

## CONSELHOS DE FATO E CONSELHOS NO PAPEL - PODERES LOCAIS E PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO

Irllys Alencar Firmo Barreira

### RESUMO

As práticas designadas como participativas no estado do Ceará foram implementadas com base na constituição de 1988, expressando um duplo registro: um conforme o previsto nas políticas oficiais de caráter nacional, que supunha a existência de conselhos como instância de regulação de políticas públicas; o outro, referido a experiências que se tornaram notáveis, para além da legalidade, assumindo um lugar de exemplaridade. O presente artigo reflete sobre o tema da participação se baseando na análise de diferentes experiências de articulação entre entidades associativas e poderes locais em municípios cearenses (Sobral e Santana do Acaraú). O desenvolvimento das questões norteadoras da pesquisa baseia-se nos diferentes sentidos e ações atribuídas à participação e a inscrição das organizações associativas na rede de poderes locais. Dois modelos antagônicos de interlocução efetivados em municípios cearenses servem de referência à pesquisa: uma proposta de gestão baseada na forte presença de conselhos em espaço municipal decisório e outra forma de articulação na qual os mecanismos de participação são menos evidentes.

**Palavras-chaves:** Participação; Conselhos; Poderes Locais; Espaço Municipal.

## ACTUAL COUNCILS AND ON-PAPER COUNCILS: LOCAL POWER AND PARTICIPATIVE PRACTICES

### ABSTRACT

Practices seen as participative activities in the State of Ceara were implemented under the auspices of the 1988 Constitution, and are shown according to a double registry: in the one hand, a record that was foreseen in national official policies that took for granted the existence of councils as a regulation claim from public policies, and in the other hand experiences that became notorious, going beyond legality and serving as an example to be followed. This article evaluates the participative theme based on different articulating experiences between associative entities and local power representatives from municipalities in the State of Ceara (Sobral and Santana do Acaraú cities). The unfolding of guiding issues for the research is based on different meanings and actions attached to participation and enrollment of associative organizations in the local power structure. Two conflicting interlocutory models we have found in municipalities in the State of Ceara are used as reference to the research: an administrative proposal based on strong presence of councils in decision-making municipal configurations, and one other form of articulation where participation mechanisms which are not so evident.

**Key words:** Participation; Councils; Local Power; Municipal Power Configurations

## INTRODUÇÃO

Um representativo conjunto de estudos abordando os poderes locais municipais no Brasil priorizou, em suas observações, a descentralização das decisões políticas e a *participação popular* como variáveis fundamentais indicativas de transformações políticas. Se o poder local, assim posto no singular para indicar uma expressão conjunta de práticas tradicionais de mando<sup>1</sup> caracterizava formas de dominação típicas de municípios brasileiros, segundo parte significativa da literatura sociológica, uma espécie de inversão do olhar ocorreu em trabalhos voltados para o registro mais recente da *participação* em segmentos organizados no governo municipal. Os acenos às mudanças materializaram-se, principalmente, na proposta de orçamento participativo e nas conexões estabelecidas entre prefeitura e conselhos de representantes junto à gestão municipal que apontava diversas dinâmicas associativas.

O ideário da *participação* tem memória feita de histórias diversificadas. Esteve presente desde os diversos movimentos sociais, dos anos 1980 e 1990 que demandavam direitos de cida-

dania e posse de bens coletivos de consumo na cidade. Materializou-se tanto em forma de reivindicações dirigidas ao Estado, como em propostas governamentais que condicionavam o gerenciamento de programas sociais à intermediação de entidades populares organizadas que eram muitas vezes consideradas como “vindas de cima”, ou “cooptadas”<sup>2</sup>. Perspectiva semelhante pareceu ocorrer no âmbito dos poderes locais municipais cujas práticas de atuação dos conselhos acionaram tanto mecanismos de ampliação das decisões como promoveram conflitos em torno de entidades associativas e instâncias governamentais de representação.

O presente artigo enfoca uma reflexão sobre o tema baseada na análise de diferentes experiências de articulação entre entidades associativas e poderes locais<sup>3</sup>. Duas questões servem de roteiro ao desenvolvimento das ideias: os diferentes sentidos e ações atribuídos à *participação* e a inscrição das organizações associativas na rede de poderes locais.

Dois modelos antagônicos de interlocução efetivados em municípios cearenses servem de referência à pesquisa. Uma proposta de gestão baseada na forte presença de conselhos<sup>4</sup> em

1 Ver, a esse respeito, o trabalho de Maria Isaura Pereira Queiroz, *O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*, Alfa-Omega, São Paulo, 1976.

2 Em pesquisa sobre o tema, denominamos de “política da escassez” (Barreira e Braga, 1991) a gestão de limitada de bens (alimentação, saúde e moradia) realizada por associações de moradores de bairros populares em Fortaleza que disputavam a posse legítima da representação.

3 Os dados provenientes do trabalho de campo foram coletados por meio de entrevistas feitas com políticos e representantes de conselhos, observação de reuniões, depoimentos de conselheiros e visitas feitas em áreas diversas (rural e urbana) nos municípios pesquisados. A investigação que dá subsídio ao presente texto circunscreve-se a uma pesquisa denominada “Gestão municipal e formas de participação popular” realizada em quatro estados brasileiros entre 2002 e 2004. Uma versão modificada desse artigo foi publicada na coletânea organizada por Beatriz Maria Alásia de Heredia e Moacir Palmeira, *Política, governo e participação popular* col Sociologia e Antropologia, ed 7 letras, Rio de Janeiro, 2012.

4 No âmbito do governo estadual durante a segunda gestão de Tasso Jereissati (1995-1998), os denominados Conselhos de Desenvolvimento Sustentável foram criados como “estrutura de representação, de articulação, de integração, de orientação, de acompanhamento e de mobilização da municipalidade em sua busca de desenvolvimento”, visando “contribuir para o desenvolvimento sustentável e compartilhado dos municípios, integrando pessoas, ações, tempo e recursos, dentro de uma visão estratégica e cooperativa” (Governo do Estado do Ceará, cf, Cordeiro, ANPOCS, 2000).

espaço municipal decisório e outra forma de articulação na qual os mecanismos de participação são menos evidentes.

## 1. DIALOGANDO COM A LITERATURA CEARENSE

No campo acadêmico, a literatura que aborda o tema da participação é bastante heterogênea. Nela é possível encontrar relatórios de pesquisa, livros e artigos que abordam o tema relacionando-o às formas de gestão municipal ou, de modo mais específico, verificando o papel de setores populares e usuários na definição e apropriação de políticas públicas (educação, saúde, habitação etc). Em torno desse conjunto amplo é possível demarcar diferenças entre trabalhos voltados diretamente para avaliação de políticas públicas que se apresentam por meio de relatórios e folhetos, visando divulgar experiências consideradas bem-sucedidas, e artigos, livros, teses e dissertações que refletem sobre a temática enfocando as questões da democracia e da descentralização. Trata-se, via de regra, de percepções que incluem registros de mudança do poder local, caracterizado historicamente como *oligárquico e tradicional*<sup>5</sup>.

Embora a avaliação esteja também presente em trabalhos de teor acadêmico mais evidente, observa-se que muitas das reflexões encaminham-se para a observação de práticas de *participação* sob o prisma da democracia e dos mecanismos de intermediação de interesses<sup>6</sup>. Outra vertente interpretativa focaliza o tema da participação como possibilidade de incremento de capital social, considerando o poder das ações políticas no embate com as forças tradicionais do Estado<sup>7</sup>.

A literatura sobre o tema da participação percorreu algumas matrizes que subsidiaram o conjunto dos trabalhos. Um primeiro bloco de estudos emergiu com base nas discussões sobre movimentos sociais vistos como indutores de canais de intermediação entre população e políticas públicas<sup>8</sup>. O registro das discussões sobre a *participação* ocorria no plano de demandas populares e no âmbito de políticas sociais que induziam a criação associações e conselhos como espaços de intermediação entre governos e moradores.

A vigência de associações, outras entidades e conselhos vistos ora como representantes legítimos de segmentos organizados da chamada sociedade civil, ora como espaços restritos

---

5 Ver Elza Braga, “O local e a construção de uma nova cultura política” in Braga Elza (org) *América Latina, transformações econômicas e políticas*, Editora UFC, Fortaleza, 2003.

6 Na perspectiva de verificação dos conselhos como expressão de um espaço público democrático ver a tese de Celeste Cordeiro para concurso de Professora Titular, “Democracia, conselhos e esfera pública local no Brasil – uma análise do CMDS no Ceará. UECE, 2001.

7 Destaca-se nesse sentido o livro de Jawdat Abu-El-Haj, *A mobilização do capital social do Brasil, o caso da reforma sanitária no Ceará*, Annablume, São Paulo, 1999.

8 Ver a esse respeito, entre outros, Irllys Barreira e Elza Braga, *A política da escassez, lutas urbanas e programas sociais governamentais*, Stylus, Fortaleza, 1991

9 Uma discussão sobre as formas institucionalizadas de participação e os conflitos entre entidades representativas pode ser vista nos artigos de Ana Quiroga Fausto Neto “Revivendo mecanismos autoritários: as organizações de moradores na gestão de políticas públicas” e Irllys Barreira “Entre a rebeldia e a disciplina: dimensões simbólicas e políticas nos movimentos sociais urbanos in *Brasil Urbano, cenários da ordem e da desordem*, Notrya, Rio de Janeiro, 1993.

de repasse de verbas, confere ao tema da participação práticas e sentidos variados<sup>9</sup>.

As discussões sobre a *participação* integram no contexto das análises sobre os movimentos sociais uma perspectiva abrangente na medida em que “de fato, trata-se atualmente, mais de um campo que de um tema. Neste campo encontram-se articuladas questões relativas à ação coletiva, às mediações institucionais, aos limites da participação política, às bases morais e culturais do exercício do poder, aos interesses envolvidos nas políticas públicas e às oportunidades de superação dos atuais níveis atingidos pela pobreza urbana” (Ribeiro, 1993, p.13).

A literatura abarca nessa perspectiva um duplo período: aquele cujo tema da *participação* circunscreve-se no protagonismo de setores populares designados por movimentos sociais e outro recorte temático mais recente que percorre reflexões baseadas em diferentes expressões de gestão municipal oriundas de mudanças na Constituição. É possível acrescentar a essa análise o fato de que nas décadas de 1970 e 1980 questões opcionais (participar ou não participar?) tocam os limites de uma sociedade onde os canais democráticos se encontravam em processo de consolidação.

Adjetivos que buscam mais recentemente qualificar os modos de participação (democrática, cidadã etc) delimitam esse momento conjuntural no qual *participar* passa a ser um pressuposto legítimo muito embora as práticas

efetivadas em seu nome sejam bastante variadas sinalizando, em sua maioria, o poder de pressão sobre a influência decisória de políticas municipais. A passagem de uma *fase reivindicativa* para a tradução de demandas em propostas políticas redefine o peso conferido às emendas constituintes, “na luta fazemos a lei” e a organização de propostas políticas efetivadas através de canais institucionais (Carvalho, 1999).

Vários trabalhos não restritos ao Ceará, baseados na observação etnográfica de municípios chamam atenção para a emergência de conflitos entre espaços de representação nem sempre articulados e às vezes concorrentes<sup>11</sup>. A esse respeito cabe a reflexão de que o tema da *participação* mantém muitas vezes um conteúdo performático que o põe em um lado antagônico aos conflitos de poder. Trata-se de uma linguagem frequentemente acompanhada de termos como *comunitário*, *união*, *convergência de interesses* os quais provocam a percepção dos conflitos como *obstáculos* à participação.

As situações pesquisadas expostas a seguir apontam o modo como se constituem experiências de participação associadas a práticas e sentidos diversificados<sup>12</sup>.

## 2. A PARTICIPAÇÃO COMO ALTERNÂNCIA DE PODER

O município de Santa Mariana notabilizou-se como modelo de “participação bem su-

11 Ver Bezerra, Marcos Otavio “formas de participação popular e produção de interesses coletivos – observação a partir de duas experiências no Estado do Rio de Janeiro” e Herédia, Beatriz Maria Alásia “participação e política – experiências de dois municípios gaúchos em Política, governo e participação popular col. Sociologia e Antropologia, ed 7 letras, Rio de Janeiro, 2012.

12 Para efeitos de manutenção de sigilo modificamos os nomes de pessoas e municípios pesquisados.

13 Santa Mariana, foi reconhecida pela UNICEF como um dos modelos de gestão participativa, constituindo uma das experiências governamentais municipais classificadas, no Brasil, sob a nomenclatura da *participação*.

cedida”, obtendo premiações<sup>13</sup> e referências em trabalhos acadêmicos. Os destaques enfatizam a forma de gestão municipal, baseada no planejamento de recursos, efetivada em conjunto com entidades populares organizadas. Posto no contexto de “experiências exitosas”, o Município passou a figurar, ao lado de outros existentes no País, como exemplo de *descentralização e participação* materializadas na criação de entidades mediadoras de demandas sociais articuladas em um fórum unificado, conhecido popularmente como *Conselhão*.

As práticas acumuladas de organização de trabalhadores em assentamentos ou sindicatos influenciaram a emergência de canais de comunicação fortalecidos por ocasião da administração municipal inaugurada por Adriano Almeida. Portanto, as vivências mais recentes designadas posteriormente como participativas foram cumulativas, sendo realimentadas e transferidas para o Conselhão, que se tornou reconhecido por constituir um espaço potencial de acolhimento das demandas.

A ênfase conferida à participação como marca registrada da administração de Adriano Almeida apresenta-se, nos relatos dos moradores, como sendo proveniente de uma espécie de *ato inaugural* que materializou o rompimento com o *poder tradicional*. Foi também recorrente, nas entrevistas realizadas, ou mesmo em conversas informais com os moradores, a divisão da história política local em dois momentos históricos. No primeiro período, anterior a

1989, o poder era disputado por dois grupos políticos representados através dos “chefes políticos”, João Araújo Neto e Antônio Vargas, ambos descendentes de uma mesma família tradicional da região. Durante trinta anos o grupo político liderado por Antônio Vargas ocupou o poder executivo local. O primeiro período é nesse sentido denominado como tempo de vigência da “política tradicional” também designado por termos como “clientelismo”, “oligarquia”, com predomínio do “voto de cabresto”.

A campanha eleitoral de Adriana Almeida<sup>14</sup> pelo PSB foi marcada pelo discurso de rompimento com o passado oligárquico e acenos à construção de espaços de “participação popular” na gestão pública municipal. O *slogan* de campanha em 1989, “Povo em Ação”, convocava a população de Santa Mariana “a virar uma página na história daquele município”.

As *práticas participativas* que caracterizam a gestão municipal de Adriano Almeida consolidaram-se institucionalmente através da criação, em 1989, de um espaço único e centralizado de comunicação entre Executivo Municipal e entidades organizadas da sociedade civil nomeado Conselhão. Este órgão representativo acolhia as demandas, discutia as prioridades com os interessados e elaborava um termo de compromisso conjunto.

O chamado *método da administração concreta*, elaborado por assessores municipalistas, tinha por objetivo recolher e adaptar as demandas de associações comunitárias aos pa-

14 A trajetória do prefeito considerado mentor da ideia de participação tem características interessantes de serem ressaltadas. Adriano Almeida, quando estudou medicina em Portugal, engajou-se no movimento sanitário e em lutas estudantis no período da ditadura salazarista. Em Portugal, cursou parte das cadeiras de medicina, voltando em 1976 para Fortaleza para concluir seu curso na Universidade Federal do Ceará.

15 Informação obtida através da Dissertação de Holanda Ivna, *A Participação Popular na Gestão Municipal*, Curso de Mestrado em Educação da UFC, Fortaleza, 1995.

drões legais orçamentários<sup>15</sup>. Era o momento inaugural de uma experiência que se construía com base em dinâmicas associativas já existentes. De fato, não se pode atribuir exclusivamente ao Prefeito Adriano Almeida o engajamento de *lideranças comunitárias* no projeto do *Conselhão*. A ideia de cumulatividade de experiências articulada a processos que caracterizam determinadas figurações sociais, tal como pensou Elias (1994) para fazer referência à rede de funções e papéis desempenhados em dada sociedade, torna-se importante para ultrapassar a dicotomia do “sujeito criador” versus “determinação social”. Se o pressuposto do *marco zero* está presente em depoimentos que validam a existência do *antes e depois*, a existência de outras experiências associativas não classificadas naquele momento como *participação* chama atenção para os sentidos históricos das práticas sociais e suas formas de designação e classificação.

O *Conselhão* torna-se o espaço de materialização das práticas de *participação*, lugar para o qual convergiram as múltiplas redes de sociabilidade política, fazendo convergir vivências provenientes de diferentes espaços de organização.

O discurso de representantes de entidades populares corrobora também com o lugar do *Conselhão*, como afirmação de um *ideal comunitário* baseado no princípio da unidade, sendo a *participação* percebida como a presença nas reuniões da entidade. O modo como o *Conselhão* operacionalizava a conjugação de demandas pautava-se em representações baseadas no princípio da unidade. Santa Mariana aparecia como modelo exemplar de *participação*

por sediar um coletivo forte, considerado único e capaz de ultrapassar a diversidade de interesses. Também impor uma hegemonia que se contrapunha a outras possibilidades de representação consideradas não legítimas.

Os *Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável – CMDS*, por exemplo, que eram propostos pelo Governo do Estado do Ceará, foram preteridos e Santa Mariana, tendo em vista ser o *Conselhão* considerado o único *autônomo e comprometido* com as formas preexistentes de organização popular. Não por acaso, a palavra *participação* confundia-se com a entidade *Conselhão*, sendo as reuniões realizadas na entidade o momento de expressão de práticas nomeadas *participativas*.

É interessante observar que a *participação* no *Conselhão* não se refere apenas à perspectiva de uma ação política, incluindo também a vigência de um domínio social composto de sociabilidades, classificações (os que frequentam e os que não frequentam a entidade) e o próprio senso obrigatório de pertença, indutor de críticas e justificativas de ausências nas reuniões.

Alguns depoimentos punham em lados opostos o que seria da ordem da política e o que estaria no âmbito da *participação*. Era sob a ótica da *participação* que o termo *comunitário* emergia mais fortemente, porque compreendido como desvinculado de interesses partidários. Na realidade, a palavra política era utilizada de forma ambígua e negativa, estando associada a disputas partidárias, em curso, sobretudo, em ano eleitoral.

16 A distinção entre *comunitário* e *político* faz parte de uma nomenclatura típica dos movimentos populares, sendo encontrada entre moradores da periferia da cidade organizados em associações de bairro. As categorias nativas que põem em lugares opostos a “política comunitária” e a “política partidária” fundamentam essa distinção nos ideais coletivos que supostamente seriam quebrados pela presença de representantes políticos (Barreira, 1998).

Também a distinção entre a política “ligada a interesses partidários”<sup>16</sup> e as práticas consideradas “comunitárias” estiveram evidentes, sobretudo, por ocasião do rompimento do prefeito com seu sucessor, em 2001, momento em que os destinos do Conselho pareciam estar em suspense. Outras situações expressivas de conflitos internos faziam emergir versões diferenciadas entre propostas orçamentárias, catalogadas como estando vinculadas a *interesses políticos*, em contraposição a *princípios comunitários*.

A *participação* como prática *sui generis* de organização associa-se também a uma dimensão de sociabilidade, sendo o Conselho mencionado como um lugar de partilha de informações e encontro de lideranças. Lugar também de aprendizado, troca de experiências e formação política. De acordo com vários depoimentos, no início das atividades do Conselho as pessoas eram mais inibidas. No decorrer do tempo, aprendiam a expressar-se e usar a palavra diante de “autoridades”. Observa-se, assim, que a *participação* é promotora de capital simbólico, no sentido empregado por Bourdieu (1989) que poderá ser potencialmente convertido em formas variadas de reconhecimento social e político.

É importante, no entanto, salientar que a percepção do Conselho como espaço de encontro “entre iguais” não exclui a reverência e distinção hierárquica. A chegada do prefeito às reuniões e as interações que se desenvolvem com os participantes e integra uma ritualidade<sup>17</sup> com suspensão aparente de um espaço de hierarquia, que reforça o discurso de um ideal co-

munitário. Tudo se passa como se a fala coletiva e a presença, em um mesmo espaço, de segmentos socialmente distantes, contribuíssem para a construção de uma *identidade de interesses*.

A percepção da participação como prática social inovadora, como expressão de sociabilidade e arma simbólica de identificação das demandas populares contribui para a afirmação de um *ethos comunitário*. Nele vão estar presentes os referentes de *unidade* ou os *interesses coletivos* que fazem dos conflitos uma espécie de força negativa a ser expurgada, denegando a ideia de que *participar* é também integrar a trama das relações de poder.

As demandas apresentadas ao Conselho como sendo “propostas do povo” promoviam, em algumas situações, disputas entre lugares de representação, sendo fonte potencial de disputas simbólicas. Na medida em que o Conselho revelou-se como um lugar de reforço à legitimidade do prefeito tornou-se, em algumas situações, um lugar de concorrência com a Câmara de Vereadores. Ainda mais, possuía a prerrogativa de expressar o que era visto como veículo de uma “vontade geral”, pondo-se em patamar superior aos interesses partidários.

Observa-se que a concepção que evocava a *participação* atribuía ao “povo” a capacidade de falar sobre “as reais necessidades para o planejamento das políticas públicas. Por outro lado, a ideologia dos “interesses coletivos”, vigente no momento em que se quebrava o discurso do “apadrinhamento”, revelava-se difícil de ser realizada por conta das imposições legais orçamentárias e da necessidade de definição de

17 Uma análise mais pormenorizada das reuniões do Conselho e sua dinâmica na efetivação de laços de sociabilidade e relações de poder encontra-se em Silva dos Santos, Clodson (2004).

prioridades. Segundo informações de um dos principais assessores municipais, a grande abertura de pedidos, sem a devida restrição legal, dificultava o andamento de propostas. Era necessário solicitar dentro das rubricas disponíveis, não obstante o atendimento das demandas não ser apenas técnico. As implicações políticas advindas de necessidades insatisfeitas expunham a defasagem entre carências e possibilidades de atendimento.

O patrimônio simbólico da *participação* como legitimidade de uma “conquista popular” já assegurada, associou-se na gestão posterior a Adriano Almeida a outros referenciais de “eficiência”. A forma como a *participação* foi incorporada na gestão de Nunes chama atenção para os sentidos diferenciados à ela atribuídos, capazes de fundamentar distintas práticas sociais. Comprova as múltiplas possibilidades de apropriação do termo com seu poder simbólico de construir e resignificar espaços sociais de representação política.

A análise das relações entre o Conselho e os poderes municipais aponta para a definição complexa dos lugares de representação política, revelando a disputa pela posse legítima da *participação* em um jogo de retração e ampliação da esfera pública<sup>18</sup>. De todo modo, o Conselho constituiu a expressão do que poderia ser designado “conselhos de fato”, tornando-se ícone da expressão das demandas comunitárias de Santa Mariana.

### 3. “CONSELHOS NO PAPEL”, A EXPERIÊNCIA DE SANDOVAL<sup>19</sup>

Menos reconhecido como exemplo de práticas de participação Sandoval, ao lado de outros municípios cearenses, aparece nos meios de comunicação como exemplo de “gestão competente”, signatária de ruptura na forma tradicional de gerir o Município. De fato, Sandoval há vinte anos era praticamente governado pela família Prata e família Nogueira. Após a hegemonia das duas oligarquias que se revezavam no poder a aliança entre PT e PSB viabilizou a mudança nos poderes municipais incorporando-se nesse momento as ideias de inovação do poder.

De fato, a entrada de partidos de oposição e assessorias com atuação aberta e a inclusão de conselhos e formas variadas de representação expressam mudanças e, é nesse contexto que se configura a vigência de intermediações e organismos encarregados de construir a chamada “participação popular”.

Outros elementos não relacionados diretamente à gestão do poder municipal deram à cidade de Sandoval o sentido de uma transformação, revelada através de um maior intercâmbio entre nativos e migrantes vindos de outras localidades do País. Técnicos e profissionais do Sul do País vieram atraídos pela fábrica de calçados Grandene e projetos de expansão na universidade que favoreceram o desenvolvimento

18 A importância que os novos canais de acesso à participação adquirem para as disputas locais é analisada na pesquisa de Bezerra, Marcos Otávio (2004) feita com base na experiência de Niterói. As disputas entre associação de moradores e políticos pela ocupação de espaços de representação revela, segundo o autor, a importância de reescrever as experiências de participação nas configurações de poder.

19 Surgido em 1841, O município de Sandoval, situa-se na região Norte do Ceará, a 235 km da capital. Seu território abrange uma área de 2.129 km<sup>2</sup> com uma população de 155.276 habitantes à época da pesquisa. No Município existem cerca de 25 bairros, espalhados principalmente na zona urbana, 86,6% do total, incluindo 11 distritos, além da sede.

de atividades de lazer e consumo. A ampliação de cursos universitários, a exemplo da instalação da faculdade de medicina, reforçou o sentido de investimento e racionalização de recursos que passaram a presidir a nova gestão municipal.

Do ponto de vista dos municípios que se destacam pelo discurso da participação, Sandoval difere de Santa Mariana, aproximando-se mais do que poderia ser designado como “modernização administrativa” segundo a lógica estratégica de construção de “municípios saudáveis”. Trata-se de uma proposta originada de trabalhos realizados na área de saúde que previa a existência de políticas intersetoriais em articulação com várias instituições da sociedade e secretarias municipais.

Se a lógica de uma “participação induzida”, ou a criação de espaços de atuação, como conselhos, parece traduzir as mudanças recentemente implantadas no Município, ideias de modernização e desenvolvimento se tornaram mais evidentes desde a percepção do dirigente municipal que, comparando sua administração com aquelas notabilizadas pelo *slogan* da participação, afirmava que “mais do que alardear proposta é importante pagar as contas em dia”.

O discurso da participação no município é, no entanto, anterior a essa gestão, sendo veiculado desde décadas anteriores, por sindicatos de trabalhadores, associações comunitárias e entidades filantrópicas. Com a ascensão da atual força política, materializada na aliança PPS/PT, o discurso da participação agregou-se a temas associados à “modernidade” e ao “desenvolvimento”, promovendo no discurso nativo a designação de “conselhos no papel” para fazer

referência a entidades restrita ao cumprimento formal da legalidade, supostamente esvaziada de engajamento popular.

#### 4. “CONSELHOS NO PAPEL”

Como acontece em diversas situações, o Município mantém formalmente uma série de conselhos, muitos dos quais legalmente criados, mas inativos, constando “apenas no papel”, como costumam dizer alguns informantes. A ideia de *conselhos no papel*, freqüentemente mencionada nas entrevistas, traduz uma categoria nativa reveladora da criação institucional de entidades sem funcionamento orgânico efetivo. O CMDS, por exemplo, criado pelo Governo do Estado do Ceará como forma de dinamizar os municípios, terminou em muitas situações induzindo espaços, pouco representativos de demandas populares, sendo muitas vezes acusado de tornarem-se correia de sustentação do poder. Em conversa mantida com o presidente do CMDS constatamos que a entidade há tempos não se reunia e não mantinha atividades de organização e mobilização dos participantes.

Outros conselhos criados sob o impacto da necessidade de elaboração de projetos tinham sua existência limitada sem o poder de continuidade. Nesse sentido o presidente do CMDS queixava-se da superposição de papéis entre associações e conselhos, que criavam dificuldades para viabilizar a “participação”: *tem gente que diz que os conselhos tomam lugar das associações na área de educação e saúde.*

Na realidade, a vigência de projetos e formas de financiamento condicionadas à existência de entidades populares terminou em vá-

rias situações emprestando aos conselhos um caráter burocrático e pouco representativo. Dizer que os conselhos “funcionam no papel” é expressar a lógica dos requisitos administrativos do poder, distanciados do que era percebido como sendo a “autêntica representação”. Mesmo que alguns informantes tivessem enfatizado a importância de criar instituições representativas, era claro o divisor de águas entre o conselho que funcionava e o que “estava no papel”.

Um dos requisitos apontados pelos entrevistados para o funcionamento dos Conselhos referia-se à necessidade de mudança na forma de participação dos Conselheiros nas reuniões. A distinção feita com base em categorias nativas entre “governamentais” e “não governamentais” demonstrava a existência de uma polaridade cuja consequência estava no interesse e na importância atribuída à entidade. Segundo Francisca Lopes<sup>20</sup>, coordenadora da Mobilização Social, um setor da Secretaria de Saúde e Assistência Social que congregava diversos conselhos, incluindo o de Saúde, um dos problemas mais recorrentes que vinha dificultando o andamento dos trabalhos era a “falta de compromisso”, principalmente de *Conselheiros governamentais*, escolhidos muitas vezes à revelia dos participantes e sem assumirem o papel atribuído de representação em sua profundidade. Os *governamentais*, segundo ela, não iam às reuniões, não se comprometiam, queriam impor horários de reuniões a partir de suas conveniências e criavam uma série de problemas com os *não-governamentais*, que eram muitas vezes voluntários e, portanto, não tinham a mesma disponibilidade de tempo.

A distinção revela, assim, uma hierarquia entre participantes remetendo ao tema da legitimidade da representação.

É importante ressaltar que atualmente, grande parte das associações comunitárias tem algum convênio, seja com a Prefeitura, seja com o Governo do Estado. A experiência de Sandoval não difere de outras cidades do Estado e do País. Muitos programas e verbas governamentais surgem através de associações comunitárias. (um bom exemplo disso é o Projeto São José e os programas financiados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento). Essa necessidade de que as associações dispusessem das verbas criou uma situação de simbiose entre poder e espaços associativos de representação. Além do mais favorecia a criação de entidades cadastradas que não eram “verdadeiras”.

## 5. OS MÚLTIPLOS SIGNIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO

Sandoval apresenta diferentes apropriações da palavra participação, incluindo tanto os formatos institucionalizados materializados em conselhos como as experiências associativas não imediatamente catalogadas como participativas. No âmbito dos espaços reconhecidos como expressão da mudança, nas formas de intermediação entre representantes e população destacam-se os conselhos de saúde como exemplos de transformação nas redes do poder local.

---

<sup>20</sup> Francisca Lopes Souza é assistente social e trabalha na Secretaria de Assistência e Saúde do Município. Foi convidada pelo Secretário Odorico Menezes para ocupar o cargo de coordenadora da Mobilização Social, dando apoio técnico aos Conselhos.

A presença nos Conselhos e associações é, sobretudo, feminina. Segundo Benedito representante dos usuários eleitos pioneiramente em substituição à tradicional escolha de médicos para ocupação do cargo de presidência da entidade, “Por incrível que pareça são as mulheres que participam mais. Acho porque o homem tem a cabeça mais dura, acha que passa o dia trabalhando e as reuniões às vezes são à noite; quando são à tarde eles estão trabalhando... quando a gente vê muito homem, a gente vê que a coisa tá melhorando”.

Existe outra noção de participação associada a aspectos legais de funcionamento dos conselhos. Do ponto de vista dos gestores, a lei “permite” que os Conselhos sejam paritários, ou seja, dividam-se entre “governamentais” e “não governamentais”. É válido ressaltar que parte dos “governamentais” indicados pelo poder público nem sempre se interessa pelas temáticas, não dispondo muitas vezes de tempo para integrar Conselhos com reuniões e discussões que muitas vezes não apresentam “resultados”.

Do ponto de vista do poder público, os conselhos muitas vezes constituem uma ameaça ao poder local. Tudo se passa como se os conselhos fossem potenciais apropriadores dos poderes e, dependendo do seu andamento, pudessem se tornar um espaço paralelo, capaz inclusive, de descredenciar o executivo municipal.

Esse argumento era também extensivo às articulações entre conselhos e poder legislativo. Muitos vereadores percebiam os conselhos como ameaça à governança legislativa, minimizando suas funções de intermediação junto à população. Por sua vez, os conselhos também

tiveram enfrentamentos com os diferentes poderes, sendo suas demandas muitas vezes consideradas como “não atendidas”, produzindo uma sensação de impotência decisória.

As múltiplas apropriações da participação e seus formatos institucionais demonstram a impossibilidade de pensá-las a partir de uma única direção. Sandoval, diferente da situação de Santa Mariana apresentou uma articulação mais complexa dos espaços de representação presente no antagonismo entre “governamentais e não governamentais”. Trata-se na realidade de classificações reveladoras de disputas simbólicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios de Sandoval e Santa Mariana apresentam a diversidade e a complexidade dos mecanismos de poder no conjunto das práticas *participativas*. Tentando romper com uma análise meramente avaliativa, a pesquisa revelou os espaços institucionais, os agentes e os discursos que acenavam com as formas mais recentes de inclusão de segmentos sociais organizados nas esferas do poder municipal.

Os mecanismos de *participação* social, presentes em gestões municipais, apontaram também dimensões importantes de uma “cultura política” calcada nas experiências anteriores de organização e nas redes do poder local, incluindo os discursos que acenam com propostas de renovação. A multiplicação de seminários, reuniões e fóruns variados de discussão sobre a questão exprimem a construção de um “saber” sobre a *participação*, no sentido foucaultiano do termo, implicando na emergência

de especialistas, discursos e situações exemplares a partir dos quais as experiências de organização e representação passam a ser geridas.

As narrativas da participação consideradas eficazes apresentam-se como sendo signatárias de uma temporalidade dividida entre um “antes” e um “depois”, fundamentados na ideia de ruptura com o poder local. Percebe-se, nesse sentido, que a ideia de *participação* opera como forte elemento de legitimação de governos de oposição. É importante também redimensionar o tema da participação à luz das experiências anteriores. Do ponto de vista sociológico, suplantando a leitura do “antes” e do “depois” sugerida pelas forças de oposição no poder, ou a ideia de que a participação opera a partir de um marco zero, supõe uma análise do modo como as experiências de organização se redefinem em diferentes contextos históricos.

Os Conselhos Municipais, enquanto instituições operativas de realização de “gestão municipal participativa”, constituem espaços ideais de verificação das mediações e valores que envolvem o tema da *participação*. Ressalta-se, nesse contexto experiências diversificadas. No âmbito das experiências analisadas verificamos como as tradições locais, as concepções partidárias e as vivências societárias, advindas de práticas variadas de organização popular, se articulavam ou se antagonizavam. As situações apresentadas revelaram o quanto é diversificada e complexa uma análise sobre a participação não pautada na perspectiva de avaliação.

Menos que uma conclusão para o que se apresenta como “entraves à participação” é importante salientar algumas questões que se impuseram na pesquisa. Em primeiro lugar, des-

taca-se a ideia de que existe uma grande variedade de acepções sobre o conceito de participação. São acepções que apontam a existência de conflitos simbólicos e luta entre classificações: *os que participam, os que não participam e os que deveriam participar*. Na mesma direção, destacam-se *os políticos que incentivam ou dificultam a participação*, reproduzindo as clivagens sociais entre o que se nomeia de *governo e população*.

Para o pesquisador, interessado em desvendar processos e tramas da realidade social, há sempre o desafio de entender a formulação de conceitos nativos e o papel que desempenham na construção de práticas de intervenção efetivadas por diferentes agentes sociais. Nesse sentido, o recurso metodológico etnográfico utilizado na pesquisa contribuiu para pensar os modos diferenciados de construir e pensar a *participação*, incorporando as formas de apropriação por parte de múltiplos atores sociais. A participação como legitimação de grupos hegemônicos, como bandeira política de segmentos organizados ou como afirmação de espaços de poder apresenta possibilidades analíticas interessantes a serem exploradas no contexto de pesquisas comparadas.

É importante salientar que a participação opera como uma espécie de rede de comunicação interativa e conflitiva entre grupos, líderes e políticos. Uma “cultura da participação” cria a rotatividade de assessores que desempenham a função de “intelectuais orgânicos” difusores de experiências. O próprio Partido dos Trabalhadores, enquanto um dos mentores da ideia de participação, reproduz experiências percebidas como cumulativas.

Uma institucionalização das articulações entre poderes locais e segmentos sociais populares repõe, por outro lado, os conflitos de poder existentes entre espaços diferenciados de representação: Conselhos Populares, Prefeitura e Câmara de Vereadores.

A participação se institui com base em discursos diferenciados e práticas também diversificadas. Talvez, uma das contribuições maiores no exame das situações concretas, seja introduzir com base em estudos etnográficos, a ideia de conflito não como entrave ao *ideal comunitário* que a participação parece sugerir. As redes interativas que se estabelecem entre a participação, os agentes e os espaços de poder constituem matéria prima para se pensar em investigações posteriores.

Se o discurso que justifica o tema da *participação política* pôde se fundamentar em ideais de reciprocidade, os conflitos inerentes à própria política, referentes à concentração ou distribuição desigual de poderes apontaram também dificuldades de aplicar os princípios na prática. Não é possível esquecer que a *participação* não ocorre em uma arena uniforme de representação política, o que gera diferentes efeitos na implementação das práticas efetivadas em seu nome. Tampouco, se implementa em um vazio social de histórias e interesses como parece sugerir a narrativa do “antes” e “depois”, sugestiva de um “marco zero” típico de um mito fundador. Nesse sentido emerge uma questão: como os valores que embasam o tema da participação coadunam-se com a prática de atores sociais inseridos em diferentes espaços de representação?

Se a *participação* é compreendida e apreendida de forma múltipla, essa polissemia não é em vão. Ela traz a possibilidade e flexibilidade de resignificações conceituais, no tempo e espaço por diferentes agentes. Nessa perspectiva, a *participação* pode ser percebida como “obra sem autor”, para usar uma expressão de Grün e Donanone (2001) para referir-se ao modo como ela foi apropriada por empresários e Conselhos de Fábrica, no momento da sociedade brasileira em que se buscava organizar lucros e partilhar decisões. As lutas simbólicas em torno da definição da participação e dos processos de legitimação subjacentes têm, portanto, diversos alcances e difusões, transformando-se em patrimônio da gestão municipal.

Trabalho recebido em 20/10/2012

Aprovado para publicação em 11/12/2012

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS

BARREIRA, Irllys e Braga Elza. *A Política da Escassez, lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fundação Demócrito Rocha, Fortaleza, 2001.

\_\_\_\_\_. *Chuva de papéis, ritos e símbolos de campanha eleitoral no Brasil*. Relume Dumará: Rio de Janeiro, 1998.

BEZERRA, Marcos Otávio. Participação popular e conflitos de representação política. In: Teixeira Carla Costa e Chaves, Christine de Alencar. *Espaços e Tempos da Política*. Relume Dumará: Rio de Janeiro, 2004.

- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- BRAGA, Elza. O local e a construção de uma nova cultura política. In: Braga Elza (Org.). *América Latina, transformações econômicas e políticas*. Fortaleza: EDUFC, 2005.
- COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 35, out. 1997.
- DONANONE, Júlio César e GRUN, Roberto. Participar é preciso! Mas de que maneira? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 47, out. 2001.
- ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994
- HOLANDA, Ivna. *A Participação Popular na Gestão Municipal*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1995.
- LEÃO, Ilza. Descentralização e poder municipal no Nordeste. In: SOARES, José Arlindo (Org.). *O orçamento dos Municípios no Nordeste Brasileiro*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- PAOLI, Maria Céli e TELLES Vera. Direitos sociais, conflitos e negociações no Brasil. In: Alvarez, Sonia; Dagnino Eveline; Escobar, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: EUFMG, 2000.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- SILVA, Clodson Santos. *O que se diz e o que se faz em nome da participação*: Conselhão, Santana do Acaraú-CE. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.
- SOARES, José Arlindo. Finanças municipais e desigualdades regionais. O orçamento dos Municípios no Nordeste Brasileiro. Brasília: Paralelo 15, 1998.