

# CIDADANIA ATIVA: ENTRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PRÁTICA DO CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FRANCA-SP

## ACTIVE CITIZENSHIP: BETWEEN THE PARTICIPATORY DEMOCRACY AND THE PRACTICE OF THE SOCIAL CONTROL IN THE CITY OF FRANCA - SP

Murilo Gaspardo\*

Adolfo Raphael Silva Mariano de Oliveira\*\*

Jackeline Ferreira da Costa\*\*\*

Otávio Augusto Mantovani Silva\*\*\*\*

**Como citar:** GASPARDO, Murilo; OLIVEIRA, Adolfo Raphael Silva Mariano de; COSTA, Jackeline Ferreira da; SILVA, Otávio Augusto Mantovani. Cidadania ativa: entre a democracia participativa e a prática do controle social no município de Franca-sp. **Revista de Estudos Jurídicos Unesp**. Ano 19, n.30, p.1-20, ago-dez, 2015. Disponível em: <<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>>

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Democracia participativa: paradigmas teóricos e instrumentos jurídicos da ordem constitucional de 1988; 1.1. Democracia participativa: do modelo teórico aos institutos constitucionalizados; 1.2. Conselhos de políticas públicas; 2. A permanência da cidadania restringida após a redemocratização do Brasil; 3. Controle social em ação: panorama brasileiro e o caso de Franca-SP; 3.1. Controle social no Brasil após a Constituição de 1988: êxitos e desafios; 3.2. O caso dos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social de Franca-SP; Considerações finais; Referências.

**RESUMO:** este artigo tem por objeto o estudo dos conselhos de políticas públicas instituídos pela Constituição de 1988. A abordagem passa pelo contexto histórico do sistema político brasileiro no pós-redemocratização e por sua perspectiva teórico-normativa ressaltando a necessidade de efetivação dos instrumentos de democracia participativa presentes na Constituição. Em seguida estudo passa pela persistência da cidadania restringida operada pelas estruturas elitistas imiscuídas no governo para, por fim, analisar a efetivação da participação social nos conselhos de Saúde e Assistência Social de Franca-SP.

**Palavras chave:** Democracia Participativa. Direitos Humanos. Controle Social.

**ABSTRACT:** *this paper aims to study the public policies councils structures from the 1988 Constitution. The approach goes through the historic context of the Brazilian political system in the period after re-democratization, passing through the theoretical and normative perspective highlighting the need of effectivate the participative democracy tools present in the Constitution. In the sequence, the study passes through the citizenship restricted by the brazilian elitist structures on the government to analyze, after all, the effectivity of the social participation on the Health and Social Assistance Councils from Franca-SP.*

**Key Words:** *Participative Democracy. Human Rights. Social Control.*

## INTRODUÇÃO

---

\* Doutor e mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Professor assistente doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP-Franca.

\*\* Graduando em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP-Franca.

\*\*\* Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP-Franca.

\*\*\*\* Graduando em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP-Franca.

Na ordem jurídica brasileira contemporânea, a democracia estrutura-se pela convivência dos modelos representativo e participativo. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 representa um marco fundamental para a positivação de institutos de democracia participativa após anos de lutas e clamores populares sufocados pela ditadura civil-militar. Desde então, há instrumentos jurídicos que não apenas preveem, mas também estabelecem garantias para os direitos individuais, políticos e sociais, sendo os últimos concretizados por meio de políticas públicas<sup>1</sup>. Especificamente com relação aos direitos sociais, os meios jurisdicionais de garantia têm recebido muito destaque no debate jurídico. Porém, não são os únicos previstos pela Constituição, a qual também assegura instâncias de participação e controle social, nas quais se entrelaçam a democracia em sua dimensão participativa e a luta pela efetivação dos direitos sociais, notadamente as conferências, as audiências públicas e os conselhos de políticas públicas.

No que concerne aos conselhos, suas estruturas foram pensadas, nos âmbitos municipal, estadual e nacional, para serem espaços de deliberação sobre a gestão de suas respectivas políticas. Assim, a lei determina uma composição paritária para esses órgãos, tendo entre seus conselheiros representantes do próprio governo, de entidades prestadoras de serviços e da sociedade civil, inclusive de usuários dos serviços públicos (ou destinatários das políticas públicas).

No entanto, sabe-se que entre o direito e sua aplicação pode existir uma grande distância. Assim, o problema que motivou esta investigação é o seguinte: passados quase trinta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, as instituições participativas constitucionalmente previstas e legalmente reguladas são efetivas? Seus objetivos têm sido atingidos? Mais precisamente, os conselhos de políticas públicas têm sido capazes de empoderar o povo, de assegurar uma cidadania ativa? Ou são instâncias de participação meramente formais que, no máximo, acrescentam uma legitimidade simbólica a decisões tomadas em outras esferas?

A resposta a essas indagações pode variar conforme as circunstâncias específicas de cada localidade. Entretanto, a hipótese adotada é que, pelo menos nos pequenos e médios municípios brasileiros, os conselhos, de modo geral, constituem espaços imprescindíveis de luta por emancipação e concretização de direitos, sobretudo quando são considerados os focos de resistência existentes. Porém, são espaços públicos ainda em construção, pois a cooptação pelo Governo ou por interesses privados os impedem de realizar plenamente seus objetivos e, muitas vezes, atuam na canalização de interesses particulares. Assim, uma análise realista é necessária, pois, sem ela a intervenção sobre a realidade se tornaria inócua.

Para enfrentar esse problema, adotou-se o método hipotético-dedutivo<sup>2</sup> (com

---

1 Por política pública entende-se “o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados” (BUCCI, 2006, p. 39). No presente trabalho, utiliza-se o recorte específico das políticas de saúde e assistência social, voltadas, respectivamente, para o trato da saúde em amplo termo e de pessoas em estado de vulnerabilidade social. Sobre vulnerabilidade social, cf. SEMZEZEM e ALVES, 2013. Sobre o controle social na política de saúde cf. CORREIA, 2000 e 2005.

2 Cf. POPPER, 2008. De acordo com Popper (2008, p. 307), “o avanço da ciência não se deve ao fato de se acumularem ao longo do tempo mais e mais experiências perceptuais”, mas depende da formulação de teorias por meio do “pensamento especulativo”, as quais, muitas vezes, contemplaram explicações,

as ressalvas de se tratar de uma pesquisa de natureza social, qualitativa e sobre um objeto político)<sup>3</sup>, submetendo-se a hipótese ao estudo do caso dos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social do Município de Franca-SP. Para a formulação da hipótese, recorreu-se à técnica da revisão bibliográfica de trabalhos que demonstram a permanência do caráter bloqueado e limitado do exercício da cidadania no Brasil, além de estudos sobre o funcionamento das instituições participativas brasileiras. Julgou-se também imprescindível fixar os conceitos e premissas fundamentais do modelo de democracia participativa, os quais constituem a base teórica empregada. A parte empírica da pesquisa consistiu em um estudo de caso baseado na Pesquisa-ação<sup>4</sup>, visto que os pesquisadores atuaram junto aos referidos conselhos por meio de um projeto de extensão universitária<sup>5</sup>.

A partir dessas premissas, este artigo é organizado em três partes: na primeira, são expostas as bases teóricas e normativas dos institutos de controle social e democracia participativa no Brasil; na sequência, discorre-se sobre a permanência da cidadania bloqueada e os fatores que a explicam; por fim, relata-se o estudo do caso dos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social de Franca-SP, dentro do contexto da participação social no Brasil, confrontando-se as observações com o que preconizam o Ordenamento Jurídico Brasileiro e o modelo de democracia participativa.

## **1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: PARADIGMAS TEÓRICOS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988**

### **1.1 Democracia participativa: do modelo teórico aos institutos constitucionalizados**

A democracia participativa tem como pressuposto um diagnóstico sobre os limites da democracia liberal, representativa e elitista. Esse modelo reduz a democracia a um “método político”, a um “arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas”. Esse método consiste na aquisição de poder por lideranças que disputam o voto da população (eleições). Nessa luta, em tese, todos são livres e têm iguais condições de se tornar parte da elite dirigente. Cabe, pois, ao povo, apenas constituir ou destituir o governo. Em síntese, “democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governar” (SCHUMPETER, 1984, p. 304, 336-339, 355).

Entretanto, como observa Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 31-32), o modelo hegemônico “não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e uma inclusão política abstrata feita de exclusão social”.<sup>6</sup> Já a democracia participativa, contrapondo-se a tal modelo, funda-se

---

em princípios, sem justificativa e “ideias arriscadas”. São essas formulações que, submetidas a “testes de falseabilidade”, fazem a ciência avançar.

3 Cf. GIL, 2008, p. 13.

4 Cf. THIOLENT, 1996, GIL, 2008, p. 30-31. O método de Pesquisa-ação é caracterizado como um tipo de pesquisa participativa de base empírica e que tem por objeto determinada realidade social na qual os pesquisadores irão propor uma ação ordenada com vistas a formulação e diagnóstico dos problemas a serem tratados. A metodologia encontra aplicação no caso concreto ora analisado pela proximidade dos pesquisadores com a realidade sob enfoque, além de propiciar o empoderamento e a mudança da realidade social local.

5 Omite-se a identidade do projeto a fim de se assegurar o caráter “cego” da avaliação deste trabalho. Entretanto, se aprovado, entende-se que seria oportuno informá-la.

6 Há propósito, há uma crítica fundamental de Rawls (2002, p. 247-248) à democracia liberal que precisa ser anotada: “historicamente, um dos principais defeitos do governo constitucional tem sido a sua incapacidade de assegurar o valor equitativo da liberdade política. As medidas corretivas necessárias

no protagonismo de “comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade”. Não se almeja, porém, a supressão da democracia representativa, mas a construção de formas de complementariedade entre os dois modelos democráticos, tendo em vista a “reinvenção da emancipação social”.<sup>7</sup>

Até porque, ambos os modelos reconhecem o valor fundamental do procedimento. A diferença é que, para a democracia participativa, ele não é compreendido simplesmente como “método de constituição de governos”, mas sim como uma “prática social”, na qual ocorra “uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais”, e em que as desigualdades e exclusões possam ser explicitadas e questionadas por todos. Além disso, atribuiu-se um papel relevante aos movimentos sociais e à “inserção na política de atores sociais excluídos” (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 52-53).

Como os modelos não são excludentes, pode-se indagar como ocorre a relação entre eles. Basicamente, há duas formas: coexistência e complementariedade. No primeiro caso, coexistem em diferentes níveis de governo – em geral, restringe-se a democracia participativa ao âmbito municipal. Já no segundo, ocorre “uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa”, ou seja, nos diferentes níveis governamentais, parte dos processos decisórios que, em princípio, caberiam às instâncias representativas, é atribuída a procedimentos participativos (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 74-75).

Entretanto, é usual a afirmação de que a democracia participativa seja um projeto utópico, sobretudo quando se considera a complexidade da Administração Pública no Estado Social, na qual somente a burocracia especializada estaria em condições de tomar decisões<sup>8</sup>. A essas críticas os defensores do modelo participativo

---

não têm sido tomadas; na verdade, parece que nunca foram consideradas seriamente. Disparidades na distribuição de propriedade e riqueza que em muito excedem o que é compatível com a liberdade política têm sido geralmente toleradas pelo sistema legal. Recursos públicos não têm sido empregados a fim de manter as instituições exigidas para garantir o valor equitativo da liberdade política. A falha reside essencialmente no fato de que o processo político democrático é, na melhor das hipóteses, uma rivalidade regulada; nem sequer teoricamente possui as propriedades desejáveis que a teoria dos preços atribui aos mercados realmente competitivos. Além disso, os efeitos das injustiças no âmbito do sistema político são mais graves e duradouros do que as imperfeições do mercado. O poder político rapidamente se acumula e se torna desigual; e, servindo-se do aparelho coercitivo do Estado e de suas leis, aqueles que conseguem a predominância podem muitas vezes garantir para si uma posição privilegiada. Assim, as desigualdades do sistema socioeconômico podem solapar qualquer igualdade política que possa ter existido em condições historicamente favoráveis. O sufrágio universal é um contrapeso insuficiente; pois, quando os partidos e as eleições são financiados não por fundos públicos mas por contribuições privadas, o fórum político fica tão condicionado pelos desejos dos interesses dominantes que as medidas básicas necessárias para estabelecer uma regra constitucional justa raramente são apresentadas de modo adequado. Essas questões, porém, pertencem à sociologia política. A menção delas aqui é uma forma de enfatizar que a nossa discussão faz parte da teoria da justiça e não deve ser confundida com a teoria do sistema político. Estamos no processo da descrição de uma ordenação ideal, termo de comparação que define um padrão para julgar instituições concretas e indica o que justifica o abandono desse padrão”.

7 Para um panorama sobre o debate democrático no século XX, cf. SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 39-47. Cf. FARIA, 1982, p. 121-124. Cf. AVRITZER, 2008, p. 18-47.

8 Nesse sentido, Faria (1982, p. 123-124) afirma que “justamente por essa complexidade, a participação em grande escala revela-se utópica – o que nos conduz a um círculo vicioso: afinal, o problema da democracia participativa não se limita ao se u modo de funcionamento mas, indo além, se estende à forma pela qual pode ser atingida. [...] Um de seus requisitos é a mudança de consciência popular: o que se propõem é que, deixando o papel de consumidor, cada cidadão passe a agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade. Mesmo porque o vigor de uma democracia participativa pressupõe um sentido muito mais amplo de comunidade do que aquele que

respondem que “os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição” e a burocracia não possui informações e ferramentas necessárias para resolvê-los. Consequentemente, “o conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão”. Em razão disso, tem-se a “re-inserção do debate democrático dos assim chamados arranjos 'participativos’” (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 47-50).

Como já assinalado, a Constituição Federal de 1988 combina os modelos representativo e participativo como fruto, em grande medida, das demandas dos movimentos sociais veiculadas no processo constituinte. Trata-se de uma combinação de caráter complementar, pois parte do poder das instituições representativas é cedido para procedimentos decisórios participativos nas três esferas da Federação. Porém, ainda se trata de uma complementariedade frágil, incipiente, em construção, e que enfrenta muita resistência, sobretudo das elites políticas.

Os institutos de democracia participativa podem ser divididos entre aqueles que compõem a denominada democracia semidireta – plebiscito, referendo e iniciativa popular, portanto, instrumentos de participação popular na função legislativa<sup>9</sup> (os quais não são objeto desta pesquisa), e aqueles por meio dos quais se opera o controle social das políticas públicas, que costumam ser designados como participação administrativa. Sabe-se que no último âmbito não se discute a política global, e que interesses particulares conflitantes se expressam. Entretanto, essa forma de participação possibilita a “correção sobre a burocracia centralizada, opaca, autoritária”. Trata-se, ainda, de oportunidade para os cidadãos participarem daquilo que é “o rosto cotidiano do Estado” (BENEVIDES, 1991, p. 18).

Outra diferença a ser assinalada é a existente entre a participação institucional (da qual se trata neste artigo) e outros meios de atuação da sociedade para direcionar as políticas públicas – “a atuação política dos movimentos sociais, por exemplo, levando ao Estado e à opinião pública consciência da necessidade de atendimento de suas demandas” (PEREZ, 2006, p. 171).

É importante frisar, também, a diferença entre o termo controle social em termos tradicionais e sociológicos, do concernente às políticas públicas, já que assumem contornos diametralmente opostos. Se o conceito original designa uma série de ações do Estado para controle da população, com contenção de massa crítica, o novo significado aponta no sentido do controle da população sobre a gestão de políticas voltadas ao bem-estar social<sup>10</sup>. Enfim, registra-se a utilização da expressão controle não no sentido fraco de mera fiscalização, especialmente financeira e contábil, mas no sentido forte que

---

existe na moderna sociedade industrial. Outro de seus requisitos é a diminuição da desigualdade sócio-econômica. Pois na medida em que a sociedade é caracterizada por uma estrutura altamente inigualitária, como ocorre especialmente nos países atrasados ou em desenvolvimento, o sistema político de não-participação continuará a ser admitido por aqueles que, em nome da ordem, do equilíbrio e da segurança interna, optam pela estabilidade ao risco da perspectiva de completo fracasso social. O círculo vicioso se dá na medida em que a consecução desses dois requisitos básicos só é possível com maior participação democrática: de um lado, não se pode conseguir mais participação democrática sem uma prévia mudança que incorpore ao processo decisório as classes trabalhadoras; de outro, porém, não se pode conseguir essas mudanças sem um aumento preliminar de participação democrática”.

<sup>9</sup>Para uma análise abrangente deste tema, cf. BENEVIDES, 1991.

<sup>10</sup>Nesse sentido, Correia (2000, p. 11) ressalta que “é neste campo contraditório que nasce um novo conceito de controle social em consonância com a atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam as demandas e os interesses da coletividade. É nesta perspectiva que o controle é realizado pela sociedade sobre as ações do Estado”.

abrange este mas também compreende a ideia de direcionamento das políticas públicas.

Nesse sentido, a “Cartilha de Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social” editada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2007, define também que

[...] o objetivo do controle social abrange a elaboração e execução orçamentária dos recursos arrecadados, a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica não apenas da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público (BRASIL, 2007, p. 15).

A Constituição de 1988 é farta em instrumentos de controle social das políticas públicas<sup>11</sup>, os quais se encontram reproduzidos na legislação infraconstitucional, inclusive nos âmbitos estadual e municipal. É possível, inclusive, afirmar que a “participação é um princípio de estruturação da Administração Pública hodierna”, um “princípio implícito em nosso ordenamento constitucional”, o qual é um fator fundamental para o diálogo entre a sociedade e a Administração, bem como para a legitimação e a eficiência de sua atuação. A atuação unilateral e coercitiva do Poder Público não surte mais os efeitos esperados no contexto contemporâneo, o que demanda a obtenção de consentimento e adesão dos cidadãos, para o que a participação na tomada de decisões é fundamental (PEREZ, 2006, p. 163-170).

Como os conflitos são da própria natureza da vida em sociedade e cabe ao Estado mediar pelo menos parte deles, inclusive os que envolvem a definição e a execução de políticas públicas, são necessários processos institucionalizados regidos pelo contraditório por meio dos quais os diferentes interesses possam se contrapor (BUCCI, 2013, p. 117, 130-138). Assim, o diálogo entre Estado e sociedade, a participação dos mais diferentes atores nos processos decisórios sobre políticas públicas revela-se uma condição imprescindível para a mediação democrática da conflituosidade social.

Tais institutos participativos compreendem, por exemplo: conferências e conselhos de políticas públicas, audiências e consultas públicas. Neste trabalho a atenção é concentrada nos conselhos de políticas públicas.

## **1.2. Conselhos de políticas públicas**

Os conselhos gestores de políticas públicas ou de direitos (de saúde, educação, assistência social, infância e juventude etc.) operam de modo descentralizado nos três níveis da Federação, são órgãos deliberativos e controladores de políticas públicas e paritários, ou seja, são compostos por igual número de representantes do Estado e da sociedade civil, constituindo-se em um importante canal para influência da sociedade sobre o governo. Inclusive, os conselhos são cogestores de fundos nacionais, estaduais e municipais que financiam políticas de saúde, assistência social, infância e juventude etc.. No caso dos conselhos gestores municipais, eles agem não só como controladores e fiscalizadores de ações locais, a partir das diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal, mas também como definidores de prioridades locais, a partir de programas federais (CAVALCANTI, 2007, p. 151-153).

Cada município é responsável pela formulação da lei de criação de seus

---

11A Constituição de 1988 prevê participação direta da sociedade civil, por exemplo, na gestão do planejamento urbano (Art. 29), da saúde (Art. 198), da assistência social (Art. 204) e da educação (Art. 205).

conselhos municipais, estabelecendo “sua composição, o conjunto de suas atribuições e a forma pela qual suas competências serão exercidas” (BRASIL, 2007, p. 19).

Embora os conselhos permitam a participação popular na gestão da política social, para que de fato ela se concretize é preciso uma vinculação e articulação permanente dos conselheiros com a base representada, com as organizações da sociedade, a fim de evitar o risco de esvaziar a participação política ampla. E isso supõe sua inserção em organizações mais amplas e mobilizações populares dirigidas para as políticas públicas, o que inclui a articulação entre formas de participação direta e mecanismos representativos, para romper com a fragilidade da representação, que nem sempre expressa os reais interesses dos setores representados. Outro fator importante é a formação dos conselheiros para que possam participar de forma competente e com autonomia nas análises das proposições advindas do órgão gestor (SILVA, 2007, p. 187-189).

## **2 A PERMANÊNCIA DA CIDADANIA RESTRINGIDA APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL**

Não obstante se reconheça o caráter essencial dos instrumentos participativos de controle das políticas públicas, notadamente os conselhos gestores, bem como os avanços jurídicos e políticos ocorridos após a Constituição de 1988, deve-se optar por uma análise realista, e isto remete à permanência da cidadania restringida após a redemocratização do Brasil.

Sabe-se que as restrições ao exercício da cidadania são históricas, o que se manifesta, em primeiro lugar, por uma cultura política marcada, durante décadas, por uma atitude apática. Isso foi fruto, sobretudo, do passado colonial-escravocrata, das ações repressivas do Estado, do populismo e do clientelismo como elementos estruturantes da política brasileira (CAVALCANTI, 2007, p. 146).

A prestação de serviços públicos foi, portanto, conduzida por mediadores pertencentes à elite política e econômica, sem a participação ativa da população e a consciência dos direitos de cidadania. Essas características permaneceram ao longo do século XX, em um contexto que combinou a modernização do Estado conduzida pela elite econômica e instabilidade política. Inclusive porque, por um lado, a migração da população do campo para os polos industriais gerou uma demanda crescente por serviços públicos, especialmente nos centros urbanos, o que não pôde ser atendido satisfatoriamente pela máquina estatal, favorecendo a prática clientelista. Por outro lado, a ação repressiva do Estado, como no período da ditadura civil-militar, com exceção de movimentos de resistência, acarretou um “baixo nível de organização social” (AVRITZER, 2002, p. 567-571). Esses fatores criaram bloqueios para o exercício da cidadania participativa, pois ela é antagônica ao clientelismo e seu êxito depende justamente da organização social.

A redemocratização após o término da ditadura civil-militar de 1964 e a Constituição de 1988 representaram um momento de grande esperança de superação dos bloqueios à cidadania e de, pelo menos, redução das desigualdades sociais que não eram mais suportadas, o que se refletiu em avanços em termos de direitos políticos e sociais.

Entretanto, a reconstrução política brasileira pós-ditadura também foi marcada pela permanência de atores políticos oriundos da época ditatorial (FAUSTO, 2002, p. 525-527). No mesmo sentido, Nobre (2013, p. 11) cita a presença de forças “progressistas” que representavam o meio para se derrotar o autoritarismo até então vigente. Porém, o que se passou foi “uma transição morna para a democracia, controlada pelo regime ditatorial em crise e pactuada de cima por um sistema político

elitista”. Essa blindagem já pôde ser observada durante a Constituinte, quando esta foi de encontro a movimentos sociais que não cabiam nos canais estreitos da abertura política. A neutralização desses foi então feita pelo denominado “centrão”, composto majoritariamente por parlamentares do PMDB. “Nasceu aí a primeira figura da blindagem do sistema político contra a sociedade”, cuja principal finalidade era evitar transformações estruturais que de fato ameaçassem o *status quo*. A esse fenômeno o autor atribuiu o “nome de pemedebismo, em lembrança do partido que capitaneou a transição para a democracia”.

Embora muitos direitos sociais, liberais e mesmo de participação política tenham sido conquistados a partir da Constituinte, ao longo do atual período democrático, nota-se a permanência de um Congresso majoritariamente conservador, que se manteve atrelado às trocas políticas operadas conforme a lógica do “presidencialismo de coalizção”<sup>12</sup>. Percebe-se então que essa estrutura de barganhas acaba por estratificar o poder político, considerando-se que os representantes eleitos pelo povo servem a interesses particulares e corporativos, atuando a favor de projetos por vezes estranhos às necessidades públicas, assegurando governabilidade, mas bloqueando transformações demandadas pela realidade social. Assim, mesmo frente aos precípuos avanços participativos de 1988, os detentores do poder político têm resistido à efetivação do controle popular.

Mas se na vigente ordem político-constitucional remanescem fortes bloqueios à cidadania participativa, bem como a tradição de uma cultura excludente, por outro lado, não se pode negar a existência de movimentos associativos diversos ao longo da história do país. Inclusive, tem-se observado tanto a multiplicação dos atores sociais como o seu fortalecimento nos últimos anos. Uma das características dos movimentos surgidos a partir do processo de redemocratização da década de oitenta foi uma forte atuação de reivindicação de direitos, em diferentes áreas, o que ajudou a construir uma consciência de participação em torno da ideia do Estado de Direito e ampliação do espaço de cidadania (CAVALCANTI, 2007, p. 142-148).

E aqui é fundamental destacar a importância das associações populares nos conselhos, conferências, centros comunitários, que despontam ao final da década de 1970 e início dos anos 1980. De acordo com Avritzer (2000, p. 66), essas comunidades populares reivindicaram a autonomia de organização frente ao Estado, questionando a tradição de dependência de mediadores políticos e de serviços públicos vistos como bem-estar ou caridade do governo<sup>13</sup>. De fato, são esses os movimentos que atuaram nos

---

12“O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social.” (ABRANCHES, 1988, p. 7-8). É justamente desse dilema entre o sistema institucional e a heterogeneidade do quadro social e econômico brasileiro que surge a necessidade de os partidos formarem coalizções para, a partir de trocas de favores e interesses políticos, formarem uma base de apoio sólida para a votação de pautas do partido que ocupa a Chefia do Poder Executivo. Cf. LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998.

13No original: “This understanding of democratic politics led to an overall instrumentalization of politics (Weffort 1989; Moises 1995) and to the perception that the goal of democratic politics should be the integration of societal actors into the state. More than a decade later, during the reconstruction of an autonomous civil society and an independent opposition, social actors in Brazil sought to break with the corporatist tradition (Schmitter, 1971) of fusing society and the state and to create an autonomous public space. Voluntary associations and new social movements were part of this new space. Human rights movements in the 1970s, environmental movements and feminist movements in the 1980s (Mainwaring and Viola 1984), urban social movements in the 1980s and 1990s (Jacobi 1986; Boschi 1987; Gay 1994) renovated the Brazilian public space in two important ways: they challenged the tradition of clientelistic political intermediation, and they replaced the idea of concessions by the state with the idea

anos finais da ditadura na consolidação da ideia de participação popular que se passará a vivenciar com mais efetividade no Brasil do século XXI.

Não se deve esquecer, no entanto, que, devido à escandalosa desigualdade na distribuição das riquezas que ainda persiste no Brasil, reafirma-se a dificuldade na efetivação da soberania popular, uma vez que a estratificação das classes vai além de seu fator puramente econômico, abrangendo também “todas as heranças simbólicas, valorativas, morais e existenciais que se passam de pais a filhos por laços de afeto”, como bem observa Souza (2011, p. 45). O que torna de suma importância o acesso aos instrumentos democráticos pela população, independente de seu estrato social. As restrições ao exercício da cidadania ainda persistem mesmo após a Constituição de 1988. Porém institutos como os conselhos propiciam um campo fértil para os sujeitos desempenharem o papel de cidadãos ativos na vida política e concretizarem conquistas que atendam às suas necessidades.

### **3 CONTROLE SOCIAL EM AÇÃO: PANORAMA BRASILEIRO E O CASO DE FRANCA-SP**

#### **3.1 Controle social no Brasil após a Constituição de 1988: êxitos e desafios**

Os atores sociais locais e comunitários são fundamentais para a consolidação da democracia no Brasil e, portanto, a realidade de participação comunitária deve ser cada vez mais valorizada e estimulada, até mesmo como forma de combate à latente política elitista e antidemocrática, fortificada pelo fenômeno do “pemedebismo” e outras situações de bloqueio ao exercício da cidadania. Afinal, os atores mais próximos às comunidades são naturalmente os mais bem capacitados para compreender suas peculiaridades e suas reais necessidades. Deste modo, com a participação mais ativa da população local na política, as deliberações dos representantes ganham maior legitimidade, reduzindo o peso de estratégias como as grandes coalizões para garantir a governabilidade.

A despeito do intuito constitucional, a presença da comunidade nas instâncias que lhes são conferidas por direito como forma de participação ativa na política local se mostra atualmente enfraquecida. Nada obstante, exemplos positivos como o do Orçamento Participativo, bem como de outras políticas de participação popular em Porto Alegre, demonstram que estas, bem consolidadas em áreas ligadas ao monitoramento da gestão da coisa pública, facilitam o trabalho dos técnicos da máquina administrativa, permitindo que a burocracia governamental coexista com a participação popular.

É bem verdade, no entanto, que a prática de gestão a partir dos conselhos municipais de políticas públicas possa parecer, à primeira vista, um ideal que possui pouca praticidade frente a postura por vezes conservadora e combativa que os governos travarão com a população, além da falta de informação técnica por parte da população para uma participação efetiva. No entanto, cumpre citar alguns exemplos que trouxeram sucesso à prática do controle social em alguns municípios brasileiros. Neste trabalho optou-se pelos municípios de São Paulo e Porto Alegre. A escolha por essas cidades como recorte metodológico é congruente, para além do sucesso de suas gestões participativas, pelo fato que de forma muito similar ao que ocorre no município de Franca-SP, há nessas cidades a presença de um cenário de alternância sequencial entre governos de partidos de orientação política mais voltada à esquerda (estes assumiram o

Executivo, em geral, pouco depois da promulgação da Constituição de 1988) e direita, o que permite a retratação de períodos de amparo e auxílio a práticas de controle social contrastando com épocas de grande combatividade com o órgão gestor.

Nesse sentido, tendo em vista que a instituição do controle social na política de saúde em São Paulo surge como reflexo das movimentações populares e também das sanitárias, esta última com particular força a partir dos anos de 1970 (FAUSTO, 2008, p. 498), percebe-se que a força da sociedade civil despontou como um dos fatores para o sucesso. Ademais, a eleição de um governo de esquerda<sup>14</sup> que priorizou o estabelecimento de bases para a intersecção entre governo e sociedade civil nas mais diversas formas foi decisivo para que o movimento iniciado nos anos 70 se mantivesse forte. Assim, a população encontrou um governo aberto ao diálogo e que auxiliou no estabelecimento de tais instâncias. Na sequência, no entanto, a eleição de Paulo Maluf veio na contramão das práticas de participação popular até então implementadas, tendo despontado vários conflitos (AVRITZER, 2008, p. 54-55). Mesmo frente aos obstáculos criados pela gestão Maluf, o Conselho conseguiu se manter firmemente como instância deliberativa de participação popular.

No que se refere a política de assistência social ainda na capital paulista, esta seguiu em grande parte a lógica assistencialista que permeou todo o Brasil do século XX, alternando entre períodos de ações mais tímidas e de formulação de secretarias específicas. No período Erundina (1989-1993) houve um aumento na participação popular, embora de forma menos expressiva do que na área da saúde. Na sequência, após uma forte mobilização popular e frente a grande resistência do Executivo, finalmente, foram sancionadas a lei de criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social (1997), com a regulamentação do Conselho (1999) e primeira eleição dos conselheiros (2000) com representantes de usuários, entidades e trabalhadores (MAZZALI, CARA, 2007, p. 359-361).

Portanto, dois fatores podem ser analisados como importantes para o sucesso, mesmo que incipiente, do Controle Social no município de São Paulo, quais sejam: a força dos movimentos populares da década de 1970 que foi absorvida na forma de participação popular no governo Erundina, e a própria abertura dada à população pelos gestores o que, num primeiro momento, empoderou a população trazendo confiança e coesão para que lograssem resultados na gestão das políticas públicas de saúde e assistência mesmo anos depois, e mesmo com um apoio já reduzido do Governo.

No que concerne ao município de Porto Alegre, por outro lado, percebe-se uma singularidade: o executivo historicamente foi mais afeito a governos de esquerda, tendo o Partido dos Trabalhadores atuado por cerca de dezesseis anos. Por esse motivo, percebe-se não apenas um apoio inicial, mas também o desenvolvimento de um longo trabalho (uma mesma lógica de governo) de incentivo à participação popular, sobretudo de instâncias deliberativas e do Orçamento Participativo (O.P.)<sup>15</sup>. Na política da saúde, inclusive, foi justamente o modelo bem-sucedido do O.P. que serviu como alicerce para

---

14Luiza Erundina de Sousa venceu as eleições para a prefeitura de São Paulo em 1989 pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e criou o Conselho Municipal de Saúde já em seu primeiro ano de mandato, antes mesmo de regulamentação legal.

15Como se depreende do sítio do Portal Transparência, “o orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade” (PORTAL TRANSPARÊNCIA, *online*).

o fomento ao controle social nas demais instâncias. Uma peculiaridade que vale ser ressaltada, consoante Avritzer (2008, p. 54), é que o conselho ali não considera prestadores de serviços como sendo parte da sociedade civil. E é precioso rememorar tal característica, pois frequentemente a brecha no termo sociedade civil é utilizado para eleger conselheiros que trabalham em entidades ou mesmo para as prefeituras, emparelhando os conselhos para que sejam feitas deliberações em conformidade com o desejo do prefeito.

Quanto à assistência Social, como se depreende diretamente do sítio eletrônico do Conselho Municipal de Assistência Social da Prefeitura de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, *online*), a organização do conselho se deu após forte mobilização popular, apoiada pelos prefeitos e realizada com base na experiência bem-sucedida do O.P. Inclusive, a própria criação do Conselho se deu após aprovação do povo reunido na I Conferência Municipal de Assistência Social em 1993. Todo o processo, não só de criação do Conselho, mas também da própria discussão sobre o que seria assistência social, passou por diversas reuniões e debates em regiões do O.P., o que revela uma grande solidez do povo de Porto Alegre enquanto força política. Em geral, o controle social teve maior incentivo por parte do governo para se desenvolver, algo raramente notado nos demais municípios.

Os exemplos ora citados servem como retrato de mobilização popular e de como é possível se implementar o controle social efetivamente nas cidades com base na parceria entre a sociedade e os governantes. Nesse sentido, é importante fomentar o diálogo entre governo e bases comunitárias para a construção conjunta de uma gestão efetiva de política pública, aproveitando as associações comunitárias e sindicais já organizadas como ponto de partida para a formação de um coletivo e de agentes multiplicadores. É importante ressaltar que São Paulo e Porto Alegre apresentavam duas características fundamentais que facilitavam a efetividade do controle social: sociedade civil bem organizada e governos que priorizavam as políticas de participação. Entretanto, sabe-se que esta não é a realidade da maioria dos pequenos e médios municípios brasileiros.

É necessário, pois, observar que os processos participativos enfrentam riscos, como a cooptação por grupos sociais dominantes e a “integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformações das relações de poder” (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 60). Essa perversão da democracia participativa ocorre, por exemplo: “pela burocratização da participação, pela reintrodução do clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas”<sup>16</sup> (SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 74-75).

Inclusive, pesquisas sobre a atuação dos conselhos de assistência social no

---

<sup>16</sup>Esses e outros riscos aos procedimentos participativos também podem ser sistematizados da seguinte forma: (1) captura pelo governo (cooptação dos movimentos sociais pelo Governo, o que é comum na história da América Latina); (2) a corrupção (a aproximação entre autoridades administrativas e diferentes grupos de interesses “pode levar ao sacrifício das políticas públicas em favor do interesse pessoal de alguns e da venalidade”); (3) captura pelo mercado (poderosos grupos econômicos que atuam junto às instâncias participativas, os quais dispõem de “grande capacidade de organização, grande capital político e informações” podem capturar tanto representantes do poder público quanto da sociedade civil, levando-os a atuar em função de seus interesses); (4) deficiência de análise (a politização dos processos decisórios na formulação das políticas públicas pode ser “tão extremado que retire dessas atividades todo o conteúdo técnico ou o planejamento necessário à sua concretização”); (5) falhas de coordenação (da participação da sociedade nos processos decisórios podem resultar decisões contraditórias, inconsistentes e não consentâneas com os esforços dos demais agentes envolvidos na condução de políticas públicas”) (PEREZ, 2006, p. 171 – 176).

interior do Brasil demonstram a grande dificuldade para o controle social em razão da dominação pelo poder público, gerando subordinação, dependência, “prefeiturização” e obediência por parte dos conselheiros às orientações tomadas pelo órgão gestor e apenas comunicadas aos conselheiros. Isso também ocorre devido à falta de conhecimento dos representantes da sociedade civil, especialmente dos usuários, sobre controle social e a operacionalização técnica das políticas públicas (terminologia, legislação, questões orçamentárias etc.) (SILVA, 2007, p. 189-190).

Observa-se, pois, que os conselhos são importantes instâncias de participação da sociedade civil, porém ainda não conseguiram realizar plenamente seus objetivos, especialmente seu potencial de emancipação dos usuários de serviços públicos. Por um lado, como já assinalado, isso se deve ao comprometimento da autonomia de sua atuação em razão da cooptação pelo Governo. Por outro lado, isso se explica pela ainda frágil ou mesmo inexistente organização dos usuários (SILVA, 2007, p. 197-198, 202). Enfim, a efetividade da participação e do controle social depende da formação técnica e política, bem como do acesso às informações relevantes pelos representantes da sociedade civil. Sem isso, há um grande risco de suas posições serem dirigidas pelos representantes do Governo ou do poder econômico (PEDRINI, ADAMS, SILVA, 2007, p. 230).

Porém, tais problemas não são insuperáveis. Podem ser enfrentados, por exemplo, por meio da “transparência e (d) a devida regulação dos processos participativos – e por suposto sua institucionalização”. É necessário, pois, que os próprios procedimentos participativos sejam abertos ao controle de toda a sociedade, ao que deve se somar o controle judicial e parlamentar para coibir desvios (PEREZ, 2006, p. 173). Entretanto, o êxito da democracia participativa e a superação de tais limites depende, sobretudo, do amadurecimento de nossa cultura política. Para tanto, a “educação política – entendida como educação para a cidadania ativa” tem um papel fundamental, pois a prática política depende dos costumes políticos, e não há melhor “escola de cidadania” do que a própria participação popular. Assim, é fundamental “garantir ao povo a informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação com pluralismo e com liberdade” (BENEVIDES, 1991, p. 20-21).

### **3.2 O Controle Social nos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social de Franca-SP**

Feitas essas considerações, passa-se a discorrer sobre o caso do município de Franca<sup>17</sup>, o qual foi observado por meio da participação dos pesquisadores nas reuniões dos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social do ano de 2015, valendo-se do método de “Pesquisa-ação”, pois a participação em tais atividades não tiveram como enfoque apenas a realização de pesquisa, mas integraram o programa de projeto de extensão destinado à formação e assessoramento técnico-jurídico dos conselheiros.

Historicamente, Franca conviveu com a disparidade social entre, primeiramente grandes fazendeiros e seus agricultores e, posteriormente, empresários calçadistas e operários de baixa renda<sup>18</sup>. Tal fato foi decisivo para que se

---

<sup>17</sup>Conforme concisamente caracterizado pelo Plano Municipal de Assistência Social, o município de Franca “está localizada na região Sudeste do Brasil, no interior do estado de São Paulo, é sede da 14ª região administrativa, formada por 23 municípios, com uma área total de 605,681 Km<sup>2</sup>, dos quais 84,57 Km<sup>2</sup> estão em zona urbana. É a 74ª maior cidade brasileira. Situa-se no nordeste do estado, a 401 km da capital e 676 km da capital federal, Brasília” (FRANCA, 2014, p. 22).

<sup>18</sup>O então povoado, em meados do século 18, servia de entreposto comercial entre o centro e sul do país,

desenvolvessem situações de elevada vulnerabilidade social para os habitantes, situações estas que foram, até a Constituição de 1988, sanadas em parte com base na lógica da filantropia e do assistencialismo característicos do restante do Brasil. Ainda, devido à forte presença da indústria com todas suas disparidades, tornou-se preeminente a atuação dos sindicatos, sobretudo dos sapateiros, logrando grande força política na cidade e influenciando a organização da sociedade, com impactos na forma pela qual foi concretizado o controle social.

Desde a Constituição, Franca vivenciou a alternância entre partidos ora conservadores, ora de esquerda, o que fez contrastar o trato nas políticas públicas em determinados períodos, tendo despontados alguns enfrentamentos e apoio por parte do gestor.

A despeito dos períodos de enfrentamento por parte do governo, o controle social, desde 1988, tem sido uma pauta constante na agenda legislativa do município. Prova disso é que já em 1990, no ato de promulgação da Lei Orgânica do Município, o Legislativo postulava:

Nós, representantes do povo que fomos destinados a elaborar a Lei Orgânica do Município de Franca, Estado de São Paulo, queremos, um processo democrático assegurar a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça e a **participação popular** como valores primordiais de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. (FRANCA, 1990, Preâmbulo, grifo nosso)

Inclusive, no concernente à participação popular, exercida como forma efetiva de soberania, percebe-se que o município a toma como diretriz:

Art. 138 – A **soberania popular** será exercida, nos termos do art. 14 da Constituição Federal, pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante:

[...]

III – iniciativa popular de lei ou de emenda à Lei Orgânica;

IV – **participação direta ou através de entidades representativas na gestão da administração ou órgãos públicos e na fiscalização dos serviços e contas municipais;**

V – ação fiscalizadora sobre a Administração Pública. (FRANCA, 1990, art. 138, grifo nosso)

E o destaque dado aos dois períodos citados serve para endossar o espírito participativo que pairava sobre a *mens legis*, já naquela época, revelando que mais que um preceito, a participação popular na cidade deveria constituir um princípio a ser sempre observado. Ainda, o artigo 142 relembra a necessidade de que os Conselhos sejam locais de exercício da mesma soberania popular referenciada no art. 138 supra: “Art. 142 - Além das formas de participação popular previstas nesta lei, fica assegurada a criação de Conselhos Municipais.” (FRANCA, 1990, art. 142). Portanto, os conselhos de políticas públicas constam, legalmente, como locais não somente propensos ou

---

forneendo sal para a região (PMAS, 2014, p. 20 – 21), e no final do século 19, passa a ter no café seu principal produto comercial. Com o investimento à produção cafeeicultora já na primeira metade do século 20, tal fato incitou a vinda de inúmeros imigrantes europeus, sobretudo italianos, portugueses e espanhóis, que vieram a formar a matriz étnico-cultural do município. Com efeito, a onda de industrialização iniciada nos anos de 1950 fez com que a população rural migrasse para os limites urbanos, formando a população que conviveu com a indústria exportadora de calçados como principal produto até bem recentemente. Hoje, no entanto, a perspectiva é outra: segundo dados do PMAS (2014, p. 41), a indústria responde por apenas 22% na participação do PIB municipal, perdendo para os predominantes 66% de serviços.

indicados, mas, por excelência, voltados e criados para absorver os anseios populares e transformá-los em gestão pública. Nesse sentido, nota-se que o Legislativo, envolto na moral participativa desde 88, pensou a administração francana nos moldes de uma democracia participativa resguardando tal participação das possíveis arbitrariedades do gestor. Assim, o direito assumiu seu papel como *medium* entre a comunicação e o sistema que insiste em colonizar a população para seus próprios interesses (p. ex. Capital), sobrepujando a soberania popular a tais interesses. Isto posto, cumpre discorrer sobre o arcabouço normativo e a observação do funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social no Município de Franca.

O Conselho Municipal de Saúde (CMS) foi instituído pela Lei 3.496/91 e regulamentado pelo Decreto nº 9.428/10, que dispõe sobre seu Regimento Interno. O Regimento, em seu Art. 6º, inciso II, assegura o caráter paritário da composição do Conselho, ou seja: cinquenta por cento de seus membros (dez conselheiros) representarão o Governo municipal, profissionais da saúde e prestadores de serviços; e outros cinquenta por cento deverão ser usuários dos serviços de saúde – metade dos quais “eleitos em assembleias dos segmentos representativos dos movimentos comunitários, sindicatos e associações dos trabalhadores, centros comunitários e associações de moradores, entidades de portadores de deficiências e entidades de idosos”; e a outra metade sem vinculação com tais entidades e movimentos, sendo eleitos “1 (um) para cada uma das 5 regiões do município – Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro” (FRANCA, 2010). É importante frisar a abrangência restrita da categoria “usuários”. Conforme disposto no §3º do referido artigo,

**[...] os representantes dos usuários não poderão ter qualquer vínculo com os representantes dos demais segmentos**, sendo que, se a qualquer momento, essa condição for verificada, **o Conselheiro perderá o mandato** e será substituído pelo seu suplente. Em nenhuma hipótese um mesmo indivíduo poderá ser indicado para representar dois segmentos no processo de votação. (FRANCA, 2010, grifo nosso)

Restando, portanto, claro o que já se depreende no decorrer presente trabalho: os usuários não devem possuir qualquer vínculo com o gestor ou entidades, sob o risco de se emparelhar o conselho e se ver tolhida as chances de participação social qualitativamente representativa e democrática.

Não obstante a positivação jurídica, observando-se o funcionamento do Conselho ao longo de 2015, foram encontrados diversos relatos de conselheiros segundo os quais muitos membros que deveriam representar os usuários tinham ligações com o Governo, o que comprometia sua autonomia e a efetivação do caráter paritário dos processos decisórios. Também foram comuns as situações de criação de obstáculos pela Administração para a divulgação de documentos e prestação de contas – o que também limita o pleno exercício da função dos conselheiros. Além disso, observou-se a presença de pessoas ocupantes de cargos comissionados que, valendo-se de suas funções e conhecimentos técnicos, procuravam convencer os conselheiros do segmento de usuários a votar conforme os interesses do Governo, sem que os últimos dispusessem de informações suficientes para, eventualmente, confrontar os argumentos apresentados. Inclusive, tal fato foi presenciado com ainda maior força por ocasião da fase municipal da Conferência Estadual de Saúde de 2015, oportunidade na qual propostas e moções partindo da população foram interrompidas por discursos ou recontagem de votos, o que, além de causar dispersão, fazia parecer que a população estivesse realizando algo moralmente errado ou ilícito, criando um mal estar no povo a ponto de conseguirem maioria para rejeitar as propostas. Outros problemas também foram notados, tal qual a falta de transparência nas resoluções e prestação de contas, que eram pouco detalhadas,

além da precária publicidade nas informações sobre o Conselho no sítio oficial da Prefeitura.

No entanto, mesmo com as dificuldades, notou-se uma comunidade cada vez mais preocupada com a gestão das políticas públicas e sequiosa por conhecimento, mas que ainda se vê acanhada perante as decisões do órgão gestor, seja por falta de conhecimento técnico ou mesmo por se sentirem sozinhos e desprestigiados. Nesse sentido, faz-se mister não só formar, mas principalmente empoderar estes indivíduos, para que saibam que estão nos seus lugares por direito e nada fazem senão cumprir com dignidade uma função de utilidade pública.

No que se refere ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Franca, registra-se que também foi criado por lei ordinária (Lei nº 5.491/01) e é regido internamente pelo Decreto nº 8.306/04. Quanto a seu funcionamento, duas características merecem ser destacadas: a ocorrência de reuniões ordinárias quinzenais, o que aumenta a superfície de contato entre a gestão e os conselheiros (no caso do Conselho Municipal de Saúde as reuniões são mensais); e a grande presença de profissionais habilitados na área do Serviço Social, gerando um alto grau de especialização daqueles que compõem e acompanham o Conselho. No entanto, paradoxalmente, este fato também traz um viés negativo: a hipertrofia de pessoas especializadas contrastando com ausência de líderes comunitários. Assim, o que se percebe é o contrário do que ocorre no CMS: há forte presença de pessoas tecnicamente habilitadas, mas pouca representatividade popular, em razão da ausência de usuários dos serviços de assistência social, pois a Lei de criação do Conselho não previa tal participação<sup>19</sup>.

Ou seja, não há conselheiros indicados pelos usuários dos serviços (reunidos ou não em associações comunitárias), o que afasta a população da vivência e dos problemas cotidianos da política de assistência social. Nesse sentido, o conselho sofre o risco de se tornar politicamente isolado e perder força combativa frente ao gestor público, além de os debates e decisões tomadas não refletirem necessariamente os anseios da sociedade, especialmente dos maiores interessados que são os usuários dos serviços. Não obstante o conhecimento dos técnicos que representam a sociedade civil organizada, não se pode pressupor que eles conheçam absolutamente as necessidades dos usuários e muito menos aceitar que possam substituir a sua vontade – o que contraria frontalmente a ideia de empoderamento daqueles que, dadas as suas condições de vulnerabilidade social, historicamente ficam à margem das decisões políticas e têm sua cidadania limitada. Por outro lado, ressalta-se que essa realidade começa a mudar com a aprovação do Projeto de Lei 34/2016, o qual altera a Lei de criação do CMAS. Pela nova redação, um sexto dos conselheiros deverão ser representantes de usuários do Sistema Único de Assistência Social. Evidentemente, trata-se de um passo importante para a efetiva democratização do controle social da política de assistência, mas não suficiente, pois permanecerão os riscos de cooptação e a exigência de formação dos

---

19Cf. Lei Municipal N.º 5.491/01, Art. 6º: “O Conselho Municipal de Assistência Social será paritariamente composto por 18 (dezoito) membros, sendo 09 (nove) representantes do Poder Público e **09 (nove) representantes da sociedade civil**, indicados ou eleitos pelos respectivos segmentos, conforme segue: I. REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL: a) 01 (um) representante de organizações de atendimento à criança e adolescente; b) 01 (um) representante de organizações de atendimento à mulher e à família; c) 01 (um) representante de organizações de atendimento ao idoso; d) 01 (um) representante de organizações de atendimento à pessoa portadora de deficiência e grupos minoritários; e) 01 (um) representante de organizações de trabalhadores; f) 01 (um) representante da categoria profissional ligada à área de assistência social; g) 01 (um) representante da classe empresarial do município; h) 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil, seção de Franca; i) 01 (um) representante de universidades privadas”. (*grifo nosso*)

novos conselheiros.

Anota-se ainda que, mesmo com um regimento restritivo em termos de participação popular, as resoluções do CMAS observadas foram tomadas de forma mais transparente e democrática quando comparadas com a do CMS. Isso se explica pela força política que as entidades prestadoras de serviço conseguem exercer naquele espaço, mostrando-se menos suscetível à pressão e à cooptação pelo Governo. Por fim, ressalta-se que o sítio do Conselho na internet é amplo e possui variados materiais que passam desde o Plano Municipal de Assistência Social até as demais resoluções do Conselho, conferindo grande importância e legitimidade ao colegiado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A democracia brasileira constitui um movimento de empoderamento da sociedade após anos de regimes autoritários. Combinando os modelos de democracia representativa e participativa, a Constituição de 1988 inseriu na sociedade brasileira a proteção ao diálogo horizontal como forma de deliberação e consequente efetivação da cidadania frente ao Estado, recobrando a noção mais basililar de democracia: a de que o poder do povo se manifesta localmente, a partir de suas lideranças diretas e que conhecem a realidade com a qual vão trabalhar. Portanto, a Constituição de 1988 e progressivamente as Constituições de estados, Leis Orgânicas de Municípios e Leis de criação dos conselhos, bem como seus respectivos regimentos internos, assumiram o intento de proteção incondicional ao debate e à participação como centro da vivência do Estado de Democrático de Direito. Nesse sentido, entende-se a democracia participativa como sendo a oportunidade de formulação de um governo com maior equanimidade e oportunidades de decisão para uma população até então em estado de total passividade e subserviência.

Evidentemente, permanecem grandes bloqueios ao exercício da cidadania em sua dimensão participativa, os quais decorrem da histórica exclusão social, do clientelismo, de uma cultura política autoritária e da persistente resistência das elites políticas e econômicas às transformações estruturais da sociedade – ilustrada pelo “pemedebismo”, e ao aprofundamento da democracia participativa.

Com obstáculos, limites, avanços e retrocessos, segue-se, todavia, a construção democrática brasileira. É isso o que se encontra tanto nos casos paradigmáticos de São Paulo e Porto Alegre, como nas observações realizadas no processo de “Pesquisa-ação” junto aos Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social do Município de Franca: a passividade ainda é um traço presente na postura de muitos conselheiros, notadamente entre os usuários de políticas públicas; a cooptação é um esforço constante por parte do Governo; entretanto, os conselhos constituem espaços fundamentais de resistência na construção democrática, e há avanços importantes no processo de empoderamento da população, em especial daqueles que sempre estiveram à margem dos processos decisórios.

Há, pois, um longo caminho a ser percorrido para encurtar a distância entre os postulados da democracia participativa e a prática do controle social no Brasil, o que ficou demonstrado pela experiência observada no município de Franca. Os vetores a serem seguidos neste processo são: a autonomia dos representantes de usuários e da sociedade civil organizada em relação ao Governo e aos interesses econômicos de prestadores de serviços e fornecedores da Administração; a representatividade de tais conselheiros perante suas bases (associações de moradores, associações de usuários etc.) e sua articulação com os movimentos sociais; e a formação de capacitação dos conselheiros para desempenharem adequadamente suas funções. Nesse sentido, a

colaboração entre sociedade e universidade tem potencial para cumprir um papel decisivo: a troca entre diferentes formas de saber (científico e popular) pode, por um lado, construir os subsídios necessários para que os conselheiros representantes da sociedade exerçam suas funções com maior eficiência; por outro, abrem-se muitas possibilidades de novas formas de aprendizado e produção de conhecimento pela comunidade acadêmica.

Finalmente, a experiência mostra que, não obstante a lei vigorar, sua observância necessita de um respaldo da própria população, a qual deve atuar como guardiã dos direitos. Doutra modo, fatalmente interesses particulares ou corporativos dos grupos socialmente dominantes prevalecerão. A democracia é, pois, como se pôde observar, uma luta cotidiana, e os direitos não são dádivas, mas conquistas.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In: **Dados** – Revista de Ciências Sociais. Vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-33. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em 13 fev. 2016.

AVRITZER, Leonardo. Democratization and changes in the Pattern of Association in Brazil. In: **Jornal of Interamerican Studies And World Affairs**, Outono de 2000, p. 59-73. Disponível em: <<http://www.iheal.univ-paris3.fr/sites/www.iheal.univ-paris3.fr/files/AVRITZER%20ONG%20BR%C3%89SIL166438.pdf>>. Acesso em 13. fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião Pública**. vol. 14, n. 1, Campinas: UNICAMP, 2008, p. 43-64.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademo-cracia.pdf>>. Acesso em 13 fev. 2016.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa** – referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social. **Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. Avanços e Desafios da Participação Social no Brasil. In: DANTAS, Humberto. MARTINS JÚNIOR, José Paulo (orgs.). **Introdução à Política Brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 141-154.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?** Conselheiros de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **Retórica Política e Ideologia Democrática**: a legitimação do discurso jurídico liberal. Tese (Livre-docência em Filosofia e Teoria Geral do Direito). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1982.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

FRANCA/SP. **Conselho Municipal de Assistência Social**. Prefeitura de Franca. Disponível em: <<http://www.franca.sp.gov.br/portal/social/departamentos/cmas.html>>. Acesso em 29 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.306, de 12 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre aprovação do regimento interno do conselho municipal de assistência social de Franca, e dá outras providências. **Prefeitura de Franca-SP**, 12 fev. 2016. Disponível em: <[http://www.franca.sp.gov.br/portal/index.php?Itemid=1412&option=com\\_phocadownload&view=category&id=177](http://www.franca.sp.gov.br/portal/index.php?Itemid=1412&option=com_phocadownload&view=category&id=177)>. Acesso em 13 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 9428, de 07 de abril de 2010. Dispõe sobre o regimento interno do conselho municipal de saúde de Franca, e dá outras providências **Prefeitura de Franca-SP**, 07 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.franca.sp.gov.br/portal/saude/conselhos/conselho-de-saude.html>>. Acesso em 13 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.491, de 24 de abril de 2001. Lei de criação do conselho municipal de assistência social. **Câmara Municipal de Franca-SP**, 24 abr. 2001. Disponível em: <[http://www.franca.sp.gov.br/portal/index.php?Itemid=1412&option=com\\_phocadownload&view=category&id=177](http://www.franca.sp.gov.br/portal/index.php?Itemid=1412&option=com_phocadownload&view=category&id=177)>. Acesso em 13 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de Franca, de 05 de Abril de 1990. **Câmara Municipal de Franca-SP**. Disponível em: <[http://www.franca.sp.gov.br/portal/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=138%3Alei-orgnica-do-municipio&id=37%3Alegislacao-municipal&Itemid=452&start=20](http://www.franca.sp.gov.br/portal/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=138%3Alei-orgnica-do-municipio&id=37%3Alegislacao-municipal&Itemid=452&start=20)>. Acesso em 13 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Ação Social. **Secretaria Municipal de Ação Social**. Disponível em: <<http://www.franca.sp.gov.br/portal/prefeitura/secretarias/acao-social.html>>. Acesso em 29 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Plano Municipal de Assistência Social de Franca 2014-2017. **Secretaria Municipal de Ação Social**. Franca, 2014. Disponível em:

<<http://www.franca.sp.gov.br/portal/banners/plano-municipal-assistencia-social.html>>. Acesso em 13 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Plano Municipal de Saúde de Franca 2014-2017. **Secretaria Municipal de Saúde**. Franca, 2014. Disponível em: <[http://www.franca.sp.gov.br/portal/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=2145%3A2015-03-16-19-51-06&id=24%3Aplano-de-sade&Itemid=550](http://www.franca.sp.gov.br/portal/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=2145%3A2015-03-16-19-51-06&id=24%3Aplano-de-sade&Itemid=550)>. Acesso em 13 fev. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.º 44, 1998, p. 81 – 106. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>>. Acesso em 13 fev. 2016.

MAZZALI, Leonel. CARA, Eliane da Silva. O processo de participação no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo. In: **PUC-RS**. Revista Textos & Contextos Porto Alegre – v. 6, n. 2, jul/dez. 2007, p. 354-374. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/2324>>. Acesso em 13 fev. 2016.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PEDRINI, Dalila Maria, ADAMS, Telmo, SILVA, Vini Rabassa da. Controle Social e Fortalecimento da Democracia Participativa. In: PEDRINI, Dalila Maria, ADAMS, Telmo, SILVA, Vini Rabassa da (orgs.). **Controle Social de Políticas Públicas**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 223-237.

PEREZ, Marcos Augusto. A Participação da Sociedade na Formulação, Decisão e Execução das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163-177.

POPPER, Karl R. **A Lógica da Pesquisa Científica**. 16. ed. Trad. Leonidas Hegemberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2008.

PORTO ALEGRE. **Conselho Municipal de Assistência Social**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cmas/default.php?p\\_secao=60](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cmas/default.php?p_secao=60)>. Acesso em 13 fev. 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39 – 78.

SANTOS, Boaventura de Souza. Prefácio ao Volume 1. Coleção. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.) **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 29-38.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Trad. Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro Zahar, 1984.

SEMZEZEM, Priscila. ALVES, Jolinda de Moraes. Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na política de assistência social. In: **UEL**. Serviço social em revista – vol. 16 n. 1. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Serviço Social, 2013, p. 143-166. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/16115/14627>>. Acesso em 13 fev. 2016.

SILVA, Vini Rabassa da. Controle Social de Políticas Públicas – Uma Reflexão sobre os Resultados da Pesquisa. In: PEDRINI, Dalila Maria. ADAMS, Telmo. SILVA, Vini Rabassa da (orgs.). **Controle Social de Políticas Públicas**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 179-205.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.