

AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: Conselhos Gestores de políticas públicas em Maringá*

Celene Tonella**

RESUMO

O presente trabalho aborda os Conselhos Gestores de Políticas Públicas em Maringá, Paraná. Buscou-se inicialmente fazer uma reflexão acerca das condições históricas, políticas e sociais que levaram à estruturação dessa forma de participação na definição das políticas públicas. Compreende-se este espaço de articulação entre Estado e sociedade civil como uma das formas de ampliação da participação democrática. Numa segunda parte do artigo, analisam-se dados de pesquisa com os Conselhos cuja existência emanou de legislação federal: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal da Assistência Social, Conselho Municipal da Saúde, Conselho do Trabalho e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Os itens analisados foram: perfil sociodemográfico, interatividade entre os conselhos e a administração municipal e capital social/trajetória política dos conselheiros.

Palavras-chave: democracia; participação; Conselhos.

ABSTRACT

The present work is about the Public Policy Administrative Councils in Maringá, State of Paraná. Firstly, we sought to analyze the historical, political and social conditions that led to using such structure when defining public policies. We consider the interaction between State and civil society to be a way of improving democratic participation. In the second part of this article, we analyzed research data with the following councils originated from federal legislation: Child and Adolescent Rights Municipal Council, Social Welfare Municipal Council, Health Municipal Council, Labor Council, Elementary Education Maintenance and Development and Teaching Valorization Fund. The items analyzed were the following: social-demographic profile, interaction between councils and municipal administration, and social capital/counselors' political path.

Key words: democracy; participation; Councils.

*Os dados apresentados neste trabalho são parte integrante da pesquisa *Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre Conselhos Gestores* (TONELLA, 2002), realizada em seis municípios da região de Maringá. A metodologia aplicada foi elaborada para o projeto de pesquisa *Metrópoles, desigualdades socioespaciais e governança urbana*, coordenado pelo professor Luis César Queirós Ribeiro, do IPPUR/UFRJ.

**Socióloga, mestre em Ciência Política pela Unicamp, doutora em História pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM). celenetonella@yahoo.com.br

Artigo recebido para publicação em abr./2004. Aceito para publicação em jun./2004.

1 INTRODUÇÃO

Abordar os Conselhos Gestores em nível municipal significa tratar dos aspectos políticos que envolvem as ações sociais a partir do processo de democratização da sociedade brasileira e também da descentralização administrativa levada adiante no que se convencionou chamar de Reforma do Estado dos anos 90.

O vigoroso processo de redemocratização brasileira a partir da década de 1980 desencadeou o rearranjo nas estruturas políticas e foi campo fértil para a entrada em cena de novos atores: diversos movimentos sociais, prefeitos, governadores e políticos diversos, oriundos dos movimentos sociais e comprometidos com os interesses populares. Os partidos políticos e o Parlamento deixaram de ser os espaços únicos de decisão/formulação de políticas. Tem-se como marco de transformação a Constituição promulgada em 1988.

Para todos os agentes políticos e sociais preocupados em virar a página de nossa história, lidar com o espólio da herança deixada pelo regime militar no campo das políticas sociais constituiu um desafio de dimensões gigantescas. De um lado, lembra Draibe (1986), o Brasil saiu dos anos de autoritarismo com um dos padrões mais iníquos de distribuição de renda. De outro, os programas de proteção social existentes estavam engessados na gigantesca e ineficiente máquina estatal composta por uma parafernália de órgãos da administração direta e indireta, ocupados em imensa burocracia. Sem citar, evidentemente, os inconcebíveis desvios de recursos, sempre chegando à casa dos milhões, não importando muito a moeda da hora.

Os avanços no campo participativo e as eventuais conquistas traduzidas na Carta Constitucional de 1988 não ocorreram por acaso. Longo e desnecessário seria fazer a reconstituição do esforço de participação por parte dos setores populares ao longo da história. Lanço mão da instigante reflexão de Francisco de Oliveira:

Todo esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Política no sentido em que a definiu Rancière (...): a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada (OLIVEIRA, 1999, p.60-61).

O processo de consolidação dos espaços participativos começou a ser pavimentado a partir da resistência à ditadura militar nos anos 70. No campo da prática, novos agentes entraram em cena e passaram a dividir com o movimento operário (e também o estudantil) a arena de construção de um campo articulado de resistência à opressão e ao autoritarismo. Os novos personagens passaram a se organizar em movimentos de bairro, por meio de associações de moradores, nas milhares de Comunidades Eclesiais de Base espalhadas pelo País, no movimento de mulheres, de negros, de homossexuais, etc.¹ As novas articulações foram denominadas “novos movimentos sociais”. Segundo Scherer-Warren (1987), a identidade desses movimentos foi constituída a partir de duas vertentes:

¹Sader (1988), em seu livro *Quando novos personagens entram em cena*, trata brilhantemente do tema.

1) estrutural, no sentido do reconhecimento do povo (e não apenas da classe operária) como agente transformador das condições materiais do capitalismo contemporâneo e das suas variadas e sobrepostas relações de opressão; 2) no sentido da internacionalização de uma cultura crítica com base no repúdio a todas as formas de autoritarismo e opressão, tanto do capitalismo quanto das experiências do socialismo real.

As inúmeras articulações ocorridas no campo social levaram o País a transformações no campo político, na direção da redemocratização e da ampliação da participação social. Já era possível se falar em um acúmulo de experiências na luta pela conquista de direitos. Essa novidade pôde ser percebida de maneira mais clara no momento da Constituinte, entre os anos de 1986 e 1988, quando esses diferentes movimentos procuraram expressá-la por meio da apresentação de propostas a serem incorporadas na Constituição de 1988.² A luta circunscreveu-se sob a bandeira da cidadania, e as discussões travadas contribuíram para aprofundar as questões acerca da participação popular e da forma de democracia desejada.

Temas que tratavam dos direitos das mulheres, das crianças, dos negros e dos índios, ao se tornarem objetos de uma discussão pública, foram politizados, retirados da responsabilidade privada, constituindo-se em temas de interesse coletivo. Participação passou a significar não apenas a ocupação dos espaços dos movimentos, mas propostas foram apresentadas no sentido de ampliar o envolvimento da sociedade civil na gestão pública. O desejo manifesto era o de desprivatizar os espaços públicos e torná-los permeáveis aos setores que historicamente haviam sido marginalizados dos processos decisórios. A nova ordem democrática foi assegurada com a construção de um novo arcabouço jurídico, e as demandas da sociedade foram incorporadas como direitos. Nessa direção, ganharam forma na Constituição de 1988 os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que, a partir de então, passaram a viabilizar a participação dos setores sociais na formulação das diretrizes de políticas de saúde e educação, por exemplo, além de permitirem o exercício de um controle mais efetivo sobre as ações estatais.

O novo arcabouço jurídico que passa a dar sustentação à ordem democrática ficou expresso na versão final da Constituição. Destaque-se o Título II, dedicado à seguridade social, que expressa a possibilidade de organização popular e em que são reconhecidos novos "sujeitos de direito". O artigo 204, inciso II, prevê a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle de ações de todos os níveis" (SPITZCOVSKY; TURA, 1993, p. 31-32). O artigo 194, em seu inciso VII, assegura a participação da comunidade na gestão das políticas sociais (saúde, previdência e assistência social): "Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados" (art. 194, inciso VII).

²No campo da saúde, vale destacar o Movimento Popular de Saúde (Mops) e o Movimento de Reforma Sanitária; no campo da assistência social, a articulação do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. A Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) elaborou uma proposta abrangente para todo o texto constitucional. Sete emendas populares receberam mais de 500 mil assinaturas.

Registrem-se alguns avanços ocorridos diante da pressão da sociedade organizada: liberdade de organização, jornada de trabalho de 44 horas semanais, licença-maternidade e paternidade, direito ao salário mínimo com conteúdo bem mais abrangente, tratamento igualitário entre trabalhadores rurais e urbanos, entre outros. Um outro exemplo diz respeito aos direitos conquistados na área da saúde. O SUS (Sistema Único de Saúde) representou a conquista da universalidade do direito à saúde, independentemente da contribuição financeira dos que necessitam deste serviço. Mais que isso, a inclusão do SUS na Constituição tornou-se um caso emblemático de vitória das forças progressistas no Congresso aliada aos movimentos populares e sindical. A aliança de perfil progressista (PMDB, PSDB, PT, PDT, PCB e PC do B) conseguiu fazer frente aos setores mais conservadores (frações do PMDB, PTB, PDS e PFL), que se organizaram em torno do chamado “Centrão” e defendiam os interesses do *lobby* organizado pelo setor privado da saúde (COSTA, 2002, p. 53-54). O que não ficou garantido foram os recursos para viabilizar o direito universal à saúde.

É evidente que essa não foi a Constituição plenamente desejável pelos setores populares. Direitos fundamentais ficaram de fora naquele momento, como o direito à moradia. Uma outra falha gravíssima: reconheceu-se o direito ao ensino público sem que se assegurasse a aplicação de verbas públicas exclusivamente para escolas públicas.

Apesar de todas essas fragilidades presentes no texto legal, o que se quer sublinhar aqui é que, pela primeira vez na história do País, setores importantes das camadas populares e da sociedade civil estiveram presentes com suas propostas no momento de elaboração de uma Constituição, travando luta política com os setores da elite. Esta presença conseguiu imprimir novos direitos de cidadania.

O esforço da sociedade organizada para interferir nos rumos do texto constitucional alavancou experiências de participação social que começaram a ser implementadas pelo Brasil afora na forma dos Conselhos Gestores. Trata-se de espaços de partilha do poder entre o Estado e grupos sociais heterogêneos. A partilha do poder se coloca como possibilidade na direção da co-gestão da coisa pública e, no caso no Brasil, significa construir efetivamente a função pública do Estado. Em outras palavras, significa desprivatizar o uso que se faz tanto dos espaços como dos recursos públicos.

O desafio que se colocava aos agentes históricos era muito mais que garantir a continuidade de um regime democrático. Era avançar na construção de uma sociedade democrática, o que passa, também, pelo investimento de transformação da cultura política brasileira, fortemente marcada por um viés autoritário. Sabemos que o autoritarismo está incrustado nas práticas cotidianas e impresso em códigos de condutas informais, códigos estes pontuados pela hierarquização das relações sociais, que acaba por determinar o *lugar de cada um* no todo social: o lugar da mulher, do negro, do pobre, do deficiente.

Nos anos 90, verificou-se um arrefecimento do processo participativo, e as formas de reivindicação ganharam um caráter mais institucional em relação às grandes manifestações de massa. O clamor das ruas foi ouvido intensamente pela última vez por ocasião das manifestações *Fora Collor*, em 1992.

Os conselhos aparecem então como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares. Mas cumpre avaliar em que medida o funcionamento destes e a prática associativa dos conselheiros externam a preocupação com o efetivo envolvimento da população não organizada, bem como com a transparência das ações implementadas.

Dessa forma, a consolidação da democracia exige a constituição de uma “esfera pública”, conceito desenvolvido por Habermas (1984) para dar conta de um processo de interação entre os diversos grupos, entidades, organizações e movimentos sociais. O espaço e as atribuições se diferenciam da esfera estatal. Para Habermas, os novos atores seriam interlocutores de uma ação comunicativa, e seu papel seria restrito ao de mera influência nas decisões governamentais. Além disso, o caráter informal impresso no novo espaço impediria o ato deliberativo.³

O conceito de esfera pública passou a ser utilizado pelos cientistas políticos e adquire uma outra dimensão para explicar o processo decisório. Segundo Avritzer (1999), embasado em Habermas, o conceito de esfera pública apresenta duas características centrais ligadas ao debate democrático contemporâneo. A primeira diz respeito a um espaço para interação dos indivíduos para que possam debater e apresentar demandas; trata-se de um espaço diferente do Estado. A segunda característica é a idéia de ampliação do domínio público e a possibilidade de “politização de novas questões”. Muitas questões travadas no espaço privado, como a violência contra as mulheres e a discriminação racial no espaço do trabalho, ganham publicidade.

Os Conselhos Gestores são instituições que bem caracterizam a nova forma participativa. Seriam “estruturas híbridas”, nas palavras de Teixeira:

Todo esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais (TEIXEIRA, 2000, p. 103).

Entende-se que a simples existência da estrutura não garante sua efetividade. O desejável controle do Estado por parte da sociedade ocorrerá somente na interface entre a estrutura dos conselhos e a sociedade organizada.

Há uma vulnerabilidade nessas novas estruturas que não deve ser desconsiderada. Certas atribuições que no passado eram exclusivas do Estado, como a responsabilidade pela área social, passam a ser partilhadas com a sociedade. O Estado se sente livre de determinadas atribuições, ao passo que sujeitos sociais, sindicais e mesmo empresariais assumem parcelas da responsabilidade na implementação de políticas. A fragilidade no interior do conselho se manifesta justamente na linha divisória entre a legitimação de ações estatais e a capacidade de cobrar responsabilidades, principalmente no campo dos recursos financeiros.

A especificidade dos Conselhos está balizada pelas seguintes características e atribuições:

- independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições;
- competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política;

³Habermas privilegia a análise da participação de segmentos da burguesia, mas fornece pistas para pensar formas de inserção de segmentos “plebeus”.

- gestão de Fundos Públicos destinados a uma política setorial;
- composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

No final dos anos 90, segundo Draibe (1998), o sistema brasileiro de políticas sociais contava com aproximadamente 25 conselhos em nível federal, que passaram a assumir caráter estratégico no processo de tomada de decisões. Suas estruturas foram rapidamente sendo implementadas no plano dos estados e municípios.

2 O LUGAR DO MUNICÍPIO NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

O papel de gestor de políticas públicas vem sendo transferido aos municípios brasileiros, ao menos para aqueles que conseguem ter uma receita própria. De acordo com Rolnik e Somekh (2001), a participação dos municípios na receita total disponível cresceu de 9,5%, em 1980, para 16,9% em 1992. Ao mesmo tempo, e de maneira desproporcional, aumentaram as competências municipais nos setores de saúde, educação, assistência social e habitação.

O tema da descentralização se articula com a discussão acerca da reforma do Estado, a qual, por sua vez, está estreitamente vinculada ao desenho que assumem as políticas públicas, notadamente a política econômica. No momento em que o presente trabalho está sendo produzido, acompanhamos com apreensão a grave crise econômica e mesmo de legitimidade por que passam os países latino-americanos vítimas dos humores dos organismos internacionais e do mercado especulativo. Capitaneando a crise do subcontinente, temos a Argentina em tentativas desesperadas para fazer uma transição a novo regime monetário e cambial. Todos, em maior ou menor grau, ficaram reféns da liberação de recursos dos organismos internacionais e, mais especificamente, do Fundo Monetário Internacional. Ter recursos do Fundo passou a ser sinônimo de um mínimo de estabilidade e de possibilidade de cumprir compromissos nos campos das políticas econômica e social. Não ter recursos seria sinônimo de grave crise de legitimidade dos governos nacionais.

A falência do modelo imposto pelo chamado "Consenso de Washington"⁴ passou a ser admitida até mesmo pelos criadores da criatura. Em recente declaração, o diretor do escritório de Política e Planejamento do Departamento de Estado Americano deu a seguinte declaração à imprensa: "Não somos os únicos a ouvir preocupações sobre o assunto. É só olhar para a América Latina e para outras partes do mundo. Governos e sociedades estão encontrando dificuldades. Em minha própria visão, é cada vez mais claro que precisamos colocar fundações ou redes de proteção social (...)"⁵.

⁴O termo foi cunhado pelo economista norte-americano John Williamson, em 1989, em artigo no qual receitava um conjunto de políticas que contribuiriam para o desenvolvimento dos países latino-americanos.

⁵Trata-se de Richard Haass, assessor direto do secretário de Estado Colin Powell (Folha de S. Paulo, 23 ago. 2002, p. B-5).

Nos governos locais, tal dependência estrutural torna-se dramática, já que assumiram grande parte da responsabilidade da gestão dos programas sociais. Em um cenário global de aumento das desigualdades sociais, de crescente desemprego e escassez de financiamento dos programas de inclusão social, os espaços de manobra dos governos locais acabam por ser muito limitados, exigindo-se dos governantes inúmeros malabarismos e criatividade na aplicação de recursos.

Pela leitura neoliberal o que está em jogo é a governabilidade, já que a escassez de financiamento dos gastos públicos leva inevitavelmente à crise. Como frisa Santos Jr. (2001), a busca da governabilidade paradoxalmente colocaria em risco a legitimidade dos governos nacionais, visto que estes passam a ser reféns dos acordos com os organismos internacionais.

Os documentos das agências internacionais de fomento dos anos de 1990 até o ano 2000 – o Banco Mundial (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a própria Cepal – reúnem propostas para a retomada do crescimento e o combate à pobreza nos países emergentes. Guardadas as diferenças entre as agências, o receituário centra-se, segundo Simionatto e Nogueira (2001, p. 150), “em programas de estabilização monetária, de ajuste estrutural, de reformulação no papel do Estado e de alteração do desenho das políticas sociais, especialmente nos chamados sistemas de proteção social”. Concordamos com as autoras quando demonstram que a clara subordinação das políticas sociais às políticas econômicas consolida novas formas de exclusão social.

Em substituição ao incentivo de inclusão e emancipação social, instalou-se a desresponsabilização do Estado na área social, responsabilizando-se a sociedade civil por encontrar formas de superação da exclusão social. Em sua plataforma administrativa, o governo FHC utilizou o conceito inadequado de Rede de Proteção Social. Tratava-se de um ponto de partida impróprio por pressupor a proteção de setores sociais expostos a meios de subsistência insuficientes: imigrantes, idosos, doentes, desempregados, entre outros. Como lembra Salles (1999, p. 18), tal perspectiva se ajusta a sociedades de países desenvolvidos. Ora, em países como o Brasil, de economia periférica, a maioria da população encontra-se de alguma forma excluída, em situação de pobreza ou miséria.

A sociedade é chamada desde que a forma de participação seja individualizada e despolitizada, “na medida em que o domínio do mercado sobre o Estado é o fundamento das novas relações sociais” (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 150).

A ausência de soluções criou na sociedade uma demanda por responsabilidade que foi capturada “através do apelo ao ativismo social voluntário da população, e a palavra ‘solidariedade’ tornou-se, no senso comum, a disposição altruísta voluntária do indivíduo, uma organização ou uma empresa, um quase sinônimo de cidadania” (PAOLI, 2002, p.377).

Percebe-se agora que a ampliação da participação democrática – que ao final dos anos 80 parecia ser cristalina e um processo sem volta – sofreu reveses importantes no anos 90, e que estão presentes na sociedade concepções diferentes de formas de participação. No campo de discussão específica sobre os Conselhos Gestores, entende-se que são estruturas ainda em formação, que constituem espaços importantes de participação coletiva e, principalmente, de fiscalização dos destinos de verbas públicas, mas que não substituem a articulação da população em movimentos sociais.

3 OS CONSELHOS GESTORES EM MARINGÁ

O município de Maringá, Paraná, no momento da elaboração deste trabalho, conta com 16 conselhos constituídos e 10 não constituídos.⁶ O momento político-institucional que serve de pano de fundo para nossa discussão é a administração do Partido dos Trabalhadores eleita no ano de 2000, que tem como uma de suas bandeiras a ampliação da participação popular. É possível dividir os 16 conselhos constituídos da seguinte forma:

- *Conselhos de Políticas Públicas*: são previstos em legislação nacional, tendo caráter obrigatório. Fazem parte integrante da implementação de políticas a partir da esfera federal, e sua existência é condição *sine qua non* para a transferência de recursos públicos. São os Conselhos de Assistência Social, de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Trabalho, Tutelar, Alimentação Escolar (CAE) e de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).
- *Conselhos Temáticos*: a característica principal é a não existência de uma vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, e sua existência ocorre devido a uma legislação estadual e/ou municipal. Incluem-se neste item os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Turismo, de Defesa do Consumidor, de Transportes, de Meio Ambiente, Antidrogas, entre outros.⁷
- *Conselho do Orçamento Participativo*: difere totalmente dos outros conselhos, a começar por ser estrutura modelada integralmente em cada município que o adota, de acordo com as especificidades detectadas.

Entre os conselhos não constituídos encontram-se aqueles que foram instituídos por decreto municipal já há algum tempo mas não entraram em funcionamento, a exemplo dos Conselhos de Saneamento Básico (decreto de 1994) e de Esportes. Outros foram propostos recentemente ou se encontram em fase de reativação e visam a atender políticas importantes, tais como o Conselho Municipal do Idoso, o Conselho da Juventude e o de Educação.⁸

Passa-se, a seguir, a trabalhar as características dos conselheiros de Maringá, no que diz respeito aos seguintes itens: 1) perfil sociodemográfico; 2) interatividade entre os conselheiros e o poder público; e 3) capital social e trajetória política.

3.1 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

Nesta seção, busca-se traçar um perfil sociodemográfico dos conselheiros. Os itens aferidos foram gênero, rendimento, cor e religião. O universo composto pelos conselheiros dos cinco conselhos escolhidos totaliza 91 conselheiros. Foram entrevistados

⁶Os dados completos foram fornecidos pelo gabinete da vereadora Silvana Borges, do Partido dos Trabalhadores.

⁷Os outros conselhos, com funcionamento irregular, são: Acompanhamento e Controle Social do Programa de Renda Mínima, Conselho Diretor do Fundo Municipal de Habitação, e Conselho do Fundo Municipal de Reequipamento do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado do Paraná.

⁸Complementam-nos os seguintes conselhos: Desenvolvimento Municipal, Agricultura e Entorpecentes, Segurança no Trânsito e Segurança Pública.

34 deles, ou 37,0%. Os resultados para gênero foram exatamente 50% homens e 50% mulheres. O item rendimento pessoal ficou como se segue: até 5 salários-mínimos, 26,5%; mais de 5 e até 8 salários, 26,5%; e entre 15 e 20 salários, 47,2% dos conselheiros.

No item cor, detectou-se a preponderância absoluta de brancos (82,5%) e a presença de negros, amarelos e pardos na faixa dos 6% cada. Tais dados permitem algumas reflexões interessantes a partir da confrontação com os dados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE. O Censo aponta para o crescimento dos que se declararam de cor negra (de 5% para 6,2%), uma queda dos que se declararam pardos (de 42,6% para 39,1%) e uma participação de 0,5% daqueles que se consideram asiáticos (amarelos). Quanto aos amarelos, a região de Maringá é conhecida por concentrar grande contingente da população japonesa. Segundo Stadniky e Pinto (1999), em 1989, somente Maringá abrigava 12.500 descendentes de japoneses, os quais, atualmente, estão estimados em 16 mil ou quase 6% da população (a população brasileira amarela é de apenas 0,5%). A presença de pessoas que se declararam de cor amarela nos Conselhos Gestores corresponde à realidade local.

O item sobre religião também permite algumas comparações relevantes. Entre os conselheiros, 80% manifestaram-se católicos. A população paranaense é 17,9% evangélica e 74,5% católica, segundo o Censo 2000. Verifica-se, desse modo, uma preponderância dos católicos no interior dos conselhos. Essa diferença deve-se provavelmente à forte presença das pastorais da Igreja Católica (da saúde, da criança) como representantes não-governamentais.

A partir dos dados apresentados, é possível apontar um perfil 'típico' dos conselheiros em termos sociodemográficos. Eles são brancos, igualmente divididos entre mulheres e homens, de religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles com curso superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários. Percebe-se, dessa forma, que a extensa faixa da população mais pobre e alvo preferencial dos programas tratados pelos conselhos não está representada nesses órgãos.

Há indícios de que as entidades valorizam a participação nos conselhos e indicam como representantes os elementos que consideram mais preparados para o exercício do cargo, normalmente aqueles com maior escolaridade. Trata-se de um elemento positivo o fato de as entidades procurarem indicar aqueles quadros que consideram mais preparados para a função, mas há o risco de estagnação do processo participativo ao se criar uma elite decisória.

No campo da participação popular, pode-se usar como contraponto, na reflexão, o perfil dos participantes do orçamento participativo. Em Maringá não há ainda nenhum estudo acerca do perfil socioeconômico dos participantes. Temos estudos referentes a Porto Alegre. De acordo com pesquisa de 1998, citada por Boaventura de Sousa Santos, 24,8% dos participantes tinham renda familiar de apenas uma ou duas vezes o salário mínimo e educação básica, e 54% deles tinham renda familiar de até quatro salários mínimos (SANTOS, 2002, p.517). Os dados apontam para uma participação de espectro socioeconômico mais amplo.

3.2 INTERATIVIDADE ENTRE OS CONSELHEIROS E O PODER PÚBLICO

Um outro ponto que a pesquisa procurou desvendar foi o grau de conflito de interesses no interior dos conselhos. Ainda que o espaço do conselho deva ser entendido como espaço de negociação, a expectativa era de que, no processo de discussão, as divergências estivessem latentes. Para surpresa dos pesquisadores, ao serem indagados sobre o processo de aprovação das propostas adotadas pelo conselho nos últimos 12 meses, a maioria das respostas concentrou-se em: a) "todas as proposições foram aprovadas por consenso" (33,3% do segmento governamental e 48% da sociedade civil); e b) houve posições divergentes e votações em menos da metade das proposições (33,3% do segmento governamental e 44,0% da sociedade civil) – tabela 1. Trata-se de um item passível de verificação por meio das atas das reuniões, mas considerou-se um bom indicador a percepção de ausência de conflito para mais da metade dos conselheiros. Aqueles que apontaram a existência de divergências foram indagados sobre o motivo destas. No primeiro caso, a maioria dos entrevistados respondeu que as divergências ocorriam diante da definição de orçamento e fundo público (35%), bem como da definição de realização de convênios (17%).

TABELA 1 - PROCESSO DE APROVAÇÃO DE PROPOSTAS E MEDIDAS ADOTADAS NOS ÚLTIMOS DOZE MESES PELOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MARINGÁ - 2001/2002

SITUAÇÃO QUANTO ÀS PROPOSTAS	APROVAÇÃO (%)	
	Governo	Sociedade Civil
Todas as proposições foram aprovadas por consenso	33,3	48,0
Houve posições divergentes e votações em menos da metade das proposições	33,3	44,0
Houve posições divergentes e votações em mais da metade das proposições	11,1	8,0
Todas as proposições foram aprovadas com posições divergentes e votações	22,2	-
Não é possível avaliar	-	-

FONTE: Tonella (2002)

Quanto à pergunta sobre a possibilidade de identificar grupos no interior do conselho, expressivos 66,5% dos conselheiros responderam "não" e apenas 32,5% afirmaram que sim. Na mesma linha encontram-se as respostas à pergunta sobre o "equilíbrio de forças no interior do conselho": 79% responderam haver esse equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade.

Um dado subjetivo pode ajudar na análise. Especificamente nas questões que buscavam averiguar o grau de conflito, o empenho de parte dos conselheiros foi por demonstrar que o conflito era indesejável, pois lidavam com questões envolvendo os interesses coletivos. Uma pessoa que "semeasse" desavenças deveria ser vista, segundo eles, como estando prejudicando os interesses comuns. Nosso entendimento ocorre justamente em outra direção. O debate de idéias e a confrontação de propostas apenas contribuem para o aprofundamento das reflexões e para a melhoria do convívio democrático.

Ao fazer essas observações, torna-se inevitável estabelecer algumas correlações com a imagem presente no imaginário nacional do brasileiro que se vê como cordial e avesso ao conflito. A representação construída e sedimentada com a ajuda das obras de Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre parece se confirmar quando lidamos com

a possibilidade da divergência. Para Holanda, o homem cordial seria aquele dotado de “um fundo emotivo extremamente rico e transbordante” que age sob os ditames do coração, e não seria exatamente aquela figura mansa, que a tudo aceita. Fazendo uma incursão à psicologia social, tem-se que é muito freqüente, na história nacional, quando a população se organiza para ações reivindicatórias, imediatamente erguer-se uma voz que aponta a intromissão de elementos perigosos e subversivos. Por essa interpretação, o povo brasileiro seria pacífico e ordeiro e não se prestaria a atitudes violentas ou de provocação (SOUZA, 1999).

Todos esses levantamentos a respeito de pontos diversos que compõem a dinâmica dos conselhos indicam altos índices de consenso e um funcionamento bastante harmonioso. As divergências de opinião e o saudável confronto de idéias parecem não estar presentes no cotidiano dos conselhos.

Draibe (1998, p.14), ao analisar os conselhos, propõe uma tipologia baseada em três posturas: 1) aqueles pautados pela **negociação**, cujas características são o diálogo e a prática de aprovação por consenso, resultando em um conselho produtivo; 2) conselhos pautados pelo **conflito**, podendo emergir uma situação de desconfiança mútua entre governo e sociedade, o que geraria a paralisia, ou uma situação em que o conflito é trabalhado através do diálogo, tornando o conselho mais propositivo; 3) conselhos pautados pela **cooperação**, em que há baixa ou nula divergência interna e forte autoridade moral, resultando em um conselho relativamente produtivo.

Guardadas as diferenças – pois essa autora analisa os Conselhos de Políticas de nível nacional, o que pressupõe uma representação muito mais preparada e amadurecida para o debate –, a maioria dos conselhos analisados neste trabalho se enquadraria no terceiro item, ou seja, de um cotidiano pautado pela pouca divergência. Parece que o conjunto analisado elegeu como inimigos principais os outros níveis de poder, o Estado e a União, pois estes seriam os principais responsáveis pela escassez de recursos e pela cobrança permanente acerca de prazos. O confronto interno poderia significar para eles um enfraquecimento ainda maior do nível municipal.

3.3 CAPITAL SOCIAL/TRAJETÓRIA POLÍTICA

A emergência de uma nova cultura política é uma das condições para a plena participação de diferentes segmentos na esfera pública, como se afirmou anteriormente. Muitos autores têm procurado avaliar o “capital social” presente ou não em diferentes comunidades, a exemplo de Bourdieu, Coleman, Putnam, entre outros. Segundo Putnam, “o capital social diz respeito a características de organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficácia da sociedade, facilitando as ações” (1993, p.177).

Coleman (1988) tenta mostrar que o capital social é um facilitador na implementação de propostas coletivas. Em uma dada comunidade, desde que se disponha de recursos materiais (capital físico) e de pessoas engajadas (capital humano), o capital social amplia a capacidade de ação coletiva e é um otimizador tanto do capital físico quanto do humano. Procura demonstrar a diferença entre um grupo no qual prepondera extensa confiança e solidariedade entre seus membros e um grupo sem estes atributos.

No entanto, o estudo de Putnam (1993) foi o responsável por provocar calorosos debates no campo da ciência política. O autor pesquisou o caso italiano por mais de 20 anos e o fez analisando comparativamente várias regiões do país. Entre suas conclusões, as mais contundentes são aquelas que apontam a forte correlação entre modernidade econômica e desempenho institucional. Putnam conclui que algumas regiões, basicamente aquelas localizadas ao norte da península, são dotadas de uma comunidade cívica que “se caracteriza na participação dos cidadãos nos negócios públicos [a partir de] um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa do interesse puramente individual e particular” (PUTNAM, 1993, p.101), enquanto outras regiões do sul da Itália seriam dotadas de uma vida social fracamente organizada, pautada pela fragmentação e por poucos laços de confiança e colaboração.

As generalizações de suas conclusões tornam-se perigosas, pois aparentemente não haveria saída para uma região que historicamente não conseguiu acumular capital social suficiente para sua emancipação. O agrupamento estaria condenado pelo determinismo de sua trajetória histórica e cultural. Mas ao final de sua obra fala genericamente da possibilidade do capital social ser também estimulado.

É-nos de valia o modelo de governança democrática proposto por Putnam no qual a existência de segmentos organizados em associações de interesses formularia suas demandas de forma que o poder público as tivesse por referência. Além disso, acredita-se que a prática associativa solidária contribua para superar obstáculos produzidos por séculos de participação restrita.

O determinismo presente nos escritos de Putnam pode ser superado ao se constatar que o capital social pode ser estimulado⁹ a partir de inserções efetivadas por diversos agentes, inclusive os governos locais comprometidos com a ampliação da participação democrática.

Segundo Santos, existem ao menos duas vertentes de análise da participação. Uma delas, de caráter instrumental, que entende a participação como forma de canalizar as demandas da sociedade e otimizar a utilização de recursos escassos, “se reduziria à dimensão de fiscalização como forma de impedir a corrupção e o desperdício de recursos escassos (...)”. “Os arranjos entre Sociedade e Estado são concebidos sob a ótica do equilíbrio e não da ótica da mudança.” A participação de cada um seria individualizada, centrada no voluntarismo e na “consciência cívica” (SANTOS, 2000, p.12-13). Tal percepção teria como modelo emblemático o conhecido programa “amigos da escola”.

Em contraposição a essa visão, ter-se-ia o que o autor chama de “planejamento participativo politizado”. O objetivo não seria evitar os conflitos, mas permitir que o tensionamento leve à superação de desigualdades, à afirmação de direitos universais e à democratização das políticas públicas. Compreende-se, como o autor, que é nessa segunda vertente que se enquadra a proposta dos Conselhos Gestores.

⁹Fernandes (2001) pondera que o capital social é algo contingente, que pode ser produzido, bem como destruído, dependendo das ações repressoras dos governos.

A pesquisa apontou que os conselheiros, de forma geral, acumularam experiência de participação no interior do seu segmento representado no conselho, como mostra a tabela 2.

TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS ENTIDADES QUE REPRESENTAM NOS CONSELHOS GESTORES DE MARINGÁ

PARTICIPAÇÃO NA ENTIDADE	CONSELHEIROS (%)	
	Governo	Sociedade Civil
Tempo de participação na entidade que representa no conselho		
Menos de 1 ano	-	3,4
De 1 a 3 anos	57,1	36,7
De 3 a 5 anos	-	10,0
Mais de 5 anos	42,9	50,0
Exerce algum cargo de direção na entidade em que participa		
Sim	22,2	76,0
Não	77,8	24,0

FONTE: Tonella (2002)

Ao se perguntar se os conselheiros são sindicalizados ou associados a algum órgão de classe, 77,8% dos conselheiros governamentais responderam "sim" e 22,2% responderam "não". Entre os representantes da sociedade civil, 64,0% responderam afirmativamente e 36,0% responderam negativamente (tabela 3). Entre os associados, um número expressivo de conselheiros governamentais não freqüentou reuniões nos últimos 12 meses (57,1%). Entre os conselheiros da sociedade civil, apenas 26,7% declararam não freqüentar reuniões. A posição se inverte quanto à presença em reuniões 4 vezes ou mais: 53,3% dos conselheiros da sociedade civil participam, e apenas 28,6% dos conselheiros governamentais têm alta freqüência em reuniões.

TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO EM ÓRGÃOS DE CLASSE, DOS CONSELHEIROS QUE ATUAM NOS CONSELHOS GESTORES DE MARINGÁ - 2001/2002

PARTICIPAÇÃO	CONSELHEIROS (%)	
	Governo	Sociedade Civil
Participação em Órgão de Classe		
Sim	77,8	64,0
Não	22,2	36,0
Freqüência de participação em reuniões/assembléias do sindicato ou associação nos últimos 12 meses		
Não freqüentou	57,1	26,7
1 vez	14,3	13,3
2 a 3 vezes	-	6,7
4 vezes ou mais	28,6	53,3

FONTE: Tonella (2002)

A pergunta seguinte restringiu-se àqueles que declaram ser filiados ou associados a órgãos de classe.

Questionados sobre se são filiados ou associados a algum órgão comunitário, verifica-se a preponderância de respostas negativas (tabela 4). Os conselheiros governamentais responderam "não" em 66,7% dos casos, e, os da sociedade civil, em

64,0% dos casos. As respostas a essa questão permitem uma reflexão adicional àquela feita quando da análise do perfil sociodemográfico dos conselheiros. Trata-se de um segmento com alta escolaridade e rendimentos acima da média da população em geral. Tal posicionamento entre os extratos mais elevados na pirâmide social local tem reflexos também no tipo de envolvimento com órgãos de representação. Há uma preponderância de ligação com órgãos de classe e profissionais, em detrimento de atividades em comunidades de bairro e igrejas, por exemplo.

TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO EM ÓRGÃO COMUNITÁRIO DOS CONSELHEIROS QUE ATUAM NOS CONSELHOS GESTORES DE MARINGÁ – 2001/2002

PARTICIPAÇÃO	CONSELHEIROS (%)	
	GOVERNO	SOCIEDADE CIVIL
Filiação ou associação a órgão comunitário		
Sim	33,3	36,0
Não	66,7	64,0
Órgão comunitário ao qual é filiado ou associado		
Associação de moradores/Associações comunitárias	20,0	7,1
Esportivas e culturais	20,0	21,4
Religiosa	20,0	35,7
Filantrópica	20,0	28,6
Outro	-	7,1
Frequência de participação em reuniões ou atividades em órgão comunitário	Maringá	Maringá
Não participa	-	-
1 vez/ano	-	-
2 a 3 vezes/ano	-	11,11
4 vezes ou mais/ano	100%	88,9

FONTE: Tonella (2002)

Se em outros itens, como escolaridade e rendimentos, o total dos conselheiros se distancia da média da população nacional, no caso do associativismo pode-se afirmar que ainda é baixo o envolvimento por parte desses, pois em pesquisa do IBGE, de 1996, sobre as taxas de associativismo, representação de interesses e intermediação política, conclui-se que entre pessoas com 18 anos de idade ou mais, moradoras das metrópoles, 31% tinham algum vínculo com um ou mais tipos de associação.¹⁰

Entre os conselheiros que participam de órgãos comunitários, verifica-se a preponderância de vínculos a entidades religiosas na porcentagem de 37,5% no segmento que representa a sociedade civil, e de 22,2% entre os representantes governamentais. As entidades filantrópicas aparecem em segundo lugar, com 37,5% das respostas vindas dos representantes da sociedade e 33,3% por parte dos representantes governamentais.

Dentre aqueles que participam de atividades de órgão comunitário verifica-se uma intensa participação em todas as modalidades associativas, como aponta a tabela 4.

Relativamente à filiação a partido político apenas 17,2% do total de conselheiros respondeu ser filiado (tabela 5). Os conselheiros governamentais estão igualmente filiados

¹⁰Pesquisa realizada nas metrópoles: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 ago.2002.

ao PT (partido do executivo municipal) e ao PFL (partido do executivo estadual). Entre os representantes da sociedade civil há uma maior dispersão de interesses: PC do B, PFL, PSD, PSDB.

TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHEIROS QUE ATUAM NOS CONSELHOS GESTORES DE MARINGÁ E QUE SÃO FILIADOS A PARTIDO POLÍTICO

PARTIDO POLÍTICO	CONSELHEIROS (%)	
	Governo	Sociedade Civil
PT	50,0	-
PFL	50,0	25,0
PSD	-	25,0
PSDB	-	25,0
PC DO B	-	25,0

FONTE: Tonella (2002)

Entre aqueles não-filiados e que manifestaram simpatia por algum partido político, obteve-se o interessante resultado de 100% e 80% dos representantes governamentais da sociedade civil, respectivamente, para o PT; os outros 20% correspondentes aos representantes da sociedade civil manifestaram simpatia pelo PDT (tabela 6).

TABELA 6 - DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHEIROS NÃO FILIADOS A PARTIDO POLÍTICO QUE ATUAM NOS CONSELHOS GESTORES DE MARINGÁ, SEGUNDO O PARTIDO SIMPATIZANTE

PARTIDO POLÍTICO	CONSELHEIROS (%)	
	Governo	Sociedade Civil
PT	100,0	-
PDT	80,0	20,0

FONTE: Tonella (2002)

Buscando averiguar o número de conselheiros filiados a partidos, obteve-se o percentual de 63% para não-filiados e de 37% para filiados. Ao compararmos com o universo de filiados no Estado do Paraná, deparamo-nos com o número de 903.246 pessoas para um eleitorado de 6.633.384, ou seja, 13,6% do eleitorado do Estado está filiado a algum partido político. Entre as pessoas participantes de conselhos o número de filiados mostrou-se mais elevado, portanto.

Em pesquisa semelhante realizada na região metropolitana de São Paulo, do total de conselheiros entrevistados, 54,5% respondeu ser filiado a partidos. No Rio de Janeiro e Região Metropolitana, 44% dos entrevistados são filiados a partidos. O total acional de filiados resultou em 46,5%. Apenas 22 conselheiros (17%) declararam simpatia por algum partido; destes, 66,7% declararam simpatia pelo PT, sendo 90% do segmento governamental. A soma de pessoas próximas a partidos, filiados e simpatizantes resulta em 54% do universo.

No caso em análise, ao se indagar se consideravam mais importante, numa eleição, votar no partido, no candidato ou em ambos, as respostas foram: 59% no candidato, 32,5% em ambos e apenas 8,5% no partido. As respostas adquiriam maior relevância à medida que tinham como opção votar em ambos. O desequilíbrio nas

respostas comprova, mais uma vez, a tese já bastante explorada de que nossa vida política é pautada no personalismo. As definições partidárias dos candidatos têm pouco peso no momento da escolha pelo eleitorado.

Relativamente à participação em atividades coletivas, expressa na tabela 7, as respostas se concentraram nos itens 'trabalho voluntário para associações' e 'reuniões de grupos locais'.

TABELA 7 - PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES COLETIVAS DOS CONSELHEIROS QUE ATUAM NOS CONSELHOS GESTORES DE MARINGÁ - 2001/2002

ATIVIDADES	CONSELHEIROS (%)	
	Governo	Sociedade Civil
Lista ou abaixo-assinado	33,3	22,4
Manifestações de protesto	23,8	19,0
Trabalho voluntário para associações	19,0	17,2
Reuniões de grupos locais	19,0	22,4
Greves	4,8	10,3
Nenhuma delas	-	8,6

FONTE: Tonella (2002)

Observe-se que o item 'lista de abaixo-assinado', que pressupõe um envolvimento esporádico com alguma questão, foi suplantado, no segmento da sociedade civil, pelos itens 'trabalho voluntário para associações' e 'reuniões de grupos locais'. O número de conselheiros que responderam não participar de nenhuma atividade foi de 8,6%. Considerou-se como sendo de "alto engajamento" as atividades de participação em manifestações, trabalho voluntário, reuniões de grupos locais e greves, e, de "baixo engajamento", a participação somente em abaixo-assinados e, evidentemente, a não participação em nenhuma atividade. Os números ficaram como segue: são classificados como tendo alto engajamento 66,7% dos representantes do governo e 52,0% da sociedade civil; e, como tendo baixo engajamento, 33,3% dos representantes do governo e 48,0% da sociedade civil (tabela 8).

TABELA 8 - DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHEIROS QUE ATUAM NOS CONSELHOS GESTORES DE MARINGÁ, SEGUNDO O GRAU DE ENGAJAMENTO SOCIOPOLÍTICO

GRAU DE ENGAJAMENTO SOCIOPOLÍTICO	CONSELHEIROS (%)	
	Governo	Sociedade Civil
Alto engajamento	66,6	68,9
Baixo engajamento	33,3	22,4

FONTE: Tonella (2002)

CONCLUSÕES

Os Conselhos Gestores são estruturas que permitem a articulação entre sociedade civil e governo e representam um elemento novo na cena política municipal, que luta com heranças políticas e culturais arcaicas pautadas pelo tráfico de influências, mandonismo e assistencialismo. Não é possível, ainda, estabelecer um padrão único de comportamento para os conselhos, pois há um ritmo pendular que ora pende para o

lado do cumprimento burocrático de prazos e exigências dos outros níveis de poder, ora para a luta efetivamente por implementação de políticas.

O risco de instrumentalização dos mecanismos participativos por governos municipais e estaduais está sempre presente. O diferencial concentra-se na existência ou não de um projeto municipal de democratização das decisões (na existência ou não da participação na definição do orçamento, articulação entre as secretarias, a fim de produzir políticas públicas integradas).

Ao se analisar o perfil sociodemográfico dos conselheiros, conclui-se que o amplo espectro de segmentos sociais não está representado. Os conselheiros constituem uma elite cultural e, em alguma medida, uma elite econômica, já que se abrigam em faixas salariais mais elevadas que a média da população. No entanto, não é possível estabelecer uma polarização absoluta, pois continuam a ser trabalhadores, em sua maioria; apenas constata-se que os segmentos mais vulneráveis, para os quais as políticas sociais são prioritariamente elaboradas, não têm voz nos conselhos. A raiz de tal desvio encontra-se em uma atitude de valorização desses espaços pelas entidades. Verifica-se que as entidades da sociedade civil procuram encaminhar como representantes aqueles profissionais que consideram mais qualificados para exercer a função. A forma como os conselheiros vivenciam sua atividade não pode ser apreendida em sua totalidade, em razão do formato mesmo da pesquisa, baseada em questionário estruturado, e não no convívio prolongado e com depoimentos espontâneos.

Os conselhos representam conquistas da sociedade organizada e são espaços importantes para a articulação entre sociedade e Estado. Potencialmente, garantem a discussão do que seja efetivamente de interesse público, a transparência das decisões e o controle de recursos públicos, mas, reafirma-se aqui, os conselhos não substituem a sociedade organizada em movimentos sociais. Pelo contrário, é esse o combustível que garante a renovação e aprimoramento da prática conselheira.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação social. **Sociologias**, Porto Alegre: UFRGS/Programa de Pós-Graduação em Sociologia, v.1, n.2, p.18-43, 1999.

BARBOSA, M. Em debate, o que é ser latino-americano. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2002. Caderno 2.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, s.d.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, Chicago: University of Chicago, v.94, p.S95-S120, 1988. Supplement.

COSTA, R. C. R. Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba: UFPR/Departamento de Ciências Sociais, n.18, p.49-71, jun. 2002.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DRAIBE, S. M. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais**: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1998.

DRAIBE, S. M. O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. **Análise Conjuntural**, Curitiba: IPARDES, v.8, n.2, p.13-19, fev. 1986.

FERNANDES, A. S. A. **O conceito de capital social e sua aplicação na análise institucional e de políticas públicas**. Campinas: s.n., 2001. Trabalho apresentado no 25º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Campinas, 2001.

GENRO, T. Reforma do estado e democratização do poder local. In: BOAS, R. V.; TELLES, V. S. (Org.). **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1994.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Censo demográfico de 2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia**: política do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.373-418.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. **Governar as metrópoles**: dilemas da recentralização. S.n.t. Trabalho apresentado no 25º Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 2001.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALLES, R. Rede de inclusão social. **Proposta**, Rio de Janeiro: FASE, n.81, p.16-19, jun./ago. 1999.

SANTOS, B. de S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.455-559.

SANTOS, B. de S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia**: política do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

SANTOS, M. R. M. **Conselhos municipais**: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

SANTOS JR. O. A. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SCHERER-WARREN, I. O caráter dos novos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISKE, P. J. (Org.). **Uma revolução no cotidiano?**: os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SIMIONATTO, I.; NOGUEIRA, V. M. R. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v.22, n.66, jul. 2001.

SOUZA, M. de. **A cordialidade como mal-estar ou a violência como o recalcado**. S.l.: s.n., 1999.

SPITZCOVSKY, C.; TURA, M. A. R. As reivindicações populares e a constituição. **Pólis**, São Paulo: Instituto Pólis, n.13, 1993.

STADNIKY, H. P. e PINTO, M. E. B. Contribuição ao estudo da presença nipo-brasileira no norte novo de Maringá. In: DIAS, R. B.; GONÇALVES, J. H. R. **Maringá e o Norte do Paraná: estudos de história regional**. Maringá: Eduem, 1999, p.239-254.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. **Pólis**, São Paulo: Instituto Pólis, n. 37, p.97-120, 2000.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre Conselhos Gestores**. Maringá, 2002. (Relatório de pesquisa CNPq).