumentativa do discurso e de sua similitude com as expressões visíveis da realidade (ou de sua capacidade para visualizar as expressões ocultas), como das manifestações de força que provêm das condições objetivas nas quais tem lugar as relações sociais”, apareçam estas sob formas explícitas ou somente sob formas disciplinares ou indicativas. [...] A hegemonia, nestes termos, não pode ser circunscrita ao poder econômico ou militar, ainda que estes sejam parte dos argumentos de construção do *discurso de verdade*. O poderio militar e a organização econômica, para serem eficazes, devem convencer de sua infalibilidade e de sua imanência, mas também devem estar integrados numa visão capaz de oferecer uma explicação coerente em todos os campos, inclusive na vida cotidiana. Na capacidade para universalizar a própria concepção do mundo, que obscureça a perspectiva de um mundo pensado sobre outras bases (apresentando-o, no melhor dos casos, como desejável, mas impossível), encontra-se o suporte da dominação. (CECEÑA, 2005, P. 37)

Nesse sentido, a participação política, quando integrada na visão da infalibilidade do pensamento hegemônico, e, portanto, transformada em mero ritual legitimador do exercício do poder, também pode ser uma prática que reforce o senso comum.

A participação política, quando se constitui em mera formalidade, em uma escolha limitada pelas demandas de um sistema inelutavelmente pautado na desigualdade social, encarada como única realidade possível, pode gerar um aprendizado que Paulo Freire denomina “bancário”, que se presta a “anular o poder criador”, e também a estimular a “ingenuidade e não sua criticidade” (FREIRE, 1987, p.36).

Ainda sobre uma prática pedagógica bancária em comparação com uma prática pedagógica crítica, Paulo Freire esclarece que:

[...] enquanto a prática bancária, como enfatizamos, implica numa espécie de anestesia, inibindo o poder criador dos educandos, a educação problematizadora, de caráter autenticamente reflexivo, implica num constante

ato de desvelamento da realidade. A primeira pretende manter a *imersão*; a segunda, pelo contrário, busca a *emersão* das consciências, de que resulte sua *inserção crítica* na realidade.
(FREIRE, 1987, p. 40)

Na prática libertadora, o fatalismo cede lugar a uma percepção da realidade não mais como inexorável, mas com a capacidade de compreendê-la, de tal forma que “aprofundando a tomada de consciência da situação, as pessoas se “apropriam” dela como realidade histórica, por isto mesmo, capaz de ser trans-formada por eles” (FREIRE, 1987, p. 43). Assim:

[...] Somente mediante o conhecimento da totalidade histórica dos processos que almejam a emancipação podemos avaliar as possibilidades de sua efetivação, o potencial dos sujeitos envolvidos, as relações de força para a construção de uma nova hegemonia. Nos termos de Marx, guardadas as referências a cada momento histórico, a “emancipação política é, simultaneamente, a *dissolução* da velha sociedade em que repousa o Estado alienado e a dissolução do poder senhorial” (Marx, 1991, p. 47, grifo no original).
(CIAVATTA, 2014, p. 20)

A emancipação política não ocorre no vácuo ou mediante apenas um aprendizado teórico.

É um processo movido por uma base teórica que sustenta a prática. É uma prática que não pode existir de forma individual, mas só faz sentido coletivamente:

Se, na teoria antidialógica da ação, se impõe aos dominadores, necessariamente, a divisão dos oprimidos com que, mais facilmente, se mantém a opressão, na teoria dialógica, pelo contrário, a liderança se obriga ao esforço incansável da união dos oprimidos entre si, e deles com ela, para a libertação. O problema central que se tem nesta, como em qualquer das categorias da ação dialógica, é que nenhuma delas se dá fora da práxis.
Se, para a elite dominadora, lhe é fácil, ou pelo menos, não tão difícil, a práxis opressora, já, não é o mesmo o que se verifica com a liderança revolucionária, ao tentar a práxis libertadora.
Enquanto a primeira conta com os instrumentos do poder, a segunda se encontra sob a força deste poder. A primeira se organiza a si mesma livremente e, mesmo Quando tenha as suas divisões acidentais e momentâneas, se unifica rapidamente em face, de qualquer ameaça a seus interesses fundamentais. A segunda, que não existe sem as massas populares, na medida em que é contradição antagônica da primeira, tem, nesta mesma condição, o primeiro óbice à sua própria organização.
(FREIRE, 1987, P 99)

Por isso é que a limitação do exercício da participação a uma pratica individual (o voto, ou à mera “participação presença”, que não permite a contribuição efetiva da

coletividade para a tomada de decisão) implica numa prática individualista e, portanto, alienante.

E, se a realidade concreta condiciona a consciência, conforme propõe Paulo Freire, então uma prática alienada irá determinar uma consciência subjugada pela ideologia de uma elite:

[...] quando – às grandes maiorias – se proíbe o direito de participarem como sujeitos da história, [então] elas se encontram dominadas e alienadas. O intento de ultrapassagem do estado de objetos para o de sujeitos – objetivo da verdadeira revolução – não pode prescindir nem da ação das massas, incidente na realidade a ser transformada, nem de sua reflexão.
(FREIRE, 1987, p. 74)

A participação efetiva, ao contrário, pode ter o condão de preparar o cidadão para a contribuição na tomada das melhores decisões para a comunidade, conforme sugere Carole Pateman:

Uma vez estabelecido o sistema participativo (e este é um ponto da maior importância), ele se torna auto-sustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo.
(PATEMAN, 1992, p. 39)

Ação não mecânica, mediada pelo conhecimento teórico, a *práxis* aparece, clara e simples, na fala de uma mulher do povo, citada na introdução da obra de Paulo Freire: “Gosto de discutir sobre isto porque vivo assim. Enquanto vivo, porém, não vejo. Agora sim, observo como vivo” (FIORI, 1987, p. 7).

Se a *práxis* leva à libertação da consciência, então somente será possível a emancipação política a partir de uma ação deliberada de busca de interferência nos rumos político-históricos, prática essa fundada numa base teórica que aclare o sentido da própria vivência.

Considerando a participação política como possível campo da *práxis*, o Capítulo II trata da formação histórica da democracia no Brasil, da delimitação dos contornos da cultura política nacional e também as formas de participação previstas no sistema político com ênfase nos conselhos de políticas públicas, no intuito de complementar a fundamentação teórica deste trabalho.

CAPÍTULO 2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Neste capítulo se buscará traçar o contexto em que se desenvolve a participação política no país, iniciando-se, para tanto, com uma breve contextualização histórica da formação política nacional, seguida de algumas linhas sobre a cultura e os valores políticos atuais.

Também serão abordadas as formas de participação política na atualidade, completando, assim, os moldes do cenário em que se desenvolvem as práticas democráticas no Brasil.

2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

O estudo da participação política no Brasil não pode ignorar a marca excludente deixada pelo passado escravocrata e patrimonialista na sociedade brasileira.

O patrimonialismo se apresenta quando o uso do poder político ocorre da mesma forma que o poder doméstico, de modo que as relações não são dadas a partir do direito, mas, pelo contrário, “as considerações pessoais [...] regulam as relações entre o soberano e os seus súditos” e os cargos públicos não são destinados aos mais competentes, mas aos favoritos do soberano, os que detêm a sua confiança (OLIVEIRA, 2003, p. 84-85).

Essa característica pode ser apontada desde o surgimento do Estado brasileiro, destacando-se que, conforme José Murilo de Carvalho, o Brasil se tornou independente sem cidadãos e sem pátria, já que latifúndio e escravidão “não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos”, mesmo aos proprietários faltava o sentido de cidadania (2001, p. 19-21).

O povo não teve grande participação na independência, mas participou ativamente da instauração da República, quando, em 1831, forçou o imperador a renunciar mediante grandes manifestações populares no Rio de Janeiro (CARVALHO 2001, p. 27-28).

De todo modo, com a manutenção da escravidão, não teriam se efetivado direitos civis, mas apenas políticos, estabelecendo-se o direito de voto, de maneira bastante avançada para a época, para grande parte da população em relação aos

países europeus (permitia-se inclusive o voto dos analfabetos); contudo, o voto era frequentemente uma moeda de troca, e os eleitores tinham a oportunidade de receber, durante as eleições, uma nova roupa, chapéu, sapatos ou mesmo uma boa refeição, o que acabou por tornar as eleições cada vez mais caras e ocasionou, em 1881, a limitação do direito ao voto aos alfabetizados e com renda acima de dois mil réis, além de tornar o voto facultativo. Como apenas 20% (vinte por cento) da população masculina era alfabetizada, com as novas regras 80% (oitenta por cento) da população foi excluída do direito ao voto, mas isso não gerou resistências, e manifestações para ampliar o direito ao voto só ocorreram muito mais tarde – nos anos 1930 (CARVALHO, 2001, p. 35-36 e 39).

Ainda assim, entende José Murilo de Carvalho que , levando em conta formas de participação menos formalizadas, pode-se verificar que o povo encontrava formas de influenciar decisões políticas, como em 1822 e em 1831, quando, respectivamente, a população foi às ruas contra as tropas portuguesas e obrigou o imperador D. Pedro I a renunciar. As revoltas no campo, comandadas por índios, camponeses e escravos, muitas das quais tinham tendências separatistas, foram, para Carvalho, os movimentos mais relevantes; cita o autor a Revolta dos Cabanos (1832) em Pernambuco, a Balaiada (1838), a Cabanagem (1835)” (CARVALHO, 2001, p.67).

Embora a religiosidade estivesse presente como motor principal dos movimentos, havia também o envolvimento da questão da propriedade da terra: “A questão social estava presente, assim como a política” (CARVALHO, 2001, p.72).

O início da República também foi marcado por movimentos reivindicatórios de melhorias na qualidade dos serviços públicos, iniciados com protestos no aumento das passagens no Rio de Janeiro, em 1880:

Em todas essas revoltas populares que se deram a partir do início do Segundo Reinado verifica-se que, apesar de não participar da política oficial, de não votar, ou de não Ter consciência clara do sentido do voto, a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado. O Estado era aceito por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desprestigiar seus valores, sobretudo religiosos. Tais pessoas não podiam ser consideradas politicamente apáticas. [...] Eram, é verdade, movimentos reativos e não propositivos. Reagia-se a medidas racionalizadoras ou secularizadoras do governo. Mas havia nesses rebeldes um esboço de cidadão, mesmo que em negativo (CARVALHO, 2001, p. 75).

De todo modo, até 1930 não se pode falar em sociedade organizada politicamente no Brasil, vez que não havia lugar para tal no sistema de governo do Império e da República de então. A sociedade apenas assistia, sem participar dos grandes acontecimentos políticos, “não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido” (CARVALHO, 2001, p. 83).

A organização dos trabalhadores desenvolveu-se em face das precárias condições de trabalho nas fábricas (análogas às existentes na época cerca de cem anos antes), e, em fins do século XIX e até 1920 foi marcada por três correntes principais: o anarcosindicalismo, que pregava a via da revolução; os reformistas e os sindicatos amarelos. Como era de se esperar, os anarcosindicalistas eram criminalizados pelo governo e os sindicatos amarelos eram cooptados. O processo de cooptação de uns sindicatos e de repressão de outros se aprofundou a partir de 1930, com maior controle legal do governo sobre os sindicatos e a consolidação de uma legislação trabalhista no país (DURIGUETTO; MONTANO, 2010, p. 235-237).

Um novo impulso de ampliação dos direitos políticos se deu após a Revolução de 1930, com a instituição do voto secreto e o voto das mulheres (CARVALHO, 2001, p. 101).

Novo retrocesso se verifica em 1937, com o golpe que manteve a ditadura até o ano de 1945; proibiram-se as manifestações populares e a imprensa mantida sob censura. Além disso, a legislação era produzida mediante decreto do Poder Executivo. Nesse mesmo período, de participação popular nula e de falta de garantia de direitos civis, o país vivenciou a criação de vasta legislação social. Essa origem dos direitos sociais teria comprometido o surgimento de uma cidadania ativa no país (CARVALHO, 2001, p. 109-110).

A Constituição de 1946 foi o marco que instituiu a primeira experiência democrática do país, garantidora de direitos civis e políticos. Nesse período, Safira B. Ammann registra que proliferaram no Brasil Centros Sociais, os quais eram coordenados pela Igreja Católica e postulavam:

- a) desenvolver um programa amplo, baseado nas necessidades da comunidade; assegurar a participação da totalidade ou de uma maioria importante de seus membros da comunidade, sem distinção de raça, religião e filiação política; c) constituir-se numa organização democrática, obedecendo ao propósito de fomentar a solidariedade comunal, dispondo, para tal fim, de um

local onde se possam reunir, em pé de igualdade, os residentes de um mesmo setor, para participar de atividades sociais, recreativas e educativas.
(AMMANN, 1982, p. 51)

Esses Centros Sociais foram institucionalizados pelo governo, *em decorrência de movimento provocado pelo sistema capitalista e na modernização do meio rural*, para garantir *a ordem social e preservar o “mundo livre” dos regimes e ideologias consagradas como não democráticas* no período da “guerra fria”, quando os Estados Unidos envidam esforços para evitar o avanço do bloco socialista no mundo (AMMANN, 1982, p. 29).

A ideologia de comunidade, definida pela Organização das Nações Unidas como *“o processo através do qual o próprio povo participa do planejamento e da realização de programas que se destinam a elevar o padrão de suas vidas”* (AMMANN, 1982, p. 26) foi uma forma de conter as agitações sociais que se desenhavam à época:

A década de 50 nos mostra um Nordeste com graves tensões sociais e políticas que passam a assustar as classes possuidoras e a sociedade política brasileira. A emergência e a proliferação das Ligas Camponesas como veículo de mobilização e ação política da classe trabalhadora rural [...] são encaradas como uma ameaça para os grupos no poder em escala nacional e internacional, que temem a irupção de uma nova Cuba na América Latina. Já em 1959 a cadeia ABC da televisão norte-americana – sob o manto de aparente simpatia pela causa trabalhadora – divulga documentário que na verdade representa um alerta contra as ligas camponesas.
(AMMANN, 1982, p. 143)

A participação popular é vista como uma forma de união de uma coletividade para solucionar problemas locais, com recursos próprios e alguma assistência (especialmente técnica) do Estado. Desconsideram-se as relações assimétricas e os conflitos que porventura possam existir, para se postular a harmonia das relações sociais. Buscava-se solução para o “atraso cultural” das populações rurais, deslocando-se os problemas para o âmbito individual: a falta de desenvolvimento seria causada pela mentalidade atrasada do povo, seu analfabetismo e suas doenças (AMMANN, 1982, P. 55-56).

Já nos anos sessenta, com a emergência de governos mais progressistas, verifica-se um processo de conscientização política e de formação de consciência nacional, que adquire, a partir de 1962, uma linha reivindicatória, e mudanças

estruturais com participação popular se tornam um postulado incorporado ao discurso e às práticas do Desenvolvimento de Comunidade (AMMANN, 1989, p.57 e 67).

Os movimentos operários continuam se organizando e ganhando força; com o fim do Estado Novo e a criação de entes nacionais, como a Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil; em 1960 é criada organização de trabalhadores rurais e em 1963 ocorre a greve dos 700 mil operários em São Paulo, uma das maiores greves de toda a história. Com a ditadura, o movimento sindical é arrefecido, mas continua ativo, com operações tartaruga e pequenas mobilizações; somente em 1970 tornarão às lutas massivas por direitos (DURIGUETTO; MONTANO, 2010, p. 240).

A partir do golpe de 1964 a ideologia de comunidade foi novamente capturada para atender aos interesses do governo, mediante a utilização da força de trabalho gratuita:

O modo mais específico de exploração da força de trabalho pelo Desenvolvimento de Comunidade se dá, entretanto, sem nexos muito evidente com o processo produtivo. De um lado, ele oferece, de forma atomizada, pequenos serviços de saúde, educação, lazer etc. minimizando aparentemente o custo de reprodução da força de trabalho e facilitando a apropriação do excedente gerado pelo trabalhador, no momento do processo produtivo. [...] De outra parte o Desenvolvimento de Comunidade mobiliza força de trabalho em seus raros momentos de folga, para lhes arrancar sobre-trabalho gratuito na construção de obras que vêm a camuflar os déficits deixados pelo Estado nos espaços físicos de concentração das classes subalternas, sobretudo operárias.
(AMMANN, 1982, p. 165)

Resta patente a intenção do governo em, agindo de acordo com as diretrizes norte americanas, estabelecer um modelo de “participação” aclassista e apolítico, ou seja, procurando apagar os conflitos de classe que geraram as lutas dos movimentos sociais por novos direitos, anulando a capacidade de mobilização dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, de tal modo que as demandas de tais segmentos não apresentassem mais nenhuma ameaça ao poder estabelecido.

Ao mesmo tempo, esse modelo de participação tinha por objetivo direcionar as energias da população para a consecução do novo projeto de desenvolvimento .

Por outro lado, novamente (assim como em 1937) a perda de direitos políticos vem acompanhada de concessão de direitos sociais, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, em 1966, e do Fundo de Assistência Rural, em 1971: “os eternos párias do sistema, os trabalhadores rurais, tinham afinal, direito a

aposentadoria e pensão, além de assistência médica”, fato que contribuiu para o apoio da população agrária à ditadura (CARVALHO 2001, p.171).

Safira B. Ammann conclui seu estudo do desenvolvimento da ideologia de comunidade no Brasil nos anos 70, e o faz de uma forma um tanto pessimista, afirmando que, então, “o Desenvolvimento de Comunidade contribui para a exploração da força de trabalho”, mas que seria possível aos intelectuais, ainda, “desenvolver uma reflexão e ações críticas junto às categorias e frações de classes dominadas com vista à conquista de sua hegemonia no interior do bloco histórico” (AMMANN, 1982, p. 164-166). Para Ana Cláudia Chaves Teixeira, contudo, essa mesma época, os anos 70 representam justamente a época em que se definiram “os termos centrais do que mais tarde seria a democracia participativa no Brasil” (TEIXEIRA, 2013, p. 22).

Nos movimentos surgidos durante os anos oitenta, era possível perceber algumas tendências divergentes: os sindicalistas autênticos, da unidade sindical e reformistas.

Os sindicalistas autênticos pressupunham o antagonismo de classe, rejeitando a ideia de parceria entre a burguesia e a classe trabalhadora – das organizações com essa tendência surgiu a Central Única dos Trabalhadores – CUT. Os reformistas demandavam mudanças pontuais na legislação e acreditavam na possibilidade de conciliação dos interesses entre as classes – desse movimento nasceu a Central Geral de Trabalhadores –CGT. Em 1977 e 1978 foram deflagradas grandes greves pelos metalúrgicos de São Bernardo, as quais foram violentamente reprimidas. Nos anos 1980 os segmentos urbanos e rurais organizados protagonizaram movimentos grevistas com adesão de vinte milhões de trabalhadores; o Partido dos Trabalhadores é criado nessa década. O avanço do sindicalismo, contudo, é refreado pelo neoliberalismo nos anos 1990. Surge a Força Sindical, alinhada ao projeto neoliberal, e a CUT assume uma posição de negociação com o capital (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 241-245).

Segundo Teixeira, na época havia grandes dissensos sobre a espécie de democracia que se queria para o país. No que diz respeito à formação do ideário de democracia participativa no Brasil, registra-se a igreja católica atuava em quase todos os movimentos sociais, e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) ocuparam um

importante papel na formação das classes populares, tomando por base sobretudo a relação entre participação e educação proposta por Paulo Freire:

Para Freire, “a presença dos oprimidos na busca de sua libertação mais do que pseudo-participação, é o que deve ser: engajamento” (p. 32). Esta é ideia síntese do ideário participativo em torno dos grupos de igreja, e vivenciados dentro das CEBs, de alfabetização de adultos e da educação popular: uma ideia de mudança subjetiva, que partiria das vivências desses sujeitos para transformá-los em seres engajados, envolvidos, e não dirigidos ou manipulados. Haveria segundo Freire (FREIRE, NOGUEIRA, 2011), uma estreita relação entre educação e transformação da sociedade. Haveria um tipo de educação que não apenas transformaria as pessoas, mas que “refletisse com as pessoas a transformação do país inteiro”. Para Freire, a educação popular seria o “esforço de mobilização, organização e capacitação das classes populares”, que alteraria as relações de poder. (TEIXEIRA, 2013, p. 30)

Para CARVALHO (2001, p. 180), do mesmo modo, a época foi marcada pelo fortalecimento de organizações sociais, especialmente sindicatos rurais, que, ausentes até 1963, passaram a ser constituídos como instituições de assistência, as quais, em 1979, já eram em número igual aos dos sindicatos urbanos.

Ainda que a abertura do regime tenha se dado aos poucos, por iniciativa dos próprios militares e tendo em vista a desaceleração do crescimento econômico, para CARVALHO as organizações sociais souberam aproveitar as oportunidades de se posicionar em oposição à ditadura, e a restituição da democracia, de todo modo, “teve muito mais participação popular do que a queda do Estado Novo, quando o povo estava, de fato, ao lado de Vargas” (2001, p. 192).

Uma experiência relevante foram os conselhos populares gestados nos anos 70, mediante as comissões de saúde instituídas a partir da organização de pastorais de saúde, sanitaristas, estudantes, militantes de esquerda (TEIXEIRA, 2013, P. 49), e surgidos no início dos anos 80 como forma de articulação entre a sociedade e o Poder Executivo, sem interferência do Poder Legislativo – interferência “por dentro” dos meandros do Poder:

Durante os anos 1980, o debate sobre conselhos populares e a experimentação de algumas cidades, farão com que o debate amadureça e surjam posições mais críticas. A Prefeita Luiza Erundina, em 1990, no seu segundo ano de mandato à frente da prefeitura de São Paulo dizia:
Os Conselhos Populares não são uma questão metodológica, mas uma questão política de fundo. Não acho que seja tarefa do Estado, da Prefeitura, tomar a iniciativa de criá-los. Conselhos Populares não podem ser órgãos institucionais de representação e participação. Isso não é Conselho Popular (ERUNDINA, 1990)

Por outro lado, ela apontava a tendência que se confirmaria no período seguinte, dos conselhos setoriais por políticas públicas. Nessa mesma entrevista, ao ser perguntada sobre a participação institucional, respondeu: “Existem conselhos setoriais nas áreas de Educação, Transporte, Saúde e Habitação, que acumularam a experiência dos movimentos e adquiriram caráter institucional. No setor de Saúde, por exemplo, há instâncias de representação dentro dos próprios equipamentos - hospitais, postos de saúde etc” (ERUNDINA, 1990). (TEIXEIRA, 2013, p. 41)

Foram muito importantes os debates e disputas em torno da constituição do Sistema Único de Saúde para a construção da ideologia de participação no país, numa época em que “Atores orgânicos da área de saúde, pertencentes ou não a governos (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, dentre outros) foram tecendo em comum a ideia do “direito à saúde” os quais “misturavam de forma ‘ecclética’ elementos dos ideários participativos da época”, de modo que os anos setenta deixaram como legado a projeção no imaginário social de “participação como emancipação” (TEIXEIRA, 2013, p. 46 e 51) .

Já nos período de 1991 a 2002 o ideário de participação passa a ser testado no país. Contudo, essas experiências coincidem com a implantação do neoliberalismo, o que faz com que, embora num contexto de aumento de instâncias participativas, especialmente em nível municipal, “predominasse a ausência de alternativas à transformação social”, prevalecendo a democracia participativa apenas como prática de controle de gestão da Administração (TEIXEIRA, 2013, p. 60-61).

Os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo foram experiências implementadas à época, em nível local, basicamente por governos municipais do Partido dos Trabalhadores. Por essa razão, é importante ressaltar que a ideologia de participação popular se alterou, com o tempo e experiências, dentro do PT: “[...] teriam surgido duas ideias importantes: cogestão e partilha do poder (em contraposição à ideia de “delegação absoluta do poder à comunidade”, que estava presente em parte das expectativas em torno dos conselhos populares (TEIXEIRA, 2013, p. 60-61 e p. 74)

Permanece, nesse período, insolúvel a questão da forma de participação: se deliberativa ou consultiva.

A ascensão do PT ao poder em nível federal gera expectativas em relação ao aumento/ modificação da participação no país, expectativas que de algum modo acabam por ser parcialmente satisfeitas, visto que, dos conselhos de políticas públicas existentes, 41% (quarenta e um por cento) foram criados no governo Lula e, das conferências, 70% foram criadas nesse mesmo período (TEIXEIRA, 2013, p.107).

Não foram implementadas novas formas de institucionalização da participação em nível federal, mas ocorreu ampliação dos canais já existentes. Essa “escuta”, contudo, privilegiou os setores empresariais (TEIXEIRA, 2013, p. 116). Outra questão importante é que não mais se utiliza, por parte do governo, os termos “partilha do poder”, “cogestão”, e “poder popular”, os quais estiveram presentes nas experiências das décadas de 80 e 90, mas “os termos predominantes se tornaram em ‘diálogo’, ‘escuta’ e ‘formulação junto’.” (TEIXEIRA, 2013, p. 116-117).

Subsistem, além disso, as audiências públicas, que não se mostram instrumento efetivo, mas apenas ritual utilizado para a aprovação das intervenções no meio ambiente (TEIXEIRA, 2013, p. 129).

Apesar de todas as experiências de participação popular direta nas decisões do governo, o voto prevalece como a forma de participação política mais conhecida e utilizada, sendo vista, muitas vezes, como a única forma legítima de participação.

[...] a prática política posterior à redemocratização tem revelado a força das grandes corporações de banqueiros, comerciantes, industriais, das centrais operárias, dos empregados públicos, todos lutando pela preservação de privilégios ou em busca de novos favores. [...] A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo
(CARVALHO, 2001, p.223).

Essa contextualização histórica e a construção de um novo modelo de democracia durante o período da ditadura até o final dos anos 1980, e que foi implementado num contexto econômico neoliberal é importante para entender o cenário político atual.

Na obras “As Ruas e a Democracia”, Marco Aurélio Nogueira trata das manifestações de junho de 2013, afirmando que elas tiveram por mote as deficiências dos serviços públicos e uma crise de representação e legitimidade “que vinha de longe

e permanecera relativamente adormecida até então”, remontando à eleição de Collor, que foi escolhido por gerações que ainda tinham muito presente as memórias da ditadura e dos eventos históricos das décadas que a antecederam. Eventos esses que foram marcados por movimentos populares muitas vezes reprimidos com brutalidade (NOGUEIRA, 2013, p. 32).

Avalia Nogueira que, após o impeachment de Collor, a política se tornou mais pragmática e corporativa, com alianças fisiológicas e refratária às pressões da sociedade, o que resulta na condução da economia sujeita a vulnerabilidade externa e que favorece a concentração de riquezas. As medidas de distribuição de renda implementadas nas duas gestões de Lula, sem as quais não haveria ânimo para os protestos, não impedem o autor de avaliar a não modificação essencial de um modelo econômico de aliança com os grupos dominantes (NOGUEIRA, 2013, p. 33-34).

Ao invés de modificar as bases econômicas, o governo do Partido dos Trabalhadores promoveu o que Gramsci chama de “revolução passiva” (NOGUEIRA, 2013, p. 41), ou seja, promoveu reformas que em alguma medida atenuaram desigualdades sem rever as estruturas.

Considerando que a formação histórica é a base a partir da qual se estruturam os valores que compõem a cultura política, entende-se que após traçado esse breve panorama se torna possível adensar o estudo para tratar especificamente da cultura política nacional, objeto do próximo item deste capítulo.

2.2. CONTORNOS DA CULTURA POLÍTICA NACIONAL

Nessa breve contextualização histórica se procurou ressaltar os movimentos da sociedade civil organizada e mesmo as convulsões populares, por ter em vista que esses movimentos, ainda que não tenham tido o condão de modificar a estrutura patrimonialista do Estado brasileiro, demonstram a não conformação da sociedade com o arbítrio e a desigualdade.

Quando se fala em patrimonialismo ou em valores patrimonialistas, não quer dizer que exista exatamente uma consonância com esses valores.

Ao contrário, como se demonstra na história de tímidos avanços seguidos de uma reação conservadora que às vezes parece mesmo desproporcional, o que se vê é a contínua necessidade de conter o impulso natural de busca por igualdade e justiça. Por essa razão é que a mudança social no Brasil, se ocorre, é muito lentamente:

[...] tem a clara percepção de “uma sociedade que se remodelava sem abalos profundos, quase em silêncio e lentamente”. [...] Daí decorre o fato de que a compreensão dialética do processo de formação da sociedade brasileira contemporânea revela que esse movimento foi sempre marcado por uma recorrente “instituição de permanências”, traduzindo-se na eternização de elementos de atraso e de traços nunca inteiramente superados [...]
(REGO, 2000, p. 224)

Essa lentidão, essa eternização do atraso e das instituições viciadas pelo abuso de poder podem ser tanto relacionadas à brutalidade das elites e ao fato de o capitalismo nacional ser subordinado aos interesses internacionais como pode ser considerada como legado de uma cultura pacifista, de ojeriza ao conflito ou mesmo de uma certa acomodação e preguiça que seriam típicas dos brasileiros.

Mas a narrativa a respeito dos valores culturais nacionais pode ser um instrumento utilizado em prol desse esforço de manutenção do *status quo*, de modo que é preciso ponderar objetivamente os elementos que levam a essa análise.

Essa tarefa não é fácil, já que para falar de valores culturais é preciso procurar um ponto comum para subjetividades, se consideramos que a cultura é, segundo afirma Maria da Glória Gohn, “o código de símbolos compartilhados pelos membros de um grupo onde essa cultura se manifesta” (GOHN, 2008, P. 29).

Tendo em conta as dificuldades inerentes ao trato do tema, procura-se traçar alguns contornos sobre a cultura política nacional, trazendo, inicialmente, uma noção do que seja cultura política:

[...] a cultura política não é uma determinação passiva que explique os comportamentos humanos, mas uma força ativa moldada pelos direitos humanos, pelo desejo de busca de soluções. [...] a apreensão do processo educativo está associada ao desenvolvimento da cultura política. Juntas, educação e cultura política têm a finalidade de ser instrumento e meio para compreender a realidade e transformá-la.
(GOHN, 2008, p. 55)

É recorrente a afirmação de que o brasileiro é pacífico, cordial, caloroso, e também bastante comum a ideia de que o Brasil é um país rico, de imensas potencialidades, as quais fatalmente se mostrarão ao mundo um dia, do mesmo modo

que se reconhece que a cidadania no país é um conceito ainda não completamente incorporado e muito menos concretizado:

No Brasil, a construção da cidadania ocorre de forma inversa à que se dá nos países do chamado Primeiro Mundo. Aqui não basta a promulgação de leis porque elas são insuficientes. [...] A mudança gradual e lenta da cultura política é fator e resultado do exercício da cidadania, sob a forma ativa, aquela que opera via a participação dos cidadãos, de forma que interfere, interage e influencia na construção dos processos democráticos em curso nas arenas públicas, segundo princípios da equidade e da justiça, tendo como parâmetros o reconhecimento e a vontade expressa de universalização de direitos (GOHN, 2008, p. 89-90)

Na obra *O mito fundador e sociedade autoritária* Marilena Chauí parte da narrativa construída a respeito da fundação da sociedade brasileira pra explicitar a construção desses valores culturais, demonstrando a força simbólica presente no mito fundador da nação, que “se refere a um momento passado imaginário”, o qual “oferece um repertório inicial de representações da realidade e, em cada momento da formação histórica, esses elementos são”, de tal modo que “a fundação aparece como emanando da sociedade (em nosso caso, da nação) e, simultaneamente, como engendrando essa própria sociedade (ou a nação) da qual ela emana” (CHAUÍ, 2001, p. 6-7).

Recorda-se que a assimilação da cultura do colonizador é facilitada no país tendo em vista as condições peculiares aqui existentes. Conforme Carlos Nelson Coutinho, não houve disputa de narrativas porque não havia alternativa a se opor ao ideal europeu:

[...] no caso brasileiro, a assimilação da cultura européia (que se estava tornando universal) não encontrou obstáculos prévios. Em outras palavras: não existia significativa cultura autóctone que pudesse aparecer como o “nacional” em oposição ao “universal”, ou o “autêntico” m contraste com o “alienígena”. Basta pensar no mundo árabe, na China e na Índia, ou mesmo no Peru e no México, para compreender imediatamente a diferença com o caso brasileiro. No Brasil, mesmo na época de subordinação formal, ou seja, mesmo quando o modo de produção interno não era capitalista, as classes fundamentais de nossa formação econômico-social colonial encontravam suas expressões ideológico-culturais na Europa. (COUTINHO, 2000, p. 45)

Mesmo o ideal de enaltecimento das riquezas naturais do Brasil que reforça a vocação agrária nacional (país celeiro do mundo), é um mito fundador oriundo do colonizador¹³, que é ressignificado de acordo com cada momento histórico:

É interessante observar que o verdeamarelismo opera com uma dualidade ambígua. De fato, o Brasil de que se fala é, simultaneamente, um dado (é um dom de Deus e da Natureza) e algo por fazer (o Brasil desenvolvido, dos anos 50; o Brasil grande, dos anos 70; o Brasil moderno, dos anos 80 e 90). Assim, na perspectiva verde-amarela, o sujeito da ação é triplo: Deus e a Natureza são os dois primeiros, e o agente do desenvolvimento, da grandeza ou da modernização é o Estado. Isto significa que o Brasil resulta da ação de três agentes exteriores à sociedade brasileira: os dois primeiros são não só exteriores, mas também anteriores a ela; o terceiro, o Estado, tenderá por isso a ser percebido com a mesma exterioridade e anterioridade que os outros dois, percepção que, aliás, não é descabida quando se leva em conta que essa imagem do Estado foi construída no período colonial e que a colônia teve sua existência legal determinada por ordenações do Estado metropolitano, exterior e anterior a ela. É surpreendente, porém, que essa imagem do Estado se tenha conservado mesmo depois de proclamada a República.
(CHAUÍ, 2001, p. 42)

Uma curiosidade é que o próprio mito de terra pacífica e abundante tenha provável origem em outra lenda:

Os escritos medievais consagraram um mito poderoso, as chamadas Ilhas Afortunadas ou Ilhas Bem-aventuradas, lugar abençoado, onde reinam primavera eterna e juventude eterna, e onde homens e animais convivem em paz. Essas ilhas, de acordo com as tradições fenícia e irlandesa, encontra-se a oeste do mundo conhecido. Os fenícios as designaram com o nome Braaz e os monges irlandeses as chamaram de Hy Brazil. Entre 1325 e 1482, os mapas incluem a oeste da Irlanda e ao sul dos Açores a Insulla de Brazil ou Isola de Brazil, essa terra afortunada e bem-aventurada que a Carta de Pero Vaz de Caminha descreveu ao comunicar a El-Rei o achamento do Brasil.
(CHAUÍ, 2001, p. 59)

A par da idealização sobre as novas terras, impõe-se a escravidão e a produção voltada para atender a demandas externas. Essas condições marcam a formação de uma cultura senhorial, eis que, esse mesmo mito, no que diz respeito aos governantes, “opera na produção da visão de seu direito natural ao poder e na legitimação desse pretensão direito natural por meio das redes de favor e clientela, do ufanismo nacionalista, da ideologia desenvolvimentista e da ideologia da

¹³ “[...] Brasil (como também América) é uma criação dos conquistadores europeus. O Brasil foi instituído como colônia de Portugal e inventado como “terra abençoada por Deus”, à qual, se dermos crédito a Pero Vaz de Caminha, “Nosso Senhor não nos trouxe sem causa”, palavras que ecoarão nas de Afonso Celso, quando quatro séculos depois escrever: “Se Deus aquinhoou o Brasil de modo especialmente magnânimo, é porque lhe reserva alevantados destinos”. É essa construção que estamos designando como mito fundador”. (CHAUÍ, 2001, p. 58)

modernização”, considerando que essa visão expressa na verdade a ideia do governo “pela graça de Deus”. Quanto aos dominados, o mito fundador “se realiza pela via milenarista com a visão do governante como salvador, e a sacralização-satanização da política” (CHAUÍ, 2001, p. 90).

Essa idealização da política, que implica na imposição dicotômica entre bem/mal: um bom governante que é sacralizado ou o mau governante demonizado desvela a face de um autoritarismo político que não é exclusividade da elite ou do Estado, mas que perpassa toda a sociedade e se revela, no entender de Marilena Chauí, nas seguintes marcas:

- [...] princípio liberal da igualdade formal dos indivíduos perante a lei, pois no liberalismo vigora a idéia de que alguns são mais iguais do que outros. As divisões sociais são naturalizadas em desigualdades postas como inferioridade natural (no caso das mulheres, dos trabalhadores, negros, índios, imigrantes, migrantes e idosos), e as diferenças, também naturalizadas, tendem a aparecer ora como desvios da norma (no caso das diferenças étnicas e de gênero), ora como perversão ou monstruosidade (no caso dos homossexuais, por exemplo).
 - estruturada a partir das relações privadas, fundadas no mando e na obediência, disso decorre a recusa tácita (e às vezes explícita) de operar com os direitos civis e a dificuldade para lutar por direitos substantivos e, portanto, contra formas de opressão social e econômica: para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão. [...]
 - a indistinção entre o público e o privado não é uma falha ou um atraso que atrapalham o progresso nem uma tara de sociedade subdesenvolvida ou dependente ou emergente (ou seja, lá o nome que se queira dar a um país capitalista periférico). Sua origem, como vimos há pouco, é histórica [...]
 - realizando práticas alicerçadas em ideologias de longa data, como as do nacionalismo militante apoiado no “caráter nacional” ou na “identidade nacional”, que mencionamos anteriormente, somos uma formação social que desenvolve ações e imagens com força suficiente para bloquear o trabalho dos conflitos e das contradições sociais, econômicas e políticas, uma vez que conflitos e contradições negam a imagem da boa sociedade indivisa, pacífica e ordeira. Isso não significa que conflitos e contradições sejam ignorados, e sim que recebem uma significação precisa [...] Em outras palavras, a classe dominante brasileira é altamente eficaz para bloquear a esfera pública das ações sociais e da opinião como expressão dos interesses e dos direitos de grupos e classes sociais diferenciados e/ou antagônicos.
 - por estar determinada, em sua gênese histórica, pela “cultura senhorial” e estamental que preza a fidalguia e o privilégio e que usa o consumo de luxo como instrumento de demarcação da distância social entre as classes, nossa sociedade tem o fascínio pelos signos de prestígio e de poder, como se desprende do uso de títulos honoríficos sem qualquer relação com a possível pertinência de sua atribuição (o caso mais corrente sendo o uso de “doutor” quando, na relação social, o outro se sente ou é visto como superior e “doutor” é o substituto imaginário para antigos títulos de nobreza).
- (CHAUÍ, 2001, p. 94-98)

Assim, conforme Chauí, os valores políticos brasileiros são pautados especialmente pelo não reconhecimento dos direitos civis e pela seletividade da

aplicação da lei de acordo com a classe social, além da negação do conflito e bloqueio da esfera pública às ações sociais.

Nesse caldo, o fetiche pela demarcação das diferenças sociais, seja por meio de posses seja por meio de títulos que marcam somente a hierarquia social (como o título de “doutor”, por exemplo, comumente utilizado para designar uma pessoa muito rica ou o empregador, ainda que essa pessoa não tenha sequer concluído o ensino superior).

Essas marcas da sociedade civil nacional são uma constatação comum a diversos autores, os quais divergem, muitas vezes, em relação as causas e origens desses valores.

Se para Chauí os diferentes momentos históricos são pautados por uma ideologia que é ressignificada para atender aos interesses da classe dominante, Carlos Nelson Coutinho interpreta a sociedade nacional de acordo com as transições históricas, considerando que as grandes questões nacionais sempre tiveram “uma resposta na qual a conciliação ‘pelo alto’ não escondeu jamais a intenção de manter marginalizadas ou reprimidas – de qualquer forma, fora do âmbito das decisões – as classes e camadas sociais ‘de baixo’” (COUTINHO, 2000, p. 51).

A consequência dessa forma de revolução que exclui a maior parte da população foi a constituição de uma sociedade civil inexistente ou muito débil, inclusive com a cooptação das camadas médias pelas classes dominantes:

[...] desde o “favor” concedido a homens livres mas não proprietários na época da escravidão, passam pelo recrutamento da burocracia civil e militar a partir da época do Segundo Império e sobretudo do período varguista, e chegam até a recente criação – mediante mecanismos de redistribuição de renda – de um setor privilegiado e tecnocratas dotado de alto poder de consumo. O escasso peso dos aparelhos privados de hegemonia e dos partidos políticos de massa na formação social brasileira – onde “o Estado era tudo [e] a sociedade civil era primitiva e gelatinosa” – condenou os intelectuais que se recusavam à cooptação pelo sistema dominantes à marginalidade no plano cultural e, para nos expressarmos com certa vulgaridade, a seríssimos problemas no plano da subsistência econômica. (COUTINHO, 2000, p. 53)

São análises que não se excluem, mas se complementam. A idealização de uma nação pacífica e ordeira, fundada no mito abordado por Chauí, é reforçada pelo fato de que as grandes questões nacionais são resolvidas pela “conciliação”, sendo que

essa conciliação não considera os interesses de todos os afetados pelas decisões – trata-se apenas de um acordo entre as elites para a manutenção do poder.

Acrescentando ainda um novo viés à análise da formação da cultura política nacional, José Murilo de Carvalho traça a constituição dos direitos humanos no Brasil a partir de uma perspectiva da história específica do país:

A cronologia e a lógica da seqüência (*sic*) descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. Na seqüência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo. A base de tudo eram as liberdades civis. A participação política era destinada em boa parte a garantir essas liberdades.

(CARVALHO, 2002, p. 219-220)

Essa dinâmica peculiar, para Carvalho, afeta o tipo de cidadão e o tipo de democracia que é gerado pelo processo, considerando-se que, se os direitos sociais são a base da democracia (ou: os direitos sociais não são conquistados a partir dos direitos civis, mas são implantados justamente nos períodos em que a liberdades civis são cerceadas), então à população parece haver uma centralidade do Poder Executivo, visão que “reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores” (CARVALHO, 2002, p. 221).

Os contornos da cultura política brasileira podem ser delineados a partir da construção da identidade nacional, marcada pelo autoritarismo, pela confusão entre público e privado e desrespeito às garantias mínimas de liberdade individual, que se impõem juntamente com a idealização de um povo que se percebe cordial, ordeiro e pacífico, vivendo numa terra abundante e com futuro certamente grandioso.

Essa construção, sempre atual e constantemente atualizada, tem um impacto muito presente na contemporaneidade, sendo que, conforme sugere Avritzer, há “uma

cultura não democrática que se entrelaça na institucionalidade democrática” (AVRITZER, 1996, p. 136), numa disputa dentro do sistema político entre posições democráticas e autoritárias.

O modelo político, declaradamente democrático, também tem espaço para práticas autoritárias, práticas que são aceitas e referendadas pela cultura política nacional. A análise das práticas participativas no Brasil, objeto de análise no próximo tópico, devem ser consideradas a partir dessa assertiva.

2.3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ATUAL ORDEM JURÍDICA NACIONAL (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998)

A participação política no Brasil é prevista na Constituição Federal, que pode ser feita por meio de eleições diretas, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Um fator importante sobre a participação política no país, já abordado no tópico anterior, é que a implementação dos instrumentos de participação institucionalizada no Brasil coincidiu com a emergência da ideologia neoliberal. Para Evelina Danigno a sociedade brasileira já estava bastante organizada, e o projeto neoliberal encontrou aqui um contendor relativamente consolidado (DANIGNO, 2004, p. 147).

Como potencialidades de aprofundamento da democracia no cenário nacional, estudiosos costumam citar orçamento participativo e os conselhos gestores.

Os conselhos gestores tiveram como precursores, nas décadas de 1970 e 1980, outras instâncias de participação: os conselhos comunitários, conselhos administrativos e conselhos populares.

Embora exista histórico de busca de participação social nas políticas públicas nas últimas quatro décadas, e em especial nos anos 1970, somente em 1990 houve a institucionalização, por meio da Lei Federal n. 8142/1990, da participação da comunidade na gestão do SUS. Os conselhos gestores de políticas de saúde, que conjugam características de democracia direta e de democracia representativa, foram implementados em todo o país, mas não se pode dizer que já tenham desenvolvido todas as suas potencialidades devido à cultura autoritária e excludente da sociedade política brasileira (ESCOREL; MOURA, 2008, p. 1002-1004).

Além dos conselhos, as conferências nacionais de saúde são outra esfera de participação relevante regularmente instituídas nos anos 1990. Embora não tenham caráter deliberativo, têm exercido influência na definição das políticas de saúde, como ocorreu com a municipalização, por exemplo (SCOREL; MOURA, 2008, p. 1006).

Considera-se, ainda, que embora com muitos problemas, os instrumentos de democracia direta colocados à disposição da população têm o potencial de impulsionar a participação, contribuindo para a transformação do Estado. Ademais,

[...] certamente vivemos uma experiência muito mais rica de aprendizado cívico e de tolerância, de negociação e de busca do bem comum, do que se essa institucionalidade de democracia sanitária não existisse. A construção de uma sociedade democrática, mais justa, na qual a participação direta dos cidadãos sustenta as instâncias e instituições, é um desafio constante. (SCOREL; MOURA, 2008, p. 1008).

Recentemente, e após as vultuosas manifestações ocorridas em território nacional que ficaram conhecidas como jornadas de junho de 2013, o Governo Federal propôs regulamentar as instâncias de participação, criando um canal direto para discutir com os movimentos sociais.

Essa regulamentação foi instrumentalizada pelo Decreto Federal n. 8243/2014. O decreto presidencial, embora com algumas características que possam o associar a um modelo neoliberal (por conceber a sociedade civil como espaço não estatal, ou o chamado terceiro setor), poderia ser uma forma de construção do consenso social com a intermediação do Estado e, assim, ser bem vindo como complemento para a construção de democracia no Brasil. O decreto não apresentava uma alternativa à democracia representativa, mas apenas regulava as formas de participação direta já existentes; a proposta consistia em:

(...) uma tentativa por parte do Estado de fortalecer e articular os mecanismos e instâncias de participação social, mesmo que estas sejam institucionalizadas. Mas sua criação em nada alteraria os princípios da democracia previstos na Constituição brasileira de 1988; ao contrário, é possível afirmar que essa proposta de articulação direta do Estado com a sociedade civil é compatível com a democracia representativa. (RIBAS, PIRES; LUIZ, 2015, p. 100-102).

Contudo, o regulamento foi anulado pelo Congresso Nacional, por ser considerado uma afronta à democracia representativa.

Esse fato, por si só, revela a não superação da ideia de que a sociedade civil deve ser excluída dos processos decisórios, e lembra uma fala do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que, ao ser questionado a respeito da repressão de servidores da Petrobrás com o objetivo de evitar a quebra do monopólio da exploração de petróleo pela empresa, afirmou que “Democracia se faz é no Congresso” (DANIGNO, 2004, p. 160).

Também não se pode deixar de notar a disparidade entre a ação dos representantes do povo brasileiro com os termos da Constituição de 1988, que foi elaborada num momento muito especial do percurso democrático e trouxe a participação direta como elemento essencial para o regime democrático.

Para falar sobre democracia e sobre o sentido de participação política dado pela Constituição de 1988, faz-se importante trazer à luz o contexto de elaboração da Constituição Federal, a qual, conforme Romeu Felipe Bacellar Filho:

Diferentemente das sete Constituições anteriores, a atual é fruto da participação de todos os segmentos da sociedade. Ainda que impregnada por determinados vícios, começa com a pessoa, sendo chamada de ‘Constituição cidadã’. A dignidade do ser humano foi erigida a fundamento do Estado Democrático de Direito: o seu principal destinatário é o homem em todas as suas dimensões (BACELLAR FILHO, 2003, p. 21)

Embora tenha sido instituída por meio de um processo pacífico de transição democrática após décadas de vigência de um regime ditatorial, não se pode negar que essa transição foi alvo de muitas disputas, a começar pela discussão a respeito da instituição (ou não) de uma Assembléia Constituinte própria, que se desfaria após a elaboração do documento, ou se a função seria atribuída aos parlamentares eleitos.

Além disso, discutia-se, também, a necessidade de participação popular na elaboração da nova Constituição. Conforme Eneida Desiree Salgado, intelectuais como Antônio Couto de Andrade e Eros Graus sugeriam a criação de mecanismos para “manifestação inequívoca do povo” nos Municípios, de modo que pudessem ser recepcionadas as sugestões populares (SALGADO, 2005, p. 98).

É certo que, durante o processo de elaboração da Constituição, houve posicionamento expressivo de segmentos da sociedade civil organizada. Salgado (2005, p. 113-114 e 116-117), cita a Secretaria Nacional do Movimento dos Sem Terra, a Fundação Cultural de Curitiba, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos

Sócio-Econômicos (DIEESE), a Federação dos Trabalhadores na Indústria da Construção no Estado do Paraná, entre outros, organizaram documentos na forma de cartilhas que explicitavam os interesses em jogo na elaboração da nova Constituição e conclamavam as pessoas a defender os interesses do seu grupo. Também se permitiu a participação institucionalizada, com consulta mediante o preenchimento de formulários distribuídos pelos Correios, sendo que, dos cinco milhões de formulários disponibilizados, setenta e dois mil, duzentos e dezenove voltam preenchidos ao Senado.

Vislumbra-se, então, a adoção de uma Constituição orientada para a participação do cidadão nas decisões do Estado, conforme César Caldeira, editor geral do Dossiê Constituinte II:

Uma **nova visão** de soberania popular se descortina lentamente: o Poder volta a ser controlado, não apenas pelo Direito, mas principalmente, pela livre vontade do cidadão, sempre que possível, diretamente. Vislumbra-se, portanto, a criação de um Estado Democrático Participativo. Neste cenário, os partidos políticos tornam-se protagonistas, porém, o representante não se substitui ao representado. [...] Neste Estado, transparente em suas operações e permeável à participação popular, o cidadão-trabalhador retém ao máximo o produto social. É assim que se deseja fazer nova a República: controle da sociedade sobre o Estado e primazia do trabalho sobre o capital (CALDEIRA, *apud* SALGADO, 2005, p. 121¹⁴).

Durante as sessões de discussão dos dispositivos da Constituição Federal o tema participação política vêm reiteradamente à tona, como, por exemplo,

Na sessão de 14 de abril de 1987, na discussão sobre as audiências públicas, o relator afirma a necessidade de “oferecer ao povo – o grande ausente do processo legislativo brasileiro – uma oportunidade de expressar-se sobre suas prioridades e suas prerrogativas. (...) Esse, repito, o grande salto qualitativo: a possibilidade de participação popular, o que nunca houve na História deste País”. (SALGADO, 2005, p. 127)

Contudo, na sistematização das propostas, o presidente da Comissão de Sistematização, Afonso Arinos, afirma que a “participação popular” deve ser “equiparada à participação democrática”, referindo-se a seu entendimento de que havia

¹⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito do Estado, Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná., Curitiba, 2005.

a necessidade de garantir que a representação não seja dominada pela “participação popular” (SALGADO, 2005, p. 140).

Nas votações, já no preâmbulo, fica evidenciado que foram feitos acordos (não registrados em ata) entre as lideranças partidárias, quando Mário Covas afirma que o texto do preâmbulo das forças mais conservadoras foi aceito para garantir que a participação fosse consolidada em outros dispositivos. Nem por isso deixaram de haver divergências no que diz respeito à participação política, especialmente no que diz respeito à possibilidade de proposta de lei de iniciativa popular (SALGADO, 2005, p. 155 e 162-163).

Vê-se que a Constituição de 1988, resultado de disputas e tensões dos diversos segmentos da sociedade, foi instituída com base na conciliação de interesses. Mesmo nesse contexto, trouxe grandes avanços e, para Miguel Reale (1990, p. 20), significou a abertura de espaço, pelo Estado, para a sociedade civil.

A Constituição de 1988 inaugura uma nova forma de gestão pública no país.

Embora ela não preveja mecanismos de participação muito avançados e tenha deixado ao arbítrio do Congresso Nacional a convocação de plebiscito e referendo, não permitindo a convocação pela sociedade (artigo 14 da Constituição Federal de 1988), ao mesmo tempo em que estabeleceu regras que dificultam sobremaneira a proposta de lei de iniciativa popular (artigo 61, § 2), não se pode negar que ela consagra a democracia participativa e, como afirma Paulo Bonavides, é “a melhor das Constituições nacionais [...] combinando assim defesa do corpo social e tutela dos direitos subjetivos...” (BONAVIDES, 2001, p. 204).

Como forma de intervenção direta na gestão de políticas públicas, pode-se citar que a Constituição previu a “participação da comunidade” nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 198, III) e os conselhos de saúde (artigo 77, § 3), caráter democrático e descentralizado da gestão do sistema de seguridade social (artigo 194, VII) e gestão democrática dos serviços públicos de educação (artigo 205, VI), bem como controle social e a existência de conselhos e conferências no sistema nacional de cultura (artigo 216-A).

As previsões constitucionais deram origem à legislação federal que regula instâncias de participação nas três esferas, em especial os conselhos gestores de

políticas públicas, que são a modalidade mais difundida de participação institucional da cidadania na administração pública brasileira, por ser obrigatória para a aprovação das contas dos entes federados. Essa forma de gestão se evidencia mais fortemente no Município, por ser ele:

[...] o único ente político fisicamente real e onde o mundo da vida acontecesse. Ele constitui o principal *habitat* da cidadania, lugar em que as pessoas efetivamente residem, donde partem as suas necessidades cotidianamente enfrentadas [...] Como palco democrático e discursivo, o Município ostenta a aproximação entre a instância de governo local e a sociedade civil, patrocinando a interação entre essas duas esferas.

[...]

Na organização de audiências públicas, de consultas populares, de orçamentos participativos e de conselhos populares a descentralização é vital à abertura de espaços públicos locais para a participação popular na Administração Pública. Gera oportunidades à articulação dos cidadãos ativos, deslocando os eixos do poder centralizador do Estado às camadas periféricas do povo – desconcentração do poder decisório.

(AZEVEDO, 2004, p. 59-60)

Assim, a forma de gestão pública é a representativa, aliada a instrumentos de deliberação direta, as quais implicariam, ao menos em tese, numa ruptura com o autoritarismo brasileiro.

Conforme Bonavides (2001, p. 35) um novo estágio do Estado de Direito, diferente dos “modelos representativos clássicos”, eis que a participação popular – como um direito de quarta geração – acaba com a “intermediação representativa, símbolo de tutela, sujeição e menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito”. A democracia participativa, para o autor, é o “mais acabado instrumento de realização dos direitos de terceira e quarta gerações, que conduzem ao desenvolvimento e à democracia, e concretiza o princípio dos princípios: a dignidade da pessoa humana”.

Em conformidade com o direito constitucional posto atualmente, a Administração Pública teria a discricionariedade diminuída, e é obrigada não somente a ouvir, mas a considerar e acatar as decisões tomadas pelos órgãos deliberativos paritários (constituídos por representantes do governo e de segmentos da sociedade civil). É possível apontar, contudo, que ao mesmo tempo em que a Constituição é bastante avançada, pois declaradamente consagra um regime que alia mecanismos de exercício direto da soberania popular a democracia representativa, ela:

[...] titubeia na normatização dos mecanismos: a chave da participação (concedida e suportada) continua nas mãos dos representantes [...] É possível defender uma efetiva democracia participativa por meio da interpretação do parágrafo único do artigo primeiro da Constituição. O princípio democrático – com a configuração que lhe deu o poder constituinte – tem uma finalidade clara: reconhecer e permitir de fato que o povo aja como titular do poder político. Qualquer atuação estatal que escape deste sentido, afirmando a democracia representativa como suficiente ou esvaziando o debate público nas decisões políticas, é inconstitucional.
(SALGADO, 2005, p. 212)

Ainda que os mecanismos de participação institucionalizada não sejam delineados de forma satisfatória pelo texto constitucional (por terem sido deixados à mercê dos representantes), há espaço no regime para a construção de espaços democráticos, desde que sejam ouvidas “as vozes da comunidade em sessões públicas organizadas e, mais ainda, que haja poder deliberativo em suas decisões para que a participação formal seja também material” (AZEVEDO, 2004, p. 64).

Nesse contexto, um espaço importante para a constituição de uma cultura democrática é, sem dúvida, o constituído pelos conselhos gestores de políticas públicas, no mínimo por abrirem à sociedade civil a possibilidade de compreender os processos de tomada de decisão sobre políticas públicas.

Os conselhos gestores das políticas de saúde, próximo tema a ser abordado, são bastante representativos dentre esses órgãos, até mesmo por terem se originado nas próprias reivindicações pela abertura democrática que culminou com a Constituição Federal de 1988.

2.3.1 Os Conselhos Municipais de Saúde

Os conselhos municipais de saúde são uma forma instituída e bastante consolidada de participação, eis que são o órgão de participação direta com mais adesão no país, tendo em vista que registra-se a instalação, no Brasil de “5.201 conselhos (são 5.506 municípios brasileiros) e em todos os 27 estados” (WENDHAUSEN, 2002, p. 38).

Sua relevância política é inegável, uma vez que políticas públicas de saúde são caracterizadas pela “presença de arenas governamentais de participação, as quais

devem atuar para fortalecer a construção de consensos sobre a política e o controle sobre o poder público” (IPEA, 2010, p. 200).

Conforme a Lei Federal n. 8142/1990, os Conselhos de Saúde são órgãos colegiados compostos por representantes dos seguintes segmentos: governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários (BRASIL, 1990). São órgãos de fiscalização previstos pela Constituição Federal de 1988 (art. 78, § 3), a qual lhes atribui funções de fiscalização dos gastos públicos (BRASIL, 1988).

Os conselhos tiveram importante papel nas disputas em torno da constituição do Sistema Único de Saúde para a construção da ideologia de participação no país, entrelaçando o direito à saúde com participação política voltada à emancipação humana (TEIXEIRA, 2013, p. 46).

As suas raízes remontam a 1937, quando foi criado o Conselho Nacional de Saúde, antes mesmo do advento do Ministério da Saúde, que só veio em 1953. A partir da criação o órgão tem aumentado o número de conselheiros e também as atribuições e influência, visto que a saúde passa a abranger “saneamento básico, lazer, infraestrutura e educação de qualidade”, processo que foi interrompido com o golpe de 1964 (IPEA, 2012, p. 13).

Em meados da década de 1970 se verifica a mobilização popular para a criação dos conselhos de políticas públicas:

A instituição da participação no Brasil veio no rastro de uma tendência que se inicia nos anos 70, quando são criados e institucionalizados vários mecanismos participatórios. Isto acontece, principalmente, por iniciativa de governos sociais democratas, em resposta à forte demanda por mais participação direta dos cidadãos no processo político, advinda dos movimentos sociais...” (WENDHAUSEN, 2002, p. 47)

Nessa mesma época o número de médicos do Conselho Nacional de Saúde diminui, e são incorporados representantes da farmácia e administração hospitalar. Em 1975 é criado o sistema nacional de saúde, com o objetivo de descentralizar financiamento, decisões e prestação de serviços, integrando os entes federados (IPEA, 2012, p. 13).

Todas essas modificações resultaram da atuação de segmentos organizados da sociedade civil. Como atores principais do movimento pela participação direta e instituição dos conselhos de saúde podem ser citados:

[...] o movimento popular em saúde (incluindo aí os movimentos sociais e partidos políticos); o movimento médico; o movimento de intelectuais da área de saúde representados principalmente pelo CEBES (Centro Brasileiro de Estudos em Saúde) e pela ABRASCO (Associação Brasileira de Saúde Coletiva). Para Carvalho (1995), a criação do CEBES, em 1976, e a fundação da ABRASCO, em 1979, é que conferem o contorno institucional ao movimento que logo a seguir influirá decisivamente no panorama da reforma do setor da saúde (WENDHAUSEN, 2002, p. 109)

Assim, os movimentos populares em saúde dão origem ao movimento sanitário, durante a ditadura militar, época em que “a Universidade passa a ser o principal reduto de contestação ao governo autoritário. Nas faculdades de medicina são criados Departamentos de Medicina Preventiva, onde se aglutina e se difunde o pensamento crítico em saúde”, surgindo, a partir desses movimentos, um projeto que instituiria o “Prev- Saúde, Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde, em 1980” que “demonstra a crise institucional da ditadura, pois trata da participação – o projeto foi ‘engavetado’” (WENDHAUSEN, 2002, p. 111).

No período de ditadura a ênfase da assistência à saúde se concentrava no atendimento médico-hospitalar, realizada por meio de financiamento público a hospitais privados, mantendo-se a subordinação das política públicas de saúde à previdência social e ofertando serviços somente aos que comprovassem vínculo de trabalho (COTTA *et al*, 2013, p. 181).

Devido à crise no sistema de previdência foi criado, nessa mesma época, o CONASP – Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária, de maioria não governamental, concebido para “organizar a assistência médica naquele momento”. O CONASP é responsável pela criação das “Ações Integradas em Saúde”, nas quais são instituídas comissões, em nível central e local, o que poder ser o indício primeiro da institucionalização da participação em saúde no Brasil” (WENDHAUSEN, 2002, p. 112).

Em face dessa conjuntura, a 8ª Conferência Nacional em Saúde, realizada no ano de 1986, “foi um evento inédito, cuja representação de usuários, ainda que não fosse paritária, foi expressiva, sobretudo a das entidades comunitárias e sindicais de trabalhadores. É, também, singular o fato de que dela tenham resultado propostas de mudanças com tal respaldo político e social que foram incorporadas à Constituição de 1988” (WENDHAUSEN, 2002, p. 113), nascendo, na época, não somente uma nova

proposta de atenção à saúde, mas também uma proposta de reforma do Estado (COTTA, 2013, p. 182).

Contudo, se no relatório final da 8ª Conferência já se previa a participação, a Lei n. 8080/1990 teve todos os artigos que se previam concretamente a formação dos Conselhos de Saúde nos três níveis vetados – somente mais tarde, por pressão da Plenária Nacional em Saúde é aprovada a Lei n. 8142/1990, que prevê as Conferências de Saúde e Conselhos de Saúde nas três instâncias” (WENDHAUSEN, 2002, p. 116-117).

Conforme a Lei 8142/1990, as Conferências em nível nacional passam a ocorrer a cada 04 (quatro) anos, para avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para a formatação das políticas de saúde nos níveis correspondentes (BRASIL, 1990).

Os conselhos de saúde passam a se reunir em caráter permanente e deliberativo.

Contudo, a institucionalização da participação popular ocorreu em conjunto com a implementação do modelo econômico neoliberal no Brasil e demais países da América Latina, modelo esse que implica no desmantelamento das políticas sociais, incentivando “o crescimento do setor privado na prestação dos serviços de saúde” e mantendo “escassos os recursos destinados ao setor público” e, nesse contexto, a participação institucionalizada por meio dos conselhos de saúde acabou por ter um caráter de controle social (COTTA *et al*, , p. 183-184).

Os conselhos de saúde, pelo grande alcance (estão presentes em quase todos os municípios do país), pela constituição (metade dos membros são representantes dos usuários) e por terem caráter deliberativo, sem dúvida se constituem uma forma relevante de participação política, de modo que o seu estudo é importante para o aperfeiçoamento do sistema político democrático.

Essa é a perspectiva em que se colocam a análise dos problemas encontrados na atuação dos conselhos - de como superá-los para que a participação nos conselhos de saúde sejam um espaço de aprendizado cívico, no qual exista o espaço para efetiva negociação, com o objetivo do descortinamento do bem comum. Esse também é o norte para a análise dos dados levantados na pesquisa de campo, tratado no próximo capítulo deste trabalho.

CAPÍTULO 3. A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA PARTICIPAÇÃO POLITICA: O CASO DOS CONSELHEIROS GESTORES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL (GESTÃO 2015-2016)

Após transitar por possíveis concepções de democracia, seguido do estudo dedicado à história da democracia no Brasil com a correspondente formação dos valores políticos nacionais, torna-se possível discutir a prática democrática e seu caráter pedagógico.

Como já discutido no primeiro capítulo deste trabalho, a educação humana se desenvolve para além dos bancos escolares e, especialmente no que diz respeito à formação de valores políticos, a vivência coletiva é protagonista da formação política e da construção da ideologia.

Assim, pretende-se analisar a possibilidade de a prática participativa dos conselheiros de saúde do município de São Mateus do Sul ter o condão de “elevação intelectual e cultural, de conhecer/pensar coerentemente e criticamente a realidade;” (LUIZ, 2011, p. 120).

Não se pretende avaliar se essa elevação intelectual e cultural se transforma de fato ou se tem o potencial para se transformar em práticas sociais, em ações concretas.

Tem-se em vista apenas a possibilidade de a aprendizagem decorrente da participação política possuir caráter emancipatório, na medida em que se afasta do ou enfrenta o pensamento tradicional. Nessa perspectiva é que serão consideradas as potencialidades educativas da prática democrática, utilizando como fundamento as dimensões da educação não formal em movimentos sociais propostas por Maria da Gloria Gohn:

Segundo Vygotsky, o aprendizado ocorre quando as informações fazem sentido para os indivíduos inseridos em um dado contexto social. A aprendizagem no interior de um movimento social, durante e depois de uma luta, são múltiplas, tanto para o grupo como para indivíduos isolados. A seguir, destaco algumas. Estão separadas para efeito didático da exposição, mas muitas delas estão articuladas.

1 | Aprendizagem prática: como se organizar, como participar, como se unir, que eixos escolher.

2 | Aprendizagem teórica: quais os conceitos-chave que mobilizam as forças sociais em confronto (solidariedade, *empowerment*, autoestima), como adensá-los em práticas concretas.

3 | Aprendizagem técnica instrumental: como funcionam os órgãos governamentais, a burocracia, seus trâmites e papéis, quais as leis que regulamentam as questões em que atuam etc.

4 | Aprendizagem política: quais são seus direitos e os de sua categoria, quem é quem nas hierarquias do poder estatal governamental, quem cria obstáculos ou usurpa seus direitos etc. Na escola ou em processos de alfabetização com jovens e adultos, pode-se observar o poder da alfabetização, mas concordamos com Ricci quando afirma: “esta compreensão política do seu poder, que Paulo Freire se referia. Mas esta ‘politização’ necessária do alfabetizando possui uma peculiaridade. A alfabetização e o ensino não podem adotar como função a organização, mas ser um meio para este fim” (Ricci, 2004).

5 | Aprendizagem cultural: quais elementos constroem a identidade do grupo, quais suas diferenças, suas diversidades, as adversidades culturais que têm de enfrentar, qual a cultura política do grupo (seu ponto de partida e o processo de construção ou agregação de novos elementos a essa cultura) etc.

6 | Aprendizagem linguística: refere-se à construção de uma linguagem comum que possibilita ler o mundo, decodificar temas e problemas, perceber/descobrir e entender/compreender seus interesses no meio de um turbilhão de propostas que se defrontam. Com essa linguagem, criam uma gramática própria, com códigos e símbolos que os identificam.

7 | Aprendizagem sobre a economia: quanto custa, quais os fatores de produção, como baixar custos, como produzir melhor com custo mais baixo etc.

8 | Aprendizagem simbólica: quais são as representações que existem sobre eles próprios – demandatários, sobre o que demandam, como se autor-representam, que representações ressignificam, que novas representações criam.

9 | Aprendizagem social: como falar e ouvir em público, hábitos e comportamentos de grupos e pessoas, como se portar diante do outro, como se comportar em espaços diferenciados.

10 | Aprendizagem cognitiva: a respeito de conteúdos novos, temas ou problemas que lhes dizem respeito, criada a partir da participação em eventos, observação, informações transmitidas por assessorias etc.

11 | Aprendizagem reflexiva: sobre suas práticas, geradora de saberes.

12 | Aprendizagem ética: a partir da vivência ou observação do outro, centrada em valores como bem comum, solidariedade, compartilhamento, valores fundamentais para a construção de um campo ético-político.

(GOHN, 2011, p. 352-353)

As possibilidades de aprendizado existentes na prática democrática dos conselhos municipais de saúde dizem respeito a quase todos os itens acima mencionados.

O aprendizado instrumental e econômico pode ser uma decorrência natural da atividade, eis que tratar de procedimentos administrativos e questões ligadas ao orçamento público é a praxe dos conselhos.

A aprendizagem linguística, com a apropriação de novas expressões técnicas específicas da atividade da administração pública, é necessária para a atuação. A aprendizagem cognitiva também é viável, até porque conselhos de políticas públicas abrangem vários assuntos, relacionados não somente à medicalização ou tratamento

de doenças, mas também à prevenção, o que envolve ações de saneamento básico no município, por exemplo.

A aprendizagem reflexiva também pode representar uma dimensão do conhecimento que é gerado a partir da participação política, dado que a prática do conselho é o tempo todo alicerçada ao menos no conteúdo da legislação pertinente.

O aprendizado ético também perpassa essa prática, pois se trata da interação de um grupo de pessoas diversificado para debater e tomar decisões que afetam uma coletividade. O debate ético não está presente somente como pano de fundo nas decisões do conselho, mas pode ser e é muitas vezes o próprio objeto da discussão por se tratar de um debate sobre políticas públicas, o que significa decidir ações que têm uma consequência na vida das pessoas.

Além disso, acredita-se que a participação nos conselhos de políticas públicas abre muitas possibilidades para aprendizagens teóricas, políticas, culturais, simbólicas e também sociais, desde que as discussões sejam abertas o suficiente para permitir aos conselheiros uma visão clara de sua própria posição em relação aos demais atores.

Contudo, essa possibilidade pode se perder num contexto de instrumentalização dos conselhos, de forma que não se coloque em pauta debates reais, manipulando os conselheiros para que apenas referendam decisões já anteriormente tomadas pela gestão.

É possível, assim, que os conselhos gestores de políticas públicas se tornem mais uma forma de controle da sociedade pelo governo, ao se colocarem como representantes da sociedade civil mas, na prática, desempenharem um papel meramente formal, cumprindo um rito vazio, mas capazes de referendar as ações de um gestor pouco responsável. Nesse caso, o caráter de aprendizado não deixará de existir, mas terá um potencial alienante.

3.1 A PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo atinente a este trabalho se restringe ao Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul, conforme exposto na introdução deste trabalho.

As características do município serão melhor explicitadas mais adiante, mas nesse momento e a título de justificativa da escolha ressalta-se que se trata de um município que ocupa a 37ª posição entre os 399 municípios do Paraná no *ranking* de arrecadação do ICMS, apesar de ser de pequeno porte (SEFAZ, 2016, *online*).

São Mateus do Sul possui índice de desenvolvimento humano médio (IDH) maior que as médias nacionais, ocupando posição 133ª entre os 399 municípios do Paraná no que diz respeito ao desenvolvimento humano e, mesmo sendo bastante agrícola, a maioria da população é urbana – 62,31% (IPARDES, 2016, p. 2, 13 e 39).

A se considerar o perfil os representantes eleitos nos Poderes Executivo e Legislativo (como se verá no item 3.1.1), percebe-se que a população do município tem um perfil conservador, ou seja, nesse item o município não destoa da realidade da região ou mesmo nacional. Desse modo, ainda que a amostra se restrinja a uma realidade muito localizada, ela se mostra representativa do ponto de vista da realidade sociocultural nacional.

Além disso, não se encontrou pesquisa sobre a participação institucionalizada no município.

A proposta da pesquisa de campo foi entrevistar metade dos conselheiros de saúde representantes dos segmentos não governamentais (usuários, profissionais de saúde e prestadores de serviços) do Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul da atual gestão (2015-2016).

Iniciando propriamente os trabalhos, a pesquisadora fez o primeiro contato com a Secretária Municipal de Saúde em 20 de abril de 2016, no período da tarde, após algumas tentativas frustradas de agendamento. Nessa ocasião a Secretária sugeriu que o convite para participar do estudo fosse feito junto aos conselheiros na próxima reunião do Conselho, que ocorreu no dia 26 de abril de 2016.

A pesquisadora assistiu à reunião e ao final teve a oportunidade de falar aos conselheiros sobre a pesquisa e perguntar pela possibilidade de voluntários para participar.

Naquela ocasião houve a sugestão para que as entrevistas fossem realizadas durante um curso oferecido aos conselheiros, aproveitando a presença de todos eles

durante tal evento, o que aparentemente foi considerado por todos uma ideia razoável. No entanto, verificou-se que não seria possível realizar as entrevistas naquele momento, sob pena de atrapalhar o andamento das atividades do curso. De todo modo, aproveitou-se a oportunidade para agendar as entrevistas com os conselheiros.

Alguns deles se mostraram bastante receptivos e dispostos a ser entrevistados e outros ficaram reticentes, mas naquela ocasião conseguiu-se marcar entrevista com exatamente metade dos membros de cada um dos segmentos representados (usuários, trabalhadores da saúde e prestadores de serviço).

As duas primeiras entrevistas foram realizadas conforme previsto. Todas as demais, no entanto, tiveram que ser remarcadas por se mostrarem inconvenientes para os sujeitos da pesquisa naquele momento, e foram realizadas várias tentativas até que se conseguisse realizar as entrevistas.

O objetivo da pesquisa de campo, que era entrevistar a metade dos conselheiros representantes titulares dos segmentos usuários, profissionais de saúde e prestadores de serviço, foi alcançado.

Cuidou-se de entrevistar somente conselheiros de entidades titulares, para garantir que os dados refletissem a efetiva participação política dos sujeitos de pesquisa. O detalhamento sobre as características e condições de cada uma das entrevistas acompanha a transcrição.

As entrevistas foram transcritas sempre que possível logo em seguida à sua realização e conferidas posteriormente (ao menos duas vezes cada), em consonância com o que preleciona Duarte:

[...] entrevistas devem ser transcritas, logo depois de encerradas, de preferência por quem as realiza. Depois de transcrita, a entrevista deve passar pela chamada conferência de fidedignidade: ouvir a gravação tendo o texto transcrito em mãos, acompanhando e conferindo cada frase, mudanças de entonação, interjeições, interrupções etc. Transcrever e ler cada entrevista realizada, antes de partir para a seguinte ajuda a corrigir erros, a evitar respostas induzidas e a reavaliar os rumos da investigação.
(DUARTE, 2004, p. 220-221)

Na transcrição, pesquisadora e sujeitos da pesquisa são identificados por siglas. A identificação dos conselheiros de saúde entrevistados é feita a partir do segmento que representam. Assim, os representantes do segmento usuário são representados pela letra U – U1, U2, etc –, os representantes do segmento

trabalhadores e profissionais de saúde pela letra T e o representante do segmento prestadores de serviço pela letra S.

Após a transcrição, por meio de releitura(s) do texto, buscou-se extrair os elementos colhidos e separar os dados conforme as seguintes categorias: perfil, democracia e participação política, valores, experiência e conhecimento e desafios.

Para organizar os dados, foram destacadas as expressões e frases que sintetizavam ao máximo o conteúdo das respostas, de acordo com as próprias palavras do sujeito da pesquisa, e a partir de categorias de análise definidas previamente.

Uma maneira de analisar é fragmentar o todo e reorganizar os fragmentos a partir de novos pressupostos. Trata-se, nesse caso, de segmentar a fala dos entrevistados em unidades de significação – o mínimo de texto necessário à compreensão do significado por parte de quem analisa – e iniciar um procedimento minucioso de interpretação de cada uma dessas unidades, articulando-as entre si, tendo por objetivo a formulação de hipóteses explicativas do problema ou do universo estudado. Nessa perspectiva, a interpretação exige que as unidades de significação (oriundas da fragmentação das entrevistas) sejam articuladas umas às outras a partir de categorias de análise: lembranças de escola, por exemplo, pode ser uma categoria de análise, assim como formação inicial, socialização profissional, gosto etc. Nesse caso, todas as unidades de texto retiradas das falas dos informantes que tiverem relação, por exemplo, com o indexador “lembranças de escola”, deverão ser agrupadas sob esse indexador (DUARTE, 2004, p. 221)

Após leituras amplas das entrevistas, foi possível relacioná-las às respectivas categorias de análise, considerando toda a entrevista e não somente as respostas aos questionamentos mais obviamente ligados às categorias. As respostas também foram consideradas a partir do contexto geral dos conselhos municipais de saúde no país, apontados em estudos e pesquisas realizados em diversas regiões do Brasil.

3.1.1 Município de São Mateus do Sul

O município de São Mateus do Sul foi instalado em 21 de setembro de 1908, então com a denominação São Matheus, por força da lei que o desmembrou de São João do Triunfo e lhe concedeu tal status – Lei Estadual n. 763, de 02 de abril de 1908 (AZEVEDO, 2008, p. 03).

A povoação surgiu como apoio às bandeiras militares, com início em 1887, formada por brasileiros. Mais tarde, em 1885, vieram os alemães em busca de petróleo, e em 1890 se instalaram na região duas mil famílias de poloneses.

Inicialmente a colônia tinha economia baseada na agricultura e extrativismo (madeira e erva-mate), e depois se tornou um porto e centro comercial com o ciclo de navegação a vapor no Rio Iguaçu, que perdurou até a década de 1950. Finda a navegação, o município só retomou o crescimento na década de 1960, quando a Petrobras instalou usina experimental para o aproveitamento do xisto.

Atualmente, conforme dados do Instituto Nacional de Geografia e Estatística, o município de São Mateus do Sul conta com 44.594 (quarenta e quatro mil, quinhentos e noventa e quatro) habitantes, com densidade populacional correspondente a 30,75 (trinta vírgula setenta e cinco) habitantes por quilômetro quadrado e grau de urbanização de 62,31% (sessenta e dois vírgula trinta e um por cento), de acordo com dados do censo de 2015 (IPARDES, 2016, p. 2, 13 e 39).

O município fica a 152,57 km da capital do Estado (Curitiba). Possui uma economia diversificada, com produto interno bruto correspondente a R\$ 24.032,00 *per capita*, dividido entre as seguintes atividades (IPARDES, 2016, p. 25):

TABELA 1 - Valor adicionado bruto a preços básicos segundo os ramos de atividades - 2013

RAMOS DE ATIVIDADES	VALOR (R\$ 1.000,00)
Agropecuária	250.797
Indústria	166.561
Serviços	428.695
Administração Pública	130.254
TOTAL	976.308

(Fonte: IPARDES, 2016, *online*)

O município conta com 84 (oitenta e quatro) estabelecimentos de saúde, dentre eles 01 (um) centro de atenção psicossocial (CAPS), 23 (vinte e três) centros de saúde / unidades básicas de saúde, 02 (duas) clínicas especializadas, 41 (quarenta e um) consultórios, 01 (um) hospital geral e 01 (uma) Policlínica, além de 03 (três) postos de saúde, 01 (uma) unidade de pronto atendimento (UPA), 01 (uma) unidade de serviço de apoio de diagnose e terapia e 09 (nove) unidades de vigilância em saúde. Quanto a leitos hospitalares, São Mateus do Sul conta com 07 (sete) leitos cirúrgicos, sendo que,

destes, 06 (seis) pertencem ao Sistema Único de Saúde – SUS, 17 (dezesete) clínicos, sendo 15 (quinze) do SUS, 16 (dezesesseis) obstétricos, sendo 08 (oito) do SUS, e 10 (dez) pediátricos, sendo 08 (oito) do SUS (IPARDES, 2016, p. 34-36).

O município pertence à microrregião geográfica de São Mateus do Sul, que abrange os municípios de Antônio Olinto e São João do Triunfo e faz parte da mesoregião Sudeste Paranaense.

É o segundo município mais populoso dentre os que fazem parte do Consórcio de Saúde do Vale do Iguaçu (CISVALI, 2016, *online*) e conta com produto interno bruto *per capita* superior à média da região (IPARDES, 2016, *online*).

A cidade se destaca por possuir bons indicadores de qualidade de vida, embora situada numa região de pobreza. Tanto é assim que alcançou a décima sétima posição entre as melhores cidades pequenas no Brasil para se viver, conforme *ranking* elaborado pela revista *Isto É* (2015, *online*).

O índice de desenvolvimento humano (IDHM) do município é médio (0,711), maior que a média nacional (0,699); ocupando a 133ª (centésima trigésima terceira) posição no *ranking* do Estado Paraná (IPARDES, 2016, *online*).

É um município industrializado, que conta com mais de cem indústrias, sendo uma das principais uma sede da Petrobrás que explora o xisto existente na região. De acordo com informação da Federação das Indústrias do Estado do Paraná:

O município conta também com cerca de 100 indústrias nos mais diversos ramos. A indústria ervateira é outra atividade de destaque, demonstrando o interesse do mercado na erva-mate do município, considerada um dos maiores produtores brasileiros, com 50% de sua área de florestas e ervais nativos ainda preservados. As empresas de maior destaque são: Baldo S/A, Vier, Elizabeth, Maracanã, São Mateus e Rei Verde. A produção agropecuária também tem uma importante participação na economia do município, registrando-se 6.300 propriedades no território municipal que é de 1340 km². A produção agropecuária do Município ocupa o 23 lugar no ranking estadual. Destacam-se como principais produtos: batata, milho, feijão, erva-mate, soja e fumo. (FIESP, 2011, *online*).

Embora de pequeno porte, o município de São Mateus do Sul conta com maioria da população urbana – 62,31% (IPARDES, 2016, p. 2, 13 e 39) –, e também com a presença de famílias de outras localidades (municípios e Estados federados) convivendo com as famílias tradicionais. Isso ocorre devido à necessidade de

profissionais especializados para trabalhar na sede da Petrobras, a qual processa a pedra de xisto¹⁵, mineral abundante na região.

Outra peculiaridade da região é que, à parte o fato de o município ter sido tomado grandemente pelo agronegócio, ainda há espaço para a agricultura familiar, marcadamente as comunidades tradicionais faxinalenses que recentemente tiveram reconhecida tal condição, o que por um lado aumenta a visibilidade e torna tais comunidades foco de políticas públicas específicas, mas, por outro:

[...] acirram também seus processos de desintegração e desestruturação, pois aguçam os interesses daqueles que passam a ver suas terras como áreas potenciais de expansão de atividades econômicas diversas e acúmulo de capital.
(SILVA & FÖETSCH, 2015, p. 6057).

Vê-se que a população do município é formada por elementos heterogêneos, em que pese se tratar de uma pequena cidade interiorana. Esse fato, contudo, não é determinante para a formação de um perfil menos conservador dos cidadãos, quando se consideram os representantes eleitos para os cargos do Poder Executivo e Legislativo ao longo dos anos.

Na tentativa de uma aproximação com a cultura política local foram coletados os dados referentes às eleições municipais, utilizando-se das informações disponíveis no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, na qual constam os resultados das eleições desde o ano de 1947.

Não é preciso uma análise mais demorada para se perceber que o conservadorismo domina o espaço político ao longo dos anos.

De fato, os sobrenomes se repetem nas listas dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo, e muitas vezes remetem aos nomes das famílias fundadoras e com investimentos no município. Ulbrich, por exemplo, é um sobrenome que aparece desde as eleições de 1963, com Jorge Ulbrich Sobrinho eleito para o cargo de vereador, reaparecendo várias vezes nos próximos pleitos, sendo que em 2004 é eleito

¹⁵ A atividade realizada pela Petrobras no município é considerada inovadora, conforme estudo sobre a extração de óleos de xisto, tendo por evidência empírica a produção da sede da Petrobras em São Mateus do Sul: “No que tange à viabilidade técnica e econômica, elas não se colocam como restrições. A viabilidade técnica do processo Petrosix® está comprovada, pois países como Jordânia, Marrocos, Estados Unidos e China têm feito contatos com a Petrobras, visando a parcerias na produção de óleos a partir de xisto, utilizando a tecnologia Petrosix.” (SANTOS & MATAI, 2010, *online*)

o prefeito Francisco Luiz Ulbrich (TRE/PR, 2016, *online*). Enquanto isso, Ivan Ulbrich é citado como um dos chefes de família fundadores do município (AZEVEDO, 2008, p. 12).

Outro fator relevante é que os eleitos pertencem, na grande maioria, a partidos tidos como conservadores. Durante os anos duros ditadura militar todos os eleitos (nos pleitos de 1968 e 1972) pertenciam à ARENA – Aliança Renovadora Nacional, partido governista (TRE/PR, 2016, *online*).

Além disso, a grande maioria dos eleitos é do sexo masculino, verificando-se que no ano de 1992 e 1996 uma mulher foi eleita para vereadora, no ano de 2000 duas mulheres se elegeram para o cargo e no ano de 2004 mais uma mulher foi eleita. No ano de 2016 duas mulheres foram eleitas. Assim, mesmo em gritante minoria (dentre os oito vereadores, o máximo de representatividade feminina foram 02 candidatas eleitas), somente em quatro entre dezessete legislaturas houve presença feminina na Câmara de Vereadores. Nos demais treze pleitos não houve sequer representação das mulheres. Também nunca houve prefeita ou vice-prefeita eleita no Município.

Considerando a retrospectiva das eleições municipais, na qual nunca dantes se elegeram nem prefeito ou sequer vereador de partidos menos conservadores, a eleição de um prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT) no ano de 2012, levando em conta que este é uma pessoa “de fora” (ou seja, que não faz parte das famílias tradicionais), pode ser considerada um momento de dissonância, um evento isolado na história do município.

Isso porque recentemente, nas últimas eleições, sagrou-se vencedor para o cargo de Chefe do Poder Executivo um candidato que já exerceu a função anteriormente, que é de família tradicional no local e filiado ao Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), o que sugere que as lideranças tradicionais ainda tem um grande apelo perante a população local.

Assim, tem-se que a cultura política local, a se considerar o perfil dos representantes eleitos para atuar nos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, não apresenta diferença em relação ao Estado do Paraná, no qual a elite política é “composta, essencialmente, por homens brancos e católicos” (PERISSINOTTO *et al*, 2007, p. 331).

A homogeneidade do perfil dos representantes é um dado preocupante e demonstra um déficit democrático, pois significa que grande parte da sociedade civil não consegue obter representatividade. Essa característica das elites políticas, que se repete nos diferentes níveis de exercício do poder, não pode ser dissociada do fato de que “os partidos latino-americanos se constituíram de cima para baixo e (...) os interesses das elites acabaram por dominar a competição política” (TELLES & LAVAREDA, 2015, p.247).

Essa característica – a da construção da política “de cima para baixo” – é presente no cenário municipal, ainda mais considerando que durante toda a ditadura militar o partido governista se manteve no poder. Assim, é possível inferir, a partir dos resultados das eleições municipais de São Mateus do Sul, a presença de alguns traços marcantes da cultura política nacional, como o elitismo, o autoritarismo e o patrimonialismo. Ou seja, o município não destoa das características principais da cultura política nacional.

3.1.2 O Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul

O Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul – COMSAS – foi instituído pela Lei Municipal 968/1991 e pela Lei 1051/1993, e foi posteriormente reformulado pela Lei 1348/2000.

O COMSAS já organizou dez conferências de saúde, com periodicidade de dois anos entre elas, a última delas realizada no mês de julho de 2015. Isso significa que o Conselho organiza conferências há 20 (vinte anos), quase contemporaneamente ao início da disseminação das conferências municipais no Brasil, já que nas esferas estadual e municipal as conferências foram instituídas pela Lei n. 8142/1990 e começaram a se disseminar a partir das conferências preparatórias à 9ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1992, “quando apenas cerca de metade dos municípios brasileiros então existentes e todos os estados e o Distrito Federal realizaram suas conferências” (CONASS, 2009, p. 32).

Atualmente, O COMSAS é composto por 16 (dezesseis) entidades titulares, assim divididas: 08 (oito) representantes do segmento usuários; 04 (quatro) representantes do segmento dos trabalhadores e profissionais de saúde, 02 (dois)

representantes dos prestadores de serviços de saúde e 02 (dois) representantes do segmento gestor municipal, conforme o artigo 5º da Lei Municipal 1348/2000:

Art. 5º O Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul, será composto por representação paritária de 50% (cinquenta por cento) representantes de usuários de serviços de saúde, 25% (vinte e cinco por cento) de gestores de órgãos públicos e prestadores de serviços de saúde e 25% (vinte e cinco por cento) representantes de profissionais de saúde vinculados ao SUS, totalizando 16 (dezesesseis) membros (...).
(SÃO MATEUS DO SUL, 2000, *online*)

O COMSAS se reúne mensalmente, na última terça-feira do mês, em uma das salas do Centro de Saúde Municipal, já que a sala própria do Conselho é muito pequena para comportar todos os membros.

Para acessar os dados sobre o conselho foi realizada uma pequena reunião na sala do COMSAS, contando com a presença da secretária e do presidente, os quais disponibilizaram a legislação do órgão (que não está acessível *online*). Constatou-se que ambos (secretária e presidente) têm pouco tempo de atuação; foi possível perceber também que a secretária do COMSAS, por ser servidora pública, fica responsável por toda a preparação dos procedimentos burocráticos, agindo como elo entre o conselho e a gestão municipal.

Não foi possível extrair maiores elementos históricos a partir da conversa com presidente e secretária do conselho, mas a partir de alguns fatos relatados nas entrevistas verificou-se indícios de que na gestão municipal 2013-2016 houve uma maior abertura para a participação, especialmente no que diz respeito à transparência das informações públicas. Isso pode ser observado muito claramente na fala da Conselheira T1:

[...] então, até que agora a gente ta tendo mais abertura, mas antes não tinha tanta abertura, a gente não tinha tanto acesso, os documentos vinham prontos, [...] a toque de caixa [...] a gente que marcar reunião extraordinária para já ser decidido, então a gente só tinha que assinar. [...] não era um papel atuante [...] E agora acho que esta, eles estão fazendo mais com que o conselho participe.

Também interessa registrar que, embora seja um órgão com décadas de existência, dentre os conselheiros da atual gestão entrevistados apenas os representantes dos usuários possuíam experiência anterior como conselheiros de saúde. Quanto aos representantes do segmento profissionais de saúde e prestadores

de serviço, todos os entrevistados afirmaram ser esta a sua primeira experiência como conselheiros municipais de saúde.

A proposta do trabalho era entrevistar metade dos representantes não governamentais de cada segmento, e essa meta foi alcançada após alguma insistência da pesquisadora.

Não houve a necessidade de selecionar os membros porque não houve um grande número de voluntários, mas apenas o bastante para cumprir a totalidade da meta inicialmente estabelecida. Assim, foram entrevistados 07 (sete) conselheiros, sendo 04 (quatro) representantes do segmento usuários, 02 (dois) representantes dos trabalhadores e profissionais de saúde e 01 (um) representante do segmento prestadores de serviços.

Passa-se a apresentar a análise dos resultados da pesquisa de campo, com a identificação dos conselheiros de saúde entrevistados a partir do segmento que representam.

3.2 A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO MATEUS DO SUL

A investigação do potencial pedagógico da participação política pressupõe que a prática, quando iluminada teoricamente (*práxis*), é capaz de moldar ou transformar a consciência humana.

A prática de participação política pode ser alienante, se se tratar do cumprimento de um ritual esvaziado de sentido, de uma mera formalidade. Isso pode acontecer quando as reuniões são feitas simplesmente para que os conselheiros assinem documentos previamente elaborados, por exemplo, precedidos de alguma explicação técnica simulando discussão a respeito de um assunto já decidido. Esse exemplo é extraído da fala de uma das entrevistadas, que menciona que os papéis prontos para serem assinados eram uma prática comum em outros tempos.

Outra possibilidade é que a prática pode ser uma forma de tomada de consciência a partir da ação coletiva crítica, representando o repensar conjunto da própria atividade. Nessa esteira, a participação política poderia ser capaz de suscitar “uma nova racionalidade, ou nova ordem intelectual e moral contra-hegemônica,

fazendo frente à aceitação passiva de valores modernos burgueses” (LUIZ, 2011, p. 166).

Diante disso se revela importante que as falas dos sujeitos de pesquisa sejam analisadas sempre à luz dos valores culturais nacionais e do que se entende por um modelo ideal de democracia.

Assim, parte-se tanto das dimensões possíveis do aprendizado decorrente da prática política, conforme categorizado por Maria da Glória Gohn (2011, p. 353), bem como do perfil dos entrevistados (primeiro subitem deste tópico) para análise das seguintes categorias: experiência e conhecimento, concepções de democracia, valores associados à prática democrática e desafios.

Trata-se, a seguir, dessa análise, iniciando pelo perfil dos entrevistados.

3.2.1 Análise do perfil dos entrevistados

A análise do perfil, que considera basicamente quatro indicadores (escolaridade, renda, idade e tempo de experiência como conselheiro), foi realizada em conjunto com a verificação do segmento representado pelos sujeitos de pesquisa.

Procedeu-se dessa forma porque, já num primeiro momento de leitura dos dados, verificou-se uma distinção bastante clara entre os perfis dos representantes dos usuários e os outros segmentos estudados.

Um outro fato que chamou logo a atenção no início da pesquisa de campo foi que, dentre os representantes do segmento usuários, somente conselheiros do sexo masculino se voluntariaram para a pesquisa, e dentre os demais segmentos, apenas mulheres demonstraram interesse.

Esse acontecimento não causa estranheza ao se considerar a composição do conselho (conforme nomeação do Decreto Municipal n. 1075/2015), uma vez que dentre os representantes do segmento usuários há seis (seis) homens titulares e 02 (duas) mulheres representantes titulares de entidades. No segmento profissionais de saúde as 04 (quatro) conselheiras titulares são mulheres, da mesma forma que no segmento prestadores de serviços.

Ou seja, há uma grande maioria de homens representando o segmento usuários e entre os demais segmentos (trabalhadores de saúde, prestadores de serviços e

governo) o que se vê é a predominância feminina – há apenas um homem entre os suplentes do segmento prestadores de serviço.

Verifica-se que a renda dos sujeitos de pesquisa varia entre dois salários mínimos e um pouco mais de seis salários mínimos nacionais, enquanto que a escolaridade vai do Ensino Fundamental incompleto até o Ensino Superior completo.

Ao aliar os dados ao segmento representado pelos conselheiros que participaram da pesquisa, percebe-se que há uma clara disparidade entre os representantes dos usuários e os demais segmentos. Entre os representantes do segmento trabalhadores e profissionais de saúde a escolaridade é Ensino Médio Técnico e Ensino Superior completo.

Enquanto isso, a escolaridade dos representantes dos usuários é mais variável, indo do fundamental incompleto ao superior incompleto.

No que diz respeito a renda, ela varia de dois e quatro salários mínimos entre representantes dos trabalhadores de saúde e prestadores de serviços.

Nos outros dois extremos (menos de dois salários mínimos e mais de seis salários mínimos) estão os representantes dos usuários, além dos que não têm renda fixa por serem autônomos (os dois agricultores).

Um dado importante apurado entre as entrevistas é sobre as ocupações dos representantes dos usuários: um deles é aposentado, dois são autônomos e outro é afastado para cumprir mandato sindical (é empregado da Petrobras).

Significa que nenhum dos representantes do segmento usuários entrevistados é obrigado a cumprir uma jornada de trabalho comum, em horário comercial. Esse pode ser um indicador de que eventualmente uma jornada de trabalho menos flexível impossibilite a participação, deixando de fora dessa prática parte considerável da população.

Para melhor visualização dos dados traz-se uma representação gráfica, na qual os indicadores escolaridade e renda são cruzados com a informação a respeito do segmento representado pelos sujeitos de pesquisa.

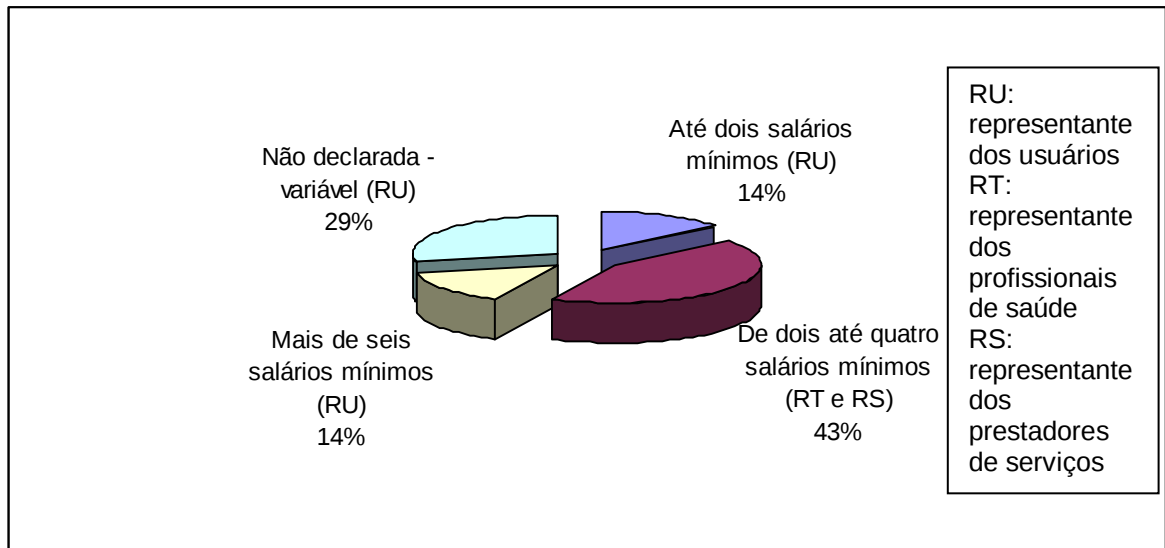


GRÁFICO 1 – Renda declarada

Fonte: dados das entrevistas organizados pela autora.

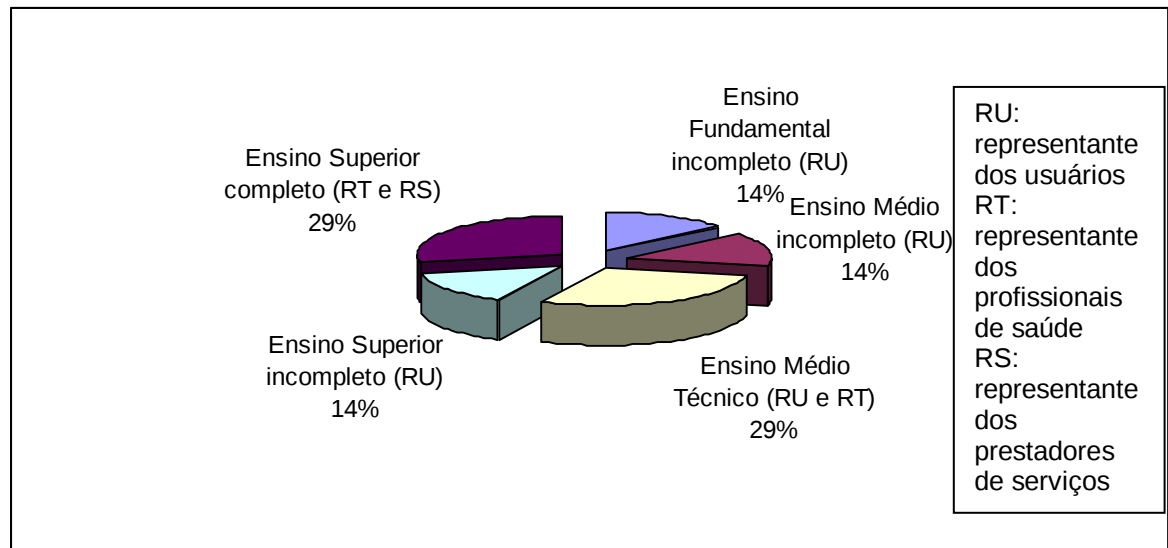


GRÁFICO 2 – Escolaridade

Fonte: dados das entrevistas organizados pela autora.

Como se observa nos gráficos acima, a regularidade dos indicadores de renda e escolaridade dos representantes do segmento trabalhadores de saúde contrasta com a disparidade verificada nos indicadores dos representantes dos usuários.

Se há uma grande disparidade entre escolaridade (comungam nesse quesito apenas o fato de que nenhum deles tem Ensino Superior completo) e renda entre os

representantes dos usuários da amostra, também há um ponto comum entre os usuários: o fato de que as suas ocupações profissionais não demandam o cumprimento de um horário fixo de trabalho. Todos os representantes dos usuários entrevistados não trabalham sob supervisão direta e têm horário de trabalho flexível.

No que diz respeito a idade e experiência como conselheiro, verifica-se uma clara distinção entre a idade dos representantes do segmento usuários e os representantes dos segmentos prestadores de serviços e trabalhadores de saúde dentre os entrevistados.

Os representantes dos usuários, em sua maioria, têm idade superior a 60 (sessenta) anos, enquanto que entre os trabalhadores e profissionais de saúde a idade varia apenas entre 30 e 36 anos.

Na representação gráfica:

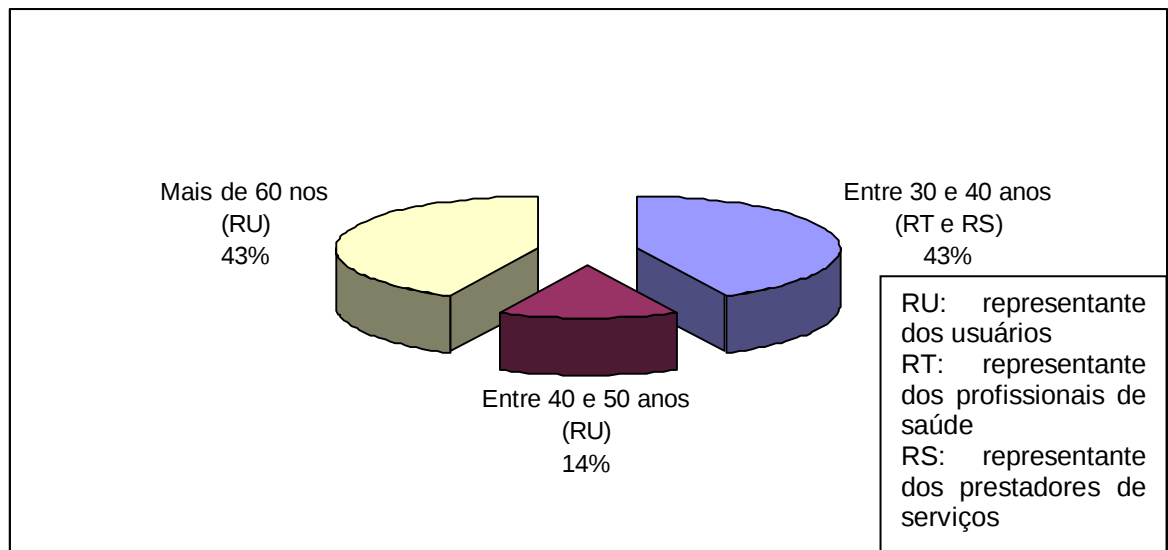


GRÁFICO 3 – Idade

Fonte: dados das entrevistas organizados pela autora

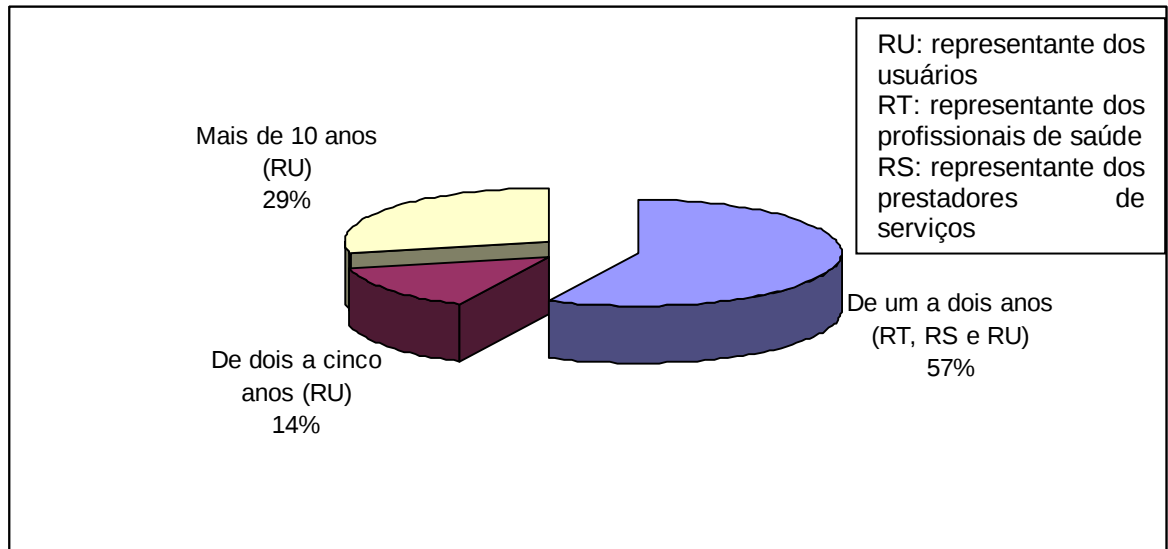


GRÁFICO 4 – Experiência no conselho

Fonte: dados das entrevistas organizados pela autora

No indicador experiência de participação em conselhos de políticas públicas também se verifica que os representantes dos usuários da amostra têm muito mais tempo de participação em conselhos de políticas públicas.

Dentre os representantes dos segmentos trabalhadores e profissionais de saúde e dos prestadores de serviços, todos reportaram ser esta, no Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul, a sua primeira experiência com a participação política institucionalizada.

Já entre os representantes do segmento usuários, a grande maioria possui outras experiências de participação institucionalizada, além de participar ou mesmo presidir associações de moradores. Também foi relatada a experiência de um desses conselheiros em atividades sindicais.

Numa primeira análise geral dos dados, constata-se a presença de uma diversidade entre os participantes em relação a praticamente todos os indicadores.

Coexistem na amostra tanto conselheiros com muito pouca escolaridade (ensino fundamental completo) e outros conselheiros com nível superior. A idade é um fator que divide os conselheiros, basicamente entre os que têm de trinta a quarenta anos e os que têm mais de sessenta anos.

Ocorre que quando esses dados são cruzados com os segmentos representados pelos sujeitos de pesquisa, verifica-se que há uma regularidade de acordo com o segmento.

Assim, os conselheiros representantes dos usuários são os mais velhos, os que têm mais experiência e renda mais variável. Os conselheiros representantes do segmento trabalhadores e profissionais de saúde são os mais jovens (todos têm menos de 40 anos), maior escolaridade e menos experiência com a prática conselhistas – a participação no Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul é a primeira experiência de todos eles.

Esse fato em si pode ser apenas uma coincidência, uma especificidade dessa gestão do conselho de saúde no Município, mas pode também indicar que não existe a preocupação em estabelecer uma política de continuidade das ações do conselho, ou mesmo o desinteresse de servidores públicos com mais experiência em participar. Essas questões não são objeto principal de análise nesse trabalho, mas podem auxiliar a formar um panorama importante para a análise do funcionamento do órgão.

Nota-se alguns poucos pontos de semelhança entre o perfil dos sujeitos de pesquisa deste estudo e dos conselheiros gestores do Paraná. Em estudo realizado em municípios da região de Maringá, constatou-se que a maioria dos conselheiros gestores de políticas públicas são:

[...] brancos, com preponderância de mulheres, maiores de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários.
(FUKS, PERISSONOTO & SOUZA, 2004, p. 190)

Comparando os dados do estudo mencionado, verifica-se pontos de semelhança especialmente no que diz respeito à idade e à cor, pois todos os entrevistados são brancos, enquanto que 83% (oitenta e três) da população do Município é branca e 14% (quatorze por cento) parda (IPARDES, 2016, *online*), bem como escolaridade e renda também são pontos em que se encontra alguma semelhança.

O perfil nacional dos conselheiros municipais de saúde se distancia mais ainda dos dados encontrados neste estudo. Num artigo elaborado a partir da análise de vários outros estudos sobre o perfil dos conselheiros de saúde, constatou-se que:

[...] o conselheiro, em sua maioria, é do sexo masculino, com idade entre 31 a 72 anos e com formação de nível superior completo ou incompleto. Com base nesses dados conclui-se que a representação nos Conselhos de Saúde continua tendo caráter demasiadamente patriarcal, no qual os homens detêm o

poder. Em relação à faixa etária notou-se que a população mais jovem não participa dos Conselhos de Saúde.
(MORGAN et al, 2010, p. 422)

Entre os sujeitos de pesquisa deste trabalho, observa-se que a maioria dos representantes dos usuários são homens, com idade superior a sessenta anos.

A escolaridade dos conselheiros entrevistados também não pode ser considerada alta, uma vez que somente entre os representantes dos segmentos profissionais de saúde e prestadores de serviço há conselheiros com nível superior. No que diz respeito a esse indicador, portanto, há um distanciamento da realidade do Município de São Mateus do Sul com relação à apurada em outros estudos.

Conquanto a cultura política local tenha traços semelhantes ao restante do Estado e país (conforme abordado no item 3.3.1), o perfil dos conselheiros de saúde do Município de São Mateus do Sul difere em vários pontos dos perfis de conselheiros de gestão de políticas públicas apontados em outros estudos (tanto em nível estadual quanto em nível nacional).

Há uma grande maioria de homens entre os representantes dos usuários, e quase uma totalidade de mulheres nos outros segmentos. Todos têm acima de trinta anos, mas os conselheiros representantes do segmento usuários entrevistados, na maioria, tem mais de sessenta anos.

A grande maioria dos representantes dos usuários tem mais de cinco anos de experiência, enquanto que entre os que têm maior escolaridade e menos experiência (sendo esta gestão do conselho de saúde sua primeira experiência como conselheiro) estão os representantes dos profissionais de saúde e dos prestadores de serviços.

Em todos os indicadores (sexo, idade, tempo de serviço, escolaridade e renda) há uma clara distinção entre o grupo de representantes dos usuários e os representantes dos demais segmentos. Embora até certo ponto seja esperado que os segmentos apresentem singularidades, no município de São Mateus do Sul há uma divisão bastante expressiva, a qual deverá ser considerada para embasar o estudo das demais categorias de análise.

3.2.2 Experiência e conhecimento como determinantes da dimensão pedagógica da participação política

Inicia-se essa análise a partir da experiência e conhecimento dos sujeitos de pesquisa porque se verificou, de pronto, a existência de dois grupos distintos: um grupo com mais de cinco anos de participação e outro grupo que participa pela primeira vez como membro do Conselho Municipal de Saúde na atual gestão.

Essa divisão em dois grupos é relevante para verificar se há alguma similaridade/ disparidade entre as perspectivas a respeito da participação entre um e outro, até mesmo para a finalidade de elucubrar se a experiência com a prática conselheirista seria um fator que poderia afetar essas percepções.

Como já exposto anteriormente, a maioria dos conselheiros entrevistados (cinquenta e sete por cento) tem apenas entre um e dois anos de experiência como conselheiro. Enquanto isso, quarenta e três por cento deles contam com mais de cinco anos de prática como conselheiro.

Os que têm mais experiência são todos representantes dos usuários, dado que vem ao encontro das considerações de Tonella, quando afirma que

[...] as entidades valorizam a participação nos conselhos e indicam como representantes os elementos que consideram os mais preparados para o cargo. Trata-se de um elemento positivo, mas limitado, pois indica o risco de se estagnar o processo ao se criar uma elite decisória.
(TONELLA, 2004, p. 190)

Se a indicação dos representantes com mais experiência é um fator que demonstra a valorização do conselho, então há indício de que a categoria profissional e os representantes dos prestadores de serviços não têm em grande conta essa forma de participação política. Isso ocorre porque dentre os que têm menos experiência como conselheiro de saúde estão todos os representantes dos segmentos profissionais de saúde e prestadores de serviços, além de um representante dos usuários.

A diferença entre o tempo de participação no conselho – experiências dos representantes dos usuários e os representantes dos demais segmentos – é inversamente proporcional à escolaridade dos conselheiros: os representantes do segmento profissionais de saúde e prestadores de serviço têm menos tempo de experiência, mas são os que têm maior nível de escolaridade.

Esse dado corrobora outros estudos, como o realizado no município de Santo André, São Paulo, no qual se constatou menor nível de escolaridade entre os representantes da sociedade civil, o que leva o autor do estudo a questionar se as decisões do conselho não seriam “induzidas ilegítimamente por aqueles que detêm maior nível de esclarecimento” e que são justamente os “representantes do poder público” (RAMOS *et al*, 2012, p. 66).

Aqui se torna possível abordar até que ponto a educação não formal é capaz de preparar para o exercício das práticas democráticas, tendo em conta que os conselheiros com maior experiência são os que têm escolaridade baixa (Ensino Fundamental incompleto) ou média (Ensino Médio Técnico), sendo que nenhum deles tem Ensino Superior.

Importa lembrar que a educação não “se restringe ao aprendizado de conteúdos específicos transmitidos através de técnicas e instrumentos do processo pedagógico”, mas pode se dar mediante a experiência coletiva, conforme argumenta Gohn, que afirma que a “construção da cidadania coletiva se realiza quando, identificados os interesses opostos, parte-se para a elaboração de estratégias de formulação de demandas e táticas de enfrentamento” (GOHN, 2005, p.17-18).

Dessa forma, considerando a disparidade entre o tempo de experiência dos conselheiros, que pode dividi-los em dois grupos distintos, interessa analisar se há diferenças substanciais nos discursos de um e outro.

Tecidas essas considerações, passa-se à análise da categoria experiência e conhecimento propriamente dito a partir das falas dos sujeitos de pesquisa.

Nota-se a perspectiva presente, entre os conselheiros mais experientes, de que a busca do conhecimento é essencial para o exercício das atividades, de que a sociedade ainda “*fica mais na escuta que na reivindicação de direitos*” (Conselheiro U1), de aprendizado coletivo: “*quando você participa de uma reunião, com mais pessoas, assim, você aprende*” (Conselheira U4) e também da necessidade de luta pelo bem estar de todos (Conselheiro U3).

*Aprendi muito a valorização que é ser um **cidadão** dentro do nosso país, dentro do nosso Município. [...] devo estar sempre presente e acompanhando as leis, o que é tratado, o que é reivindicado para a sociedade como um todo. [...] se não tiver **conhecimento** de um conselheiro eu não vou agir. [...] nós nos bloqueamos muito, ficamos mais na **escuta** que na **reivindicação de direitos***
(Conselheiro U1, grifo da pesquisadora)

Na fala da Conselheira T2 aparece também a associação do aprendizado no conselho com a ideia de cidadania:

*[...] a gente descobre como algumas coisas no sistema funcionam [...] Uma coisa é você estar de fora e ouvir por alto como algumas... e outra coisa é você **realmente fazer parte desse sistema**, você ter ali uma prestação de contas [...] e verificar como esses recursos são alocados de fato, quais as dificuldades que existem [...] de fato eu acho que isso é importante para o crescimento como cidadã mesmo.*

(Conselheiro T2, grifo da pesquisadora)

Como se vê, aqui a cidadania está presente no discurso da conselheira, embora talvez com menos ênfase. É um dos últimos conceitos mencionados pela Conselheira T2, que vive a primeira experiência como conselheira. Dentre os mais experientes, as palavras “cidadão” e “cidadania” aparecem já nas primeiras frases.

Cidadão é o sujeito de direitos. Na modernidade, ao contrário da democracia das cidades antigas, essa não é uma condição especial de uma determinada classe, mas, ao contrário, a cidadania abrange todas as pessoas que pertencem a uma determinada nação e determina um conjunto de direitos, especialmente direitos políticos, isto é, direitos de interferência nas decisões que a todos afetam. Embora a cidadania moderna possa parecer mais inclusiva a partir dessa definição, é importante destacar que ela comporta outra espécie de restrições, conforme aponta Wood:

A democracia liberal moderna tem em comum com a antiga democracia grega a dissociação entre identidade cívica e o *status* socioeconômico que permite a coexistência da igualdade política formal com a desigualdade de classe [...] Na Atenas democrática, cidadania significava que os pequenos produtores, em particular os camponeses, eram em grande parte livres da exploração “extraeconômica”. Sua participação política – na assembleia, nos tribunais e nas ruas – limitava a exploração política. Ao mesmo tempo, ao contrário dos trabalhadores no capitalismo, eles não estavam sujeitos a pressões puramente “econômicas” da falta de propriedade. As liberdades política e econômica eram inseparáveis. [...] Na democracia capitalista, a separação entre a condição cívica e a posição de classe opera nas duas direções: a posição socioeconômica não determina o direito à cidadania – e isso é o democrático na democracia capitalista – mas, como o poder capitalista de apropriar-se do trabalho excedente dos trabalhadores não depende de condição jurídica ou civil privilegiada, a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica significativamente a desigualdade de classe – e é isso que limita a democracia no capitalismo.

(WOOD, 2011, p. 184-185)

A palavra “cidadania” aparece nas falas dos conselheiros tanto no sentido de direito de acompanhamento e controle social como também para enunciar um

descontentamento com a sociedade, que se recusaria, segundo a Conselheira U4, a fazer o seu papel. A perspectiva da Conselheira U4 de fato é individualista, eis que desconsidera que é inerente à democracia moderna a existência de “um corpo abrangente, mas grandemente passivo” de cidadãos, visto que no capitalismo a cidadania é limitada em razão da transferência de “poderes exclusivos da cidadania para o campo de domínio totalmente econômico” (WOOD, 2011, p. 180 e 183). Na fala da Conselheira U4:

*[...] nós estamos numa situação assim que **a sociedade não quer se doar como cidadania, assim, cumprir a sua parte de cidadão.** [...]*
(Conselheira U4, grifo da pesquisadora)

A percepção sobre a falta de cumprimento de deveres cívicos contrasta com a própria realidade vivenciada no conselho de saúde, no qual os representantes do segmento usuários têm disponibilidade para participar das reuniões por não cumprirem horário fixo de trabalho (o único que tem trabalho formal está fruindo de licença para exercer mandato sindical). Isso pode indicar que a participação no Conselho Municipal de Saúde não é assim tão acessível, mas ao contrário, requer condições que não estão ao alcance de todos.

Por outro lado, também se nota que a fala dos conselheiros com mais tempo de atuação reflete uma perspectiva ampla (“*em quinhentos anos não tivemos nem cinquenta de democracia*”, fala da Conselheira U4) e um tanto cautelosa sobre as possibilidades de mudança que podem ser operadas pelo conselho.

Assim, o reconhecimento, pelo Conselheiro U1 (mais experiente), de que “*ficamos mais na escuta do que na reivindicação de direitos*”, contrasta brutalmente com a fala do Conselheiro U2 (conselheiro de saúde pela primeira vez), que afirma: “*basta você ir atrás e fazer aquilo ser válido*”, demonstrando perceber a legislação garantidora de direitos como algo a ser apenas invocado para que tome forma:

[...] fortalece mais e a gente vê que tem o poder, [...] Você por mais que seja um só como cidadão, mas tem uma lei que te favorece. Então **basta você ir atrás e fazer aquilo ser válido.**
(Conselheiro U2, grifos da pesquisadora)

*[...] eu achava que assumir um cargo dentro da associação era ter **poder**. E o poder é a coisa que mais atrapalha dentro de um membro [...]* porque aí você acaba não conhecendo as outras ações dentro da sociedade, [...] Você deve **conhecer, você deve participar**, e com isso você vai buscando uma experiência de como você deve agir.
(Conselheiro U1, grifos da pesquisadora)

[...] correr atrás, **reivindicar** as coisas, que a gente pode ser **ouvida** [...] que tem o local para isso.
(Conselheiro T1, grifos da pesquisadora)

Chama a atenção especialmente a percepção a respeito de como se dá o exercício do poder e da possibilidade de se fazer ouvir pelas autoridades constituídas. Salta aos olhos especialmente o fato de que se descortina a visão do poder como uma relação, já que é comum que o fenômeno seja visto como unilateral, partindo do ponto de vista de quem o exerce:

Muitas vezes só vemos o poder do ponto de vista do poderoso. Desse ponto de vista – que é somente metade da coisa – poder é um fenômeno conservador. Se pudesse pararia a história para ficar com os privilégios eternamente. Entretanto, a exclusão do poder faz parte do mesmo fenômeno. Os excluídos estão dentro do mesmo fenômeno, na unidade de contrários. Não é algo contíguo, como dois lados estanques, um próximo do outro. Ao contrário, há entre eles uma relação polarizada, como os dois lados da mesma moeda. Tanto se afastam quanto se necessitam
(DEMO, 1990, p. 13)

Pedro Demo trata do poder a partir das esferas: econômica, política, de informação, e científica (DEMO, 1990, p. 27-31). Na fala dos conselheiros o acesso ao conhecimento sobre as formas de exercer pressão e reivindicar direitos ocupa lugar de destaque quando se fala em aprendizado com a prática conselhistas.

Nesse sentido, a possibilidade de influenciar as decisões governamentais utilizando os canais institucionais parece guardar relação com a ideia de poder citada pelo Conselheiro U2, no excerto anteriormente citado. É que não se fala em mobilização para “uma organização, ancorada na participação de base, representativa e legítima [para que] se possa andar com as próprias pernas, e não pedindo favores” (DEMO, 1990, p. 33), mas se toma por referência apenas os meios já institucionalizados de participação.

Assim, os canais para escuta (os procedimentos administrativos), são as menções mais recorrentes quando se questiona sobre o aprendizado dos sujeitos com menor experiência na prática conselhistas.

Por isso se entende que a fala do Conselheiro U2 no sentido de descoberta de que se tem o poder vai de encontro à menção do conselheiro com mais experiência dentre os entrevistados, que afirma que achava que “*ser conselheiro era ter poder*”,

mas que atualmente não mais pensa assim, que acredita que conselheiros ficam mais “na escuta” (Conselheiro U1).

A noção de que a participação no conselho permite conhecer os caminhos para reivindicar direitos, presente na fala da Conselheira T1, traz um ponto de conciliação entre as concepções dos conselheiros U1 e U2: a experiência no conselho permite conhecer os meios de interferir nas decisões do Poder Executivo. É na verdade a possibilidade de interferência no exercício do poder político, limitando abusos, controlando o uso dos bens públicos e evitando o desrespeito a direitos já assegurados legalmente.

Nesse mesmo sentido o aprendizado sobre a realidade das questões orçamentárias, que é bastante importante na execução de políticas públicas, também está mais presente no discurso dos conselheiros menos experientes:

*[...] dentro da própria secretaria, coisas que **a gente não sabia** como funcionavam [...] prestação de contas, tudo que foi feito, tudo que veio de... nessa parte, assim, a gente nunca sabia o que vinha de verba, o que você faz que vem verba à parte, no que é investido dinheiro [...]*
(Conselheiro T1, grifo da pesquisadora)

*[...] Eu não sabia como funcionava essa **questão dos gastos** [...] Tem uma porcentagem pra cá, pra lá, muitas são que nem que municipal, mas é uma lei federal que tem que ser seguida.[...] acho que podia ser mudado algumas coisas, [...] Mas **é federal, estadual, só segue**.*
(Conselheiro U2, grifos da pesquisadora)

Por fim, a percepção do processo de aprendizado, ou “aprendizagem reflexiva” para usar a expressão de GOHN (2011, p. 353), é também um aspecto importante a ser ressaltado.

Você deve conhecer, você deve participar, e com isso você vai buscando uma experiência de como você deve agir.
(Conselheiro U1)

*[...] quando você participa de uma reunião com mais pessoas, assim, você aprende. **Sempre você aprende** [...] se você deseja fazer uma receita, se você tem prática na cozinha, tu pega uma receita e faz ela. Agora, se tu quer fazer uma receita, tem a receita, mas não tem a prática de cozinha, ou não tem a receita, acontece isso.*
(Conselheira U4, grifo da pesquisadora)

Essas falas tocam na experiência como fator essencial para a construção do saber. Especialmente o excerto da Conselheira U4, no qual há menção a construção de um saber que alia teoria e prática (“práxis”), exemplificado por uma receita de bolo: é

que a simples leitura da receita não trará a compreensão de como realizar a tarefa se a pessoa não tiver uma noção prévia de como manipular os instrumentos da cozinha – e isso só se aprende na prática.

Esse é o saber transformador (que alia a “receita” ao fazer), a partir do qual se pode instituir uma democracia no cotidiano, “na normalidade diária da vida” (DEMO, 1990, p. 25). Somente por meio da práxis é que se torna possível a apreensão da realidade histórica e a autopercepção como sujeito histórico, capaz de mudar a realidade.

Essa constatação se torna relevante também como forma de contraposição à noção de que um saber especializado, adquirido por meio da educação formal, é requisito essencial para a participação política. Essa ideia muito difundida parte do pressuposto de que a política é um saber especializado, “que não se inspira em idéias e valores, mas na realidade dos fatos”, que “tem o papel de dissimular sob a capa da cientificidade a existência da real dominação” por depender da “afirmação tácita e aceitação tácita da incompetência dos homens enquanto sujeitos sociais e políticos” conforme a descrição do saber competente proposta por Marilena Chauí (2007, p. 23).

Conforme elaborado no primeiro capítulo deste trabalho, essa questão é contemporânea ao surgimento da democracia nas cidades antigas. Assim é que, para Platão, os trabalhadores eram “condições” de existência e não parte da democracia, enquanto que para o sofista Protágoras a virtude cívica é uma “qualidade universal sem ser inata (...) que pode ser ensinada” aos que vivem na polis, “em casa, na escola, por admoestação, por meio dos costumes e de leis da cidade, sua *nomoi*”, podendo ser comparada à língua-mãe, que “é a um só tempo aprendida e universal” (WOOD, 2011, p. 165-167).

A percepção do próprio aprendizado por meio da participação política remete a essa noção de cultura cívica aprendida por meio da prática, da própria imersão num meio democrático.

Nesse sentido, tem relevância o fato de que a menção expressa ao aprendizado prático tenha vindo dentre os conselheiros com mais experiência. Há, ainda, outros pontos que demonstram a diferença no discurso entre os conselheiros com mais e menos experiência.

Basicamente, parece que os mais experientes têm uma visão de 1) valorização da cidadania; 2) que há um caminho a percorrer para que se adquira o conhecimento necessário para agir como conselheiro; 3) que somente com luta se adquirem direitos; 4) que a sociedade não está imbuída de um espírito de cidadania; 5) que a sociedade está mais na escuta e menos reivindicando direitos; 5) que a democracia é recente e frágil no país.

Quanto aos menos experientes (primeira participação no conselho de saúde), as falas remetem a uma perspectiva de que: 1) é possível invocar a legislação vigente pra fazer valer direitos; 2) existe a possibilidade de falar e ser ouvido pela administração pública, desde que se conheça os canais adequados; 3) ao menos em certa medida e em nível local, o conselho de saúde tem poder e potencial para modificar a realidade.

Infere-se que os conselheiros mais experientes têm uma visão de cidadania e de sistema político mais abrangente, mas nem por isso menos conservadora (questão que fica ainda mais clara quando se consideram também os valores associados à prática – item 3.2.4), pois predomina uma visão individualista do exercício da cidadania.

Os relatos dos conselheiros mais experientes sobre o seu aprendizado podem ser associados à aprendizagem política, que diz respeito ao descortinamento dos direitos dos cidadãos, à sua própria possibilidade de atuação política, bem como à aprendizagem ética, que diz respeito a valores como bem comum e solidariedade social (GOHN, 2011, p. 352-353).

Os conselheiros menos experientes relatam o aprendizado especialmente de questões práticas, como orçamento e possibilidade de acesso às informações, conhecimentos que podem ser associados à dimensão técnica e instrumental da aprendizagem, que Gohn exemplifica citando o funcionamento dos “órgãos governamentais, a burocracia, seus trâmites e papéis, quais as leis que regulamentam as questões em que atuam” (GOHN, 2011, p. 352).

Desse modo, ainda conforme Gohn, o relato dos conselheiros com mais experiência indica “a aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos”, ou “o processo que gera a conscientização dos indivíduos para a compreensão de seus interesses e do meio social”, enquanto que o relato dos conselheiros inexperientes revela uma dimensão menos abrangente: “a capacitação

para o trabalho, por meio da aprendizagem de habilidades e/ou desenvolvimento de potencialidades” (GOHN, 2008, p. 99-101), o que talvez seja um primeiro passo para um conhecimento mais abrangente.

A aprendizagem dos conselheiros mais experientes, conforme o seu próprio relato de vivência no conselho, está próxima do conceito de emancipação política, definida por Marx como a consciência enquanto “membro da sociedade civil, indivíduo independente e egoísta” e, também, como “cidadão, a pessoa moral” (MARX, 2010, p. 63).

Constatada, então, uma substancial diferença nas perspectivas dos dois grupos, entende-se que essa distinção seja mais um elemento pertinente a ser considerado para as análises das demais categorias.

Quando se comparam os discursos, é possível perceber, principalmente, que os menos experientes relatam a descoberta dos trâmites da Administração Pública, das possibilidades de interferir, de reivindicar direitos.

Enquanto isso, os mais experientes, embora não menos conservadores, demonstram perceber que a experiência aliada à teoria produz o conhecimento que habilita para vida política. Nesse sentido, percebem a falta de participação como um problema relacionado ao “querer” da sociedade: *“a sociedade não quer se doar como cidadania, assim, cumprir a sua parte de cidadão”* (Conselheira U4), mas ao mesmo tempo compreendem o valor da experiência participativa: *“deve conhecer, você deve participar, e com isso você vai buscando uma experiência de como você deve agir”* (Conselheiro U1).

Desse modo, é possível entrever um meio caminho entre o reconhecimento de uma realidade desigual a partir de um viés individualista que pressupõe que “o novo homem são eles mesmos, tornando-se opressores os outros” e a própria conscientização por meio da “inserção crítica dos oprimidos na realidade opressora, com que, objetivando-o, atuam sobre ela”, conforme a descrição de Paulo Freire sobre a práxis (FREIRE, 1994, p.18-21).

Analisando as respostas a partir da autopercepção dos conselheiros sobre o próprio aprendizado com a prática conselhistas, especialmente considerando a diferença da visão entre os mais e menos experientes, infere-se que esse instrumento de

participação, por mais que seja delimitado e controlado pelos poderes instituídos, permite um aprendizado com caráter emancipatório. Esse caráter emancipatório, contudo, tem alcance limitado, já que os conselheiros demonstram aprender, com os anos de experiência, a importância da participação para o aprendizado, mas passam a se perceber como que à parte da população em geral, que não tem vontade de “se doar” como cidadãos, como se vê na fala da Conselheira U4.

Essa noção de déficit de cidadania como advinda de um “querer” da sociedade civil pode ser o indício de uma necessidade de aproximação maior do conselho em relação aos próprios representados. Porém, acredita-se que essa fala por si só não pode ser tomada como um indício de caráter conservador do aprendizado político no conselho, já que ela vem acompanhada da menção à pouca experiência democrática no país (Conselheira U4), à necessidade da ênfase da “*valorização do que é ser um cidadão*” e da sempre pronta associação do ser cidadão com “*reivindicar direitos*” (Conselheiro U1).

Assim, sob o viés do aprendizado e da autopercepção dos conselheiros sobre esse processo, é possível inferir que a prática conselhistas no COMSAS de São Mateus do Sul **tem uma dimensão pedagógica, que consiste tanto no aprendizado instrumental – sobre procedimentos burocráticos e canais de participação da administração pública – como também aprendizado político**, que diz respeito a percepção sobre um aprendizado mais amplo que implica uma visão generalista sobre o mundo, tendo, portanto, um potencial de emancipação política.

3.2.3 Concepções de democracia

A forma como os indivíduos concebem o modelo democrático pode ser reveladora tanto sobre a percepção do seu lugar na sociedade – pois o modo como se vê um governo que deve ser “do povo” pode ser o indício de uma perspectiva excludente ou inclusiva – quanto pode indicar um viés de pensamento conservador ou progressista.

O entendimento sobre democracia está relacionado à aprendizagem política e ética, considerando as dimensões pedagógicas da participação política propostas por

GOHN (2011, p. 352-353), o que pode indicar se a experiência no Conselho de Saúde proporciona uma aproximação com a emancipação política.

Nesse sentido, interessa analisar a concepção de democracia predominante entre os conselheiros à luz da teoria mais aceita de democracia na sociedade em que se vive.

Dito isso, é preciso considerar primeiramente que a concepção vitoriosa na atualidade é a representação pura e simples, visto que é a realidade dos países considerados como democráticos.

De certo modo, portanto, visto que as eleições são a forma mais amplamente reconhecida de participação política, é possível afirmar que contemporaneamente é vitoriosa a concepção schumpeteriana de democracia, sintetizada por Carole Pateman nos termos seguintes:

[...] por definição, a competição pela liderança é a característica distintiva da democracia, permitindo que se diferencie o método democrático de outros métodos políticos. Por esse método qualquer pessoa, em princípio, é livre para competir pela liderança em eleições livres, de modo que as liberdades civis costumeiras são necessárias. Schumpeter comparava a competição política por votos à operação do mercado (econômico): à maneira dos consumidores, os eleitores colhem entre as políticas (produtos) oferecidas por empresários políticos rivais, e os partidos regulam a competição do mesmo modo que as associações de comércio na esfera econômica.
(PATEMAN, 1992, p. 14)

Para Schumpeter, o voto e as liberdades civis são as características essenciais da democracia. Outras formas de participação além do voto são tidas como indesejáveis, pois poderiam causar instabilidade no sistema democrático (PATEMAN, 1992, p. 14).

Pode-se talvez elucubrar, com fundamento em experiências de orçamento participativo e nos próprios conselhos de políticas públicas no Brasil, por exemplo, a possibilidade de avanço para um governo cujas decisões sejam tomadas com base na disputa entre as minorias, como sugere Robert Dahl. Contudo, mesmo Dahl também revela preocupação com o excesso de participação, especialmente no que diz respeito à participação das pessoas com condição econômica mais baixa porque, para ele, os grupos com menor renda “apresentam o menor de índice atividade política e também revelam com maior frequência personalidades ‘autoritárias’” (PATEMAN, 1992, p. 20).

Além disso, há estudos que apontam para a quase inexistência da possibilidade de interferência das minorias nas decisões sobre políticas públicas (tema abordado no item 1.3 deste trabalho). Assim, tem-se que o modelo de democracia em funcionamento é o de uma democracia bastante restrita, o qual se assemelha bastante ao modelo proposto por Schumpeter.

Voltando essa questão mais especificamente para o Brasil e considerando especialmente o momento atual em que há um claro retrocesso político, torna-se relevante investigar a correspondência (ou não) entre o sistema político e a cultura política que permeia a sociedade. O sistema político nacional tem características próprias: a democracia é amplamente aceita como o melhor sistema político numa sociedade que é reconhecidamente autoritária, personalista e patrimonialista.

Nesse contexto, o que significa o apego a valores democráticos, à democracia em nosso país? Na pesquisa realizada pelo latinobarômetro¹⁶ no ano de 2013¹⁷, há uma clara percepção da democracia como direito a liberdades civis. Trazemos abaixo os dados coletados, transformados em gráficos para facilitar a visualização.

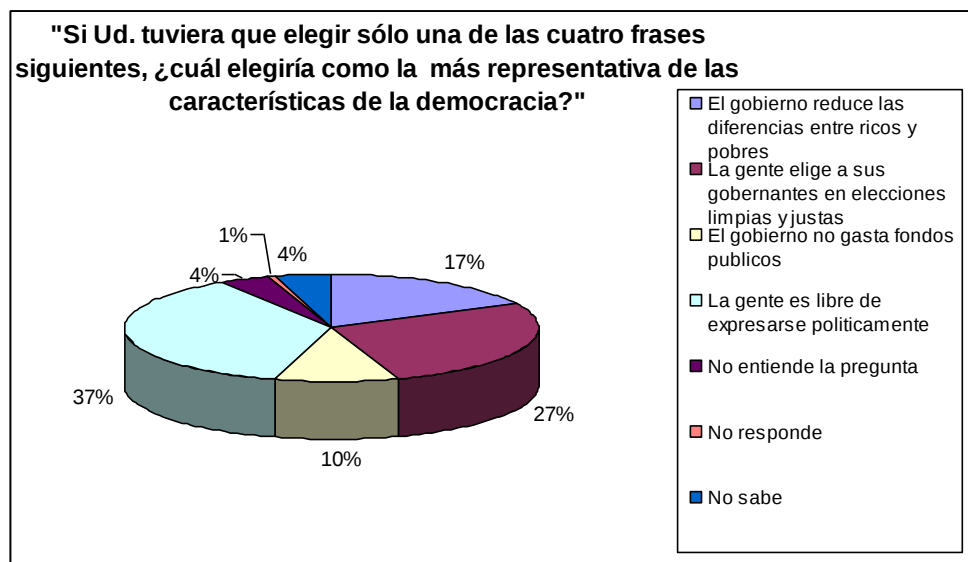


GRÁFICO 5 – Característica mais representativa da democracia
Fonte: dados do Latinobarômetro de 2013, gráfico elaborado pela autora.

¹⁶ Latinobarômetro, conforme definido no seu *site* oficial, é “un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes” (LATINOBAROMETRO, *online*).

¹⁷ Há um estudo mais recente, do ano de 2015, disponível para consulta. Nesse último estudo, não consta a série de perguntas sobre o que se considera como característica mais representativa da democracia, a qual se entende essencial para a presente análise.

Em primeiro lugar, dentre as características da democracia selecionadas, aparece a liberdade de expressão. Até mesmo antes da possibilidade de eleição dos governantes em eleições justas, que somente para 27% (vinte e sete por cento) dos entrevistados é a característica mais importante da democracia.

Embora as liberdades civis sejam consideradas como mais representativas de um modelo democrático, a escolha da igualdade econômica como fator mais representativo da democracia não chega a ser irrelevante nos seus 17% (dezessete por cento) de escolha dos entrevistados.

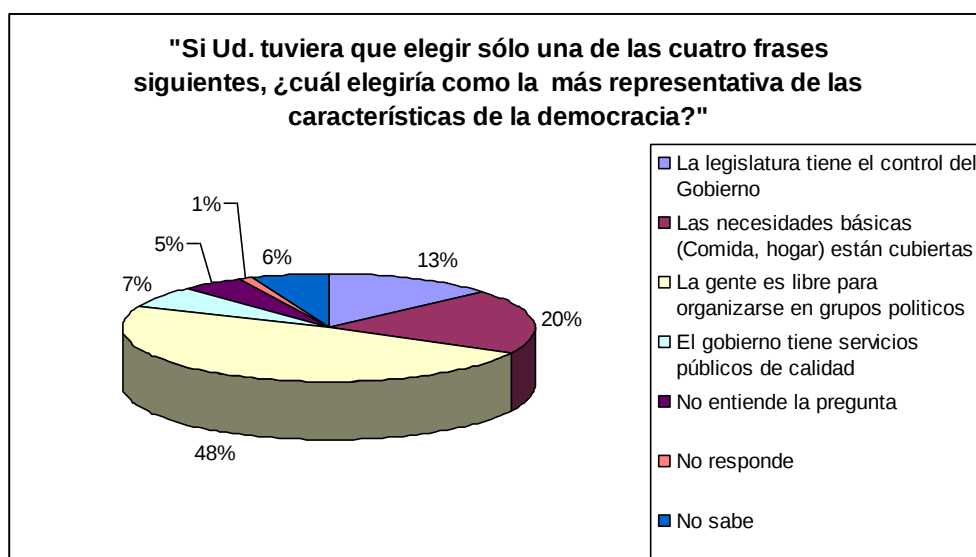


GRÁFICO 6 – Característica mais representativa da democracia
Fonte: dados do Latinobarômetro de 2013. Gráfico elaborado pela autora.

Novamente, como se vê no gráfico apresentado, a liberdade é considerada como a característica que melhor define a democracia, sendo a mais importante para quase metade dos entrevistados.

Os direitos sociais aparecem em segundo lugar, antes da independência e controle entre os Poderes da República, que é a característica mais representativa para apenas 13% (treze por cento) dos sujeitos da pesquisa.

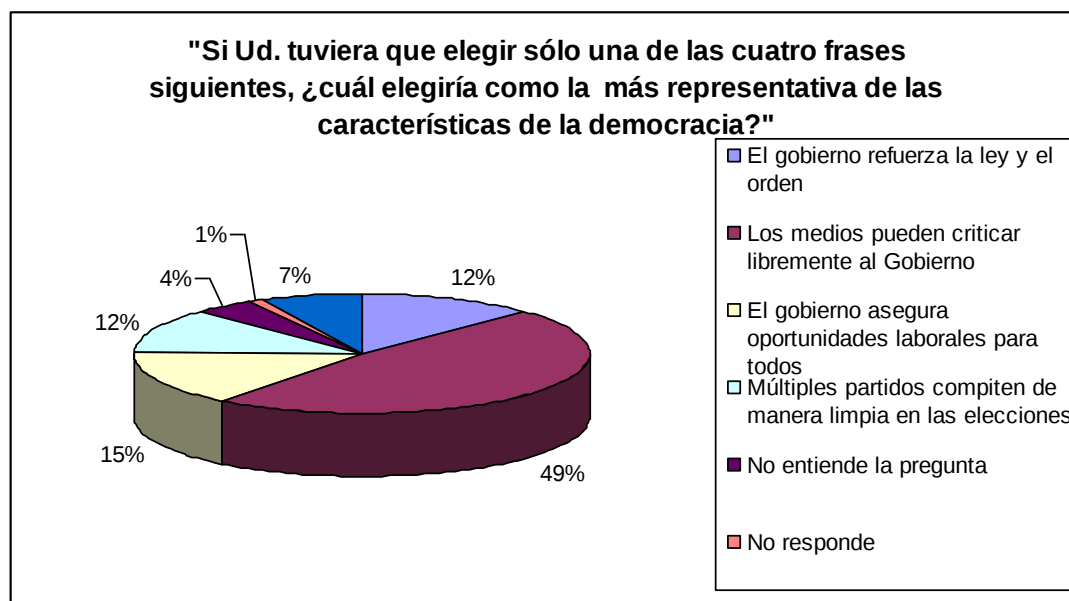


GRÁFICO 7 – Característica mais representativa da democracia
 Fonte: dados do Latinobarômetro de 2013. Gráfico elaborado pela autora.

Como se vê no gráfico acima, o direito à liberdade de expressão é reconhecido como característica essencial de um regime democrático (49% o consideram o mais importante) e aqui os direitos sociais, representados pelo direito à inclusão no mercado de trabalho, não são considerados tão relevante.

Liberdades políticas, quando dizem respeito à formação de partidos, parecem menos relevantes aos olhos dos entrevistados. Contudo, como se vê na representação gráfica abaixo, há valorização do direito de participação política na forma de protestos:

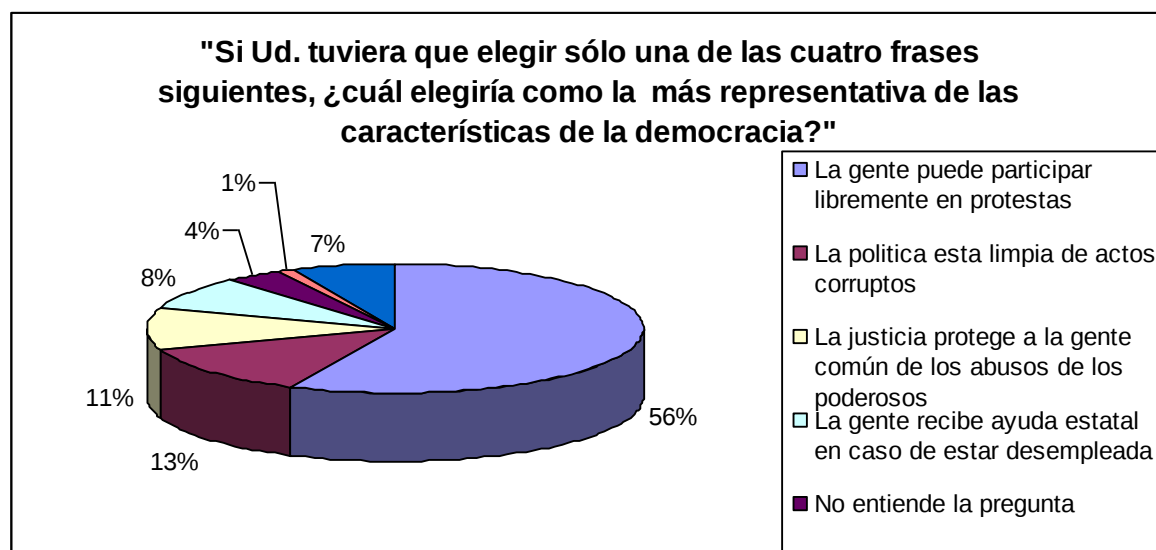


GRÁFICO 8 – Característica mais representativa da democracia
 Fonte: dados do Latinobarômetro de 2013. Gráfico elaborado pela autora.

Considerados como a liberdade de protestar e direitos sociais explicitados na garantia contra abusos de poderosos e ajuda em casos de desemprego, os direitos sociais são tidos como característica mais representativa apenas por 19% (dezenove por cento) dos entrevistados – a liberdade de protestar por mais da metade deles.

A pesquisa do latinobarômetro revela, portanto, uma tendência a considerar o regime democrático especialmente como um sistema político que garante liberdades civis. Mesmo a garantia de eleições limpas e justas é considerada como menos importante que as garantias de liberdades civis.

Os direitos sociais aparecem como relevantes quando associados à diminuição da desigualdade de modo mais abstrato, mas quando a questão é colocada em termos mais concretos (garantia contra abusos dos poderosos, direito ao trabalho, direito a auxílio se estiver desempregado), há uma queda substancial no número de pessoas que os consideram como característica mais importante de um regime democrático.

Tendo em vista esse panorama geral sobre a concepção de democracia no Brasil, passa-se às considerações presentes nas falas dos entrevistados.

A primeira impressão, na leitura das entrevistas, é de que não se verificou grande diferença com relação ao panorama anteriormente apontado.

Isso se dá porque as liberdades civis são as primeiras a aparecer como definidoras de um regime democrático, nas falas de grande parte dos os sujeitos de pesquisa, indicando, em princípio, uma visão bastante restrita de democracia, limitada a direitos civis, que faz lembrar a visão schumpeteriana, segundo a qual “os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto e a discussão” (PATEMAN, 1992, p. 14).

A possibilidade de discussão, de livremente opinar, é mesmo considerada como um direito inerente ao sistema democrático. Contudo, numa observação mais atenta, é possível observar que aparece também nas falas, como característica do sistema democrático, a possibilidade de reivindicar direitos:

*[...]a gente poder ter **liberdade** em muitas coisas, tem o lado bom, tem o lado ruim, mas... você ser mais livre, [...] Você pode, por exemplo, conversar em algum lugar, em algum ambiente, você discutir mais... projetos... sobre política mesmo. [...] Você pode **fazer valer mais os teus direitos**, [...] Você pode correr mais atrás, brigar mais e... impor isso pra que seja válido... respeito à gente... ao **cidadão**.*

(Conselheiro U2, grifos da pesquisadora)

Liberdade de opinião, liberdade de ir e vir, liberdade de discutir políticas aparecem, nessa fala, associados também à liberdade para reivindicar direitos, isto é, a uma possibilidade de interferência nas decisões políticas. Então a liberdade mencionada pelos conselheiros entrevistados também pode ser entendida de uma forma um tanto mais ampla, que associa liberdade à ideia de participação :

*[...] a democracia em que tenha a **diversidade de opiniões** mas que sejam **respeitadas** essas opiniões, todas essas opiniões para que chegue a um **consenso** de o dia-a-dia, da convivência da sociedade [...]É o direito de **reivindicar o meu direito** e também cumprir com o meu dever como cidadão. Saber **respeitar as leis**, saber como avançar, saber como caminhar dentro do contexto sociedade em si e a cidadania me deu o meu **direito de ir e vir** mas sabendo como devo proceder e como devo respeitar também [...] a democracia ela é feita de vários pontos fundamentais de valorização da sociedade.*
(Conselheiro U1, grifos da pesquisadora)

Aqui a liberdade de opinião aparece como pressuposto para a formação de um consenso, aliada à noção de reivindicação de direitos, ideia que vai um pouco além da democracia apenas como direitos civis e direito ao voto. Concebe-se a democracia como algo mais que um ritual para a eleição do líder, mas que pressupõe uma cidadania ativa, que se aproxima do conceito republicano de autodeterminação e capacidade de, a partir do diálogo, “constituir a sociedade como uma comunidade”, conforme propõe Habermas (2011, p. 23).

É possível notar essa tendência na expressão “*valorização da sociedade*”, utilizada pelo Conselheiro U1. Aqui está claramente presente a concepção de que o consenso da sociedade deve prevalecer, norteador das decisões do governo.

Na fala da Conselheira S1 já aparece mais explícita a ideia de dar opinião como forma de participação política, mas ainda tratando a participação como uma escuta das demandas da sociedade: “*[...] tem que **ouvir todos**, né. Então todo mundo dar opinião. Não pode ser uma coisa rígida que tem que ser daquele jeito, [...] Então tem que ser [...] que **toda população participe**. Não pode ser imposto*” (Conselheira S1, grifos da pesquisadora).

A conselheira U4 (que tem mais de dez anos de experiência como conselheira de saúde) vai mais além e aponta o sistema representativo como falho, por não atender aos interesses da população, embora “*fale em nome do povo*”. A necessidade de

participação nas decisões políticas aparece explicitamente na fala da conselheira, que entende que os representantes não cumprem a contento o seu papel:

*Democracia para mim seria onde o povo pudesse **opinar**. Nós elegemos nossos representantes mas eles deveriam voltar e ouvir novamente as bases para fazer as devidas mudanças. Hoje nós estamos na mão assim, a gente elege, e como nós sabemos que no Brasil o povo é muito ignorante em política, e não se interessa também, então acabam elegendo mais por favores e conveniências, sabe? E daí eles vão lá pra cima, e falam em nome do povo, fazem as leis em nome do povo, e o povo não consegue mais opinar. Então eu seria de uma opinião assim: de uma democracia, de livre arbítrio de ir e vir, mas também respeitando a **cidadania**. Porque hoje tem muita fala de respeito com, assim, aquela palavra, a cidadania não existe, sabe? (...) confundiram um pouco o que é democracia com libertinagem. Então a democracia devia ser uma **participação popular na governabilidade**, nas decisões, mas o **direito de ir e vir** tem que ser reservado pra ele e pro outro também (...) e eu acho assim que a nossa democracia se perdeu muito nos **valores de cidadania** [...]*
(Conselheiro U4, grifos da pesquisadora)

A expressão “*participação popular na governabilidade*” se sobressai na fala da conselheira, por trazer a ideia de que a participação política para além do voto é necessária para que se tenha um regime verdadeiramente democrático. E, também, de que essa participação política deve ser capaz de interferir na condução do próprio governo. Ainda é uma visão liberal de democracia, mas com uma aproximação do ideal proposto por Robert Dahl, no qual o governo deve ser responsivo, de tal modo que a sociedade tenha, ao menos, as possibilidades:

1. De formular suas preferências.
 2. De expressar suas preferências aos seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
 3. De ter suas condutas igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação do conteúdo ou da fonte de preferência.
- (DAHL, 1997, P. 25)

Dentre os conselheiros com mais experiência também surge uma opinião que destoa das demais por traçar uma visão de democracia “destinada ao povo”, destacando a garantia de bem estar social como uma característica própria do regime democrático:

*[...] tem que ser **destinada ao povo**. [...] E democracia em geral é fazer aquilo que é o correto pelo povo e tendo cobrança dos **movimentos sociais** dos mandantes, no caso, municipal, estadual ou federal. Tem que ter participação social. Se não, não é democracia. O que é imposto não é democracia. [...] Democracia é um **bem estar social** das pessoas, [...] que elegem seus*

representantes para [...] lutar pelos próprios, pelos próprios usuários, o próprio povo
(Conselheiro U3, grifos da pesquisadora)

Se a maioria das falas dos sujeitos de pesquisa dizem respeito a um governo *do* povo, com maior participação política e real possibilidade de interferência nas decisões sobre políticas públicas, esse último depoimento traz uma outra visão, do governo *para* o povo: a de que a democracia só é possível mediante a garantia de direitos econômicos, aliada a outros direitos, como a possibilidade de fiscalização (presente na expressão “*cobrança dos movimentos sociais*”).

É uma visão que ultrapassa a ideia de liberdade apenas como direito a ser exercido individualmente, e adiciona a possibilidade de ações coletivas, e que contém a concepção substantiva da democracia, ao afirmar que a “*democracia é bem estar social*”. Trata-se de uma visão que remete à ideia de democracia substantiva, na qual poder político não se desvincula das garantias econômicas, ou, como sugere Wood, a democracia deve ser repensada “não apenas como categoria política, mas também como categoria econômica” (WOOD, 2011, p. 248).

Pode-se dizer, então, que a visão de democracia da maioria dos sujeitos de pesquisa é equivalente a uma visão liberal, na qual se define democracia

[...] em termos de liberdades civis, liberdade de expressão, de imprensa e reunião, tolerância, proteção de uma esfera de privacidade, defesa do indivíduo e da sociedade civil contra o Estado [...] Assim, por exemplo, Margaret Thatcher disse em 1988 [...] que “a Revolução Gloriosa estabeleceu as qualidades duradouras da democracia – tolerância, respeito à lei, respeito à administração imparcial da justiça”.
(WOOD, 2011, p. 199)

As falas que vão além do discurso liberal partem, na maior parte, dos conselheiros com mais experiência.

Conclui-se, então, no que diz respeito à comparação entre as percepções dos conselheiros com mais e com menos experiência, que todos se referem primeiramente à democracia como liberdade, especialmente liberdade de opinião, embora exista também a menção a outras liberdades (como ir e vir).

O grupo de conselheiros com mais experiência acrescenta outras perspectivas: a democracia como “*valorização da sociedade*” (Conselheiro U1), falhas na representação, os representantes não fazem as escolhas de acordo com as

preferências dos representados, os representados deveriam ser ouvidos – ou: “*onde o povo pudesse opinar*” (Conselheira U4) –, e também surge, de um dos conselheiros com mais de dez anos de experiência, a menção a democracia como governo que garanta direitos sociais (Conselheiro U3).

Conceitos menos restritos de democracia, que vão além das liberdades civis (democracia entendida como um sistema de governo responsivo às demandas da população e democracia associada a direitos sociais) aparecem entre os conselheiros com mais tempo de experiência.

Há, portanto, uma sensível diferença entre os dois grupos (mais e menos experientes). Para se pensar essa diferença a partir de uma perspectiva de emancipação política, é preciso considerar o modelo de democracia vigente, os seus limites e potencialidades.

O modelo de democracia em voga é a representativa, tanto no que diz respeito ao regime de fato implantado como o que o senso comum considera como ideal. Conforme dados do latinobarômetro de 2013, a democracia é vista, no Brasil como um regime garantidor especialmente de liberdades civis.

Essa mesma visão liberal sobre o regime democrático predomina entre a maioria dos conselheiros, e alcança a totalidade dos conselheiros menos experientes.

As visões destoantes, que percebem a democracia como um regime político cujo governo deve ser permeável às demandas da sociedade e garantir direitos econômicos, vêm de alguns dos conselheiros mais experientes.

Considerando que a democracia restrita ao voto e à representação tem se demonstrado um engodo, constituindo governos oligárquicos (conforme apontado no item 1.2 deste estudo); tendo em vista o ideal de um sistema político permeável às demandas sociais; e analisando as expressões dos conselheiros à luz do entendimento do senso comum sobre democracia, que tem conotação liberal conforme apontado pelo Latinobarômetro – entende-se que a participação política no Conselho Municipal de Saúde pode ser ao menos um coadjuvante na emancipação política dos cidadãos. Reforça-se a ideia, portanto, explanada no item anterior, de que a experiência do conselho pode implicar num aprendizado ético e político.

Não somente porque a concepção de democracia desses conselheiros destoava do que seria o senso comum, mas também porque pressupõe uma ampliação de direitos de participação.

Em suma, os conselheiros com mais experiência vêem a democracia como um regime no qual deveria ser possível participar das decisões políticas e garantias sociais são respeitadas, uma noção de democracia que se aproxima muito mais do modelo de democracia substantiva, proposto por Ellen M. Wood, do que do sistema de democracia formal, no qual a economia segue regras próprias, de tal modo que “o alcance da cidadania [é] fortemente limitado, mesmo sem imposição de limites constitucionais” (WOOD, 1942, p 174-175).

Novamente, assim como no item 3.2.2, **aqui se expressa uma dimensão pedagógica com caráter emancipatório**, tendo em vista que é possível relacionar o maior tempo de experiência no COMSAS de São Mateus do Sul com um conceito mais alargado de democracia, um conceito que vai além do senso comum captado pelo latinobarômetro (que se resume, basicamente, a liberdades civis).

3.2.4 Valores associados à prática democrática e sua dimensão pedagógica

Para a análise dos valores declarados pelos conselheiros, parte-se da definição de valor proposta por Agnes Heller:

[...] tudo aquilo que faz parte do ser genérico do homem e contribui, direta ou mediamente, para a explicação desse ser genérico [...] as componentes da essência humana são, para Marx, o trabalho (a objetivação), a sociabilidade, a universalidade, a consciência e a liberdade [...] realização gradual e contínua das possibilidades imanentes à humanidade, ao gênero humano.
(HELLER, 2000, P. 04)

Se o valor está associado à capacidade de realização das possibilidades humanas, então haveria sua antítese, o desvalor, que seria tudo que “rebaixe ou inverta o nível de desenvolvimento” Mas os valores podem ser diferentes nos vários contextos sociais, sendo que na Antiguidade “existia uma ordem fixa de valores [...] ninguém podia por em dúvida que as ‘virtudes fundamentais’ eram a sabedoria, a coragem, a temperança e a justiça” (HELLER, 2000, P. 05 e 75).

Há uma diferença entre assumir valores como verdadeiros e seguir vivendo no cotidiano em acordo com esses valores. No cotidiano, o saber prático, a experiência

anterior, moldam as respostas na maioria das situações. Assim, a vida cotidiana tem um caráter alienante, e no capitalismo, com a alienação decorrente desse modo de produção, há um agravamento do abismo entre as possibilidades de realização humana e o modo de ser da humanidade.

Diante disso, é muito importante para seguir esse estudo o entendimento de que a política pode romper com a alienação do cotidiano repetitivo. Para Agnes Heller:

A esfera política (o ato consciente de assumir a práxis da integração), portanto, destaca-se – tal como a atividade científica – da cotidianidade. Não é casual que, nesse ponto, consideremos necessário recordar nosso ponto de partida, ou seja, a tese de que o preconceito não pertence necessariamente à esfera da ciência ou da arte, embora uma parte dos preconceitos desenvolva-se precisamente em tais esferas.
(HELLER, 2000, P. 51)

Assim como nas ciências e nas artes podem ser reproduzidos preconceitos e generalizações, mesmo o ambiente político pode ser o palco para o reforço de idéias preconceituosas, especialmente no que diz respeito à participação institucionalizada, na qual os cidadãos são chamados a fazer parte de um ato apenas na qualidade de legitimadores de uma decisão já tomada anteriormente.

Nesse sentido, pode se trazer a análise de Maria da Glória Gohn a respeito da participação institucionalizada que é objeto de estudo neste trabalho:

Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos do prefeito e das elites, que falam em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de ser mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos
Atualmente, alguns administradores públicos ainda tendem a conduzir as políticas sociais para o campo da filantropia e da caridade, esvaziando o sentido do público, do caráter de política pública. Há um esvaziamento da responsabilidade pública, um apelo à moral conservadora, tradicional, remetendo as ações ao campo das políticas sociais compensatórias, do burocratismo e até mesmo do velho clientelismo.
(GOHN, 2011, p. 355)

A cultura política nacional tem traços fortes, marcados por valores como autoritarismo, confusão entre o público e o privado e naturalização da exclusão social, marcas de um país que costumeiramente tem grande parte do seu povo como cidadãos

de segunda classe, ou mesmo não-cidadãos, sem garantias mínimas como liberdade de ir e vir¹⁸, por exemplo.

Essa cultura política nacional (autoritária, patrimonialista e excludente) alcança a atuação e o funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil, conforme demonstram estudos acadêmicos sobre essas práticas democráticas.

Nesse sentido, traz-se como exemplo concreto o estudo de Águeda Wendhausen, no qual verificou-se que o caráter paritário dos conselhos não alcança o objetivo de ser um canal para os anseios da comunidade, uma vez que se observou, em primeiro lugar, a disparidade de ensino formal entre os representantes dos trabalhadores e dos prestadores de serviço e os usuários. Essa disparidade pode ser motivo do silenciamento dos usuários, que ocorre tanto pela não resposta diante de uma denúncia ou questionamento quanto pela utilização de jargão técnico para a resposta, dificultando assim a compreensão e o questionamento por parte dos representantes dos usuários (WENDHAUSEN, 2002, p. 215-216 e 223-224). Os espaços de participação não deixam de espelhar as relações hierárquicas que existem na sociedade:

[...] convivemos a todo momento com a tensão entre a possibilidade de participar pela presença concreta de canais participativos e a tendência de que este espaço seja tão demarcado e pré-estabelecido pelas mesmas relações de poder anteriores que torne inviável uma participação efetiva dos movimentos populares.
(WENDHAUSEN, 2002, p. 290).

A participação institucionalizada consubstanciada nos conselhos municipais de saúde tem o potencial de implicar num rompimento com o pensamento conservador, mas vários estudos relatam experiências de reforço do caráter conservador da cultura nacional. Por exemplo, o estudo de Celene Tonella, a partir de uma amostra com municípios do Paraná, observou-se

[...] uma resistência ao debate mais ampliado e ao confronto de posições. A cordialidade, marca de nossa cultura política, aparece em todo o vigor e dificulta um salto na qualidade dos debates travados no interior dos conselhos. A partir da análise das atas dos conselhos, verificamos que muitas decisões acerca do “interesse público” foram tomadas sem ser debatidas. Argumentamos, no corpo do texto, que os conselheiros elegeram como inimigo principal os outros níveis

¹⁸ É emblemático nesse sentido episódio recente de detenção de adolescentes que simplesmente se deslocavam até a praia, sendo a retenção dos jovens justificada pelo governador do Estado do Rio de Janeiro como necessária para “evitar arrastões e outros crimes que são cometidos nas praias por adolescentes” (DECLERCQ, 2015, *online*).

de poder, [...] o confronto entre eles poderia significar um enfraquecimento ainda maior do nível municipal.
(TONELLA, 2004, p. 217)

Outro estudo, realizado em dois municípios do Pará, constatou que a administração municipal considera os conselhos “um obstáculo para o encaminhamento de suas ações ou aprovação de contas”, e os conselheiros acabam atuando de forma instrumentalizada, apenas para cumprir protocolo (CRISTO, 2012, p.108).

Por outro lado, já se verificou, no item anterior, que a concepção de democracia entre a maioria dos conselheiros tende em geral a refletir uma visão liberal, mas entre aqueles com mais experiência surge uma visão que foge ao pensamento hegemônico: democracia como valorização da sociedade, como possibilidade de interferência no governo e como um regime político que tenha como vetor a garantia de bem estar-social.

Essa questão é importante por pressupor que a concepção de democracia deva estar relacionada aos valores que são associados à prática democrática.

Quando questionados sobre os valores que costumam associar à prática conselhistas, o que se sobressai no discurso dos sujeitos de pesquisa é o da busca pelo bem comum e por uma sociedade mais justa:

*[...]pra fazer com que a sociedade seja **mais justa**. E fraterna também. O problema é que a **fraternidade** hoje se utiliza aí, que houve muito se falar disso, mas dentro de religiões, não dentro da sociedade. E a **solidariedade** está nas ações de um conselheiro. [...] eu, como conselheiro, eu devo ter esse **conhecimento e poder abrir a mente** dele, **orientar** ele, ele tem direitos não só dever, né, e cumprir a sua função tanto o profissional como o cliente daquela determinada área de atendimento.*

(Conselheiro U1, grifos da pesquisadora)

*[...] o **bem comum**, o que seria bom pra todos [...] o conselho está ali pra ajudar as pessoas [...] Pra ver, pra ajudar. E ali eu acho que... enxergar mais com **humanidade** as pessoas [...] Às vezes a pessoa precisa só de uma informação [...] A pessoa às vezes está com dificuldade de se orientar [...] as pessoas vêm, perguntam, não sabem o que está acontecendo e só sabem criticar. Ah, não construíram hospital. Mas por que não...não é que o prefeito não quis. Ah, porque não estão fazendo... não é porque a pessoa não quer. Não sabem os problemas que estão acontecendo, então você já pode dar uma explicação melhor [...]*

(Conselheiro T1, grifos da pesquisadora)

Esses dois discursos citados trazem um elemento importante em comum: partem de conceitos-chave da democracia – “*justiça social*” e “*bem comum*” –que

denotam imparcialidade, respeito à alteridade, para logo em seguida falar em “*orientar*”, e também “*ajudar as pessoas*” e “*enxergar com mais humanidade*”.

“Justiça social”, assim, relaciona-se com oportunidades de vida. Um grupo que reclama “justiça social” reclama oportunidades de vida iguais para os de outro grupo, ou pelo menos um aumento das oportunidades de vida que os membros de outro grupo, dou de todos os outros grupos, desfrutam. Obviamente, há um forte elo entre justiça política e social. Se um grupo alcança iguais liberdades com outro grupo, a possibilidade de melhorar oportunidades de vida de seus membros também aumenta.
(HELLER, 1998, P. 183)

O conceito de justiça social aplicado à política de saúde faz todo o sentido. Contudo, a própria ideia de justiça (respeito às regras, imparcialidade e igualdade perante a lei) destoa da visão dos demais usuários do serviço de saúde, representados pelo conselheiro. A noção de que lhe cabe auxiliar e orientar os usuários de saúde, e não os representar e apresentar suas demandas perante o conselho, tem muito de social e pouco de justiça – o conselheiro, certamente com boas intenções, se coloca como capaz de conduzir os usuários dos serviços de saúde e abrir-lhes a mente. Retoma-se a sentença de Avritzer sobre a democracia no Brasil, quando o autor afirma que há “uma cultura não democrática que se entrelaça na institucionalidade democrática” (AVRITZER, 1996, p. 136), porque essas falas parecem exemplificar esse entrelaçamento.

Destacam-se também, no trecho do Conselheiro U1, os termos fraternidade e solidariedade, que poderia indicar a ideia de cidadania coletiva que “se constrói no cotidiano através do processo de identidade político-cultural que as lutas cotidianas geram” (GOHN, 2005, p. 15) mas, em conjunto com as demais expressões, pode ser interpretado como benemerência.

É como se não coubesse ao conselheiro representar o segmento usuários e as suas demandas, mas, a partir de uma posição privilegiada, permitir o acesso dessas pessoas a serviços públicos.

Na fala do Conselheiro U3, novamente surge a ideia de “*abrir a mente*”, mas desta vez relacionada aos próprios conselheiros e não aos representados. Também se mostra presente a concepção de tutela em relação aos usuários, de tal modo que curiosamente a palavra escolhida é “*benefício*” para o povo, ao invés de se falar em garantia de direitos:

*[...]a gente **tenta conscientizar** os outros conselheiros – a gente tem um pouco mais de **experiência**, a gente inclusive está fazendo um curso de conselheiro aí – pras pessoas pensarem mais, é... nos **benefícios que pode trazer pro povo**, pros usuários, no caso da saúde e não, e não pensando nos gestores [...]. nas pessoas que trabalham na saúde em prol do povo.*
(Conselheiro U3, grifos da pesquisadora)

Não se pode deixar de notar nessas falas as marcas de um “autoritarismo social, tão entranhado na vida social brasileira” que torna impossível “nas relações sociais a ideia de direitos e de igualdade jurídica dos cidadãos” (RAICHELIS, 1998, p. 281). Essa marca cultural certamente impacta na forma de implementação das políticas públicas, que são vistas como concessões de “*benefícios*” – para usar a expressão do conselheiro U3 no trecho anteriormente citado.

A noção de política pública como concessão e da necessidade de “*abrir a mente*” dos representados ou a noção de que seria necessário “*conscientizar*” os colegas conselheiros podem ser o reflexo de uma sociedade desacostumada a sequer ser informada das razões das decisões políticas que lhe dizem respeito:

No caso brasileiro, a própria conformação das classes sociais e todos os seus conflitos básicos foram permanentemente mediados pelo Estado capturado pelos interesses da burguesia, que a esta se associa para a reprodução das condições de acumulação e apropriação privada do capital. [...] Na particularidade da formação social brasileira, os setores dominados da sociedade civil jamais tiveram força de veto sobre as decisões do poder estatal. São praticamente inexistentes os momentos em que seria possível afirmar que as massas populares, ou algum de seus setores, tenham conseguido participar do processo político com efetiva autonomia.
(RAICHELIS, 1998, p.69)

Numa sociedade em que a desigualdade e hierarquização são uma realidade naturalizada é que os valores expressos nos termos “*bem comum*” e “*justiça social*” – que em princípio parecem contrários às idéias de políticas públicas como caridade – são seguidos de expressões que indicam uma visão de subalternidade do usuário do Sistema Único de Saúde, uma visão que coloca o conselheiro como orientador, capaz de ajudar, de “*abrir a mente*” dessas pessoas.

Nesse sentido, não se percebe uma visão crítica dos conselheiros quanto à própria atuação, mas um reforço do senso comum de uma sociedade marcada pela exclusão social.

Do mesmo modo, na fala da Conselheira T1, aparece a associação do bem comum à ajuda, orientação, à forma de tratamento dos usuários os serviços de saúde.

Por outro lado, há também a expressão de valores democráticos, como a necessidade da transparência e acesso às informações, não somente da gestão para o conselho mas também para toda a população.

*[...] exijo muito sabe, essa **transparência**, essa coisa de dados, de informações que sejam coletivas, que não sejam uma coisa assim pra um, pra dois, sabe? É uma coisa democrática mesmo para o povo.*
(Conselheiro U4, grifos da pesquisadora)

Essa fala tem um tom bastante oposto às anteriores pois não há nela nenhuma condescendência com o cidadão, pelo contrário: entende-se que as informações devem ser acessíveis a todos – “*uma coisa democrática mesmo para o povo*” – partindo do pressuposto de que as pessoas podem ter autonomia para compreender as informações e se posicionar sobre elas. Esse trecho destoa das citações acima, que demonstram uma visão dos conselheiros como responsáveis por transmitir as informações e por auxiliar os usuários do sistema de saúde.

A noção de controle das ações dos agentes públicos está muito presente nessa fala, que expressa mesmo um princípio básico de uma ordem republicana, o de que o governo deve ser visível e transparente, mas que vem sendo conquistada aos poucos no país. Muito embora a ideia de participação como controle social venha sendo difundida desde a década de 1990 (TEIXEIRA, 2013, p. 60-61), o fato é que o acesso a informações sobre gastos, contratos e contratações em geral, por exemplo, só recentemente foi tornado acessível a todos, (por meio da Lei de Acesso à Informação – Lei Federal 12.257, de 2011).

Assim, mesmo essa concepção restrita de participação (como controle social ao invés de transformadora da realidade) não é uma prática que tenha se efetivado há muito tempo no país, até porque, mesmo que os dados estejam plenamente acessíveis, é preciso algum tempo para se construir uma prática de controle social realizada pela própria comunidade como um hábito, como prática inserida no cotidiano, capaz de retirar do poder a “perspectiva artificial, que o vê como algo solene, excepcional, superior” (DEMO, 1990, p. 17) – para assim revelar a sua prática diária na própria interação com os semelhantes. Importa ressaltar esse contexto para que fique claro que

não é pouca coisa que um conselheiro entenda a extrema necessidade de abertura e transparência das ações da administração pública, “*não para um, para dois*”, mas “*para o povo*” (Conselheira U4).

Observa-se também uma necessidade de se mostrar afastado da política partidária. Essa é uma questão que vai aparecer na fala de outros sujeitos da pesquisa, e reflete uma visão da política como algo inerentemente associado à corrupção, à troca de favores:

*[...] A pessoa que entra dentro de um conselho ela tem que ser **apolítico**, esquecer que ele pertence a um partido político*
(Conselheiro U3, grifo da pesquisadora)

Além da necessidade de se afastar da política partidária, há aqui um outro elemento que não deixa de estar associado a esse desprezo pela política: a constatação de que há, dentro do próprio conselho, confusão entre interesses públicos e privados (no sentido de que se entende que essa confusão seja algo inerente à política).

Ainda que as disputas eleitorais de fato possam interferir na condução das políticas públicas, o que se põe em questão na fala dos conselheiros entrevistados é que a própria ideologia partidária seja necessariamente nefasta, como se pudesse existir um pensamento técnico, neutro, a que o conselheiro deve se apoiar no exercício da função.

Essa visão da política como algo pecaminoso é um traço marcante da cultura política nacional. Conforme os dizeres de Marilena Chauí, seria a “sacralização-satanização da política”: os dominados vêem o governante como salvador ou como maldito, enquanto que os dominantes exercem o governo como se esse fosse um direito natural (CHAUÍ, 2001, p. 90).

Nota-se, ainda, que a consciência de representar um segmento determinado da sociedade aparece de forma mais explícita na fala dos conselheiros representantes dos trabalhadores e profissionais de saúde e do segmento prestadores de serviço. Há menção à necessidade de consenso entre os representados sobre as questões do conselho.

*[...] quando eu vou numa reunião, eu volto pra cá e a gente entra em **consenso** e daí depois levo de novo, né. Mas que nem aquelas coisas que tem que decidir na hora eu acabo tendo que opinar por todos. Mas aquelas outras eu sempre*

*repasso aqui e a gente acaba tomando uma **decisão conjunta**. Da entidade né, não individual.*

(Conselheiro S1, grifos da pesquisadora)

*[...] eu e minha colega que representamos a nossa categoria, a gente entrou com o intuito **de representar nossa categoria** dentro do contexto de saúde. [...] por vários motivos a gente fez parte do conselho, um é mostrar a importância da nossa categoria, nossa profissão dentro do contexto da saúde [...] as decisões que a gente toma são sempre de acordo com o que a gente acha que vai beneficiar o Município.*

(Conselheiro T1, grifo da pesquisadora)

O que se depreende das falas dos conselheiros é que os representantes dos usuários, ao contrário dos representantes dos demais segmentos, não têm como principal norte a vontade dos representados, confirmando o diagnóstico feito por Carla Almeida e Luciana Tatagiba:

[...] a garantia da legitimidade das organizações da sociedade civil que tem assentos nos conselhos, e a própria legitimidade dessa instância diante da sociedade, está intimamente associada a sua capacidade de obter uma audiência mais ampliada que vá além dos atores diretamente envolvidos com a produção política. Isso é ainda mais urgente quando levamos em conta as implicações do caráter híbrido dos conselhos, característica que os particularizam enquanto vetores de encaminhamento de demandas sociais ao sistema político e enquanto instância de tomada de decisões governamentais.

(ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.76)

Se de fato não há preocupação em levar as demandas sociais ao sistema político, então bem se pode cogitar que há um déficit de representação no segmento usuários.

Assim, percebe-se na fala dos conselheiros elementos contraditórios que dizem muito da cultura política nacional, na qual coexistem elementos autoritários num sistema declaradamente democrático.

Nesse passo é que a ideia de justiça social aparece no mesmo contexto de um pensamento paternalista e condescendente e, da mesma forma, a busca de imparcialidade aparece na fala dos conselheiros associada a uma noção de afastamento da política partidária, como se a disputa eleitoral inevitavelmente contaminasse a ação do conselho.

A visão dos representados como pessoas que necessitam de auxílio e a quem os conselheiros podem repassar conhecimento denota um caráter paternalista, e revela a presença de outra marca da cultura política nacional, consubstanciada na

naturalização da desigualdade e pela necessidade de demarcação do lugar na sociedade, seja meramente pela condição econômica, seja por uma suposta superioridade moral ou intelectual perante os mais pobres. Como exemplifica Marilena Chauí, isso ocorre com “o uso de ‘doutor’ quando, na relação social, o outro se sente ou é visto como superior e ‘doutor’ é o substituto imaginário para antigos títulos de nobreza” (CHAUÍ, 2001, p. 98).

É um ponto relevante e mesmo central para esta análise (e que pode ser associada ao caráter paternalista presente entre os entrevistados representantes do segmento usuários) a perspectiva de atuação como representantes dos interesses de um grupo. Isso porque essa noção aparece de maneira explícita entre os representantes dos segmentos dos profissionais de saúde e dos prestadores de serviço, o que de fato não é extraordinário dado que a relação com os pares pode ser mais próxima.

Quanto aos representantes do segmento usuários, é possível perceber também há referência indireta à preocupação em representar toda a sociedade, quando se fala em justiça social (U1) ou na necessidade de que as informações da gestão pública estejam abertas para toda a coletividade não somente “*para um ou dois*” (U4). Mas não há uma menção tão específica a consenso, a ouvir os pares, como ocorre nos representantes dos outros segmentos.

Por fim, em relação aos grupos com mais e menos experiência, não se observa um padrão que unifique os discursos dos grupos. Nesse ponto as diferenças são demarcadas a partir do segmento representado pelos conselheiros.

Assim, para citar um exemplo e conforme já mencionado acima, o discurso de aversão à política surge dentre os conselheiros representantes do segmento usuários, tanto entre aqueles com mais experiência quanto no discurso do membro com menos experiência. A busca do consenso com os pares surge na fala dos representantes dos profissionais de saúde e prestadores de serviços, mas está ausente no discurso dos representantes dos usuários.

Sob a perspectiva da dimensão pedagógica da prática conselheira, não é possível apontar, nas falas dos entrevistados, marcas de um discurso que destoe da cultura política nacional: o discurso de aversão à política, políticas públicas como

caridade e não como direito, a expressão “justiça social” esvaziada quando os representantes dos usuários falam a seguir em “orientar” o povo, e não em ouvi-los e procurar pautar a atuação a partir disso. E, ainda, a clara divisão entre os representantes dos usuários e os representantes dos demais segmentos no que diz respeito à ideia de representação: enquanto os representantes do segmento profissionais de saúde e prestadores de serviços mencionam que o consenso com os pares orienta a sua prática, os conselheiros representantes dos usuários usam expressões como “*abrir a mente*” (Conselheiro U1) dos usuários dos serviços de saúde.

Apenas uma das conselheiras, dentre as mais experientes (Conselheira U4) menciona a necessidade de transparência (“*não para um, para dois, mas para todos*”), trazendo a ideia de atuação do conselho na função de controle social. Como a transparência das políticas públicas é algo recente, é possível apontar essa fala como algo além do senso comum.

Contudo, considerando que a maioria das manifestações **demonstraram se conformar com a cultura personalista, autoritária e hierarquizada vigente**, é possível perceber uma **dimensão pedagógica de caráter conservador** na prática de participação do COMSAS de São Mateus do Sul no que diz respeito aos valores que orientam a prática democrática, já que se vislumbra um aprendizado de reforço das marcas da cultura política nacional.

3.2.5 Desafios da prática conselhistas sob a perspectiva dos sujeitos de pesquisa e a dimensão pedagógica dessa perspectiva

Este tópico trata da percepção dos sujeitos de pesquisa em relação às dificuldades encontradas na atuação no conselho.

Uma constatação relevante é a de que os conselheiros mencionam a falta de conhecimento como uma dificuldade encontrada na atuação.

Recorda-se que a questão do “conhecimento” foi analisada no item 3.2.2 sob a perspectiva do aprendizado decorrente da atuação no conselho. Segundo a narrativa dos conselheiros, a experiência lhes trouxe aprendizado, tanto em relação aos trâmites burocráticos quanto no que diz respeito ao exercício de direitos políticos e da possibilidade de reivindicar direitos.

Chamou a atenção, naquele tópico, o fato de os conselheiros com menos tempo de experiência relatarem o aprendizado das questões burocráticas, enquanto os mais experientes explicitarem uma visão mais ampla na sua fala, tocando inclusive no próprio processo de aprendizado unindo teoria e prática. Há menção também entre os menos experientes a respeito da importância do aprendizado adquirido ao *“fazer parte do sistema”* (Conselheira T1).

Então, considerando que os entrevistados reconhecem a importância da prática conselhistas para o aprendizado político e são capazes de relatar o conhecimento adquirido com a atuação no COMSAS de São Mateus do Sul, é curioso que um dos problemas mais citados seja a falta de conhecimento e mais ainda que esse diagnóstico não seja acompanhado de uma análise crítica sobre o fato.

Pelo contrário: esse é um problema que surge como simples constatação, ou como se tratasse somente do desinteresse da sociedade sobre os processos decisórios no sistema democrático.

Essa falta de conhecimento não é vista pelos usuários como uma face “tecnicista” da burocracia estatal, ou seja, um impedimento à participação mais sutil, quando se usa linguagem técnica específico, de difícil compreensão, para barrar uma discussão.

Não: o problema é constatado e logo atribuído ao próprio cidadão conselheiro. Como afirma a Conselheira U4, por exemplo, quando diz que falta conhecimento e que também falta *“um pouco mais de comprometimento e cidadania, sabe, o povo está muito assim, ‘eu quero, eu quero’, mas tudo de graça, e não fazem a parte deles”*.

A concepção do cidadão que tem ciência dos direitos e deveres para com o Estado reflete a ideia de cidadania surgida no século XX, na qual “o cidadão é o homem civilizado, participante de uma comunidade de interesses, solidário com seus pares” (GOHN, 2005, p. 15).

Novamente, se repete a noção de falta de educação para o exercício da cidadania. Dessa vez, aliado ao patrimonialismo, isto é, confusão entre interesses públicos e interesses individuais.

*[...] maior **desafio** é a compreensão dessa definição de democracia [...] democracia não é só representar só a si mesmo mas também um grupo. Eu vejo dificuldades no conselho, nos integrantes [...] separar o que é **interesse***

público, interesse do grupo, formação de políticas e o que é trabalhar em prol de necessidades individuais
(Conselheira T2, grifos da pesquisadora)

Essa questão, sintetizada de maneira bastante clara pela conselheira ao mencionar a necessidade de uma “definição de democracia” que implique uma defesa dos interesses dos representados, e da separação entre o que é interesse público e privado demonstra a percepção de um problema que não é restrito ao Município, mas se trata de preocupação inerente à prática participativa, que corre sempre o risco de deixar de exercer o controle social do poder. Na cidade de São Paulo, por exemplo, conforme constata Elenaldo Teixeira, o Orçamento Participativo encontrou limites e dificuldades por conta das “posições das próprias organizações, ou seja, localismo, corporativismo, clientelismo” (TEIXEIRA, 2001, p. 166).

Destaca-se que não é perceptível, nas falas dos sujeitos de pesquisa, uma clara contradição entre os segmentos, embora surja a questão de que os representantes dos profissionais de saúde e prestadores de serviço, por falta de conhecimento, pensam ter a obrigação de “*defender os gestores*”:

[...]eles acham que tem por obrigação, por obrigação [...]. defender os seus gestores. [...] E a gente sabe que tem muitos gestores que pensam mais neles do que no povo. Então, tem que ser o contrário, [...]
(Conselheiro U3)

Essa suposição acaba sendo confirmada por uma conselheira representante dos profissionais de saúde, a qual afirma justamente que, em relação ao enfrentamento de dificuldades, diz “*muitas vezes a gente não quer se indispor*” com os colegas (Conselheira T1, grifo da pesquisadora).

Em outros estudos sobre conselhos há uma tensão muito clara entre os conselheiros representantes do segmento usuários e os demais conselheiros. Pesquisa realizada na cidade de Cabo de Santo Agostinho, em Pernambuco, constatou que naquela localidade os conselheiros representantes do segmento usuários se ressentem da pouca transparência e da negação do acesso a informação por parte dos gestores, ao mesmo tempo em que se aponta como deficiência do conselho justamente a falta de conhecimento dos conselheiros; de acordo com essa narrativa:

a) o Conselho precisa “avançar intelectualmente”: seus membros, de modo geral, têm limitações intelectuais e políticas que restringem a capacidade do

CMS para aprimorar a compreensão sobre si mesmo e sobre as políticas de saúde municipal, suas restrições e possibilidades;

[...]

b) há confusão quanto a qual papel o Conselho deve desempenhar na política de saúde municipal [...] outras tantas vezes ele “quer ser gestor”, essa situação dificulta a ação dos gestores no Conselho [...]

(CORDEIRO; CORNWALL; DELGADO, 2007, p. 234).

A visão tecnicista dos representantes dos gestores municipais deixa clara a existência de uma disputa dentro do órgão. Mesmo com essas dificuldades, o relato daquela experiência é que “o CMS tem sido um espaço público de garantia dos direitos à saúde da população municipal, contribuindo para o cumprimento dos direitos já afiançados pelo SUS” que acarretou numa melhoria dos indicadores de saúde locais (CORDEIRO; CORNWALL; DELGADO, 2007, p. 242).

Muito embora pareça claro que a alegação da falta de conhecimento técnico dos conselheiros possa ser apenas um argumento falacioso utilizado como forma de travar o debate, reconhece-se também que a formação continuada dos membros dos conselhos municipais de saúde é importante para fornecer instrumentos para a atuação dessas pessoas e até mesmo no sentido de que elas tenham a confiança suficiente para questionar esse saber e exigir uma explicação numa linguagem mais acessível.

Uma experiência nesse sentido foi o curso realizado no território de Manguinhos, com o objetivo de contribuir para a “atuação dos conselheiros de saúde [...] na busca de melhorar a qualidade de atenção à saúde no território e incentivar a participação popular” (CASTRO; COUTINHO, 2016, p. 85). O curso foi realizado a partir de oficinas com os conselheiros, e o conteúdo programático e a grade curricular foram pensados a partir dessas oficinas. Os resultados do curso não podem ser mensurados a curto prazo, mas a própria reflexão para a elaboração da capacitação se mostra relevante para avaliação da experiência. Um fator relevante é considerar que as políticas de saúde se dão em conjunto com políticas públicas de outras áreas:

[...] a intersetorialidade está intimamente articulada à ideia de redes sociocomunitárias de atenção à saúde, as quais devem ser constituídas para garantir não só o acesso do usuário aos serviços públicos mas a sua qualidade e o fluxo contínuo de informações. Para tanto, é fundamental a integração de todos os níveis de complexidade, a partir das demandas reais da população e essencialmente, por meio de espaços de participação social. No entanto, nem sempre a amplitude desse termo é compreendida e viabilizada.

(CASTRO; COUTINHO, 2016, p. 97-98).

A intersectorialidade é inerente ao conselho municipal de saúde, e obriga os conselheiros a debater temas que vão muito além da medicalização, congregando diversos saberes.

Esse caráter intersectorial e interdisciplinar pode ser considerado uma oportunidade de troca e de aprendizado, uma vez que a interdisciplinaridade é “uma espécie de identificação confusional que elimina a especificidade das várias formas de saber”. Antes de ser uma forma inovadora de troca de experiências, a “interdisciplinaridade nasce do caráter coletivo do conhecimento” (SEVERINO, 2001, p. 114).

Outra questão, aliada ainda à falta de conhecimento, é apontada pelo Conselheiro U1, que afirma que não se sabe no Brasil o que “*realmente é um conselho*”, e por isso há muita confusão entre as funções do conselho e a política partidária.

A política partidária como um empecilho ou dificuldade para a atuação do conselho é citada por apenas um dos entrevistados, que especifica essa questão afirmando que pessoas com interesses políticos orientam o agir dos conselheiros:

[...] o movimento político, principalmente político-partidário. [...] muitos líderes políticos se utilizam desse movimento pra... “ah, você é meu amigo você vem pra cá. eu vou te dar uma oportunidade, você participa do conselho x, porque lá você vai ouvir, você vai participar e eu vou te dar as coordenadas de como você vai proceder lá dentro...”
(Conselheiro U1)

Se em outros momentos os sujeitos de pesquisa mencionam política partidária como inerentemente ruim, para afirmar sua isenção e afastamento dessa prática, nessa fala do Conselheiro U1 há uma explicitação de como o conselho pode realmente ser um instrumento da política partidária.

Outra questão importante e que surge em muitas falas é a falta de participação:

*[...] Então nós temos muita **dificuldade pra formar um conselho atuante** [...] hoje nós temos um conselho médio, dá para dizer bom, até [...] Muitos trabalham, muitos estudam, então ninguém quer se preocupar com isso que não rende, não dá lucro, dá mais prejuízo. Tu tem que se deslocar, tu tem que ir lá e tal. É, perde uma tarde, vamos dizer, perde indiretamente, [...] Se a sociedade participasse mais, para ouvir, pra aprender, nós teríamos outra sociedade hoje. [...] Nós estamos precisando muito mais de **representatividade dos usuários**.*
(Conselheira U4, grifos da pesquisadora)

[...]a participação é bem complicada. Principalmente da sociedade civil. [...] o que mais participa é dos profissionais de saúde.
(Conselheira S1)

*[...] o conselho é aberto, para a população inteira. Tem os representantes ali, mas ele, a população, as reuniões deveriam... a população deveria fazer parte, inclusive, das reuniões [...] O conselho deveria ser mais **divulgado**, difundido e isso não... acaba ficando restrito aos conselheiros mesmo e à ideia de cada conselheiro, à concepção de cada um.*
(Conselheira T2, grifo da pesquisadora)

A falta de participação no conselho de saúde é considerada sob a perspectiva de falta de divulgação e de interesse, mas surge também nas falas dos conselheiros uma questão bastante pragmática: a natural dificuldade de dispor de tempo e de recursos para se deslocar até as reuniões.

Ainda assim, a visão é de que falta boa vontade ou, talvez, divulgação, mesmo diante da realidade do município de grande parte dos representantes dos usuários (ou ao menos todos os entrevistados, que representam metade dos titulares dos representantes do segmento) não terem vínculo empregatício formal e pertencerem à classe média – portanto, estarem em condição privilegiada com relação à maioria das pessoas quanto a ter tempo e condições para participar das reuniões.

Toda essa dificuldade material para participar deve ser considerada em conjunto com a pouca credibilidade das instituições no país, desconfiança que se deve, em grande parte, conforme sugere Ednaldo Aparecido Ribeiro, à “existência de níveis alarmantes de desconfiança nas instituições [...] graças a performances insuficientes dos ocupantes dos cargos públicos diante dos problemas estruturais por que passamos” (RIBEIRO, 2004, p. 242).

Esses dois elementos – falta de condições e descrédito nas instituições – certamente são fatores determinantes para a pouca participação em nível local:

A atuação política no âmbito local ainda é frágil, sobretudo devido à falta de capacitação e de recursos materiais, enfrentando sérios obstáculos no descrédito da população em relação à política e no clientelismo e elitismo. O risco da manipulação, pela legitimação dos projetos e mecanismos instituídos é um risco [...]
(TEIXEIRA, 2001, P. 199)

Se é difícil para a maioria da população participar exercendo função de controle da administração, por falta de condições materiais (tempo para participar das reuniões

ou mesmo se informar sobre elas, recursos para deslocamento ou acesso à Internet, além de falta de acesso ao conhecimento que permita compreender as informações da administração) e se o interesse em participar é, além disso, atenuado pelo generalizado descrédito nas instituições, a participação nos conselhos de políticas públicas acaba por se tornar um privilégio dos poucos que reúnem condições materiais para tanto.

Nesse contexto, é compreensível que, conforme apontam Carla Almeida e Luciana Tatagiba, os conselhos sejam “pouco conhecidos para além do universo das organizações da sociedade civil diretamente envolvidos coma temática” e, mais ainda, exista mesmo uma “baixa conexão entre conselhos e movimentos populares” (ALMEIDA, TEIXEIRA, 2012, p. 77).

Os conselheiros entrevistados tocam em pontos importantes para analisar a pouca participação, mas tem dificuldade de relacionar esses pontos com a própria realidade do conselho de que fazem parte.

Outras questões ainda são trazidas como desafios a serem enfrentados pelo conselho: problemas de estrutura, de falta de orçamento também são mencionados pela Conselheira S1, que lembra que o conselho ainda não tem uma sala de reuniões adequada, e também pela Conselheira U4, que acrescenta achar que existe problema de gerenciamento:

[...] falta de [...] estrutura assim do SUS [...] falta um pouco [...] gerenciamento [...] cria-se esse conflito entre política e gerenciamento.
(Conselheira U4)

[...]que a gente não consegue um local adequado pra ter, né... [...]
(Conselheira S1)

A burocracia é mencionada como um desafio somente pelo conselheiro representante do segmento usuários com menos tempo de experiência: “[...] é *muito burocrático, as leis, algumas leis são feitas para favorecer, outras para prolongar e outras para prejudicar*” (Conselheiro U2).

Desse modo, entende-se que a pouca familiaridade com procedimentos administrativos justifica a única menção a entraves burocráticos como um desafio a ser superado.

Em suma, os sujeitos de pesquisa consideram como desafios para a atuação no conselho municipal de saúde, em ordem dos mais para menos citados: a) falta de

conhecimento; b) pouca participação da sociedade civil; c) falta de estrutura do SUS e para o funcionamento do conselho; d) interferências de líderes políticos; e) burocracia estatal.

É possível comparar os desafios apurados neste estudo com a realidade nacional, tomando por parâmetro o quadro-síntese dos problemas do conselho, produzido a partir da literatura existente a respeito do órgão, e é importante para a compreensão e o estudo do significado e do alcance da prática participativa:

TABELA 2 - Quadro-síntese de dificuldades encontradas para a atuação nos conselhos municipais de saúde

Problemas relacionados ao Estado	Problemas relacionados aos Conselhos de Saúde
Desrespeito e não homologação das decisões do conselho	Falta de representatividade dos conselheiros
Ocultamento ou deturpação das informações	Carência de informações e conhecimentos sobre o SUS, funcionamento do conselho e papel dos conselheiros
Não reserva e repasse de recursos para o funcionamento dos conselhos	Falta de autonomia
Cultura autoritária e clientelista	Cultura de submissão, e, ou, de defesa de interesses particulares
Persistência de práticas de corrupção	Falta de comprometimento e precária articulação com as bases de representação
Conflitos de interesses	Conflitos de interesses
Entraves burocráticos	Frágil capacidade de mobilização e precária organização das entidades representativas
Má vontade política	Enfoque nas ações de controle em detrimento das ações propositivas
Despreparo técnico dos gestores	Predomínio de discussão de questões periféricas
Descumprimento contumaz da legislação	Confusão entre papel executivo e de controle das políticas e de saúde
	Desconhecimento e, ou, desrespeito ao regimento interno do conselho
	Reuniões em número insuficiente e em condições precárias

Fonte: COTTA *et al*, 2013, p. 203-204.

Em comum com a realidade nacional pode se citar “carência de informações sobre o SUS, funcionamento do conselho e papel dos conselheiros”, a “defesa de

interesses particulares”, confusão entre “papel executivo e de controle das políticas públicas de saúde”, bem como “entraves burocráticos” e falta de estrutura para o conselho (que não conta com uma sala própria adequada para as reuniões, conforme relato da Conselheira S1).

Não se cogita nas falas dos entrevistados problemas no enfoque das reuniões, tampouco desrespeito a decisões do conselho. Quanto à transparência, há declarações bem específicas no sentido de que a gestão municipal tem sido bastante transparente (Conselheiras U4 e S1, citadas anteriormente).

Um desafio abordado como problema da sociedade civil (e não do próprio conselho e dos conselheiros) é a representatividade do conselho. Quando se questiona a pouca participação da sociedade, esse questionamento parece desarticulado com o fato de que os representantes dos usuários deveriam estar conectados com os interesses das respectivas comunidades. É sintomático que, como visto no item 3.2.4 – “Valores associados à prática democrática”, apenas as conselheiras representantes dos segmentos profissionais de saúde e prestadores de serviços (T2 e S1) expressem a necessidade de considerar o consenso do grupo que representam na prática conselhistas.

Retomando o que já foi expresso anteriormente no que diz respeito à falta de conhecimento, importa observar que essa observação não vem acompanhada, em nenhuma das entrevistas, de uma crítica mais ampla a respeito das causas da ignorância da população e dos próprios conselheiros. Trata-se de uma constatação que, quando analisada, é feita sob a ótica da falta de comprometimento da sociedade. Não é difícil reconhecer nessas falas um traço da cultura nacional, qual seja, as desigualdades são atribuídas a uma natural inferioridade das classes mais baixas.

Segundo os conselheiros, dessa falta de conhecimento também deriva outra dificuldade que também se constitui outra forte marca dessa cultura política: a confusão entre interesses públicos e privados que, conforme Marilena Chauí, “não é uma tara de sociedade subdesenvolvida ou dependente”, mas tem origem histórica (CHAUÍ, 2001, p. 95).

Comparando as falas dos conselheiros mais e menos experientes, não se verifica a possibilidade de atribuir características específicas a cada um dos dois

grupos, já que todos os conselheiros retratam como problema principal a falta de conhecimento e também a confusão entre interesses públicos e privados. A distinção principal, nesse caso, diz respeito às categorias representadas pelos conselheiros.

Assim, os representantes do segmento usuários mencionam a interferência político-partidária como problema originado na falta de conhecimento, e essa menção não aparece entre os representantes dos demais segmentos.

Do mesmo modo, somente as conselheiras representantes do segmento trabalhadores e profissionais de saúde mencionam eventual falta de divulgação com uma possível causa para a pouca participação da sociedade civil.

As menções à falta de estrutura surgem nas falas de três sujeitos de pesquisa, sendo que dois desses sujeitos pertencem ao grupo dos menos experientes.

Não se pode deixar de mencionar que a maior parte das dificuldades para a atuação do conselho são referentes ao próprio conselho: a falta de conhecimento é referida quase todo o tempo e com mais ênfase em relação aos próprios conselheiros.

Problemas como orçamento insuficiente do Sistema Único de Saúde e de falta de estrutura para o próprio conselho (que não tem sala própria para suas reuniões) não são mencionados pela maioria dos entrevistados, e surgem como que em segundo plano na fala de dois dos sujeitos de pesquisa.

Mesmo os sujeitos que mencionam os problemas de estrutura não chegam a explicitar uma contradição de interesses que cria o problema; é como se a falta de orçamento para atender a demanda fosse uma situação natural à qual é preciso se adaptar.

O posicionamento político dos sujeitos de pesquisa, que demonstra um certo desconhecimento em relação ao papel representado pela sociedade civil perante o Estado (que aparece claramente na fala do Conselheiro U1, quando afirma “[...] *nós nos bloqueamos muito, ficamos mais na escuta que na reivindicação de direitos*”), reflete também uma situação já constatada em outros trabalhos: os conselheiros utilizam o seu tempo de atuação em trâmites burocráticos, de forma que

[...] acabam abrindo mão de suas funções propriamente políticas de proposição de temas, de explicitação de conflitos, de construção de acordos e articulações, voltando-se penosamente para atividades que os distanciam da sociedade civil e os circunscrevem a uma atuação estatal e institucional meramente burocrática. Essas funções que o conselho chamou para si ampliam o custo da

participação para a sociedade civil e conspiram contra o fortalecimento dessas instâncias junto à sociedade e ao Estado.
(ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 89)

De todo o exposto, o que se verifica é que um dos principais desafios é a efetiva defesa dos interesses da sociedade civil no conselho, problema que não é enunciado explicitamente por nenhum dos sujeitos de pesquisa, mas que está presente durante toda a narrativa dos entrevistados.

Não deve causar estranheza que as evidências desse grande desafio sejam desconsideradas e que ele não seja explicitado nas falas dos conselheiros, considerando que essa aproximação com a sociedade poderia modificar a própria estrutura das relações entre a sociedade civil e o Estado, o que por sua vez causaria uma ruptura com o modelo excludente da política atual – e isso obviamente não é bem visto pelos detentores do poder:

As forças dominantes têm presença marcante para prevalecer, e as derrotas de forças minoritárias acabam pacientemente por velar a verdadeira vontade geral, mas continua latente a subalternidade que tem a possibilidade de vencer quando se fizer forte e consciente. A “vontade coletiva” que domina a sociedade capitalista burguesa é determinada por fatores econômicos, sociais e culturais que refletem ideologicamente valores burgueses hegemônicos, portanto é uma falsa vontade. Necessário se faz a recondução dessa vontade, a ser construída pela classe subalterna com vistas à edificação de uma nova cultura que a oriente e determine.
(LUIZ, 2008, p.42-43)

Se é assim, então o que prevalece na prática conselhistas é uma visão bastante restrita e puramente representativa da democracia: embora os conselheiros mencionem o “bem comum” como norteador de suas ações no conselho, não se menciona, entre os representantes do segmento usuários, a busca de ouvir os pares antes de tomar decisões, ao mesmo tempo em que se reclama da falta de participação da sociedade. Essa questão merece toda a atenção porque os conselheiros não detêm a verdade acerca do interesse público, e suas ações devem ter respaldo nos segmentos que representam:

[...] se a consideração dos diversificados e conflitantes interesses que convivem no interior da sociedade civil não autoriza abordar seus agentes específicos como portadores, a priori, do interesse público, e se não há, portanto, uma coincidência automática entre os interesses que aqueles agentes defendem e o interesse de toda a sociedade civil, nem de toda a sociedade, é pertinente e absolutamente necessária, como condição de fortalecimento dos conselhos gestores, a preocupação com sua ancoragem social, desde onde pode se construir sua legitimidade.

(ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 76)

O desafio que parece premente, e que pode dar um potencial transformador ao conselho, é estabelecer uma discussão política a partir de proposições da sociedade civil. Defende-se que é a partir desse diálogo (real) entre a sociedade civil e o Estado que se pode construir o conhecimento e a motivação necessários para uma participação política consciente e crítica.

É possível perceber que o diagnóstico das dificuldades enfrentadas pelo conselho alcança os problemas na sua superfície, de tal modo que o desconhecimento sobre os canais de participação e o próprio déficit de participação não são analisados sob a perspectiva da conjuntura nacional, e acabam por ser atribuídos à própria sociedade, que não teria interesse em participar ou, quando muito, à simples falta de divulgação.

Mesmo quando provocados sobre o horário das reuniões (às 14h em dias úteis) ser um impeditivo para a participação dos representantes dos usuários que eventualmente precisassem exercer atividade remunerada, não se demonstrou preocupação com a necessidade de tornar o exercício da função mais acessível, e a resposta foi a de que isso não seria um impedimento à participação (embora, dentre os representantes dos usuários entrevistados, nenhum deles tenha obrigação de cumprir um horário de trabalho restrito).

Sob esse aspecto, então, a análise dos conselheiros não vai além do senso comum. Por essa razão não se torna possível vislumbrar, sob esse viés, uma dimensão libertadora do aprendizado: os conselheiros observam os problemas que limitam a atuação do órgão, mas não têm um olhar mais detido sobre as causas. Assim, por exemplo, percebem a confusão entre o público e o privado nas relações do conselho, característica apontada por Marilena Chauí (2001, p. 94-98) como elemento da cultura política nacional, mas esse traço é naturalizado.

Diante desse contexto, **não é possível observar a existência de uma dimensão emancipatória na prática conselhistas** a partir do diagnóstico feito pelos conselheiros sobre as dificuldades da prática conselhistas. Nesse aspecto o conteúdo pedagógico se perfaz em um reforço do ideário conservador.

CONCLUSÕES

Não é tarefa simples procurar abordar ou tentar medir o aprendizado de um ser humano. Quando se fala em aprendizado político, então, torna-se muito tentador adotar um viés ideológico específico e por meio dele traçar uma análise limitada, na qual se espera como adequada uma resposta que seja condizente apenas com aquele determinado viés. Esse é um caminho que a todo custo se procurou evitar neste trabalho, com a ciência de que a análise inevitavelmente será marcada pela subjetividade da pesquisadora.

Para dar uma resposta à questão a que se propôs – se existe e qual seria a dimensão pedagógica dos conselhos municipais de saúde, a partir da experiência do Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul –, foi feita revisão bibliográfica para aproximação das concepções possíveis de democracia, de participação política, passando pelo potencial pedagógico de participação, no Capítulo I, e, ainda, por breve contextualização nacional do tema, no Capítulo II.

A partir dessa abordagem foi possível analisar a pesquisa de campo sob a perspectiva de investigar se existe e qual seria a dimensão pedagógica da participação política.

Parte-se da ideia de que a participação política pode ser um meio de aliar a teoria democrática à sua prática, de modo a gerar a efetiva educação para a emancipação política. O potencial pedagógico é analisado a partir das possíveis dimensões de aprendizado atribuídas à participação política, sintetizadas por Maria da Glória Gohn como aprendizagem técnica, instrumental e econômica, aprendizagem teórica, cultural, social, simbólica, social e ética e também aprendizagem cognitiva e reflexiva, e por meio das seguintes categorias de análise: experiência e conhecimento, concepção de democracia, valores associados à prática democrática e desafios da prática conselhistas.

Para desenvolver a análise foi traçado um perfil dos sujeitos de pesquisa, constatando-se que eles poderiam ser facilmente divididos em dois grupos: os mais velhos e com mais experiência na participação política (com mais de 60 anos de idade e mais de cinco anos de prática conselhistas), e os mais jovens e com menos experiência (de trinta a quarenta e seis anos, cuja primeira experiência é a atuação

como conselheiro de saúde de São Mateus do Sul na gestão atual). Assim, foi possível analisar os dados também sob a perspectiva de aprendizado de acordo com o tempo de experiência dos conselheiros.

Comparando os dados obtidos com estudos em nível estadual e nacional, verificam-se algumas poucas semelhanças entre o perfil os membros do Conselho de Saúde de São Mateus do Sul e o perfil dos demais conselhos. No perfil estadual predomina o sexo feminino, e em São Mateus do Sul o masculino entre os representantes do segmento usuários, e o sexo feminino entre os representantes dos demais segmentos, por exemplo. Em nível nacional, apurou-se maior grau de educação formal do que a média dos sujeitos de pesquisa deste estudo.

A escolaridade dos conselheiros entrevistados não é alta, uma vez que somente entre os representantes dos segmentos profissionais de saúde e prestadores de serviço há conselheiros com nível superior. Os representantes do segmento usuários têm mais experiência. Entre os demais segmentos, todos os entrevistados vivem a primeira experiência como conselheiro de saúde.

No que diz respeito à percepção dos sujeitos de pesquisa sobre própria experiência e conhecimento adquirido com a prática conselhistas, constatou-se que predominam, entre os mais experientes, relatos que podem ser associados à aprendizagem política, que diz respeito ao descortinamento dos direitos dos cidadãos, à sua própria possibilidade de atuação política.

De forma diversa, os conselheiros menos experientes relatam o aprendizado especialmente de questões práticas, como orçamento e possibilidade de acesso às informações, conhecimentos que podem ser associados à dimensão técnica e instrumental da aprendizagem que diz respeito a “como funcionam os órgãos governamentais, a burocracia [...]”, conforme exemplificado por GOHN (2011, p. 352).

Vê-se que há substancial diferença entre a visão dos mais experientes e dos menos experientes sobre o próprio aprendizado, ressaltando-se que entre os mais experientes se encontram considerações sobre o próprio aprendizado, demonstrando consciência do processo, o que Gohn denomina **aprendizagem reflexiva** (GOHN, 2011, p. 353).

Nesse sentido, chama a atenção a fala da Conselheira U4, que menciona a necessidade do conhecimento teórico embasar a prática, por meio de um exemplo claro e simples: *“se você deseja fazer uma receita, se você tem prática na cozinha, tu pega uma receita e faz ela. Agora, se tu [...] tem a receita, mas não tem a prática de cozinha, ou não tem a receita [...]”*.

Aqui se expressa uma **dimensão pedagógica da participação política**, eis que a experiência dos sujeitos de pesquisa como conselheiros de saúde pode ser tida como determinante para o aprendizado político, levando em conta que os conselheiros com mais experiência são os que demonstram refletir sobre o próprio aprendizado e se referem a um aprendizado mais amplo (especialmente no que diz respeito a cidadania), para além das questões técnicas e instrumentais.

No que diz respeito às concepções de democracia dos entrevistados se nota inicialmente um direcionamento para o ideário liberal, da democracia como liberdade. Entre os conselheiros mais experientes surge menção à democracia entendida como um sistema de governo responsivo às demandas da população e democracia associada a direitos sociais, concepções que vão um pouco além do sistema político vigente e do considerado como democrático pela maioria da população conforme os dados do Latinobarômetro de 2013.

Novamente se observa diferença entre os dois grupos (mais e menos experientes). A se considerar que a democracia representativa não tem se prestado a atender as demandas da sociedade civil, constituindo oligarquias, entende-se que a concepção mais ampliada de democracia vigente entre os conselheiros mais experientes é um indicador de que a participação política no Conselho Municipal de Saúde pode ser ao menos um coadjuvante na emancipação política dos cidadãos.

Por isso, da mesma forma que nas considerações sobre a categoria “experiência e conhecimento”, **se verifica uma dimensão pedagógica da participação**, quando considerados os indícios de que a experiência do conselho pode implicar um **aprendizado ético e político**, eis que das falas dos entrevistados é possível apreender democracia como um regime político de garantia de liberdades civis, mas também de direito a reivindicar direitos; além disso, há menção, entre os mais experientes, de direitos sociais como elemento caracterizador da democracia.

Demonstra-se, assim, a partir das falas sobre concepção de democracia, um possível aprendizado centrado “em valores como bem comum, solidariedade, compartilhamento, valores fundamentais para a construção de um campo ético-político” (GOHN, 2011, p. 353).

Uma questão que surge é se a concepção de democracia guarda relação com os valores que os conselheiros associam à participação política. Como era de se esperar, percebem-se elementos contraditórios, como a ideia de justiça social no mesmo contexto de um pensamento paternalista e condescendente, por exemplo.

Essas percepções refletem as contradições da cultura política nacional e, nesse ponto específico, não se verifica um padrão que unifique os discursos dos grupos mais experiente e menos experiente.

Contudo, há uma diferença relevante que se mostra quando se comparam as respostas dos representantes dos diversos segmentos: os representantes do segmento usuários não têm a clareza de perspectiva de que representam os interesses da sociedade civil (usuários do SUS), enquanto que para os demais segmentos essa relação é evidente, de tal modo que a menção à palavra “consenso” e à noção de ouvir os pares para a tomada de decisão só aparece entre os sujeitos de pesquisa representantes dos segmentos profissionais de saúde e prestadores de serviços.

Demonstra-se, nesse ponto, que a prática conselhistas não tem sido base para um possível e ideal “desmonte dos moldes ideológicos e conservadores”, nos dizeres de Danuta E. Cantoia Luiz, mas pode eventualmente servir, ao contrário, para acomodar e mascarar a potencialidade de formular uma visão do mundo crítica (LUIZ, 2008, p. 51-52).

Portanto, a presumível aprendizagem reflexiva, que implicaria numa percepção sobre “as suas práticas, geradoras de saberes” (GOHN, 2011, p. 353), parece não se concretizar no que diz respeito à assimilação dos valores democráticos que norteiam as práticas conselhistas – como se viu anteriormente, há indícios, no que diz respeito aos **valores associados à prática conselhistas**, de uma **dimensão pedagógica de reforço da cultura conservadora**.

Em relação à percepção sobre os desafios da prática conselhistas, os sujeitos de pesquisa consideram como desafios para a atuação no conselho municipal de saúde,

em ordem dos mais para os menos citados: a) falta de conhecimento; b) pouca participação da sociedade civil; c) falta de estrutura do SUS e para o funcionamento do conselho; d) interferências de líderes políticos; e) burocracia estatal.

A partir de elementos do seu discurso, da narrativa que é construída desde a definição de democracia, infere-se que um dos principais desafios é a efetiva defesa dos interesses da sociedade civil no conselho, problema que não é explicitado nas falas mas se sobressai no discurso. Essa conclusão ganha reforço ao se considerar que os representantes dos segmentos profissionais de saúde e prestadores de serviços afirmam expressamente consultar os seus pares, enquanto que os representantes dos usuários manifestam intenção de “*orientar*” os usuários do SUS, conforme a fala do Conselheiro U1, ou, ainda, afirmam que a sociedade não está disposta a “*se doar*” para contribuir com a democracia.

Entende-se, portanto, que a partir da leitura do muito que não é dito pelos conselheiros pode se inferir que o desafio premente, de fato, é estabelecer uma discussão política a partir de proposições da sociedade civil, retirando os conselheiros representantes do segmento usuários de uma posição passiva.

Dito isso, e considerando os demais elementos da fala dos conselheiros, é possível concluir que, sim, existe uma dimensão pedagógica da participação política no Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul.

Demonstrou-se a existência de alguns indícios de aprendizado político, no sentido da percepção de “quais são os seus direitos e os de sua categoria, quem é quem na hierarquia governamental, quem cria os seus obstáculos e usurpa direitos”, conforme os exemplos trazidos por GOHN (2011, P. 352). Esses indícios podem ser apontados nas falas sobre a concepção de democracia, quando se aponta o direito à liberdade, o direito a reivindicar direitos e as garantias sociais como características próprias do regime democrático.

Contudo, essa concepção, embora seja mais ampliada que o senso comum (conforme demonstrado no item 3.2.3, quando se abordou a concepção de democracia dos conselheiros entrevistados em comparação com os dados do latinobarômetro), ainda assim não se aprofunda a ponto de permitir uma visão contextualizada das relações de poder.

Isso é verificado mais adiante, na análise dos valores que são relacionados como vetores das práticas democráticas (item 3.2.4): os conceitos de justiça social e fraternidade são mencionados em conjunto com expressões que remetem à caridade, a uma relação vertical entre conselheiros e usuários do sistema de saúde, chegando-se a afirmar que cabe aos conselheiros “*abrir a mente*”, “*orientar*” os usuários (fala do Conselheiro U4).

Além disso, os conselheiros são capazes de fazer um diagnóstico sobre os desafios da atuação no conselho (item 3.2.5) que abrange problemas relatados em vários estudos. Assim, são citadas a falta de conhecimento, a pouca participação da sociedade civil, a falta de estrutura material (uma sala específica para as reuniões do conselho) e dificuldades com a burocracia estatal. Contudo, essa constatação não vem acompanhada de uma busca sobre as causas do fenômeno, de modo que a pouca participação não é associada a condições materiais (tempo e recursos) necessárias, condições essas a que a maioria das pessoas adultas não têm acesso.

Embora procurem se afastar da noção de política partidária, afirmando mesmo que o conselheiro deve ser “*apolítico*” (Conselheiro U3), tampouco relacionam esse descrédito da política e das instituições com a falta de participação, diagnosticando a pouca participação da sociedade civil como sendo falta de interesse.

Essa noção de falta de participação leva a retomar o que se entende por questão central, no que diz respeito aos problemas do conselho, que é a efetiva representatividade da sociedade civil. A diferença entre as falas dos representantes dos usuários e os representantes dos segmentos profissionais de saúde e prestadores de serviços deixa isso claro: a menção a necessidade de ouvir os pares, de formar um consenso sobre as decisões só aparece no discurso destes últimos.

No que diz respeito à percepção dos desafios da prática conselhistas se observa uma **dimensão pedagógica de caráter conservador**, ou seja, de reforço de características da cultura política nacional.

Trazer de fato as demandas da sociedade para as discussões do conselho se faz importante para legitimar o exercício da função, legitimidade que representa uma dimensão ética da participação atualmente esvaziada, como que esquecida, e que impede a construção coletiva de um saber emancipatório.

Se os conselheiros não levam as demandas das organizações da sociedade civil para o conselho, então as suas atribuições acabarão por se restringir à burocracia estatal – serão meros homologadores dos projetos e políticas previamente definidos. Mas como mudar essa realidade? Um possível caminho é apontado por Carla Almeida e Luciana Tatagiba, que entendem, com base em vários outros estudos, que de fato os conselheiros se vêem tomados por tarefas burocráticas que os impedem de atuar de modo a levar a discussão de demandas da sociedade para o conselho, e por isso sugerem a criação de

[...] “vazios produtivos” na agenda cotidiana dos conselhos para que os conselheiros possam se dedicar ao fortalecimento dos elos com o público fora dos conselhos, criando redes de solidariedade e mobilização social em torno de temas específicos.

(ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 88)

Entende-se que ouvir as demandas das próprias organizações que representam, forjando “novas formas de comunicação com a esfera pública” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 77) pode ser o elemento necessário para que os conselhos de saúde atuem com autonomia e legitimidade, e avancem o tanto que falta para se tornarem espaços de aprendizado político dotados de uma dimensão emancipatória.

Demonstrou-se neste trabalho que a participação política institucionalizada tem uma dimensão pedagógica. Nas falas dos conselheiros estão presentes, além da aprendizagem instrumental que diz respeito à burocracia estatal, conceitos importantes da modernidade: respeito às liberdades individuais, justiça social e busca do bem comum são exemplos bastante contundentes que demonstram um conhecimento político que vai além do senso comum.

Contudo, essas expressões são precedidas de falas que sintetizam uma cultura política nacional hierarquizada, paternalista e autoritária, o que indica um esvaziamento desses valores quando aplicados à prática. Infere-se das entrevistas, e também considerando outros estudos sobre os conselhos de políticas públicas no Brasil, que falta uma efetiva participação da sociedade, falta aos conselheiros a possibilidade de trazer as demandas dos grupos organizados que eles representam – há, em síntese, um déficit de legitimidade para o exercício da função.

Como afirmam ALMEIDA & TATAGIBA, os conselheiros não detêm a definição de interesse público (2012, p.76); contudo, eles podem (e devem) levar as demandas sociais para serem debatidas no conselho, demandas forjadas a partir da construção de um consenso formado por meio da discussão dos grupos organizados da sociedade civil.

Em suma, a partir do presente estudo podem ser apontados fatores limitadores e pontencializadores da aprendizagem política no ambiente participativo formado pelo Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul. Ressalta-se que essas características (pontos fortes e desafios) coincidem com as que são apontadas em outros estudos a respeito dos conselhos de políticas públicas do país.

Como fator **potencializador da participação se sobressai a dimensão da experiência, do aprendizado positivo**: ainda que o ambiente se mostre propenso a reforçar valores conservadores, a prática reiterada dos procedimentos administrativos e da presença nas arenas de discussão permite aos conselheiros ultrapassar o conhecimento a respeito das práticas burocráticas e da linguagem técnica da administração pública e da saúde (que não são acessíveis a grande parte da sociedade civil) para entender os processos de decisão de uma maneira mais ampla. Isso se observa quando os conselheiros menos experientes referenciam conhecimento técnico como aprendizado decorrente da prática, enquanto os mais experientes falam de um conhecimento mais ampliado, que diz respeito a sociedade como um todo.

Como fatores limitadores e que incidem numa **dimensão pedagógica da participação reiterativa, conservadora** podem ser citados a falta de conhecimento, pouca participação da sociedade civil, falta de estrutura do SUS, interferência dos líderes políticos e também a burocracia estatal.

Os fatores limitadores podem ser relacionados a um ponto central: a ausência da voz da sociedade civil nos debates. Essa falta se constata especialmente a partir da fala dos representantes dos usuários, os quais não citam um consenso com os usuários quando se fala em orientação das decisões nos conselhos, mas se referem a eles como se essas pessoas precisassem de tutela, a partir das expressões: “abrir a mente”, “orientar” os usuários.

A discussão das demandas da sociedade civil só poderia ser feita a partir de uma discussão ampla no seio das organizações da própria sociedade, e isso geraria uma expansão do conhecimento, começando com as questões burocráticas da administração pública e dos conselhos gestores de políticas públicas para depois passar a um entendimento sobre as próprias relações e disputas de poder – que só fazem sentido a partir da participação nessa disputa, na defesa dos próprios interesses (que são os interesses da comunidade).

Com isso também se resolveria a própria falta de participação, já que, havendo um canal de escuta, aos poucos poderia se criar um espaço de discussão horizontalizado para que todos os reclames fossem considerados.

A interferência política para atender grupos de interesse também seria dificultada pela atuação de uma sociedade mais atuante e a burocracia poderia ser superada a partir da disseminação do conhecimento sobre os canais de discussão.

Conclui-se que essa ampliação do debate, trazendo as demandas da sociedade civil para o centro das decisões do conselho, é essencial para aumentar a participação e garantir a formação política para o exercício da cidadania, formação cívica aprendida no convívio social, assim *como a língua-mãe* na expressão de Protágoras. Somente a participação gera o conhecimento político capaz de abrir uma fissura no pensamento conservador patrimonialista e excludente, fissura essa que dever ir se abrindo aos poucos até romper completamente com o tão antigo compromisso nacional com a desigualdade, descortinando a possibilidade da construção de uma democracia sólida fundada na vontade política emancipada de seus cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINE, C. FHC defende que a população reaja 'com força' à nomeação de Lula. **Valor Econômico**. Disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/4484510/fhc-defende-que-populacao-reaja-com-forca-contranomeacao-de-lula>> Acesso em 16 mar. 2016.

ALMEIDA, C. TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Rev. Serv. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2012%20-%20tatagiba%20-20os%20conselhos%20gestores%20sob%20o%20crivo%20da%20politica.pdf>> Acesso em 02/12/2016.

AMMANN, S. B. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. 3 ed. Cortez: São Paulo, 1982.

ATHIAS, R. SHNKLAND, A. SILVA, R. N. Saber tradicional e participação indígena em políticas públicas de saúde. In: **Olhar Crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local**. Expressão Popular: São Paulo, 2007, p. 71-120

AZEVEDO, Eder Marques de. **Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores**. 2007, 181f f. Dissertação. (Mestrado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia. Ensaio em teoria habermasiana e teoria democrática**. Perspectiva: São Paulo, 1996.

AVRITZER, L. Teoria Democrática e deliberação pública. **Lua Nova**. n. 49, 2000, p. 25-46.

BACELLAR FILHO, R. F. **Processo Administrativo Disciplinar**. 2 ed. Max Limonad: São Paulo, 2003.

BADIOU, A. **El despertar de la história**. Clave Editorial: Madrid, 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Edições 70, LDA: Lisboa, Portugal, 2009.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Trad. Marcos Penchel. Zahar: Rio de Janeiro, 2000.

BERRÓN, G. GONZÁLES, L. (org.) **A privatização da democracia – um catálogo da captura corporativa no Brasil**. Disponível em: <<http://www.vigencia.org/catalogo/vigencia-2016/>> Acesso em 01 set. 2016.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política – Vol. I.** Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11 ed. UNB: Brasília, 1998.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia - uma defesa das regras do jogo.** Trad. Marco Aurélio Nogueira 6ª ed. Paz e Terra: São Paulo, 1997.

_____. **As Ideologias e o Poder em Crise.** 4ª ed. UNB: Brasília, 1999.

BONAVIDES, P. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa - por um direito de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade.** Malheiros: São Paulo, 2001.

BORBA,, J. RIBEIRO, E. A. **Participação política na América Latina.** Eduem: Maringá, 2015.

BRASIL, Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm> Acesso em 12 dez. 2016.

BRASIL, Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm> Acesso em 12 dez. 2016.

BRASIL, BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 12 dez. 2016.

BRITTO, C. A. Brasil vive pausa democrática para freio de arrumação, diz Ayres Britto. **Correio Brasiliense.** Disponível em <http://www.correiobraziliense.com.br/app/outros/ultimas-noticias/63,37,63,14/2016/04/22/internas_polbraeco,528703/brasil-vive-pausa-democratica-para-freio-de-arrumacao-diz-ayres-britt.shtml> Acesso em 22 abr. 2016.

CAMPANERUT, C. Lula fecha governo com 80% de aprovação e bate novo record, diz CNI/Ibope. **Uol notícias,** 16/12/2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/12/16/aprovacao-a-governo-lula-e-de-80-e-bate-novo-recorde-diz-cniiboep.htm>> Acesso em 22 abr. 2016

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 14 ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2001.

CARVALHO, M. C. A. A. A participação social no Brasil hoje. **Revista Polis,** São Paulo: 1998, p. 6-59.

CASTELLS, M. **Redes de Indignação e esperança: movimentos sociais na era da Internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CECEÑA, A. E. C. Estratégias de construção de uma hegemonia sem limites. *In*: CECEÑA, A. E. C. (org.) **Hegemonias e emancipação no século XXI**. CL.CSO: Buenos Aires, 2005.

CIAVATTA, M. Emancipação: a historicidade do conceito e a polêmica no processo real da existência humana. **Rev. Trabalho necessário**. Ano 12, n. 18, 2014. Disponível em <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN18%20-%20artigo%20do%20dossie%20-%20Maria%20Ciavatta.pdf>> Acesso em 01 abr. 2016.

CISVALI, Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu. **Municípios Consorciados**. Disponível em <<http://www.cisvali.com.br/index.php/municipios-consorciados>> Acesso em 22 jul. 2016.

CHAUÍ, M. **Mito fundador e sociedade autoritária**. Fundação Abreu Persamo: São Paulo, 2000.

COMPARATO, F. K. VIANA, N. Comparato: o impeachmant, hoje, é absolutamente ilegítimo. **Agência Pública**. (04-12-2015). Disponível em <<http://apublica.org/2015/12/truco-comparato-o-impeachment-hoje-e-absolutamente-ilegitimo/>> Acesso em 07 dez. 2015.

CONASS, Conselho Nacional de Secretários de Saúde. As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.conass.org.br/conassdocumenta/cd_18.pdf>. Acesso em 09/12/2016.

CORDEIRO, S. CORNWAL, A. DELGADO, N. G. A luta por participação em um conselho municipal de saúde. *In*: **Olhar Crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local**. Ed. Expressão Popular: São Paulo, 2007, p. 71-120.

COTTA, R. M. M. CAMPOS, A. A. O. MENDONÇA, É. T. COSTA, G. D. MACHADO, J. C. SILVIA, L. S. SIQUEIRA, R. L. LEÃO, R. T. REIS, R. S. **Políticas de saúde: desenhos, modelos e paradigmas**. Ed. Ufv – Universidade Federal de Viçosa: Viçosa, 2013.

COUTINHO, C N. **Cultura e sociedade no Brasil. Ensaio sobre idéias e formas**. DP&A: Rio de Janeiro, 2000.

CRISTO, S. C. A. Controle social em saúde: o caso do Pará. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 109, jan./mar.2012. p.93-109.

DAHL, R. **A poliarquia e Oposição**. EdUsp: São Paulo, 1997.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, out., 2004. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>> Acesso em 09 nov. 2015.

DECLERCQ, M. PM do Rio impede adolescentes de ir à praia da Zona Sul. 25/08/2015. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/vice/2015/08/1673548-pm-do-rio-impede-adolescentes-da-periferia-de-ir-as-praias-da-zona-sul.shtml>>. Acesso em 10 nov. 2016.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. 2ª ed. Cortez: São Paulo, 1990.

DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S. Introdução à disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S. e colaboradores (2006) **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**, Bookman e Artmed : Porto Alegre, 2006.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, n. 24. Editora UFPR: Curitiba, 2004, p. 213-225.

ESCOREL, S. MOREIRA, M.R. Participação social. In: GIOVANELLA, L. (org.) **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Ed. Fiocruz: Rio de Janeiro, 2008, p. 979-2010

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica**. 5 ed. Globo: São Paulo, 2006.

FIEP, Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná. **Conheça São Mateus do Sul, dos Campos Gerais**. 29/11/2011. Disponível em <<http://www.fiepr.org.br/nossosistema/conheca-sao-mateus-do-sul-dos-campos-gerais-2-12480-158110.shtml>> Acesso em 22 jul. 2016.

FIORI, E. M. Aprender a dizer a sua palavra. In: FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17 ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1987.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17 ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1987.

GILENS, M. BENJAMIN, I. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. **American Political Science Association**. Vol. 12, n. 03, set 2014. Disponível em <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens_and_page_2014_testing_theories_of_american_politics.doc.pdf> Acesso em 20 jan. 2016.

GOHN, M.G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. Cortez: São Paulo, 2003.

_____. **Educação não-formal e cultura política.** 4 ed. Cortez: São Paulo, 2008.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16 n. 47, maio-ago. 2011, p. 333-361.

GOMES, M. “Alimentos: concentração e impactos socioambientais”. In: BERRÓN, Gonzalo. GONZÁLES, Luz. (org.) **A privatização da democracia – um catálogo da captura corporativa no Brasil.** Disponível em: <<http://www.vigencia.org/catalogo/vigencia-2016/>> Acesso em 01 set. 2016.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere.** Vol 2. Civilização Brasileira: São Paulo, 2001.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia. Entre facticidade e validade.** Vol. II. 4 ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro, 2011.

HAGEN, S. **Budismo claro e simples.** Trad.: Alípio Correa de Franca Neto e Luciene Aparecida Soares. Ed. Pensamento: São Paulo, 2002.

HARDT, M. NEGRI, A. **Declaração: isto não é um manifesto.** Trad. Carlos Sziek.: n-1 edições: São Paulo, 2014.

IPEA . **Estado, Instituições e Democracia: república.** Vol. 1. IPEA: Brasília, 2010.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Conselho Nacional de Saúde na visão dos conselheiros.** Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_cns.pdf> Acesso em: 11out. 2016.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico – Município de São Mateus do Sul.** Julho de 2016. Disponível em <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=83900>> Acesso em 01 jul. 2016.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Perfil avançado do Município de São Mateus do Sul.** Julho de 2016. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=41&btOk=ok> Acesso em 01 jul. 2016.

Isto É. **As Melhores Cidades.** 2015. Disponível em <<http://melhorescidadesdobrasil.com.br/ranking-melhores-cidades-do-brasil-2015-de-pequeno-porte/>> Acesso em 22 jul. 2016.

KANT, I. **Uma resposta à questão: o que é iluminismo?** Ensaio publicado em 1784. Disponível em <<http://coral.ufsm.br/gqforma/2senafe/PDF/b47.pdf>> Acesso em 15 abr.2016.

LATINOBAROMETRO. **Latinobarómetro Análisis de datos**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>> Acesso em 01 jul. 2016.

LÖWY, M. NABUCO, A. Entrevista com Michael Löwy. **Rev. Caros Amigos**, 16/12/2015. Disponível em <<http://www.carosamigos.com.br/index.php/grandes-entrevistas/5756-entrevista-michael-loewy>> Acesso em 26 fev. 2016.

LOPES, R. P. **Pedagogia e emancipação humana**. Olho d'água: São Paulo, 2000.

LUIZ, D. E. C. **Emancipação e Serviço Social – a potencialidade da prática profissional**. Ed. UEPG: Ponta Grossa/ Paraná, 2011.

LUIZ, D. E. C. Orientações do pensamento gramsciano para pensar a sociedade contemporânea. In: COSTA, L. C. (org.) **Estado e democracia: pluralidade de questões**. Ed. UEPG: Ponta Grossa, 2008. p. 35-54.

MARX, K. **Sobre a questão judaica**. Boitempo: São Paulo, 2010.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria método e criatividade**. 17ª ed. Vozes: Petrópolis, RJ, 1994.

MIRANDA. Pedro Fauth. **Expressões do poder local na materialização das conferências municipais de saúde de Ponta Grossa – 2009 e 2011**. 2014, 254 f. (Dissertação em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2014.

MONTAÑO, C. DURIGUETO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. Vol 5. Cortez: São Paulo, 2010.

MONTENEGRO, D. A separação entre o econômico e o político e a questão da democracia no pensamento de Ellen M. Wood. **Miolo Rev. Crítica Marxista**. n.34, p.111-124, 2012. Disponível em <http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo275aseparacao.pdf> Acesso em 15 jan. 2016.

MORAES, Camila. “É insuportável que os que lutaram contra o golpe sejam os golpistas de hoje”. **El país**. 17 out 2015. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/2016/09/09/vitima-de-estupro-menina-de-14-anos-e-humilhada-por-promotor-durante-audiencia/>. Acesso em: 11 abr. 2017.

MORGAN, B. S. MARTINS, B. J. FERNANDES, L. I. PEREIRA, M. S. BASTOS, M. A. R. “Conselhos de saúde: perfil dos usuários e das entidades por eles representadas”. **Revista Mineira de Enfermagem**. Vol 14.3, jul./set. 2010, p. 417-423. Disponível em: <<http://www.reme.org.br/artigo/detalhes/134>> Acesso em 07 dez. 2016.

MÜLLER, F. **Quem é o povo? A questão fundamental da Democracia**. Trad. Peter Nauman. Max Limonad: São Paulo, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **As ruas e a democracia**. Contraponto: Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, H. M. J. **Cultura política e assistência social. Uma análise das orientações dos gestores estaduais**. Cortez: São Paulo, 2003.

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

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos para a construção democrática**. Cortez: São Paulo, 1998.

RAMOS, C. A. **Liberdade subjetiva e Estado na filosofia política de Hegel**. UFPR: Curitiba, 2001

RAMOS, M. F. CEZARE, J. P. VENDRAMINI, P. R. J. COUTINHO, S. M. V. REIS, T. S. FERNANDES, V. Conselhos Setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão. **Saúde Soc.** São Paulo, v.21, supl.3, p.61-70, 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v21s3/06.pdf>> Acesso em: 10 set. 2016.

RANCIÈRE, J. **Ódio à democracia**. Trad. Mariana Echalar. Boitempo Editorial: São Paulo, 2014.

_____. CARTA, G. A falácia da democracia. **Carta Capital**. (29-09-2014). Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/revista/819/a-falacia-democratica-198.html>> Acesso em 17 jul. 2015.

REALE, M. A Ordem Econômica Liberal na Constituição de 1988. *In*: MERCADANTE, Paulo (Coord.). **Constituição de 1988: O Avanço do Retrocesso**. Rio Fundo Editora: Rio de Janeiro, 1990

RIBAS, J.A.N.; PIRES, V.R.; LUIZ, D.E.C. A política nacional de participação social: apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira. **Rev. SER Social**. V. 17, n. 36, 2015. Disponível em <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14811> Acesso em 11 nov. 2015.

RIBEIRO, E. A. BORBA, J. **Participação política na América Latina**. Eduem: Maringá, 2015.

ROUSSEAU, J-J. **O Contrato Social**. (Trad. Antonio de Pádua Danesi). Martins Fontes: São Paulo, 1999.

SADER, E. O capitalismo pode sobreviver à democracia? Uma homenagem a Ellen Wood. **Blog da Boitempo**. Disponível em <<http://blogdaboitempo.com.br/2016/02/03/o->

capitalismo-pode-sobreviver-a-democracia-uma-homenagem-a-ellen-wood> Acesso em 06 fev. 2016.

SALGADO, E. D. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. 2005, 244 f. (Mestrado em Direito do Estado), Universidade Federal do Paraná., Curitiba, 2005.

SANTOS, M. M.. MATAI, P. H. L. S. A importância da industrialização do xisto brasileiro frente ao cenário energético mundial. **Rev. Esc. Minas** vol.63 no.4 Ouro Preto Oct./Dec. 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0370-44672010000400012> Acesso em 09 dez. 2016

SCOTT, J. (org.) **Sociologia – conceitos-chave**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Zahar: Rio de Janeiro, 2010.

Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná. **Resumo de cálculo do ICMS por Município**. Disponível em: https://www.sefanet.pr.gov.br/FPM_DFC/Internet/frmConsultaIndFPM2.asp?eIndice=2017&eExercicio=2015&eTpIndice=2&eMunicipio=129;Sao%20Mateus%20do%20Sul> Acesso em: 10 nov. 2016.

SEVERINO, A. J. **Educação, sujeito e história**. Olho D`água: São Paulo, 2001.

SILVA, W. FÖETSCH, A. A. Comunidades tradicionais e perspectivas atuais em São Mateus do Sul – PR: uma análise a partir das ferramentas qualitativas. **Anais do XI Encontro ANPEGE**. A diversidade da geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação. Outubro/2015, p. 6047-6058. Disponível em <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/21/573.pdf>> Acesso em 03 dez. 2016.

SIQUEIRA, F. SILVA, D. M. Ensino Superior, política de inclusão e negócios: Os casos do ProUni e do FIES. In: BERRÓN, G. GONZÁLES, L. (org.) **A privatização da democracia – um catálogo da captura corporativa no Brasil**. Disponível em: <http://www.vigencia.org/catalogo/vigencia-2016/>> Acesso em 01 set. 2016.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. 2013, 174 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade de Campinas, Campinas, 2013.
TEIXEIRA, E. **O local e o global – limites e desafios da participação cidadã**. Cortez: São Paulo, 2001.

Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Resultados de eleições municipais TRE-PR**. Disponível em <http://www.tre-pr.jus.br/eleicoes/resultados/resultados-de-eleicoes-municipais-tre-pr>> Acesso em 05 jan. 2017.

VARELA, R. AVILA, A. O modelo que fundamenta a social democracia se esvaiu. **Carta Capital** (08-01-2016). Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/revista/879/todo-poder-real-aos-cidadaos-1218.html>> Acesso em 15 jan. 2016.

VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. **Rev. FAE**, Curitiba, v.5, n.1, p.61-70, jan./abr. 2002. Disponível em: < http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n1/as_tipologias_variacoes.pdf> Acesso em 27 set. 2015.

WANDERLEY, L. E. W. Sociedade Civil em Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Serviço social & Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 5-30, jan/mar. 2012.

WENDHAUSEN, Á. **O duplo sentido do controle social - (des)caminhos da participação em saúde**. Univali: Itajaí, 2002.

WOOD, E. M. **Democracia contra o capitalismo e a renovação do materialismo histórico**. Boitempo: São Paulo, 2011.

ŽIŽEK, S. **Em defesa das causas perdidas**. Boitempo: São Paulo, 2011.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Mestranda: Rosilda Ribeiro Simões

Orientadora: Danuta E. Cantóia Luiz

Título: “A dimensão pedagógica da participação política: o caso dos conselheiros gestores de saúde do município de São Mateus do Sul (gestão 2015-2016)”

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Perfil: nome/ idade/ segmento que representa/ grau de instrução/ renda.
2. Já foi conselheiro (de saúde ou outro)? Quantas vezes? Em que áreas? Representando que segmentos?
3. Qual a sua compreensão a respeito do que seja democracia?
4. Quais os desafios da prática conselhistas?
5. O que orienta a sua prática como conselheiro?
6. O que aprendeu com sua experiência de conselheiro?
7. As experiências de participação no conselho têm servido para atuação em outros locais (especialmente espaços públicos)?
8. O que aprendeu no conselho tem servido para sua vida profissional?
9. Como era sua visão de gestão de políticas públicas antes e depois de sua experiência no conselho?
10. O seu aprendizado como conselheiro tem contribuído com a democracia local?

APÊNDICE B – RELATO DA PESQUISA DE CAMPO

Pesquisa de campo

Para o estudo, propôs-se entrevistar conselheiros de saúde do Município de São Mateus do Sul, com amostra de pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos conselheiros não governamentais, ou seja, metade dos representantes dos prestadores de serviço, dos profissionais de saúde e dos usuários do Conselho Municipal de Saúde de São Mateus do Sul.

Iniciando propriamente os trabalhos, a pesquisadora fez o primeiro contato com a Secretária Municipal de Saúde, no dia 20 de abril de 2016, no período da tarde, após algumas tentativas frustradas de agendamento. Nessa ocasião, a Secretária, de maneira bastante receptiva e após explicado o objetivo da conversa, convidou a pesquisadora para a próxima reunião do Conselho, que seria na próxima terça-feira, dia 26 de abril de 2016, às 14 horas.

A pesquisadora assistiu à reunião (que tratou, basicamente, dos seguintes temas: da necessidade de participação de todos os membros do órgão, que devem apresentar justificativa se faltarem, dos termos de um convênio ajustado entre o Município e o hospital e maternidade local e, ainda, da designação de comissões para estudar propostas para a pré-conferência em saúde), e ao final teve a oportunidade de falar aos conselheiros sobre a pesquisa e perguntar pela possibilidade de voluntários para participar.

Naquela ocasião houve a sugestão de que a pesquisadora realizasse as entrevistas durante um curso oferecido aos conselheiros, aproveitando a presença de todos eles durante tal evento, o que aparentemente foi considerado por todos uma ideia razoável.

Assim, a pesquisadora se dirigiu para o local do curso no dia 30 de abril de 2016, às oito horas da manhã, e acompanhou parte do evento. O que se verificou é que não seria possível realizar as entrevistas naquele momento, sob pena de atrapalhar o andamento das atividades do curso. De todo modo, aproveitou-se a oportunidade para agendar as entrevistas com os conselheiros.

Alguns deles se mostraram bastante receptivos e dispostos a ser entrevistados e outros ficaram reticentes, mas naquela ocasião conseguiu-se marcar entrevista com

exatamente metade dos membros de cada um dos segmentos representados (usuários, trabalhadores da saúde e prestadores de serviço).

As duas primeiras entrevistas foram realizadas conforme previsto. Todas as demais, no entanto, tiveram que ser remarcadas. O Conselho Municipal de Saúde do Município de São Mateus do Sul é composto por oito entidades titulares do segmento usuários, por 04 entidades titulares do segmento profissionais de saúde, por 02 entidades representantes dos prestadores de serviço e 02 representantes titulares dos gestores. A meta para o trabalho - entrevistar sete conselheiros, sendo quatro representantes do segmento usuários, dois do segmento trabalhadores e profissionais em saúde e um representante do segmento prestadores de serviço – foi alcançada.

Cuidou-se de entrevistar somente conselheiros de entidades titulares, para garantir que os dados reflitam a efetiva participação política dos sujeitos de pesquisa. As entrevistas foram transcritas sempre que possível logo em seguida à sua realização e conferidas posteriormente.

Na transcrição, pesquisadora e sujeitos da pesquisa são identificados por siglas (a identificação dos conselheiros de saúde entrevistados é feita a partir do segmento que representam. Assim, os representantes do segmento usuário são representados pela letra U - U1, U2, etc - os representantes do segmento trabalhadores e profissionais de saúde pela letra T e o representante do segmento prestadores de serviço pela letra S).

As marcas da fala oral foram corrigidas na grafia das palavras no momento da transcrição, por se entender que essa alteração não impacta na compreensão da percepção do sujeito sobre o objeto investigado, já que entrevistas podem ser editadas, quando não serão objeto de análise do discurso, para corrigir cacoetes e erros gramaticais, por exemplo (DUARTE, 2004, p. 221). Marcas que indicam atenção ou pausa (“ahã, é...”, por exemplo), foram mantidas.

As entrevistas foram feitas sob o compromisso de não identificação do depoente. Assim, traz-se a transcrição de apenas uma delas a título de exemplo, conforme sugere Duarte (2004 p. 219), suprimindo trechos capazes de identificar o sujeito de pesquisa.

ENTREVISTA – CONSELHEIRO REPRESENTANTE DOS USUÁRIOS

Durante o curso para os conselheiros de saúde de São Mateus do Sul, realizado em 30 de abril, marcamos a entrevista com o Conselheiro U1, representante do segmento usuários, o qual se mostrou desde o início bastante acessível.

No dia 02 de maio, às nove horas da manhã, nos encontramos no local combinado e pudemos conversar num local reservado, silencioso, e sem interferências. Assim, após uma breve conversa, durante a qual se apresentou o termo de cessão gratuita de direitos de depoimento ora e compromisso ético de não identificação do depoente, passamos propriamente a entrevista.

P: Então (...) primeiro um perfil do senhor, qual que é a sua idade?

U1: 67 anos

P: 67 anos... o senhor representa o segmento então dos usuários?

U1: Dos usuários.

P: Qual é o nível de instrução do senhor?

U1: É o nível... técnico.

P: Uhum. O senhor já foi conselheiro de outro conselho de saúde assim, ou já foi conselheiro de outro conselho além do de saúde, ou já foi conselheiro em outras ocasiões?

U1: Eu fui conselheiro da Assistência Social, conselheiro de associação de moradores, por muito tempo, em outra região do Paraná, eu fiz parte. Eu trabalhei na Secretaria de Ação Social e trabalho desde o tempo do governador José Richa.

P: Nossa...

U1: (...) e lá na região de Cascavel... comecei a aprender a viver em associações desde essa época, desde os meus trinta e poucos anos.

P: Uhum

U1: E... hoje aqui em São Mateus eu faço parte de uns quatro conselhos. (...)

P: É uma experiência bem ampla...

U1: É.

P: Assim, eu vou começar por uma pergunta assim, que parece bem ampla mas acho que vai orientar... o que o senhor entende por democracia? O que tem que estar presente numa sociedade para que ela seja considerada democrática para o senhor?

U1: O direito da cidadania em primeiro lugar, eu penso. E a democracia em que tenha a diversidade de opiniões mas que seja respeitada essas opiniões, todas essas opiniões para que chegue a um consenso de o dia-a-dia, da convivência da sociedade.

P: O que o senhor entende por cidadania?

U1: Cidadania é o direito de reivindicar o meu direito e também cumprir com o meu dever como cidadão. saber respeitar as leis, saber como avançar, saber como caminhar dentro do contexto sociedade em si e a cidadania me deu o meu direito de ir e vir mas sabendo como devo proceder e como devo respeitar também.

P: Então, é... assim, já em relação à prática de conselheiro: quais são os principais desafios que o senhor encontra, quais os principais problemas, o que tem pra ser superado, assim?

U1: O problema é que os conselhos são vistos na sociedade como uma forma, é visto na sociedade em si como um núcleo de pessoas tendendo, é... confundindo com política partidária. Confunde muito isso e infelizmente o nosso Brasil não conhece o que realmente é um conselho, o que significa um conselho dentro de uma comunidade ou dentro de uma entidade. E... e o movimento político, principalmente político-partidário. Sempre... é, sempre muitos líderes políticos se utilizam desse movimento pra... “ah, você é meu amigo você vem pra cá. eu vou te dar uma oportunidade, você participa do conselho x, porque lá você vai ouvir, você vai participar e eu vou te dar as coordenadas de como você vai proceder lá dentro...”

P: Uma instrumentalização do conselho...

U1: É uma instrumentalização, e infelizmente pra jogar pro lado podre da sociedade como...

P: Porque a princípio a ideologia político partidária não seria um problema, o problema é a instrumentalização.

U1: A instrumentalização. Exatamente.

P: É... assim, é uma questão que tá meio aberta ainda, acho que com as entrevistas a gente vai vendo, mas o que orienta a sua prática como conselheiro? Quais são, assim, o que orienta as suas ações dentro do conselho?

U1: As minhas ações dentro do conselho? Me orienta porque ...conhecer o conteúdo do contexto, da essência da ação dentro do conselho para que eu possa defender dentro da minha comunidade, porque o conselheiro ele serve tanto pra dar a sugestão como pra receber a sugestão. E pra fazer com que a sociedade seja mais justa. E fraterna também. O problema é que a fraternidade hoje se utiliza aí, que houve muito se falar disso, mas dentro de religiões, não dentro da sociedade. E a solidariedade está nas ações de um conselheiro. Porque ela deve ser solidária com.. eu cito um exemplo, minha participação no conselho de direitos do idoso, a gente tá sempre em contato com a secretaria de saúde para um atendimento social, médico, é... ou reivindicando direitos dessa pessoa. Quer dizer, eu não estou vivendo aquilo pra mim, mas para sociedade como um todo, e principalmente pra uma classe determinada.

P: Uhum.

U1: Como a saúde, a saúde nós vemos hoje que tá começando a se abrir mais esse leque de conhecimento é... da sociedade e do povo conhecer os seus direitos porque muitos... é... vão lá e dizem amém para o médico e não conhecem realmente a função daquele médico, como ele deveria atender seu paciente. Então eu, como conselheiro, eu devo ter esse conhecimento e poder abrir a mente dele, orientar ele, ele tem direitos não só dever, né, e cumprir a sua função tanto o profissional como o cliente daquela determinada área de atendimento.

P: É... o que o senhor pode dizer que aprendeu, assim, com sua experiência de conselheiro?

U1: Eu aprendi muito a valorização que é ser um cidadão dentro do nosso país, dentro do nosso Município. Eu aprendi com que eu devo estar sempre presente e acompanhando as leis, o que é tratado, o que é reivindicado para a sociedade como um todo. Porque... se não tiver conhecimento de um conselheiro eu não vou agir. E, infelizmente, dentro dos conselhos hoje nós temos muitas pessoas que ... pra fazer parte daquele conselho mas por falta de conhecimento da sua missão, não por culpa dele até mas por... pela sociedade o próprio conselho não orienta aquele cidadão... “ah, você tá representando entidade tal, tal...”. Não ensina a ele qual é a força que ele tem na... de ação, de participação, de conhecimento. Então, a gente se bloq... nós nos bloqueamos muito, ficamos mais na escuta que na reivindicação de direitos.

P: Sei, sei...

U1: Não é?

P: É... a experiência de atuação do senhor no conselho, ela serve para atuação em outros locais, assim? Outros locais, especialmente públicos?

U1: Sim, sim. serve muito porque, eu, eu por exemplo, eu participo muito da Igreja Católica. Dentro da Igreja eu hoje, eu sou ministro extraordinário da comunhão eucarística e eu tenho a celebração de... de cultos e tal e como você saber a caminhar e a respeitar aquela comunidade que faz parte da tua igreja, por exemplo.

P: Uhum

U1: Não é? Eu antigamente, quando eu comecei, quando eu comecei na associação de moradores, eu achava que assumir um cargo dentro da associação era ter poder. E o poder é a coisa que mais atrapalha dentro de um membro da, dentro da... porque aí você acaba não conhecendo as outras ações dentro da sociedade (...) Você deve conhecer, você deve participar, e com isso você vai buscando uma experiência de como você deve agir. Dentro de um conselho da saúde, dentro de um conselho da assistência social, o que significa isso e... qual, até onde eu devo atingir ao cidadão ou a comunidade em que eu faço parte.

P: Uhum. Assim, e pra vida profissional do senhor, o que o conselho... assim, o senhor leva algum valor do conselho pra sua vida (...)

U1: (...) eu levo muito porque eu também... através da pastoral da pessoa idosa, que eu faço parte, eu levo muito a... esse trajeto e a esse de ação e como de como agir, como defender o direito de uma pessoa, o direito da sociedade, daquele grupo, de como agir, né? Então, com isso, me ajuda, com... dentro da saúde, eu não conhecia, hoje, a ação

de uma secretaria municipal de saúde. Eu não conhecia, eu achava que... ah, tem uma secretaria de saúde, tem um médico lá, vamos dar graças a deus que tem um médico. Só que como nó muitas vezes temos ouvido, o médico muitas vezes está agindo, é...

(...)

P: Continuando, o senhor meio que já respondeu isso antes, mas, assim, é... como era a sua visão de políticas públicas antes e depois da sua experiência no conselho? Acho que o senhor já tava respondendo isso, né?

U1: É. (...) Eu vi, é... a política pública, a gente via muito restrito dentro da... Câmara de Vereadores e o Poder Executivo (...) e hoje a gente já vê diferente, sabe que... a gente faz parte disso e tem o direito de questionar, de saber a aplicação, de saber como que ta indo.

P: Sim.

U1: E... desenvolver essa ação para o bem da sociedade, não é? E... e antigamente acho que era muito restrito, não tinha esse conhecimento, através dos conselhos que foi abrindo essas portas pra gente ter mais participação.

P: Uhum. E daí, última pergunta: o senhor acha que o aprendizado do senhor no conselho contribui para a democracia local? O senhor também já começou a responder...

U1: Contribui muito. Contribui porque a gente começa a entender que... a democracia ela é feita de vários pontos fundamentais de valorização da sociedade. Só que infelizmente.. eu tenho uma opinião até pessoal, eu tenho uma opinião que os partidos políticos levam para um lado diferente. 'ah, vamos se filiar"... me convidam para me filiar a um determinado partido, só que ele não me diz, não tem uma reunião com a coordenação do partido, não me diz como que deve funcionar, e quase todos os partidos políticos tem o seu estatuto e tem a sua, é... a sua ação, a sua organização de atividade. Só que a maioria dos filiados não conhecem, não é? Mas e... se envolve na cabeça daquele líder. Que hoje, infelizmente, nós estamos vendo. Eu to muito triste com o nosso Congresso Nacional que dos 513 deputados é uma vergonha a gente assistir uma sessão ou até, através dos meios de comunicação, entrar em contato com esse pessoal. e eles estão lá só pra ludibriar, para levar o nosso voto, pra ter o nosso voto, mas chegando lá eles esquecem completamente. E não exercem a função de representação do povo. Eles exercem a função de poder, e esse poder é o que corrompe a maioria desse pessoal. Eu garanto que tem muitos deputados, teve muitos deputados, que foram lá com boa intenção só que chegaram lá foram corrompidos para defender a, b ou c político. E por isso que o Brasil ta aí nesse marasmo tão triste e tão vergonhoso.

P: Ta bom (...), muito obrigada.

ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL
E
COMPROMISSO ÉTICO DE NÃO IDENTIFICAÇÃO DO DEPOENTE***

Pelo _____ presente _____ documento,
eu Entrevistado(a): _____,
RG: _____ emitido _____ pelo(a): _____,
domiciliado/residente em (Av./Rua/nº./complemento/Cidade/Estado/CEP):

declaro ceder ao (à) Pesquisador(a):

Rosilda Ribeiro Simões, CPF: 022087619-36 RG:6.962.476-6, emitido pelo(a): SSP/PR, domiciliado/residente na localidade Paiol Grande, Zona Rural, do Município de São Mateus do Sul, CEP 83900-000.

sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao(à) pesquisador(a)/entrevistador(a) aqui referido(a), na cidade de São Mateus do Sul, Estado Paraná, em ____/____/____, como subsídio à construção de dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicada – Linha de Pesquisa Estado, Direitos e Políticas Públicas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa. O(a) pesquisador(a) acima citado(a) fica conseqüentemente autorizado(a) a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo. O(a) pesquisador(a) se compromete a preservar meu depoimento no anonimato, identificando minha fala com nome fictício ou símbolo não relacionados à minha verdadeira identidade.

Local e Data:

São Mateus do Sul _____ de _____ de _____

(assinatura do entrevistado/depoente)

*** Modelo de termo em que a identidade do depoente não deve ser apresentada.**