

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO

**DEMOCRACIA EM CONSELHOS:
análise do processo decisório em conselhos nacionais**

BRASÍLIA-DF

2012

DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO

DEMOCRACIA EM CONSELHOS:
análise do processo decisório em conselhos nacionais

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor em Política Social, na área de concentração Estado, Políticas Sociais e Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Debora Diniz

BRASÍLIA-DF

2012

DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO

DEMOCRACIA EM CONSELHOS:
análise do processo decisório em conselhos nacionais

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor em Política Social, na área de concentração Estado, Políticas Sociais e Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Debora Diniz

Tese aprovada em 12/12/12.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Debora Diniz
Orientadora – SER/UnB

Prof. Dr. Pedro de Carvalho Pontual
Membro Externo – SGPR

Prof. Dr. José Eduardo Elias Romão
Membro Externo – OGU/CGU-PR

Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa
Membro Titular – DIR/UnB

Prof. Dr. Cristiano Guedes
Membro Titular – SER/UnB

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Júnior
Membro Suplente – SER/UnB

Ao meu Rei,
tá vendo aí, meu velho?
Jogamos duro.
Né mole não.

AGRADECIMENTOS

A todos e todas que contribuíram para que este trabalho fosse possível, em especial

à Profa. Ivanete Salete Boschetti, pela orientação nos primeiros anos do curso, pelo exemplo de militância, compromisso e fé na democracia,

à Profa. Debora Diniz, pela orientação nos momentos de conclusão, pelas lições de ética e profissionalismo e por mostrar como nossos atos podem (e devem) tornam o mundo melhor,

aos Profs. Alexandre Bernardino, Pedro Pontual, José Eduardo Romão, Cristiano Guedes e Newton Júnior, pela confiança e pela solidariedade na luta por uma democracia participativa,

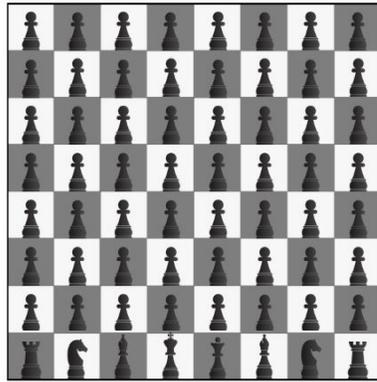
aos professores, colegas e funcionários da Universidade de Brasília, pelo companheirismo, pela presença e por construir no dia-a-dia o que significa viver em universidade,

aos colegas de trabalho, conselheiros e conselheiras, que tornam estas ideias reais,

aos meus irmãos, minha noiva, minha mãe, minha família e meus amigos, por tudo,

e a Clara, por me ensinar que não existe apenas um jeito certo de escrever ou jogar xadrez,

meu muito obrigado.



RESUMO

O presente estudo está fundamentado em concepções marxistas de democracia e Estado e em uma consequente conceituação de conselhismo, baseada na obra de Rosa Luxemburgo sobre sistemas de conselhos. O foco recai sobre as experiências brasileiras de conselhos, como formações sociais específicas, do fim do século XIX aos desafios mais recentes de replicação e controle social. Ao longo desse tempo, os conselhos difundiram-se, no âmbito federal, por várias áreas de atuação estatal e, no âmbito local, estão presentes em mais de 97% dos municípios brasileiros, constituindo uma prática destacada na administração pública. A pesquisa é uma análise de conjuntura política do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no período de 2007 a 2008, com o objetivo de identificar a prevalência de interesses dentro de sua composição. A hipótese é de que as decisões do CNAS refletem, majoritariamente, os interesses afirmados pelos representantes governamentais em comparação com aqueles não governamentais. A pesquisa foi documental, realizada sobre atas de 15 reuniões ordinárias e 3 extraordinárias ocorridas entre fevereiro de 2007 e agosto de 2008. As 2.207 manifestações proferidas nessas reuniões foram categorizadas segundo os enunciados e comparadas de acordo com quatro conjuntos de critérios (condições de decisão, resultados da decisão, momento deliberativo e momento decisório). Isso forneceu um conjunto de dados quantitativos adequados à medição dos processos decisórios em órgãos colegiados. Os resultados mostraram o conselho como uma arena aberta cujos membros governamentais ou não governamentais contribuem para a decisão, em um processo gradual e participativo em que prevalece a construção de propostas coletivas. Ainda assim, as medidas também indicaram um comportamento mais homogêneo e articulado no segmento governamental, em contraste com uma representação fragmentada da sociedade civil.

Palavras-chaves: Conselhos. Conselhismo. Processo decisório.

ABSTRACT

This study lays its basis on Marxist conceptions of democracy and State, which leads to a depiction of councilism, as perceived in Rosa Luxemburg's writings about council systems. It focuses on Brazilian experiences of councils, considered as specific social formations, from late 19th century until recent challenges of replication and social control. Meanwhile, councils have spread among areas of federal government and more than 97% of Brazilian municipalities, and are currently regarded as a remarkable practice in public administration. The research conducted was documental and consisted of a conjunctural analysis of the National Council of Social Assistance (CNAS) between 2007 and 2008, which aimed to identify the prevalence of interests among its members. The hypothesis was that CNAS' decisions reflect mostly the interests of governmental representatives than those of non-governmental ones. Reports from 15 ordinary and 3 extraordinary sessions between February 2007 and August 2008 were analyzed, and the 2207 statements made in them were categorized according to the forms of enunciation and compared under four criteria (conditions of decision, results of the decision, behavior on the deliberative phase and behavior on the decision phase). This resulted in a set of quantitative data that allowed the measurement of the decision-making process in councils. The results revealed that councils are an open arena where both governmental and non-governmental members contribute to decision-making, in a gradual and participative proposal-building process. Nevertheless, a more articulated and homogenous behavior was identified to the governmental side, as opposed to a fragmented representation of the civil society.

Keywords: Councils. Councilism. Decision-making.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição absoluta das manifestações, por segmento autor	122
Gráfico 2 - Número de manifestações segundo o segmento e a referibilidade	123
Gráfico 3 - Número de manifestações de juízo, por segmento autor.....	124
Gráfico 4 - Resultado das manifestações apresentadas, por segmento autor.....	125
Gráfico 5 - Distribuição proporcional ao segmento das manifestações (propositivas ou não) do governo decididas, segundo seu resultado	127
Gráfico 6 - Distribuição proporcional ao segmento das manifestações (propositivas ou não) da sociedade civil decididas, segundo seu resultado	127
Gráfico 7 - Número de manifestações decididas, por segmento, segundo o método de decisão	129
Gráfico 8 - Proporção das manifestações de juízo de autoria do governo, segundo o segmento a que se destinam	132
Gráfico 9 - Proporção das manifestações de juízo de autoria da sociedade civil, segundo o segmento a que se destinam	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação exemplificativa de conselhos com seus respectivos atos de criação, Brasil, 1900–1946	73
Tabela 2 - Relação exemplificativa de conselhos departamentalizados com seus respectivos atos de conversão, Brasil, 1933–1967.....	75
Tabela 3 - Relação exemplificativa de conselhos com seus respectivos atos de criação, Brasil, 1946–1964	75
Tabela 4 - Relação exemplificativa de conselhos com seus respectivos atos de criação, Brasil, 1964–1988	77
Tabela 5 - Frequência absoluta dos municípios com conselhos, por área, e percentual relativo ao total de municípios, Brasil, 2009.....	83
Tabela 6 - Quadro comparativo das características de participação social no SUS e no Suas, Brasil, 2012.....	88
Tabela 7 - Relação dos atos normativos do SUS e do Suas com os respectivos projetos de lei originários, Brasil, 2012.....	91
Tabela 8 - Média simples e desvio padrão dos percentuais de presença dos conselheiros do CNAS, por segmento, 14/02/2007–14/08/2008	120
Tabela 9 - Percentuais de presença, justificativa e ausência por reuniões dos conselheiros do CNAS, por segmento, 14/02/2007–14/08/2008	120
Tabela 10 - Frequências absolutas das manifestações e frequências relativas do número de propostas e alterações de propostas em relação ao número de manifestações, por segmento do CNAS, 14/02/2007–14/08/2008	122
Tabela 11 - Resultados das proposições e alterações, por segmento autor no CNAS, 14/02/2007–14/08/2008 (frequências absolutas).....	126
Tabela 12 - Frequência absoluta do número de decisões segundo o modo de decisão, o tipo de decisão e o segmento autor no CNAS, 14/02/2007–14/08/2008.....	130
Tabela 13 - Frequências absolutas de manifestações de juízo, por tipo de manifestação, segundo o segmento autor e o segmento destinatário do CNAS, 14/02/2007–14/08/2008 ...	133
Tabela 14 - Frequência absoluta dos eventos de votação realizados, segundo o segmento do CNAS autor da proposta e o número de votantes, com média, 14/02/2007–14/08/2008.....	136
Tabela 15 - Frequência absoluta dos eventos de votação realizados, segundo o segmento do CNAS autor da proposta, o tipo do ato resultante, o resultado da votação e a proporção dos votos, 14/02/2007–14/08/2008	137

Tabela 16 - Frequência absoluta dos eventos de votação realizados, segundo o segmento autor da proposta e a quantidade de abstenções, com média e proporção de abstenções por votantes, 14/02/2007–14/08/2008 137

Tabela 17 - Frequência absoluta dos eventos de votação realizados, segundo o tipo de ato resultante, por resultado, com média do número de votantes e de abstenções e proporção de abstenções por votantes, 14/02/2007–14/08/2008..... 139

Tabela 18 - Percentual de convergência de votos, por segmento do CNAS, 14/02/2007–14/08/2008..... 141

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
<u>1 DEMOCRACIA E CONSELHISMO.....</u>	<u>33</u>
1.1 CONSELHOS E TEORIAS DEMOCRÁTICAS.....	33
1.2 PARADIGMAS CONCEITUAIS SOBRE DEMOCRACIA	36
1.2.1 DEMOCRACIA E LIBERALISMO.....	36
1.2.2 DEMOCRACIA E MARXISMO	40
1.3 CONSELHISMO	55
<u>2 CONSELHOS NO BRASIL.....</u>	<u>66</u>
2.1 PROVINCIALISMO: OS CONSELHOS DO BRASIL IMPÉRIO.....	66
2.2 AUTORITARISMO INSTRUMENTAL: OS CONSELHOS DA PRIMEIRA REPÚBLICA	69
2.3 AUTONOMIA E AUTORITARISMO: OS CONSELHOS DE 1946 A 1988	75
2.4 REPLICAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: OS CONSELHOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ATÉ HOJE ...	82
2.5 O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	93
<u>3 O PROCESSO DECISÓRIO EM CONSELHOS</u>	<u>107</u>
3.1 DESCRIÇÃO DA PESQUISA.....	107
3.1.1 OBJETIVO E HIPÓTESE	109
3.1.2 CONCEITOS E MÉTODOS	110
3.1.3 FONTES DE PESQUISA.....	114
3.1.4 UNIVERSO DE ANÁLISE E CATEGORIAS	116
3.2 RESULTADOS DA PESQUISA.....	119
3.2.1 CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO.....	119
3.2.2 RESULTADO DAS PROPOSTAS	125
3.2.3 ANÁLISE DA DELIBERAÇÃO.....	131
3.2.4 ANÁLISE DA DECISÃO	135
<u>CONCLUSÕES.....</u>	<u>147</u>
<u>REFERÊNCIAS.....</u>	<u>150</u>

INTRODUÇÃO

Conselho é um tema recorrente no cenário brasileiro. O aumento do número de teses e dissertações que tratam desse tema, assim como a multiplicação de grupos de pesquisa que vêm abordando esse assunto ao longo dos anos, demonstra um forte e crescente interesse por ele no âmbito acadêmico. Talvez o melhor indicador da relevância atual desse debate seja o número de conselhos, que se expandem tanto no governo nacional quanto nos governos locais. É uma realidade política, portanto, que se impõe por sua própria escala.

A primeira questão que decorre dessa escolha temática é identificar o que se entende por conselho. Num cenário de expansão do discurso e da prática sobre conselhos, é de se esperar o encontro com uma heterogeneidade conceitual. Uma indicação dessas variações será exposta logo a seguir, como uma amostra do que se discute sobre conselhos no Brasil. Essa pluralidade de visões reforça a necessidade de explicitar uma opção conceitual.

É possível adotar a definição paradigmática dos *conselhos gestores*, de Maria da Glória Gohn (2007a), ou a dos *conselhos de políticas públicas*, de Luciana Tatagiba (2002). Há, ainda, a possibilidade de entender os conselhos como *instituições híbridas* (AVRITZER; PEREIRA, 2005) ou como *interfaces socioestatais* (PIRES; VAZ, 2012), para usar a atualíssima categoria proposta pelo Ipea. Em resumo, há um cardápio de alternativas conceituais, em relação às quais é necessária uma opção mais explícita.

O caminho mais adequado para este trabalho, no entanto, é não trabalhar com nenhum desses recortes conceituais. Ou, melhor dizendo, a opção é adotar um conceito que seja amplo o suficiente para dialogar com todos eles, sem excluir outras formas de organização colegiada que geralmente ficam à margem da literatura especializada sobre conselhos. Assim, com todos os riscos e limites próprios de uma abertura muito ampla, a decisão é procurar trabalhar com um conceito mais elástico de conselhos.

Por isso a palavra *conselhos* é utilizada ao longo deste trabalho com pouca ou nenhuma adjetivação. Isso significa, a princípio, um termo sinônimo de órgão colegiado, seja ele qual for. Seria um espaço de discussão, uma plenária, no qual os indivíduos se encontram e produzem afirmações como um grupo. Por metonímia, o termo *conselho* passa a ser empregado como um designativo do próprio grupo que se reúne *in consilium*.

A qualificação como órgão colegiado é necessária, mas não suficiente para explicar o que se entende por *conselhos*, por isso é preciso fazer outros recortes conceituais. O primeiro deles é o reconhecimento dos conselhos — aqueles que serão tratados neste trabalho — como órgãos públicos. A presença de representantes da sociedade civil, paritária ou majoritariamente, e sua autonomia ou sua liberdade de manifestação não afastam o fato de que essas instâncias foram criadas pelo Estado, são por ele mantidas e podem ser por ele extintas a qualquer tempo (respeitada a hierarquia do ato de criação). É o poder, quase soberano, de decidir sobre a própria existência do conselho que força a constatação de que se trata de um órgão público estatal, do qual a sociedade pode fazer parte, mas não destacar da máquina pública.

Com isso, ficam de fora algumas manifestações especificamente autônomas e autogeridas pela sociedade, como os conselhos populares propriamente ditos e as formas colegiadas integrantes de sindicatos e associações. Isso representa uma redução do conjunto de fenômenos abrangidos pelo termo, mas não implica perda significativa de poder explicativo, dado que essas manifestações da sociedade no exercício da sua autonomia não constituem o foco deste trabalho — no máximo um elemento de referência ou inspiração, como é o caso dos conselhos operários citados no capítulo 1.

Um segundo elemento que se propõe como integrante do conceito de *conselhos* é o compartilhamento decisório. Assim, só se justificaria a criação de um órgão colegiado estatal se a ele fosse conferida a prerrogativa de incidir de alguma forma, ainda que mínima, nas decisões governamentais. Isso pode ser feito por meio da emissão coletiva de uma opinião (nos chamados conselhos “consultivos”), de um parecer especializado (nos conselhos “técnicos”) ou mesmo da decisão em si (nos conselhos “diretores”). Mesmo que não seja vinculante, mesmo que não seja a última palavra sobre o assunto, a manifestação do conselho passa a fazer parte, em algum momento, de um processo que vai levar a uma decisão governamental. Adotado esse critério, não são considerados conselhos aqueles órgãos colegiados que funcionam como mera plateia ou auditório para a exposição de temas que não estão abertos a discussão.

O critério do compartilhamento decisório não é simples de ser aplicado. É uma característica dificilmente perceptível e não depende do que está expresso nos atos de constituição do colegiado. Exige uma observação continuada do comportamento dos seus membros, a fim de verificar o quanto eles interferem nos temas postos em pauta. A dificuldade desencoraja a adoção do critério, mas não a torna impossível. Isso será mais

bem discutido no capítulo 3, que se constitui como uma alternativa de resposta a essas preocupações práticas.

Por fim, é oportuno acrescentar um terceiro recorte conceitual, a abertura à participação externa, que não passa de uma decorrência do segundo. Se há a expectativa de compartilhamento decisório por meio do conselho, é importante questionar com quem se deve dar esse compartilhamento. É inócua uma instância colegiada formada apenas por pessoas que já fazem parte do órgão deliberativo, ou seja, que já participariam do processo decisório de alguma forma. Fica desejável certa abertura à participação de elementos externos ao caminho tradicional da decisão. O grau de abertura ou de “externalidade” desses elementos depende de qual parâmetro de coletividade se adota para o compartilhamento decisório.

Para quem mantém o foco na intersectorialidade entre as diversas áreas de atuação governamental, a participação de outros órgãos governamentais no colegiado pode ser considerada uma abertura suficiente. Para quem enfatiza o pacto federativo, a abertura deve envolver a representação de órgãos federais, estaduais e municipais. Para quem discute territorialidade, é adequada a participação de membros provenientes de diferentes bases territoriais. Em resumo, o critério do compartilhamento decisório exige a definição dos grupos com os quais essa decisão é compartilhada, o que, por sua vez, atrai uma discussão sobre critérios de representatividade nos conselhos.

Neste trabalho, o enfoque é a relação entre Estado e sociedade, com a análise de como o equilíbrio entre ambos envolveu, ao longo do tempo, formas administrativas que concentravam mais ou menos o poder de decisão no polo governamental. Por essa ênfase, o critério da abertura seria traduzido no reconhecimento da necessidade de compartilhamento das decisões com a sociedade civil, o que se materializa pela presença de representantes não governamentais nos colegiados.

Vários outros atributos podem ser derivados desses três recortes — natureza estatal, compartilhamento decisório e abertura ao externo —, mas é mais oportuno que a proposta conceitual se encerre neles para evitar um estreitamento conceitual excessivo. Firmado esse pacto, que garante uma posição conceitual para a qual retornar após a jornada, é possível traçar um breve retrato da literatura brasileira sobre conselhos, a fim de dialogar com essa pluralidade de concepções.

O conhecimento produzido no Brasil sobre conselhos é variado, mas guarda alguns elementos comuns. É possível perceber tendências e linhas teóricas que unem ou afastam os autores e os conceitos defendidos por eles. Para efeito de análise, a opção feita aqui é por agrupar os autores em dois grandes blocos históricos, em que a Constituição Federal de 1988 é o divisor de águas. O primeiro grupo, rotulado de *eutópico*, envolve aqueles que escreveram desde o Período Imperial até a promulgação da nova Carta Constitucional.

A forma de organização dos conselhos do Brasil Império foi objeto de estudo de autores da época, entre os quais merece destaque a obra *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*, de Paulino José de Souza, o Visconde do Uruguay. O Visconde do Uruguay dedicou-se à análise da relação entre governantes e governados no âmbito local, sob o ponto de vista do administrador provincial. Ele acompanhou as dúvidas interpretativas suscitadas após a edição do Ato Adicional de 1834, como aquelas que tratavam da extensão dos poderes das Assembleias Legislativas, se legislativas ou deliberantes, em relação aos Conselhos Geraes (SOUZA, 1865). Defensor da participação do cidadão nos negócios públicos, por vezes manifestou-se criticamente em defesa da existência dos conselhos, como neste trecho, em que questiona a extinção dos Conselhos de Presidência nas províncias:

Tinha grandes defeitos a organização de taes Conselhos, que podião com o tempo ser melhorados.

Era grande a falta de cidadãos habilitados para taes Conselhos, muito maior do que hoje, decorridos mais de 40 annos. Acabava o Brasil de ser uma colonia portugueza, sujeita a um Governo absoluto.

Adoptado o acto addicional, fixou a lei, que o seguio, de 3 de Outubro de 1834 attribuições dos Presidentes de Provincia, e extinguiu os Conselhos de Presidencia.

Porque forão (como o Conselho de Estado) extinctos em 1834, no tempo do grande liberalismo, os Conselhos de Presidencia? Porque em varias Provincias não havia numero sufficiente de homens habilitados para exercer o officio de Conselheiros? Mas não acabava de ser creado em todas as Provincias numero de legisladores provinciaes muito superior ao dos Conselheiros? Numero pequeno de Conselheiros trocado, em grande de Legisladores.

Seria porque a instituição dos Conselheiros de Presidencia era defeituosa? Era-a sem duvida, como era a do antigo Conselho de Estado, mas não era muito possivel melhorar uma instituição que era de 1823? (SOUZA, 1865, p. v)

O autor demonstra, portanto, uma preocupação com a manutenção desses espaços colegiados, assim como com o seu aprimoramento. Essa defesa, contudo, não lhe retira a visão crítica necessária para perceber as insuficiências dessas instâncias e os

problemas que podem surgir delas. Exemplo disso é a análise que faz das fragilidades organizacionais daquele mesmo Conselho de Estado e das consequências dessas falhas para as decisões do próprio colegiado:

O caso e a solução que deu a Secção póde sim ficar registrado na memoria dos Conselheiros que então a compunhão, mas além de que este registro, que o tempo póde apagar, nem sempre é fiel, muda o pessoal das Secções frequentemente. Os Ministros igualmente. O Conselho de Estado não tem uma Secretaria, não tem um Presidente para o serviço ordinário, não tem um centro para o seu trabalho, e harmonia das suas decisões.

Apparece hoje uma questão. É solvida por um modo. Passados tempos apparece a mesma. Frequentemente é examinada como se pela primeira vez apparecesse (SOUZA, 1865, p. xlviii).

Em suma, Visconde do Uruguay, que pode ser considerado um dos pioneiros da análise dos conselhos, trata do tema sob a ótica do administrador provincial, procurando fornecer respostas práticas às questões recorrentes de quem milita nessa área. Sua obra é bastante referenciada na legislação, com uma dedicação especial à análise de casos, principalmente os questionamentos sobre a administração local submetidos à Assembleia Geral ou ao Conselho de Estado. Dentro desse contexto, ele figura como um defensor da instituição e manutenção dos conselhos, ressaltando sua importância para a vida política provincial, sem deixar de lado uma chamada crítica ao seu aperfeiçoamento. Nesse sentido, destaca desafios mais que atuais, como o monitoramento da efetividade das decisões consiliares, a relação com o poder público, o papel do conselheiro e as condições materiais e organizacionais de funcionamento do colegiado.

Os conselhos no Estado Novo foram analisados por Francisco José de Oliveira Viana, consultor da Justiça do Trabalho. Para ele, os conselhos de áreas específicas, de inspiração europeia (1974), representam o reconhecimento da necessidade de especialização na administração pública e um intuito de democratização. Segundo Oliveira Viana (1974, p. 71), “a atividade consultiva destes Conselhos prende-se assim muito intimamente, diríamos mesmo muito democraticamente, às correntes, impulsões e inspirações vindas das classes populares e dos centros mais representativos da nossa organização econômica”. A defesa dos conselhos em Oliveira Viana está fundamentada em algumas premissas que carecem de uma análise mais apurada. A primeira é o elitismo e a incapacidade do “povo-massa” para a participação política:

Nossa vida administrativa e nossa atividade idealista e política é — nas suas expressões mais altas — uma pura criação pessoal e exclusiva de alguns homens, *independentemente de qualquer sugestão vinda do povo*. O que se tem feito de grande neste sentido é sempre o produto de individualidades

marcantes e superiores — e não de estrutura culturoológica de massa, da capacidade *política* da população em geral (OLIVEIRA VIANA, 1999, p. 322-323, grifos do original).

A segunda, de inspiração positivista, é a necessidade de uma técnica objetiva para o processo de tomada de decisão governamental. Os conselhos seriam esses elementos de fundamentação técnica da decisão política, na medida em que a especialização permite a atuação estatal “*obedecendo às leis da ciência social; do contrário o fracasso é certo*” (OLIVEIRA VIANA, 1999, p. 439, grifo do original).

Por fim, outro pressuposto que merece ser considerado é a crença na democracia por meio das representações de classe, considerando que “nestas organizações profissionais é que eles, sejam legisladores ou administradores, encontram as fontes de informações mais seguras dos interesses coletivos” (OLIVEIRA VIANA, 1974, p. 116). Esse conjunto de valores resulta na sua concepção de democracia e participação pelos conselhos:

O princípio característico do governo democrático consiste em dar à totalidade dos cidadãos uma parte igual na direção dos negócios públicos — diz Duguit. Ora, se assim é, o melhor caminho para realizarmos a democracia não é lutarmos, até com as armas na mão, para eleger deputados ao Parlamento; mas desenvolver os Conselhos Técnicos e as organizações de classe, aumentar a sua importância, intensificar as suas funções consultivas e pré-legislativas, generalizar e sistematizar a praxe da sua consulta da parte dos poderes públicos. *É este o verdadeiro caminho da democracia do Brasil* (OLIVEIRA VIANA, 1974, p. 77, grifo do original).

É Wanderley Guilherme dos Santos quem vai fazer a leitura das ideias de Oliveira Viana como um expoente do *autoritarismo instrumental* brasileiro, ou seja, da crença de que é possível um Estado forte, tolerando um sistema político autoritário transitório, com o objetivo de desenvolver uma cultura e uma prática democráticas em uma sociedade que naturalmente não as reconhece — ou seja, uma sociedade onde “o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido” (SANTOS, 1978). A leitura de Werneck Vianna, por sua vez, vai no sentido de reconhecer na obra de Oliveira Viana uma busca por soluções singulares para problemas singulares. A proposta liberal não seria adequada à realidade brasileira por conta da incapacidade do “povo-massa” para o exercício da democracia, o que requer inovações institucionais — como os conselhos — capazes de lidar com essa realidade e alterá-la:

Porque predomina no povo-massa uma orientação individualista e uma situação de atomização — diagnóstico do atraso —, deve-se procurar uma

nova matriz de direito público — a ordenação corporativa moderna — que “salte” o liberalismo e estabeleça supostos e instituições superiores. [...] Não chegaremos ao moderno como aprendizes do liberalismo, mas como inventores de uma nova ordem social (WERNECK VIANNA, 1991, p. 177-178).

Esses primeiros autores carregam consigo uma referência de democracia mais próxima da proposta liberal do que marxista (ainda que seja para propor uma alternativa ao liberalismo europeu, como no caso de Oliveira Viana). Profundamente influenciadas pelo contexto político de suas épocas, suas visões sobre os conselhos partem da perspectiva estatal e de um projeto de nação em construção. Os conselhos seriam mecanismos do Estado para a integração de segmentos da sociedade (as lideranças provinciais, no caso do Visconde de Uruguay, e as representações de classes, no caso de Oliveira Viana) ao debate governamental, a fim de tornar melhores as suas decisões. Além do aspecto do autoritarismo instrumental, que já foi destacado, há, portanto, a defesa dos conselhos como elementos de qualificação da decisão estatal. Em ambos os casos, os autores escrevem do ponto de vista de administradores públicos, ou de quem já exerceu essas atividades. Também em ambos os casos, defendem a criação ou permanência dos conselhos em uma estrutura estatal que passa por transformações profundas. É a voz da prática, especificamente direcionada àqueles que promoviam essas mudanças organizacionais, levantada em defesa dos conselhos como um método adequado de tomada de decisão.

A proposta marxista de democracia e de conselhismo alcança maior reconhecimento no Brasil na segunda metade do século XX e tem sua voz amplificada nos movimentos de contestação à ditadura militar e de redemocratização do país. Diversos autores escrevem sobre a democracia e a participação social, trazendo consigo o tema dos conselhos.

Um dos exemplos mais notáveis é o de Florestan Fernandes. Para o autor, é necessária uma *democracia de participação ampliada*, na qual, “por ironia da história, as classes trabalhadoras e não as classes burguesas irão conduzir a dinamização e a consolidação da democracia burguesa” (FERNANDES, 1980, p. 66-67). No âmbito de uma sociedade de classes, a democracia pode ser defendida por vários grupos significando “coisas distintas e contraditórias” (FERNANDES, 1986, p.50-59), por isso ele argumenta em favor de uma revolução democrática policlassista, ao mesmo tempo burguesa e proletária. Florestan Fernandes faz parte de um grupo de intelectuais que herda e reescreve as premissas marxistas da luta de classes, em um contexto brasileiro.

Sem se restringir a uma linearidade histórica de hegemonia burguesa sucedida por uma revolução do proletariado, o Brasil reuniria condições para fazer uma transformação democrática pela composição de forças entre os diversos segmentos da sociedade.

Sob essas premissas, Florestan Fernandes considera importante a organização dos conselhos, mas numa natureza autônoma em relação ao Estado — a figura do conselho popular. Para o autor, “cabe ao conselho popular uma atividade permanente e paralela na elaboração de diretrizes, ações e decisões dotadas de legitimidade própria consagrada pelo direito objetivo da *vox populi*” (FERNANDES, 1990, p. 133). Aqui suas ideias refletem o contexto da época de afirmação da autonomia dos movimentos sociais em relação ao Estado e da possibilidade de atuação paralela entre ambos. As formas de organização popular, entre as quais os conselhos, seriam espaços de articulação e formação política em que as questões seriam apresentadas, debatidas e solucionadas pela própria comunidade.

Essa concepção se aproxima da proposta de conselhos operários defendida na Alemanha do início do século XX, tratados no capítulo 1. Os conselhos populares seriam formas auto-organizadas da sociedade que se afirmariam perante o Estado como instrumento de transformação das relações. Diferentemente das perspectivas até então adotadas no Brasil, os conselhos seriam, mais do que órgãos da administração pública, espaços de vocalização popular. Um exemplo próximo da *vox populi* citada por Florestan Fernandes foram os conselhos comunitários de saúde.

Outro autor de inspiração marxista a tratar dos conselhos no contexto brasileiro foi Carlos Nelson Coutinho. Estudioso profundo das ideias de Antonio Gramsci, Coutinho (2007) traz essa referência teórica para o Brasil em um contexto em que as discussões marxistas são dominadas pelos manuais stalinistas e faz uma leitura que reafirma a atualidade do seu pensamento. É o caso de sua análise sobre a concepção gramsciana de vontade humana coletiva, considerada como a força impulsionadora da história (COUTINHO, 1981). Permanecendo atual, essa discussão era ainda mais significativa no contexto de fim da ditadura militar, no início da década de 1980.

Um dos textos mais célebres de Carlos Nelson Coutinho foi publicado em 1979 com o título *A democracia como valor universal*.¹ Nele, o autor analisa as tensões e

¹ Em uma entrevista à revista Caros Amigos em 2009, o baiano de Itabuna (falecido recentemente, em setembro de 2012) afirma que não é “cientista político” (“Eu sou professor da escola de Serviço Social”) e comenta suas intenções ao escrever o artigo: “Meu texto, ‘Democracia como valor universal’, não é um abandono do socialismo. Era apenas uma maneira de repensar o vínculo entre socialismo e democracia. Era um artigo ao mesmo tempo contra a ditadura que ainda existia e contra uma visão ‘marxista-

contradições entre marxismo e democracia, para afirmar que não há incompatibilidades, mas uma relação dialética, na qual “a relação da democracia socialista com a democracia liberal é uma relação de superação dialética (*Aufhebung*): a primeira *elimina, conserva e eleva a nível superior* as conquistas da segunda” (COUTINHO, 1979, p. 40, grifos meus). No mesmo texto, o autor trata dos “organismos populares de democracia direta”, entre os quais os conselhos, como uma necessidade para a superação da “alienação política” e do “isolamento” do Estado, mas mantendo uma integração (citando a preocupação de Max Adler) com os mecanismos “tradicionais” de representação indireta, como partidos e parlamentos, para evitar “converter a democracia consiliar (dos conselhos operários de base) numa representação puramente corporativista, incapaz de operar como ponto de partida para uma direção hegemônica unitária do conjunto da sociedade” (COUTINHO, 1979, p. 38; 1980, p. 28).²

A crítica ao regime militar brasileiro e à “via prussiana” como foi conduzida a relação entre Estado e sociedade ao longo da história do Brasil permeia todo o texto, assim como uma reflexão sobre as práticas autoritárias naquilo que chamou “golpismo de esquerda”. Sua exortação, portanto, é em favor de uma democracia organizada de massas, pautada pela participação social:

Multiplicaram-se, sobretudo nos últimos tempos, organismos de democracia direta, sujeitos políticos coletivos (comissões de empresa, associações de moradores, comunidades religiosas de base, etc.) [...]. Isso abre a possibilidade concreta de intensificar a luta pelo aprofundamento da democracia política no sentido de uma democracia organizada de massas, que desloque cada vez mais “para baixo” o eixo das grandes decisões hoje tomadas “pelo alto” (COUTINHO, 1979, p. 44).

Em comum, ambos os autores defendem uma proposta de conselhos de natureza mais popular do que estatal. Os conselhos populares de Florestan Fernandes constituem sua própria fonte de legitimidade, com base no *vox populi* e na soberania popular. Seriam espaços de decisões apresentadas da sociedade para o governo e não o contrário. Já os organismos de democracia direta de Carlos Nelson Coutinho seriam sujeitos

leninista’, o pseudônimo do stalinismo, que o partido ainda tinha da democracia”. Mais adiante, confessa que faria alterações no título: “Uma alteração que eu faria no velho artigo era colocar não democracia como valor universal, mas democratização como valor universal. Para mim a democracia é um processo [...]. Então, eu diria que sem democracia não há socialismo, e sem socialismo não há democracia. Acho que as duas coisas devem ser sublinhadas com igual ênfase” (SOUZA; SALLES; POMPEU, 2009).

² Com base no texto de Coutinho (1979, p. 38) é utilizada neste trabalho a expressão *consiliar* como adjetivo genérico referente a conselho. A forma *conselhistas*, comumente utilizada na literatura contemporânea com o mesmo significado, será reservada aqui para um sentido mais específico, referente a uma proposta de organização política baseada em conselhos, ou a um *conselhismo* propriamente dito, como será especificado nos capítulos 1 e 2 adiante.

políticos coletivos de base, a disputar uma “guerra de posição”. O grande bloco democrático e popular assim formado seria um instrumento de pressão, inclusive sobre parlamentos, para a renovação democrática “de baixo para cima”.

Essas posições representam o reconhecimento das doutrinas marxistas de ação coletiva e de ocupação da arena política pelos elementos sociais, das quais os conselhos podem ser um instrumento. Não se trata de uma apropriação homogênea e automática dos preceitos socialistas, contudo. Florestan Fernandes, por exemplo, apresenta, por meio da ideia de democracia de participação ampliada, uma proposta de conciliação de segmentos sociais que não é inteiramente pautada pelo paradigma da luta de classes. Carlos Nelson Coutinho, por sua vez, além de reconhecer os méritos da democracia liberal, propõe uma composição com as formas “tradicionais” de democracia representativa para alcançar a transformação do Estado brasileiro. Desse modo, assim como os autores anteriormente citados interpretavam os preceitos liberais à sua maneira, essas leituras fazem uma adaptação crítica das ideias socialistas ao contexto brasileiro, também de uma maneira própria.

Outro ponto de destaque é que nessas propostas não há o protagonismo estatal da instituição desses espaços, mas uma mobilização social tornada coletiva por meio da organização em conselhos. A tutela estatal para a democratização da nação não é mais vista como necessária, uma vez que a própria sociedade passa a ser reconhecida como titular de legitimidade (no caso de Florestan Fernandes) e poder de pressão (no caso de Carlos Nelson Coutinho) para fazer valer suas opiniões. Nesse sentido, é muito significativo observar como os discursos sobre democracia e conselhos passam a ser proferidos por quem está fora dos cargos públicos, mas envolvido com os movimentos sociais. Gradativamente, o lugar de fala da literatura sobre conselhos migra das repartições públicas para as universidades.

Esses quatro autores — Visconde de Uruguay, Oliveira Viana, Florestan Fernandes e Carlos Nelson Coutinho — têm em comum a defesa dos conselhos como um instrumento adequado, uma boa prática, um *lugar bom*, uma *eutopia*. Sua convicção não é baseada em elementos ideais ou inexistentes (por isso não são *utópicos*), mas em experiências concretas de organização coletiva que eles acreditam ser adequadas ao contexto brasileiro. Isso envolve experiências tanto vividas (como os conselhos do Brasil Império, para o Visconde de Uruguay) quanto mais remotas (os conselhos técnicos da Europa, para Oliveira Viana, e os conselhos operários, para Florestan Fernandes e Carlos Nelson Coutinho), mas sempre experiências concretas.

Por essas razões, a lógica eutópica é uma lógica de defesa de uma experiência que já foi valorizada como positiva. É muito interessante perceber como, mesmo quando é externo, o referencial passa por um processo de adaptação e tradução em termos do contexto social e político brasileiro. Liberais ou marxistas, nenhum deles prega a importação automática de modelos estrangeiros.

Isso reforça a impressão de que os conselhos são realmente uma experiência tipicamente brasileira. Não são o resultado de uma importação ou imposição de modelos alienígenas, mas da composição de forças políticas e sociais do nosso país ao longo do tempo. A forma como se manifestou essa brasilidade dos nossos conselhos será exposta com mais detalhes no capítulo 2.

Em relação aos autores eutópicos, resta considerar que o seu discurso de defesa dos conselhos traz em si os elementos que permitem identificar de maneira bastante nítida os seus destinatários. Para o Visconde de Uruguay e Oliveira Viana, a natureza estatal dos conselhos é um elemento forte na sua conceituação, por isso quem detém o poder de criar ou extinguir os conselhos propostos pelos autores é o Estado, que se identifica como o destinatário implícito de suas apologias. Isso é reforçado se considerado que, no período em que escreveram — o Primeiro Império e o Estado Novo —, havia uma forte centralização decisória no âmbito governamental e pouco reconhecimento da capacidade de mobilização da sociedade.

Para o discurso eutópico de Florestan Fernandes e Carlos Nelson Coutinho, o interlocutor implícito não é o Estado, mas a sociedade. O tipo de conselho que eles defendem não tem natureza estatal necessariamente e depende da mobilização e organização da sociedade para sua criação. O Estado autoritário da ditadura militar não é reconhecido por eles como um interlocutor adequado, por isso suas propostas eutópicas pouco consideram a possibilidade de conselhos governamentais.

Com o fim da ditadura militar e a institucionalização de diversos conselhos no âmbito da administração pública, proliferaram os estudos sobre o tema. Os autores a partir desse período, embora pertencentes a tendências muito variadas, guardam em comum a característica de enfatizar o *modo* de atuação dos conselhos. As instâncias colegiadas já são uma realidade ampla e difundida, cuja existência não precisa tanto ser defendida quanto compreendida. A esses autores, aqui chamados de *sintópicos*, fica o desafio de prescrever modelos, princípios e parâmetros comuns para o aperfeiçoamento dos conselhos já existentes.

Nesse período ganhou força no Brasil, além das correntes já mencionadas, uma linha de análise dos conselhos sob a ótica da democracia deliberativa. Com fundamento na teoria de Jürgen Habermas (1984, 1994, 1997), essa visão entende os conselhos como espaços de ampliação da esfera pública e contribui para fortalecer os critérios da deliberação como categorias de análise na literatura brasileira. A noção habermasiana de sociedade civil influenciou autores como a feminista inglesa Carole Pateman (1992), o crítico do liberalismo Crawford MacPherson (1998) e os críticos do marxismo Joan Cohen e Andrew Arato (1992), cujas obras também passaram a ser referência nos estudos sobre deliberação e participação.

Maria da Glória Gohn é uma das autoras que se voltam para a análise das relações entre Estado e sociedade brasileira após a abertura política. Sua ênfase é na organização autônoma da sociedade, por meio do que conceitua como movimentos sociais: “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (GOHN, 2007b, p. 13). São, nessa linha, atores sociais que fazem uso de estratégias diferenciadas de ação para defender suas propostas e que encontram no Estado um interlocutor frequente, mas não se confundem com ele.

Na obra *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, que ajudou a fortalecer *conselhos gestores* como uma categoria de análise e hoje é referência sobre o tema, Maria da Glória Gohn discute a realidade dos conselhos no Brasil. Inicialmente, diferencia os conselhos de acordo com a sua origem:

Basicamente, podemos diferenciar três tipos de conselho no cenário brasileiro do século XX, no período considerado: os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2007a, p. 70).

Essa categorização inicial, ainda com alguns sombreamentos, ajuda a confirmar que a prática brasileira comporta tipos diferentes de conselhos, orientados para propósitos igualmente distintos. A diferenciação mais importante talvez seja entre os conselhos de origem popular (o segundo tipo) e aqueles criados pelo poder público (os dois demais). Na visão da autora, a organização e a pressão dos movimentos sociais exercem um papel fundamental na formação de espaços democráticos, não apenas

quando organizam diretamente esses espaços de forma autônoma, mas também quando influenciam o governo a admitir a necessidade de diálogo com esses segmentos e criam estruturas que reconhecem sua participação na decisão estatal. Mais adiante, a autora apresenta algumas das características dos conselhos gestores (uma subespécie daquele terceiro tipo):

De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis de país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. [...] Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. [...] As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se na esfera pública vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada (GOHN, 2007a, p. 84-85).

A lista de conselhos apresentada por Gohn é baseada no trabalho “A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais”, de Sonia Draibe, publicado em 1998. Nesse estudo, a autora destaca os conselhos das políticas sociais e, mesmo reconhecendo que não são um fato novo na institucionalidade brasileira, defende como novidade sua presença sistemática e o papel constitutivo que passaram a exercer (DRAIBE, 1998). Também propõe alguns critérios de análise quanto à composição, representação, natureza e articulação com um sistema nacional de conselhos e termina por apresentar a lista citada por Gohn.

Duas outras autoras que seguem a análise dos chamados *conselhos gestores* são Luciana Tatagiba e Evelina Dagnino. A situação atual dos conselhos no Brasil é analisada por Tatagiba em diversos textos, entre os quais *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. Nele, a autora indica dificuldades relacionadas à dinâmica de funcionamento dos conselhos, o que sugere uma participação mais reativa que propositiva (TATAGIBA, 2002).

Também Evelina Dagnino compartilha de algumas preocupações com o funcionamento dos conselhos gestores, situando sua análise em um contexto de construção da democracia no Brasil e na América Latina. A autora atribui tensões e dificuldades no funcionamento dos conselhos a uma *confluência perversa* entre os dois projetos políticos hoje existentes no Brasil:

Aí, a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de

luta pela democratização, expresso especialmente — mas não só — pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação (DAGNINO, 2004, p. 143).

A visão conceitual sobre conselhos é expandida por Leonardo Avritzer e Maria de Lourdes Dolabela Pereira (2005), que fazem uso da expressão *instituições híbridas* para definir os novos formatos participativos, como os conselhos e orçamentos participativos. Com ênfase no espaço local, os órgãos híbridos são definidos como “uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil” (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 18). Os autores apontam que essas instituições provocam mudanças tanto na natureza do Estado, “que deixa de ser hierárquico e bipolar e se organiza em múltiplos níveis institucionais e numa multipolaridade de centros de decisão”, quanto nas ações sociais e coletivas “no que se refere ao protagonismo do indivíduo e dos movimentos sociais” (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 18-19). Trazem ainda, com base em Tatagiba (2002), o conceito de *conselhos de políticas*:

Constitui-se numa instância intermediária de debate e deliberação que não significa a supressão das instâncias formais (os Poderes Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário representados por autoridades, funcionários e técnicos) e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 24).

Além dos esforços de compreensão dos conselhos em geral, dos quais os textos aqui descritos são apenas alguns exemplos, o debate conceitual é marcado pelas contribuições referentes a áreas específicas de atuação do Estado. Na área de saúde, por exemplo, há diversos estudos que tratam dos conselhos, como é caso das análises envolvendo descentralização, movimentos sociais e participação promovidos por Amélia Cohn (1994, 2003). Várias autoras tratam da questão dos conselhos na área de assistência social, entre as quais é importante citar os estudos sobre institucionalização da política de assistência social de Aldaíza Sposati (2004; 2007); sobre sua afirmação como direito de Ivanete Boschetti (2003); sobre o controle democrático da política social de Elaine Rossetti Behring e Boschetti (2009); e sobre a representação da sociedade civil de Ângela Vieira Neves (2012). O trabalho de Raquel Raichelis *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática* (1998)

trata dos conselhos de modo mais específico e tornou-se uma referência na área de assistência social.

Outros interlocutores que voltam a ser reconhecidos no tema, além dos pesquisadores, são os pensadores envolvidos com a administração pública. Constituem referência hoje os estudos sobre interesse público e democracia de Tarso Genro (1995), sobre participação e educação popular de Pedro de Carvalho Pontual (1994, 2008) e sobre cogestão e partilha de poder de Celso Daniel (1994). Muito embora haja uma explicitação maior do tema no discurso da esquerda brasileira, o assunto toca gestores e líderes políticos de diversas linhas ideológicas. Assim, com outra fundamentação sobre democracia, há a discussão sobre controle da administração e governabilidade de Luiz Carlos Bresser Pereira (1998) e Nuria Cunill Grau (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999), por exemplo.

O debate conceitual sobre conselhos passa, então, a ser marcado pelo reconhecimento intelectual de um conjunto de práticas que já se encontravam em funcionamento. Essas práticas (conselhos, orçamentos participativos, conferências etc.), consideradas *participativas*, formaram a base do conceito maior de *participação social* ou *democracia participativa*, para representar a forma de interação entre Estado e sociedade que se desenvolvia no Brasil e nos países latinos que emergiam de regimes ditatoriais. O texto de síntese mais reconhecido no Brasil sobre democracia participativa provavelmente é *Para ampliar o cânone democrático*, de autoria de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer. Na obra, os autores comparam as propostas liberais e marxistas de democracia, bem como as suas formas hegemônicas e não hegemônicas, para concluir que a participação é um elemento comum dos movimentos pós-coloniais dos países da América Latina, reivindicada pelos movimentos sociais pela redemocratização, que deu origem aos experimentalismos democráticos observados posteriormente (SOUSA SANTOS; AVRITZER, 2003). Essas novas práticas democráticas estariam relacionadas à formação de uma nova gramática (SOUSA SANTOS, 2006) social e cultural, marcada pela inovação social e pela inovação institucional.

O percurso da literatura brasileira sobre conselhos foi analisado recentemente por Alexander Vaz (2011). O autor levanta uma série de trabalhos que tratam dos conselhos (vários deles citados aqui) e tenta traçar um panorama desses estudos segundo seus focos de análise. Considerando as pesquisas da década de 1990 até o presente, o autor entende que,

nessas duas décadas de investigação, os focos analíticos cambiaram significativamente e a participação passou de variável *dummy* para uma variável carente de qualificação. A participação deixou de ser tratada em termos de “ter” ou “não ter” e em que quantidade, para ser tratada em termos de *qualidade* do seu processo, isto é, “o que a faz melhor ou pior” (VAZ, 2011, p. 92).

No estudo, Alexander Vaz (2011) entende que a literatura brasileira sobre conselhos está contida em dois momentos. No primeiro, chamado de *laudatório*, os estudos pretendiam estabelecer uma correlação entre três variáveis: participação direta, que leva ao aprendizado democrático, que por sua vez leva ao aprofundamento democrático. O segundo momento, a partir do final da década de 1990 até a atualidade, seria caracterizado pelo enfoque na organização e no *modus operandi* dos conselhos, numa medição do “sucesso” em termos de eficiência. O autor conclui que a agenda de pesquisa está voltada à qualidade dos processos de participação, em especial por meio da análise da efetividade deliberativa, do desenho institucional e da representação e representatividade.

Em um retrato contemporâneo, no âmbito acadêmico tem destaque o trabalho da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), principalmente por meio do Projeto Democracia Participativa (Prodep), sob a coordenação de Leonardo Avritzer. A UFMG é hoje a responsável pela oferta dos cursos de especialização e aperfeiçoamento no âmbito do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR).

Diversos institutos de pesquisa se voltam para a análise dos conselhos em um contexto nacional. Merece destaque o trabalho do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), que desenvolve projetos sobre governança democrática contemporânea. De especial interesse para o debate conceitual, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis) conduzem atualmente pesquisas sobre a *arquitetura da participação social* no Brasil (POLIS; INESC, 2011). Em estudo mais recente ligado a essa iniciativa, Ana Cláudia Teixeira, Clóvis Henrique Leite de Souza e Paula Pompeu Fiuza Lima (2012, p. 54) promoveram um extenso mapeamento e listagem dos conselhos existentes, definidos como

[...] espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, em que é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir

nas políticas públicas de determinado tema, sendo que suas atribuições variam nos diversos contextos.

Atualmente, o poder público é também produtor de conhecimento sobre a dinâmica dos conselhos, em caráter particular ou geral. No primeiro caso, os próprios conselhos e os órgãos gestores passam a escrever suas narrativas, promovendo uma autoanálise em cada política setorial. Isso acontece, na assistência social, pelos Relatórios de Informações das políticas sociais, pelos censos de conselhos e entidades e pelas ações de formação, como o CapacitaSUAS. A área de saúde, entre outras iniciativas, conta com as ações de educação popular e educação permanente, além de publicações periódicas do próprio conselho, como o *CNS em Revista*. Foi também o Conselho Nacional de Saúde que promoveu em 2012, em parceria com a SGPR, o I Colóquio Interconselhos, com a presença de Boaventura de Sousa Santos.

No caso de produção de conhecimento em caráter geral sobre conselhos, o órgão do governo federal competente é a SGPR. Além de ações de disseminação de informações, como o I Seminário Nacional de Participação Social, em 2011, o órgão foi responsável pelo desenho institucional de novas formas participativas, como o Fórum Interconselhos, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A SGPR edita algumas publicações sobre conselhos, além de manter parcerias nacionais e internacionais de pesquisa na área.

Nesse contexto de pesquisa sobre conselhos, a referência mais destacada hoje no Brasil é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Por meio da sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), o Ipea coordena uma rede de pesquisa sobre democracia participativa que envolve diversas instituições estatais e não estatais, algumas das quais mencionadas anteriormente. O projeto *A efetividade das instituições participativas no Brasil*, em parceria com a SGPR, está em andamento, com o portal Participação em Foco já em funcionamento e diversas pesquisas concluídas. Entre elas, é importante destacar *Participação social como método de governo?*, sobre interfaces socioestatais (PIRES; VAZ, 2012), e a série *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros* (IPEA, 2012a, 2012b). Com base nas ações da SGPR, o Ipea (2010, p. 572-573) atualmente adota o seguinte conceito de *conselhos nacionais*:

A fim de se compreenderem as relações entre Estado e sociedade mediadas por conselhos nacionais, adotaram-se três critérios de seleção, os quais vêm sendo utilizados pela Secretaria-Geral da Presidência da República em suas sistematizações e acompanhamento. A aplicação destes critérios gera uma amostra de instituições que inclui apenas:

- conselhos centrais em sua área de políticas pública — excluem-se os conselhos auxiliares e complementares na execução de políticas, como conselhos curadores ou conselhos gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas, e os conselhos políticos;
- conselhos compostos significativamente pela sociedade civil, tanto numericamente quanto em seu processo de indicação e nomeação — excluem-se conselhos em que o próprio governo define os representantes da sociedade civil, ou em que a representação desta seja muito reduzida; e
- conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla, isto é, por decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso — excluem-se conselhos criados por portarias ministeriais e demais atos de abrangência limitada.

O resultado, em relação ao trabalho do Ipea, é não apenas uma grande articulação com os pesquisadores, os órgãos e as instituições envolvidos com o tema da pesquisa em conselhos hoje no Brasil, mas também e principalmente a identificação dos grandes pontos de convergência entre esses estudos e, assim, as grandes lacunas na produção de conhecimento. As pesquisas desenvolvidas pela Diest contribuem para uma grande cartografia analítica da participação social no governo federal e, com isso, também estimulam a pesquisa de base — e algumas experimentações metodológicas — que fornecem importantes dados originários de abrangência nacional. Esse esforço também acaba estimulando um novo vocabulário de conceitos sobre a participação social no Brasil.

Esse conjunto de atores, da Constituição Federal de 1988 até a atualidade, tem em comum o fato de se deparar com os conselhos como uma realidade política já constituída, heterogênea e bastante difundida, em relação à qual tentam propor discursos, conceitos, relações e formas que guardem certa *uniformidade em relação ao tópico, sintopias*. Não há necessariamente uma defesa dessas práticas como adequadas (por isso não são *eutópicos*) nem como inteiramente inadequadas (por isso não são *distópicos*). O que há é um esforço de enfrentamento de uma heterogeneidade que se lhes apresenta como cenário a ser compreendido. Isso exige o desenvolvimento de estruturas cognitivas que permitam lidar com essa diversidade e atuar sobre ela.

Por essas razões, a lógica sintópica é uma lógica de busca ou promoção de uniformidades em um cenário fundamentalmente heterogêneo. A conceituação é a primeira e mais básica dessas uniformidades a serem discutidas. É interessante perceber a diversidade de conceitos empregados para representar os conselhos, mas também como eles se relacionam, formando zonas de entendimento que se aproximam dessa uniformidade. Isso não exclui os dissensos e as áreas cinzentas (o Conselho de

Desenvolvimento Econômico e Social é um conselho gestor?), mas permite a formação de algumas sintopias sobre as quais se basear (o Conselho Nacional de Saúde certamente é).

Outra característica peculiar do discurso sintópico é que, em qualquer afirmação, mesmo conceitual, há um elemento prescritivo. Assim, conceituar os conselhos acaba sendo uma ação instrumental em direção ao objetivo de interferir sobre eles. Com isso, é formada uma nova camada de sintopias, representadas pelos parâmetros mais prescritivos sobre como deve ser um conselho, suas formas, suas relações e sua atuação. Não há, portanto, uma defesa dos conselhos em si, mas de determinados modelos de conselhos e, conseqüentemente, uma apologia àqueles que aí se enquadram e uma menor valorização daqueles que são mais diatópicos.

O projeto sintópico não é exclusivo de autores e pesquisadores sobre conselhos. Alguns órgãos públicos sob os quais se estruturam sistemas de conselhos estabelecem normas mais ou menos rígidas sobre como os colegiados subnacionais devem ser constituídos. Essa uniformidade é, até certo ponto, indispensável para lidar com essa diversidade, organizá-la ou simplesmente compreendê-la. O ponto de equilíbrio é reconhecer a necessidade de alguma previsibilidade (pelo menos conceitual), mas não fazer disso um parâmetro absoluto.

A pretensão deste trabalho é partir de alguns parâmetros conceituais e teóricos, como um fundamento inicial, mas no sentido da sua superação dialética. Esses parâmetros correspondem aos pactos conceituais e ao contexto da produção intelectual brasileira que foram apresentados nesta introdução, assim como ao corpo teórico mais geral que será exposto no capítulo 1. O elemento de contraste nessa relação dialética é dado pelas manifestações práticas de conselhos verificadas ao longo do tempo na formação social brasileira, como discutido no capítulo 2, o que traz um elemento de heterogeneidade e distopia para colocar aqueles conceitos à prova. Isso redundará na análise de conjuntura específica realizada no capítulo 3, como uma forma de representação dessas diferenças em termos quantitativos.

Nem todo marco teórico favorece essa trajetória da sintopia à diatopia. É necessário estar fundamentado em uma linha de pensamento que não apenas reconheça a possibilidade da diferença, do conflito e da transformação, como também os considere como elementos essenciais da realidade investigada e forneça algum acúmulo instrumental para lidar com eles de forma adequada. Por isso, foi feita a opção teórica pela perspectiva marxista, como será mais bem apresentado no capítulo 1.

Pelo mesmo motivo, é necessária a adoção de formas metodológicas suficientemente versáteis e adequadamente precisas. A versatilidade é fundamental para que possa ser aplicada a contextos com características muito diversas, em coerência com o conceito ampliado proposto no início desta introdução. A precisão, por sua vez, é o elemento que proporciona comparabilidade entre os diferentes e permite a obtenção de conclusões válidas. Esse desafio foi enfrentado por meio da pesquisa empírica quantitativa que se apresenta como análise de conjuntura no capítulo 3.

Esse é um tema que não se esgota com esta abordagem, mas constitui uma importante alternativa de mirada, neste específico momento histórico da pesquisa sobre conselhos no Brasil.

1 DEMOCRACIA E CONSELHISMO

Este capítulo examina algumas perspectivas teóricas mais específicas. A primeira é sobre a democracia segundo a visão marxista (e marxiana), com base nos escritos de Karl Marx e Friedrich Engels. A segunda é sobre a noção de conselhismo, adotando como referência principal os trabalhos de Rosa Luxemburgo. Em ambos os casos, correlatos, são apresentadas informações básicas sobre o contexto histórico-político da época, naquilo que interferem na compreensão dos conceitos. Há, por fim, um breve retrato da literatura sobre conselhos no Brasil. O objetivo é evidenciar, ao final, quais os elementos que compõem uma proposta conselhistas, nessa perspectiva específica, e que aceção de democracia dela decorre.

1.1 Conselhos e teorias democráticas

Os conselhos podem ser compreendidos como um conjunto de práticas decisórias desenvolvidas por diversos atores sociais e, ao mesmo tempo, como um tema em discussão sobre as relações políticas dentro de uma sociedade. Tratá-los inicialmente como prática ou como conceito leva a diferentes abordagens e a diferentes resultados, igualmente válidos, mas com propósitos bastante distintos. Partir dos conselhos como práticas significa considerar que há uma dinâmica social, consolidada o suficiente para ser percebida, pela qual os participantes reconhecem a si mesmos como parte de “conselhos” ou outras expressões equivalentes, com comportamentos e ritos que guardam alguma semelhança entre si. Por outro lado, partindo dos conselhos como conceitos, há um esforço de elaboração sistemática em que o elemento que se entende como “conselhos” é modelado e posto à prova perante um conjunto amplo de conhecimentos previamente reconhecido, de uma forma que guarde coerência com os outros elementos que fazem parte desse universo intelectual. Não são abordagens opostas, mas necessárias e complementares (desde que bem estabelecidos os papéis de cada uma), que serão desenvolvidas neste trabalho.

Na abordagem prática, o ponto de partida é a observação e a perspectiva de abertura à surpresa, ou seja, a possibilidade do encontro com o diferente e toda a necessidade de revisão e reaprendizado que dele decorre: é a postura da pesquisa empírica. Do ponto de vista conceitual, o primeiro passo é a análise do conhecimento já

existente para a identificação do ponto de tradução, ou seja, a possibilidade de discussão de novos conceitos para representar as novas inquietações nos termos daquela linguagem cognitiva: é a postura da pesquisa teórica. É correto assumir que a diferença é uma questão de ênfase, dado que, mesmo na abordagem prática, é necessário o manuseio de conceitos prévios, assim como não pode ser dispensada uma relação com a observação prática na abordagem teórica. Mesmo sendo uma diferença de ênfases, é preciso reconhecer que isso muda o trajeto desses dois caminhos, que, por isso, requerem certo cuidado — até para fazer com que se encontrem ao fim do percurso.

Na abordagem conceitual, a pesquisa empírica não é necessariamente o ponto de partida e, assim, a síntese intelectual, gozando de certa autonomia, pode se apresentar de antemão. Quando isso acontece, a discussão conceitual prévia também tende a antecipar a postulação de juízos de valor de maior relevância que, assim antepostos, passam a constituir premissas da argumentação, não consequências. Na abordagem prática, a observação precede a síntese e, por isso, confere maior destaque ao debate dos resultados que lhe sucedem. Quando isso acontece, a oferta a debate dos juízos de valor pós-observacionais não apaga a necessidade de avaliar também os juízos de valor precederam a observação, ainda que silenciados.

A análise dos conselhos paira então entre esses dois riscos. De um lado, ao ser muito extremados na discussão conceitual prévia, podemos acabar cristalizando algumas premissas sobre o tema, antes mesmo de termos dados suficientes para saber se correspondem à prática política de uma determinada sociedade, e em que medida. De outro lado, ao partir de imediato para uma pesquisa empírica sem maiores preocupações conceituais, há a possibilidade de acabar trazendo também juízos prévios que, por terem sido silenciados, foram subtraídos ao debate, mas permanecem influenciando os resultados.

Este trabalho propõe adotar ambas as perspectivas, por isso precisa responder aos dois riscos. Embora sejam igualmente graves, o segundo chama mais a atenção por ser de mais difícil correção. Um desvio numa perspectiva conceitual, que está submetida a um debate constante, pode ser revisto e reavaliado a qualquer momento, ao passo que um desvio numa pesquisa empírica, embora reversível, pode exigir uma quantidade maior de recursos materiais para sua repetição, que nem sempre estão disponíveis. Um caminho possível, conciliando as perspectivas, é partir da análise conceitual para uma pesquisa empírica e, com base nos seus resultados, visitar as premissas anteriormente colocadas.

Nesse trajeto, as teorias democráticas ficam mais visíveis como um primeiro passo. Elas trazem, de acordo com cada paradigma, um conjunto de concepções sobre as relações políticas que se pretende estudar, formando uma base sobre a qual se assenta a primeira análise conceitual. Isso permite, segundo os diferentes recortes, perceber relações e intuir explicações para fatos que, pela pura observação, podem parecer desconexos. Os conselhos, assim, podem ser tomados desde o início como elementos de relações políticas mais complexas, que indicam seu papel na sociedade e sua razão de ser. Em outras palavras, as teorias democráticas têm “ontologias próprias” (SCHULTZ, 2002, p. 74).

Se essas teorias, por um lado, já indicam alguns elementos de entendimento sobre os conselhos, por outro, são gerais o suficiente para não fazer disso um quadro muito fechado. Não há, assim, uma conceituação necessariamente decorrente da adoção de uma perspectiva teórica, mas um espectro de possibilidades relativamente aberto. Isso fornece parâmetros suficientes para iniciar um debate conceitual e adotar algumas orientações, ainda que provisórias, que precedam o trabalho prático. Da análise dos resultados empíricos, é possível rever essas escolhas preliminares, até mesmo para reconhecer sua insuficiência.

Isso só é possível porque as ontologias decorrentes das propostas teóricas são marcadas pela sua natureza ideológica. Como ideologias, fazem parte da dinâmica de relações entre grupos dentro de uma determinada sociedade e são por elas afetadas, com todas as marcas de autoria e comprometimento que seriam de se esperar em qualquer processo político. Ao buscar uma concepção inicial de conselhos que seja fundamentada em uma teoria específica, é preciso considerar que, com ela, são importados alguns juízos sobre o lugar desses conselhos, o papel que devem exercer e sua relação com os grupos sociais. São elementos que fazem parte de qualquer reforço ideológico e podem ser assim discutidos.

A importação ideológica por meio das teorias democráticas não pode acontecer de forma silenciada. A ideologia que se afirma como tal pode ser identificada, reforçada ou resistida, de acordo com a maneira como as relações políticas se estabelecem naquele contexto. A ideologia silenciada, por outro lado, é mais vulnerável ao debate público e por isso mantém seu caráter de implicitude — é tão mais aceita quanto menos for discutida. Daí advém o senso comum, como o reforço “espontâneo, ideológico e inconsciente” (HALL, 1977, p. 325) às ideias disseminadas de forma indistinta sobre

determinado tema. A ideologia reforçada de modo difuso pelo senso comum é mais difícil de ser identificada e, por isso, também mais difícil de ser resistida.

A disseminação do senso comum é ação rotineira, uma forma de construir “um mundo cotidiano similar ou compartilhado” (WALLACE; WOLF, 2006, p. 263). Quanto mais difundida a prática de conselhos, portanto, mais intensa a formação — espontânea, ideológica e inconsciente — de um senso comum sobre conselhos. Se o propósito é difundir essa ideologia, operar dentro dos parâmetros do senso comum pode ser o caminho mais proveitoso, mas não é o caso aqui. Ao pretender problematizar os conselhos como conceito e como prática, é inevitável também colocar em questão as ideologias sobre o tema.

A perspectiva conceitual sozinha não é suficiente para enfrentar esse desafio. A ideologia e o senso comum não são facilmente traduzíveis em afirmações mais explícitas e, por isso, a perspectiva prática aparece como uma maneira complementar de compreensão. A observação de como as relações se concretizam permite captar os momentos sutis em que se revela uma influência ideológica e traz dados que auxiliam a identificá-la. Aliando esses dois aspectos — o conceitual e o prático —, é possível uma compreensão mais ampla dos conselhos, que leve em conta também a sua natureza ideológica. A análise de conjuntura proposta no capítulo 3 apresenta mais algumas considerações sobre essa abordagem.

Para isso, o primeiro passo é a explicitação da teoria democrática que sustenta o trabalho. É um ponto de partida, para o qual se pretende retornar.

1.2 Paradigmas conceituais sobre democracia

1.2.1 Democracia e liberalismo

Em termos bastante sintéticos, “por ‘liberalismo’ entende-se uma determinada concepção de Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal se contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social” (BOBBIO, 2006, p. 7). Há, portanto, uma definição por duplo contraste. Por um lado, a concepção liberal constitui uma alternativa histórica à concentração de poder político e econômico representada pelo absolutismo, forma de organização estatal marcada pela confusão patrimonial da coisa pública com a figura do monarca, bem como pela

sobreposição quase completa entre o campo estatal e o econômico. Por outro lado, igualmente o liberalismo é antipódico ao Estado social, também marcado pela forte intervenção no campo econômico e pela função de alocação de bens e serviços para indivíduos, com maior ou menor grau de universalidade. Há, aqui, um ponto comum que se extrai desse contraste angular: o liberalismo defende a limitação da intervenção estatal na economia e a negação de sua função de promotor de acúmulo patrimonial, seja do governante, seja dos indivíduos.

Daí é possível perceber o núcleo conceitual do liberalismo: “o liberalismo clássico é construído sobre uma concepção negativa de liberdade” (GAUS, 2000, p. 91). É uma liberdade de natureza individual, uma proteção do ser humano contra a interferência externa que limita sua ação. Segundo Berlin (1969), o sentido fundamental é a liberdade do aprisionamento ou escravidão pelos outros e o sentido político é a ausência de dominação.

Mais ainda, o conceito de liberdade se relaciona com as escolhas e possibilidades dos indivíduos. Ou seja, o indivíduo deve ser livre para que tenha a oportunidade de decidir pela melhor entre as alternativas, ainda que opte por não fazê-lo: “não simplesmente a ausência de frustrações (o que pode ser obtido matando os desejos), mas a ausência de obstáculos a possíveis escolhas e atividades — ausência de obstruções nos caminhos pelos quais um homem decide caminhar” (BERLIN, 1969, p. 38). O ente tomado, geralmente, como ameaça a essa liberdade de escolha é o Estado: “liberalismo político tende a pressupor uma definição negativa de liberdade: os liberais geralmente afirmam que se alguém quer favorecer a liberdade individual, deve estabelecer fortes limitações sobre as atividades do Estado” (CARTER, 2003).

Trata-se, por fim, de uma afirmação de liberdade que tem conteúdo, titular e destinatário específicos: liberdade econômica e política dos indivíduos contra o Estado. Esses dois aspectos, segundo Norberto Bobbio (2006, p. 17-18), são representados respectivamente pelo Estado mínimo e pelo Estado de direito:

Enquanto o Estado de direito se contrapõe ao Estado absoluto entendido como *legibus solutus*, o Estado mínimo se contrapõe ao Estado máximo: deve-se, então, dizer que o Estado liberal se afirma na luta contra o Estado absoluto em defesa do Estado de direito e contra o Estado máximo em defesa do Estado mínimo, ainda que nem sempre os dois movimentos de emancipação coincidam histórica e praticamente.

No âmbito econômico, importa dizer que o liberalismo se contrapunha à tradição de práticas confiscatórias, dirigentes e avassaladoras que a monarquia absolutista

impunha aos indivíduos. Era, por assim dizer, um grito de liberdade ecoado principalmente pela burguesia, traduzido em termos concretos como liberdade de associação, liberdade de exercício profissional, livre-iniciativa e livre mercado. Para tanto, como principal violador dessas liberdades, deveria o Estado deixar de praticar todo o conjunto de atos de intervenção que emanavam do poder concentrado. Deveria ser reduzido, portanto.

No entanto, não era o Estado intervencionista a única ameaça à liberdade econômica pretendida. Havia a possibilidade de desequilíbrio econômico decorrente da sempre presente hipótese de monopólio, cartel e outras práticas consideradas desleais, evidenciando falhas de mercado. Para isso, uma estrutura de correção de falhas e solução de conflitos entre pares era necessária, o que só poderia ser provido por uma instituição dotada de algum nível de autoridade. Também havia a iminência de riscos externos, tanto do poder político e bélico de outras nações fortes quanto da competição desigual com concorrentes estrangeiros eventualmente mais bem estabelecidos. Assim, a proteção militar e alfandegária contra os riscos internacionais, do mesmo modo, somente poderia ser garantida institucionalmente. Haveria, ainda, a ameaça ideológica de doutrinas não liberais, das quais o marxismo viria a ser o maior exemplo, que igualmente demandavam respostas firmes e integradas. Por todas essas razões, o Estado foi considerado como uma instituição necessária, para atuar na defesa da economia contra ameaças internas e externas. Necessária, mas mínima.

Para garantir que o Estado necessário permanecesse mínimo, seria preciso estabelecer limitações ao poder. No âmbito político, o Estado mínimo vem acompanhado do Estado de direito, cuja definição é discutida por Norberto Bobbio (2006) em três categorias. A primeira é o Estado de direito “em sentido forte”, caracterizado pela subordinação dos poderes públicos às leis gerais do país (limite formal) e pela subordinação das leis ao reconhecimento de alguns direitos fundamentais constitucionais (limite material). O Estado de direito “em sentido fraco” seria aquele apenas subordinado às leis, não despótico, e o Estado de direito “em sentido fraquíssimo”, cujo exemplo é o Estado kelseniano, corresponderia àquele que se resolve no seu ordenamento jurídico.

Considerado o primeiro sentido, resta evidente o desafio de desenvolver uma forma de organização política que dê conta das funções estatais sem cair na tentação da concentração de poderes. É assim que o Estado liberal moderno vem a ser organizado segundo vários níveis de autolimitação. Uma primeira clivagem, de natureza funcional,

corresponde à clássica doutrina da separação de poderes. Pelo estabelecimento de freios e contrapesos, cada poder (ou função) estatal teria a incumbência de conter os excessos dos demais, contribuindo para um equilíbrio autorregulado. Outra fragmentação, de natureza territorial, corresponde à descentralização administrativa, cuja forma mais exemplar foi o federalismo desenvolvido nos Estados Unidos, que garante a autonomia dos governos locais em determinadas atribuições, concentrando apenas algumas outras no governo central e mantendo, assim, uma covigilância.

Além dessas duas limitações, há uma terceira, que importa mais neste trabalho. Trata-se da repartição do poder político soberano entre os cidadãos, que deu origem às formas de democracia liberal. Seria um terceiro nível de vigilância, desta vez exercido pelos indivíduos sobre o Estado como um todo, a fim de evitar seu desvirtuamento e eventuais abusos dos governantes. Essa vigilância exercida pelos indivíduos marca os contornos da noção liberal de cidadania. O cidadão liberal fiscaliza a atuação dos seus representantes e, com isso, acaba por se envolver também no acompanhamento dos comportamentos dos concidadãos, o que caracteriza a concepção do autogoverno: “o ‘autogoverno’ [...] não é o governo de cada um por si mesmo, mas de cada um por todos os demais” (MILL, 1859).

Em suma, a noção de liberdade, em favor dos indivíduos e direcionada contra o Estado, é concretizada pelas estratégias de limitação de poder. Esse seria o espaço da democracia dentro do liberalismo.

No contexto da economia e do comércio internacionais, as ideias de liberdade e limitação do Estado ganham uma nova forma, numa macroperspectiva, em que se consideram não somente os interesses de indivíduos autogovernados, mas também os de nações e grupos transnacionais em permanente disputa. Seria esse o viés do neoliberalismo do século XX, marcado pela limitação da atuação protecionista do Estado e pela promoção da livre circulação econômica internacional: a essência da posição neoliberal em relação ao comércio internacional é a proposição de que o crescimento econômico será mais rápido quando o movimento de bens, serviços e capital não for impedido por regulações governamentais (MacEWAN, 2001).

A defesa de um Estado menos interventivo, contudo, é apenas aparente. Por um lado, a existência de um aparato estatal suficientemente fortalecido é, em geral, uma vantagem estratégica da qual se pode tirar proveito na ampla arena do comércio internacional. Assim, a retórica neoliberal convive com práticas que seguem no sentido oposto, como o protecionismo comercial, a guerra cambial e os subsídios fiscais. Além

das medidas contra a concorrência estrangeira, outra forma de atuação dos Estados é a defesa das empresas nacionais perante organismos multilaterais e instâncias transnacionais de solução de conflitos comerciais. Em todos esses contextos, contar com uma máquina pública forte contra os concorrentes estrangeiros passa a ser uma vantagem competitiva que nenhum grupo econômico poderia subestimar.

Por outro lado, também no âmbito interno é mantida a necessidade de fortalecer o aparato estatal. Em um cenário de desigualdade social e prevalência de interesses de uma minoria, mais do que nunca é preciso manter o Estado como promotor de segurança interna. Enquanto a retórica dos neoliberais prega o Estado mínimo, há uma dependência cada vez maior do aparato repressivo estatal, uma vez que a repartição desigual dos ganhos geralmente sofre intensa oposição popular, contida por ação policial ou militar (MacEWAN, 2001).

A retórica neoliberal justifica os sacrifícios impostos à maioria e aos mais necessitados com o argumento de que não há alternativa melhor. É exatamente de alternativas às visões liberais que trata a próxima subseção.

1.2.2 Democracia e marxismo

O trabalho fundante de Karl Marx e Friedrich Engels sobre a doutrina comunista oferece um contraponto crítico às perspectivas liberais sobre democracia. De uma visão centrada no indivíduo e em suas liberdades, o foco se volta à ação coletiva sob uma perspectiva de classes, concepção construída ao longo de suas obras e com importantes variações.

Uma primeira tentativa de conceituação da democracia foi empreendida por Karl Marx na *Crítica à filosofia do Direito de Hegel*, em que o autor compara democracia e monarquia. Afirma que a democracia é a constituição em gênero, ao passo que a monarquia é uma subespécie pobre. Democracia é conteúdo e forma; monarquia deveria ser apenas forma, mas adultera o conteúdo. Marx prossegue sua diferenciação dizendo que, na democracia, a constituição aparece como uma determinação (autodeterminação) do povo; declara também que, na monarquia, temos o povo da constituição, e na democracia temos a constituição do povo, o “mistério resolvido” de todas as constituições (MARX, 1970a). A relação entre democracia e constituição é explicada quando Marx (1970a) sustenta que, na democracia, a constituição é produto do povo

real e, ainda assim, apenas um momento da sua existência — a constituição política não forma o Estado por si.

Essa talvez seja a principal divergência entre a posição de Hegel e a de Marx, cuja crítica vai no sentido de que Hegel parte do Estado e torna o homem o Estado subjetivado, mas a democracia parte do homem e faz do Estado o homem objetivado (MARX, 1970a). A posição de Marx é marcadamente humanista ao estabelecer o ser humano como centro e critério de conceituação da democracia. Há, portanto, um afastamento de concepções mais formais, em favor de um conteúdo existencial que não se limita ao preceito legal, quando afirma que a diferença fundamental da democracia em relação às outras formas políticas é de que aquela é existência *humana*, ao passo que nestas o homem tem apenas *existência legal*. Por isso Marx (1970a) entende que, enquanto as demais formas de Estado são particulares e determinadas, a democracia é a unidade verdadeira do universal e do particular.

Em relação ao Estado, Marx (1970a) entende que, na democracia e em contraste com outras formas, a organização estatal como uma entidade destacada acaba por se confundir com as formas de existência do povo, por compartilharem em boa medida seus conteúdos, mas como algo contido naquelas. Assim se justifica sua afirmação de que, na verdadeira democracia, o Estado político desaparece. Em outras palavras, considerando a separação hegeliana (também seguida por Marx) entre a esfera política e a esfera particular, nas formas não democráticas de Estado nem sempre os conteúdos políticos (como a constituição) conseguem permear o conteúdo da vida privada. Na democracia, por outro lado, não só existe esse contato, como toda a esfera política (incluindo o Estado, as leis e a constituição como elementos políticos) é um conteúdo determinado (e autodeterminado) pelo povo. O Estado moderno seria uma acomodação entre o Estado político e o Estado não político.

Ainda segundo Marx (1970a), a distinção entre monarquia e república só faz sentido segundo uma concepção abstrata de Estado (como a hegeliana), em que a esfera política é separada da sociedade. Nessa perspectiva, tanto uma república quanto uma monarquia podem vir a ser democráticas, dado que as diferenças entre ambas são definições constitucionais meramente políticas e o conteúdo do Estado repousaria fora dessas constituições, no que concorda com Hegel ao admitir que o Estado político é a constituição e o Estado material não é político. Essa abstração, contudo, requer um conjunto de condições que não se verificavam na antiguidade e na Idade Média; a abstração do Estado político seria um produto moderno. Em um ponto em comum com

as ideias liberais, Marx (1970a) entende que, onde o comércio e a propriedade da terra não são livres nem autônomos, não existe ainda a constituição política.

O marxólogo (reputado inclusive como criador desse termo) Maximilien Rubel entende que, ao se afastar da visão hegeliana, Marx termina por associar os conceitos de democracia e anarquismo. Entende que – sem ter usado a palavra – o anarquismo é o sentido por trás da oposição feita por Marx à concepção hegeliana de Estado, por meio do termo “democracia” (RUBEL, 1957, p. 65).

Essa questão pode ser mais bem elucidada após a leitura de outro texto de Marx, *Propriedade privada e comunismo*, parte da obra conhecida como *Manuscritos econômicos e filosóficos*. Marx tenta definir o “comunismo” e propõe três sentidos possíveis. O primeiro conceito (*comunismo grosseiro*) seria meramente uma situação de universalização da propriedade privada, em que a comunidade surge como capitalista universal. A democracia, nessa distinção, emerge como uma das subespécies do segundo conceito (*comunismo ainda de particularidade política*), ao lado do despotismo. Também está contido no segundo conceito o *comunismo com a eliminação do Estado*, mas ainda afetado pela propriedade privada (o que pode ser associado ao anarquismo). O terceiro conceito (*comunismo como humanismo e naturalismo*) seria a transcendência da propriedade privada (MARX, 2002, p.135-138).

Para melhor apreender essa classificação, é necessário analisar mais profundamente a diferenciação que Marx faz entre “social” e “político”. Uma das bases do pensamento do jovem Marx é a filosofia política hegeliana, que é ressignificada por meio de um processo de apropriação e ruptura. São apropriados os fundamentos do materialismo e da dialética, que constituem uma visão particular da história e das relações entre os indivíduos, numa contraproposta ao idealismo germânico da época. Há, por outro lado, uma ruptura quando Marx defende que as relações sociais — especialmente o trabalho — são mais determinantes para o conceito de Estado do que o contrário. Assim, elementos como os modos de produção são protagonistas do discurso de Marx, relegando noções como soberania e representatividade, tão marcantes para Hegel, a um papel secundário.

A tensão entre esses dois pensadores é discutida por Shlomo Avineri, um dos maiores biógrafos e estudiosos de Marx. Para Avineri (2003), um dos propósitos de Hegel foi construir o Estado como uma entidade abstrata das forças sociais e históricas que o criaram e condicionaram na realidade empírica, para o que foi necessário caracterizar a sociedade civil como o conflito de forças sociais, superado pela

universalidade do Estado. Nesse sentido, se houvesse a possibilidade de provar como falaciosa essa separação entre Estado e sociedade, demonstrando que as estruturas objetivas do Estado não passam de interesses particulares disfarçados sob o manto de gerais e universais, todo o imponente edifício da filosofia hegeliana poderia desmoronar. Para Avineri, é exatamente esse o propósito que Marx assume.

Assim, a expressão anterior “ainda de particularidade política” parece fazer referência a essa concepção hegeliana de Estado, como uma entidade artificialmente destacada das relações sociais. A democracia, portanto, não afetaria as forças sociais que condicionam a exploração do ser humano, dado que “entendeu o seu conceito, mas não a sua essência” (MARX, 2002, p. 137). Desse plano meramente político se diferenciaria outro, mais pleno, descrito como social (e sinônimo de humano), em que se encontraria o verdadeiro comunismo.

Em resumo, nos primeiros escritos de Marx, é possível perceber a influência da filosofia política hegeliana, especialmente a dualidade entre esfera política e vida privada. Em relação à democracia, Marx sugere que seu conceito ultrapassa os limites da esfera política e, portanto, que ela é composta por elementos tanto políticos quanto sociais. Ao trazer para o debate sobre democracia elementos materiais das esferas privadas, Marx abre espaço para discutir, em textos futuros, o capitalismo e as formas de produção como determinantes — e não determinações — das expressões políticas.

À primeira vista, essa parece ser a diferença entre a proposta comunista afirmada por Marx e as demandas por democracia defendidas pelo cartismo. No início do século XIX, o fortalecimento do capitalismo industrial trouxe em seu âmago as sementes da organização operária. Protestos e tentativas de greve geral foram organizados na Inglaterra por movimentos radicais de trabalhadores, dos quais é mais conhecido o cartismo. O movimento fundava suas bases e seu nome na *People's Charter*, uma proposta de reforma eleitoral das leis inglesas elaborada por parlamentares e membros da London Working Men's Association (LWMA). A *People's Charter* defendia medidas democráticas, que acabaram por ser rechaçadas. Pode ser considerado a primeira tentativa de criação de um partido de massa de trabalhadores, já permeado pelo espírito do internacionalismo — talvez não proletário, mas democrático — ao proclamar a solidariedade de todos os trabalhadores e oprimidos (STEKLOFF, 1928). O fundamento do internacionalismo da LWMA estava no reconhecimento de que os governantes, apesar de algumas dissensões de tempos em tempos, estavam unidos no propósito de manter os trabalhadores ignorantes e submissos, o que exigia, em oposição,

uma união internacional dos trabalhadores (WEISSER, 1975). Essas leituras iniciais do cartismo reforçam a percepção de que o seu adversário mais direto não era o industrial capitalista, mas o Estado autoritário que a eles se aliava, ao qual eram direcionadas as propostas e os protestos de cunho mais democrático que proletário.

A situação dos trabalhadores ingleses foi analisada por Engels na sua obra *A condição da classe trabalhadora na Inglaterra*, escrita em 1844 e publicada no ano seguinte. Seus escritos fornecem um preciso retrato da organização operária naquela nação, seus propósitos e suas estratégias de luta. Em relação à *People's Charter*, sua opinião coincide com o que Marx poderia enquadrar como sentido apenas político. Engels argumenta que os trabalhadores não respeitam a lei, mas se submetem ao seu poder quando não podem mudar, o que torna razoável o entendimento de que a proposição de alterações legais é uma forma de inserir linhas proletárias no tecido burguês. Admite que a *Charter* tem forma puramente política e que o “*Cartismo* é a forma condensada da oposição à burguesia” (ENGELS, 1977, p. 304). Em relação ao Cartismo como movimento, Engels presta um reconhecimento mais explícito, ao lembrar que a baixa classe média inglesa começava a se agitar e a ver com bons olhos os protestos proletários, o que o leva a admitir que a democracia cartista “não se limita ao plano político” (ENGELS, 1977, p. 306).

Os dois autores têm uma visão sutilmente diferente. Enquanto o jovem Marx tendeu a classificar democracia como meramente política e inapta a provocar mudanças nas formas de produção, a postura de Engels, com fundamento nos eventos que vivenciou na Inglaterra, é mais entusiasta. Otimista sobre as possibilidades de organização do proletariado, vislumbra, ao menos conceitualmente, a existência de uma democracia não burguesa, ao considerar a diferença entre todas as formas de democracia defendidas pela burguesia e a democracia do cartismo, considerando que “a natureza do cartismo é essencialmente social, e ele é um movimento de classe” (ENGELS, 1977, p. 314).

No espírito de internacionalismo, as sociedades secretas de (ou a favor de) trabalhadores se espalharam pela Europa nas décadas de 1830 e 1840, principalmente em nações como a França e a Prússia, corredores geográficos do intenso fluxo migratório de exilados e perseguidos de toda natureza, que fugiam das guerras recentes ou dos processos de acomodação política que lhes seguiram. Em diversos casos, como a Liga dos Exilados (1834-1836) e a Federação dos Justos (1836-1839), em Paris, os refugiados que ali se encontravam e os movimentos prévios cujos fracassos os haviam

colocado naquela condição ainda exibiam características burguesas e democráticas, mais do que proletárias (STEKLOFF, 1928). No contexto dessas sociedades de refugiados, no mesmo ano em que Engels publicou *A condição...*, Marx editou suas *Teses sobre Feuerbach*, nas quais está reunida uma série de aforismos — quase um *slogan*, para Étienne Balibar (1995). A mais conhecida é a Décima Primeira, que afirma que “os filósofos se limitaram a *interpretar* o mundo diferentemente, cabe *transformá-lo*”. Para Balibar (1995), nada do que Marx escreveu depois foi além do horizonte dos problemas postos por essa formulação.

Para Balibar (1995, p. 30), Marx rejeita tanto o ponto de vista individualista quanto o organicista, para inaugurar uma visão que o filósofo francês denomina de *transindividual*. Essa ontologia das relações transindividuais não pode ser vista senão como um processo que leva da filosofia à prática, o que Balibar relaciona mais diretamente com a Sexta tese sobre Feuerbach e, ainda, com a Terceira, a Oitava e a Décima Primeira, todas compondo a mesma ideia:

3 - A doutrina materialista sobre a mudança das contingências e da educação se esquece de que tais contingências são mudadas pelos homens e que o próprio educador deve ser educado. Deve por isso separar a sociedade em duas partes - uma das quais é colocada acima da outra.

A coincidência da alteração das contingências com a atividade humana e a mudança de si próprio só pode ser captada e entendida racionalmente como *praxis revolucionária*..

[...]

6 - Feuerbach resolve o mundo religioso na essência *humana*. Mas a essência humana não é abstrato residindo no indivíduo único. Em sua efetividade é o conjunto das relações sociais. [...]

[...]

8 - Toda vida social é essencialmente *prática*. Todos os mistérios, que induzem às doutrinas do misticismo, encontram sua posição racional na *praxis* humana e no compreender dessa *praxis*.

[...]

11 - Os filósofos se limitaram a *interpretar* o mundo diferentemente, cabe *transformá-lo* (MARX, 1974, p. 57-59).

Há uma exortação à ação prática, assim como uma afirmação da prevalência da transformação sobre a teoria. Nessas teses, fica nítido o contraste entre a concepção marxista de coletividade e aquela da doutrina liberal, como vista anteriormente. Para o liberalismo, a democracia é resultado de uma ação coletiva, mas um coletivo que tem sua origem e sua medida no indivíduo. As decisões coletivas e as regras que são coletivamente impostas somente são admitidas na medida em que estão voltadas a

assegurar o exercício da condição de indivíduo — o que foi conceituado anteriormente como liberdade. É, portanto, uma coletividade instrumental ao indivíduo.

Na proposta de Marx exposta nas *Teses...*, a consideração do indivíduo não é o mais importante, porque o ponto de partida é, de antemão, a coletividade. Ao negar o lugar do indivíduo (“a essência humana não é abstrato residindo no indivíduo único [...], é o conjunto das relações sociais” — 6ª Tese) como medida de humanidade, Marx fecha acordo que a realidade humana é a coletividade, mas não simplesmente uma coletividade garantidora, como no liberalismo, e sim uma coletividade necessariamente transformadora (3ª, 8ª e 11ª Teses). O indivíduo (como o educador na 3ª Tese, o teórico na 8ª Tese e o filósofo na 11ª Tese) é admitido nessa linha de argumentação de acordo com o potencial de contribuição à mudança que ele for capaz de trazer. Aqui, assim, há uma individualidade instrumental ao coletivo.

Em uma viagem à Inglaterra, Marx e Engels reforçam os contatos com o movimento operário, especialmente o cartismo, e com as ideias que o fundamentam. Em um texto desse período, escrito como um relato do Festival das Nações em Londres, Engels (1845) discorre sobre o sentido de democracia, defendendo a fraternização das nações sob a bandeira da democracia moderna, iniciada na Revolução Francesa e desenvolvida no comunismo francês e no cartismo inglês. A crítica ao pensamento teórico germânico, provavelmente endereçada aos hegelianos, permeia todo o texto. Engels (1845) afirma que a fraternização das nações, proposta pelos práticos, não deve ser compreendida simplesmente em um sentido político, pois “essas palavras têm um sentido social no qual o sentido político está dissolvido”. Ao sustentar que a “democracia hoje é o comunismo”, ele explica que, após a Revolução Francesa, um movimento social do princípio ao fim, é absurdo defender uma democracia puramente política, sem levar em conta o “princípio proletário”, o “princípio das massas”. Segundo Engels (1845), a “equidade social de direitos está implícita na democracia”.

Engels (1845), dessa forma, associa democracia e comunismo na prática dos movimentos de massas e conclui que, ao contrário da burguesia marcada pelo autointeresse, os trabalhadores são os únicos agentes sociais capazes de promover uma autêntica fraternização das nações. É reconhecido, portanto, que comunismo e democracia deveriam compartilhar bandeiras e lutas.

Pelo que foi exposto, é possível perceber que os escritos do jovem Marx ressaltam um chamado para a prática, uma ação coletiva (ou transindividual), que não é chamada de política, mas social. O termo “política” é repudiado como algo insuficiente

e limitado, características que, por associação, são estendidas ao termo “democracia”. Diferente de Engels, o Marx das *Teses...* e dos *Manuscritos...* não consegue vislumbrar uma noção de democracia ideal dissociada da vivência da democracia de sua época, permeada pelos interesses da burguesia e do capitalismo industrial. Ambos defendem o comunismo, mas enquanto para Engels é possível uma democracia de viés operário (que ele identifica com o comunismo), para Marx a superação da democracia burguesa é a superação da democracia em si. Avançar a leitura nos seus escritos posteriores pode ajudar a compreender essa conceituação.³

A pauta (e a identidade) comunista ganha sua obra de referência em 1848. Reunidos na Liga Comunista, Marx e Engels defendem a necessidade de tornar os debates conhecidos do público e publicam, nesse ano, o *Manifesto do Partido Comunista*, com as estratégias de ação em favor do comunismo. Descrevendo a tomada do poder pela classe trabalhadora, o documento aponta como fases iniciais desse movimento a formação do proletariado como classe, a derrocada da supremacia burguesa e a conquista do poder político pelo proletariado, cujo primeiro passo seria elevar-se à posição de classe dominante para “a conquista da democracia” (MARX; ENGELS, 1998, p. 51-58).

O passo seguinte, segundo o *Manifesto*, seria a centralização dos instrumentos de produção no Estado e as incursões “despóticas” sobre os direitos de propriedade. Concentrando toda a produção, o Estado (proletariado organizado como classe dominante) perde seu caráter político, uma vez que “poder político é o poder organizado de uma classe para opressão de outra” (MARX, ENGELS; 1998, p. 58-59). Quando não mais existirem as condições de produção capitalistas, quando não mais houver lutas de classe, ou sequer classes, deverá haver uma associação na qual o livre desenvolvimento de cada um seja condição para o livre desenvolvimento de todos (MARX, ENGELS; 1998, p. 59).

A democracia, nesse contexto, é vista como uma etapa inicial do processo revolucionário do proletariado. Uma vez conquistado o poder político pela classe trabalhadora, o projeto democrático se mostra não apenas um modelo insuficiente, considerando o horizonte mais amplo de realização do comunismo, como também um

³ Vale o alerta de Allan R. Buss (1979, p.87), que, revisando a literatura, conclui que um maior número de autores enxerga mais continuidades que descontinuidades entre as ideias do “jovem” e do “maduro” Marx.

obstáculo indesejável contra as investidas sobre a propriedade, o qual deveria ser afastado.

Em 1848, o acirramento das tensões políticas gera uma série de levantes em diversos países da Europa. Na França, as revoltas fazem com que a monarquia seja sucedida por um governo republicano. Na Bélgica, os protestos são reprimidos, mas o suposto envolvimento de Marx com os revoltosos leva à sua expulsão do país. Com a família, muda-se para Paris, Colônia e, por fim, estabelece-se em Londres, onde vai residir até o fim de sua vida. Lá funda uma nova sede da Liga Comunista, permanecendo como uma das figuras mais influentes no seu Comitê Central.

Um dos discursos do Comitê Central, em março de 1850, é bastante significativo acerca da relação entre os movimentos proletários e os movimentos democráticos. Nele, os membros do comitê lamentam a perda de poder do movimento dos trabalhadores e os resultados contrarrevolucionários que sucederam os levantes de 1848 (COMMUNIST LEAGUE, 1850). Analisando, principalmente, a fragmentação da organização dos trabalhadores germânicos, os membros do Comitê expressam sua profunda preocupação e contrariedade com as propostas de aproximação dos movimentos democráticos “pequeno-burgueses”, constatando que o partido operário permanece organizado, quando muito, em âmbito local e que, no âmbito mais geral, está sob a liderança de democratas “pequeno-burgueses” (COMMUNIST LEAGUE, 1850).

O comitê alerta que, no caso germânico, a burguesia liberal exerceu em 1848 um papel de traição: aliou-se aos trabalhadores, enquanto era oprimida pelas forças feudais, mas desfez-se deles para unir-se aos antigos opressores assim que conquistou o poder político. Esse mesmo papel, profetiza o comitê, será exercido pelos movimentos democráticos pequeno-burgueses, que naquele momento se colocavam como oposição, oprimidos pela burguesia liberal, e aliados dos trabalhadores. O partido democrata (considerado mais perigoso para os trabalhadores do que os liberais) é caracterizado como composto por três segmentos: (1) os elementos mais progressistas da grande burguesia, que buscavam a superação completa e imediata do feudalismo e absolutismo; (2) a pequena burguesia constitucional-democrática, que buscava a formação de um Estado federal democrático; e (3) a pequena burguesia republicana, que visava a uma república federal germânica nos moldes da Suíça e à abolição da pressão exercida pelo grande capital sobre o pequeno capital. Estes últimos se autodenominavam “vermelhos” ou “social-democratas” e eram os líderes tanto dos congressos e comitês democráticos como das associações democráticas, além de editores dos jornais democráticos

(COMMUNIST LEAGUE, 1850). O discurso segue recomendando aos trabalhadores estratégias de ação para lidar com o crescente poder dos movimentos democráticos burgueses e conclui com a exortação à revolução permanente.

Aqui se percebe que a democracia é utilizada num sentido mais específico, identificada com os movimentos representados pela pequena burguesia. Nesse caso, para os membros do comitê — Marx e Engels entre os mais influentes —, os movimentos democráticos são, nesse momento, os maiores adversários do projeto comunista. De um ponto de vista conceitual, são adversários porque defendem uma democracia em sentido mais restrito, em que as relações de opressão não são transformadas (democracia em sentido político), mas apenas se alteram as posições relativas de dominação de um segmento da burguesia sobre outro. De um ponto de vista prático, os movimentos democráticos em geral — e os social-democratas em particular — são adversários porque ocupam as posições de poder, mesmo as de oposição ao regime vigente, e estendem sua influência para dentro das organizações de trabalhadores, favorecendo nelas a prevalência das pautas social-democráticas e agindo como elementos de desmobilização em relação às demais. Essa postura acaba sendo associada ao termo “democracia”.

Em 1864, foi fundada a Associação Internacional de Trabalhadores e Marx foi conduzido ao seu Conselho Geral. A Primeira Internacional, como veio a ser conhecida, representou o esforço de consolidação de um projeto transnacional de união dos trabalhadores e de depuração das ideias comunistas em torno das quais eles deveriam ser reunidos. A associação foi sediada em Londres até que, após a dura repressão à Comuna de Paris, em 1871, mudou para Nova York e entrou em rápido declínio. Em um texto de 1875, *Crítica ao programa de Gotha*, Marx analisa as perspectivas para o movimento proletário e critica a tendência de alguns de seus membros germânicos de formar alianças com os (burgueses) social-democratas. Para Marx, entre a sociedade capitalista e a sociedade comunista deve haver um período de transformação revolucionária em que o Estado se torna a *revolucionária ditadura do proletariado*, concepção ignorada pela proposta de Gotha, que se limita a repetir “a velha litania democrática” de sufrágio universal, legislação direta, direitos populares, milícia do povo etc. (MARX, 1970b).

Para Marx, o programa não traz novidades em relação ao que já existe em países como Estados Unidos e Suíça e, além disso, somente teria viabilidade no contexto de uma república democrática. O Estado germânico, para ele, não passa de um regime

policial despótico com alguma aparência de democracia, o que chamou de “democratismo”. Afirma com veemência que mesmo a democracia vulgar, aquela das repúblicas democráticas dos Estados burgueses na qual é travada a luta de classes, eleva-se montanhas acima desse tipo de “democratismo, que se mantém dentro dos limites do que é permitido pela polícia e não permitido pela lógica” (MARX, 1970b).

Em suma, Marx não considera democrático o contexto germânico daquele período, nem tampouco concorda que o estabelecimento de metas democráticas deva ser o objetivo final do proletariado, mas apenas uma etapa transitória da afirmação do comunismo. Por essa razão, a associação entre comunistas e defensores da democracia não lhe parece favorável aos primeiros.

Marx falece em 14 de março de 1883 e deixa vários escritos, reunidos e publicados postumamente por Engels, que também se encarrega de difundir muitas das ideias nascidas das discussões de ambos. Em uma correspondência de 1884 a August Bebel, um dos mais empenhados em aproximar os comunistas e os movimentos social-democráticos, Engels (1884) reafirma a descrença na democracia como projeto, prevendo a possibilidade de que, no momento da revolução, essa bandeira assumira importância como o mais radical movimento burguês e a última âncora da burguesia e mesmo do feudalismo, quando “tudo que costumava ser reacionário se comporte como democrático”.

A carta prossegue argumentando que a reunião das forças reacionárias sob a bandeira da democracia tende a levar ao poder o partido mais domesticado, impulsionado pela burguesia, pelas forças feudais remanescentes e mesmo pela população rural. Como não há expectativa de que o proletariado alcance maioria eleitoral, Engels (1884) pondera a possibilidade de a revolução ser iniciada por intervenção militar — externa ou interna — e conclui que, em qualquer dos casos, o maior adversário será a maciça reação coletiva que se reunirá em torno da democracia pura.

Houve, portanto, uma disputa entre os partidários do comunismo acerca do sentido e do real valor da democracia. De aliada a adversária, a democracia como projeto foi vista de diferentes formas ao longo do processo de formação das tendências marxistas dentro dos movimentos de trabalhadores. O que se pode interpretar dessas primeiras manifestações também é um tema em disputa.

Para Ivo Tonet (2009), são equivocadas as posturas que classificam Marx como antidemocrático, ou que se resumem a enfrentar a questão segundo a dicotomia

democracia *versus* ditadura. O tema precisa ser apropriado segundo a concepção própria da construção marxista, que estabelece o trabalho como matriz ontológica da sociedade. Assim, a democracia seria uma das formas de manifestação de um tipo específico de produção, marcado pela contradição entre capital e trabalho:

O exame de todas as formas democráticas de Estado indica que a democracia é sempre uma forma política e como forma política deve sua existência a uma determinada forma de trabalho, sempre marcada pela exploração do homem pelo homem. Por isso mesmo, sua existência pode ser desconectada do capital, argumento esgrimido pelos defensores da democracia como valor universal para sustentar sua existência para além da sociabilidade capitalista, mas de modo nenhum da propriedade privada. No entanto, o que não pode ser desconectado do capital é a democracia na sua forma moderna, não obstante todas as contradições que existam entre essas duas categorias. Certamente há contradições entre o capital e a democracia. Mas, estas são apenas a demonstração da autonomia relativa que ela tem face àquele, sem negar, de modo nenhum, sua dependência ontológica dele (TONET, 2009, p. 14).

Nesse contexto, segundo Tonet, o Estado não seria um instrumento apto a ser apropriado por qualquer classe, mas uma relação social comprometida com a manutenção da exploração do trabalho. As objetivações democrático-cidadãs podem conferir mais ou menos liberdades aos envolvidos na relação capital-trabalho, variando os níveis de desigualdade material e igualdade formal, mas não são suficientes para sua superação:

Disso tudo se conclui que, para Marx, democracia — aí incluindo a cidadania — é forma política. Ela é a expressão formal (igualitária) do conteúdo real (desigualitário) gerado pela relação capital-trabalho. Por isso mesmo, a democracia é, ao mesmo tempo, expressão da desigualdade social e condição da sua reprodução (TONET, 2009, p. 16).

Tonet (2009, p. 18-19) interpreta a “ditadura do proletariado” muito mais como uma forma de relação entre as classes sociais do que como uma forma de Estado. Seria um momento transitório entre o capitalismo e o comunismo, em que o proletariado conquista o poder político para aniquilar a resistência de alguma classe à extinção das formas de exploração e, assim, inaugurar uma nova forma de sociabilidade, marcada pelo trabalho associado. A democracia, portanto, é uma forma política de promoção de liberdades, mas sempre numa perspectiva limitada pela propriedade privada, restrição que somente seria superada com a adoção da proposta comunista: “Podemos, pois, concluir, dizendo que Marx não é contra a democracia. Ele, apenas, é a favor da emancipação humana, da plena liberdade dos homens, coisas que a democracia não pode proporcionar” (TONET, 2009, p. 21).

Uma outra interpretação sobre a democracia em Marx é apresentada por Thamy Pogrebinski (2007). Partindo da afirmação feita por ele da democracia como “enigma resolvido”, Pogrebinski (2007, p. 55) constata que a separação entre Estado e sociedade é o ponto de partida para compreender a noção de “verdadeira democracia”:

Quando a democracia atinge a sua verdade, ela supera a si mesma, encontrando sua real expressão no processo de desvanecimento do Estado e da sociedade civil — única solução possível para dois extremos reais que, como tais, não admitem mediação. Com a superação (Aufhebung) destes, o político encontra-se definitivamente com o social, e nenhuma relação de subordinação ou dependência passa a ser possível entre uma e outra esfera. [...] As “falsas democracias”, ou as democracias que não são verdadeiras, necessariamente coincidem com uma forma de Estado, seja ela aristocrática, monárquica ou republicana. A verdadeira democracia, por sua vez, não se identifica com nenhuma dessas formas e, ao contrário, se insurge em oposição a elas.

A autora prossegue destacando que Marx e Engels fazem referência a uma democracia como conceito, em oposição à democracia “real”. Assim, como um “conceito em movimento”, seria possível enfrentar a diferença entre Estado e sociedade como dois extremos de uma dicotomia entre universal e particular:

O problema da lógica hegeliana consistia, segundo Marx, em não perceber que entre dois extremos não há mediação possível, de modo que não há mediação possível entre o Estado e a sociedade civil. É por isso que Marx mostra que a representação, por exemplo, não serve à democracia, pois ela constitui uma mediação e, como tal, não serve para resolver aquela contradição. Ao contrário, a representação, seja ela estamental como no feudalismo, seja ela “política” como na modernidade, apenas aprofunda a contradição entre o Estado e a sociedade civil (POGREBINSCHI, 2007, p. 58).

A solução seria superar a distinção entre Estado e sociedade, a um ponto em que todas as ações humanas fossem simultaneamente sociais e políticas. A autora defende que as formas comunitárias, não dependentes do Estado, permitiriam realizar a “verdadeira democracia”:

Ao afirmar que a verdadeira democracia é o enigma resolvido de toda constituição, Marx quer dizer que a democracia se identifica com a realidade material — ou com a “vida do povo” —, não obstante a forma política que a contenha. Em outras palavras, o que define como verdadeira a democracia é a experiência humana que se encontra em sua base, e não as instituições de uma determinada forma de governo ou regime político que porventura a reclamem (POGREBINSCHI, 2007, p. 61).

As diferentes interpretações revelam as ambiguidades e polissemias que cercam o tema da democracia na obra de Marx e Engels. Não há uma contradição, propriamente, mas, fundamentados em passagens diferentes de suas obras, os autores

descrevem facetas que compõem um grande mosaico representativo. Para tentarmos visualizar um pouco melhor esse quadro, é recomendável identificar algumas de suas características gerais, antes de arriscar uma abertura de foco.

Em primeiro lugar, é necessário adotar, tanto como premissa quanto como evidência dessas leituras, uma relativa identidade entre os escritos de Marx e Engels. Afora algumas diferenças de ênfase (como o enfoque maior nos movimentos de trabalhadores da Inglaterra ou na política germânica), fica bastante perceptível a congruência de opiniões entre ambos, mesmo nas obras que produzem separadamente, inclusive nas mudanças de concepção ao longo do tempo.

Isso leva à segunda constatação, que é a mutabilidade bastante visível da concepção de democracia ao longo do tempo nas obras de Marx e Engels. Os primeiros textos representam uma visão de mundo bastante peculiar, embora influenciada pelas referências intelectuais da época, que, com o passar dos anos, toma formas mais precisas e ousa afirmar-se como tal.

Por fim, em terceiro lugar, há de se reconhecer uma relação muito estreita entre as estratégias conceituais utilizadas por Marx e Engels, ao longo do tempo, e os momentos e as circunstâncias de sua militância política, numa influência recíproca. Seus aliados no movimento operário eram também uma influência bem-vinda às suas construções teóricas e, de forma reversa, aqueles que se posicionavam como adversários políticos também eram opositores a serem vencidos no campo das ideias. Há, portanto, uma duplicidade das estratégias conceituais, que ora se voltam à democracia como conceito, ora se voltam aos movimentos pró-democracia e suas práticas políticas.

Diante desses traços, delineia-se um largo conjunto de concepções de democracia — não uma, mas várias — no pensamento de Marx e Engels, que podem, com as limitações inerentes a qualquer simplificação, ser reunidas em dois grandes blocos. O primeiro diz respeito aos trabalhos dos jovens Marx e Engels, na sua fase inicial prussiana, e nos períodos de Paris e Bruxelas antes do *Manifesto comunista*. Nos textos desse período, predominam estratégias conceituais de distinção entre democracia ideal e real, com valorização da primeira. Há uma tendência, distanciando-se do formalismo hegeliano, de enfatizar a democracia em seu aspecto material, nesse caso positivamente valorado, em contraste com formas imperfeitas de “democracia meramente política”, “democracia burguesa” ou “democracia dos nossos tempos”. Aqui a adjetivação é outro recurso utilizado para separar as categorias. Essas concepções

estão visíveis na *Crítica à filosofia do direito de Hegel*, muito bem analisadas por Thamy Pogrebinski (2007).

As formulações teóricas da democracia “utópica e valiosa” correspondem aos esforços iniciais de crítica às organizações políticas da sua época, ao engajamento nos movimentos operários e aos sonhos de internacionalização das lutas. Nesse cenário de conquista de alianças, Marx e Engels anseiam por unir bandeiras às forças mais revolucionárias de sua época, que são os movimentos pela democracia, e ao anarquismo e ao socialismo utópico. A influência da organização operária inglesa é visível e suas propostas conceituais, majoritariamente democratizantes, tendem a ser vistas como bases seguras para suas teorias.

O segundo bloco corresponde ao fim do período em Bruxelas, ao breve retorno a Paris e Colônia e a toda a fase londrina, ou, em outras palavras, aos trabalhos posteriores ao *Manifesto comunista*. Nessas obras de maturidade, Marx e Engels assumem a defesa da proposta comunista, contra o capitalismo, o feudalismo, o despotismo e também contra a democracia, que gradativamente passa a ser conceituada — cada vez com menos adjetivos — unicamente como a democracia existente. O comunismo substitui a democracia como utopia afirmada, relegando-lhe um papel circunstancial de produto das relações de trabalho e da propriedade privada. Na pior das hipóteses, um adversário; na melhor das hipóteses, uma etapa da revolução comunista. A essa concepção de democracia parece fazer referência o trabalho de Ivo Tonet (2009).

As conceituações da “democracia burguesa” correspondem ao período de fortalecimento da Liga Comunista e da Primeira Internacional, organizações de mais larga abrangência que contaram com Marx e Engels entre seus quadros mais influentes. As disputas internas de poder com os socialistas utópicos e a dissensão dos anarquistas levaram a revisões das propostas comunistas, cada vez mais depuradas e diferenciadas em relação a essas tendências. Os fracassos das Revoluções de 1848, por sua vez, fortaleceram o sentimento de “traição” dos ideais operários pela pequena burguesia, o que representou automaticamente a descrença nas suas propostas democráticas. Comunismo e democracia não estariam mais sob a mesma bandeira e, daquele ponto em diante, qualquer concordância do primeiro com as ideias da segunda seriam, tão somente, uma concessão meramente circunstancial em favor de uma estratégia de conquista do poder político.

Essa ambiguidade conceitual em relação à democracia também produziu reflexos nos seguidores de Marx e Engels. A disputa entre esses dois grandes blocos de

estratégias conceituais permaneceu ao longo do tempo e, com outros fatores, deu origem a diferentes tendências dentro do marxismo. Uma dessas propostas será tratada na seção seguinte.

1.3 Conselhismo

O termo “conselhismo”, admitindo outras acepções, é associado à corrente do marxismo surgida na década de 1920 na Alemanha, capitaneada por nomes como Rosa Luxemburgo.

A ascensão ao poder dos revolucionários socialistas na Rússia em 1917 leva a uma desconstrução do modelo estatal imperial e à formação de novas organizações governamentais. Os conselhos proletários, ou soviets, são instituídos como forma de manter o espírito revolucionário e integrar os trabalhadores à administração governamental. A proposta soviética, contudo, perde espaço com a centralização do poder no Partido Comunista:

Lenin, nas suas *Teses de abril*, prega abertamente “Todo poder aos soviets”, convencido de que estes desenvolveriam mais intensamente as iniciativas populares e criticando aqueles que não compreendiam o significado dos soviets, de representarem um tipo de poder como o da Comuna de Paris. A autogestão em ação. Porém, o sentido dos soviets muda após a tomada do poder pelo partido. O processo político mostrou uma tensão entre o movimento social (soviets), o Partido Bolchevique (centralização) e o novo Estado construído sob sua égide.

[...]

A autonomia do soviete, um dos eixos principais da revolução desde 1917, é colocada em questão pelo partido. Em todos os níveis da sociedade, o poder passa dos organismos soviéticos aos órgãos do partido. Os soviets tornam-se simples conselhos de execução, conforme as resoluções tomadas pelo II Congresso da Internacional Comunista. O Comitê Central do Partido e o seu Birô Político neutralizam o Comitê Executivo Central dos soviets e o Conselho dos Comissários do Povo (TRAGTENBERG, 2007, p. 113).

A entrada da Rússia na I Guerra Mundial leva a um centralismo ainda maior de poder nas mãos de Lênin e do Partido Bolchevique, tendência que se acirra com Stálin e permanece durante toda a existência da União Soviética. O modelo leninista, que traduz a ditadura do proletariado como a autoridade do Partido Comunista, gera reações de repúdio de comunistas preocupados com o esvaziamento dos soviets. Uma das críticas veio de Rosa Luxemburgo, inicialmente apoiadora da Revolução de Outubro e então dirigente da Liga Espartaquista da Alemanha, que escreveu em 1918 uma de suas passagens mais célebres:

Liberdade somente para os partidários do governo, para os membros de um partido, por numerosos que sejam, não é liberdade. *Liberdade é sempre a liberdade daquele que pensa de modo diferente*. Não por fanatismo da “justiça”, mas porque tudo quanto há de instrutivo, de salutar e purificante na liberdade política prende-se a isto e perde sua eficácia quando a “liberdade” torna-se um privilégio (LUXEMBURG, 1987b, p. 166-167, grifo do original).

Nesse mesmo período (1918-1919), a Alemanha passa por um período de intenso conflito civil. Os “conselhos de trabalhadores e soldados”, exauridos com os reveses na I Guerra Mundial, ocupam fábricas, quartéis e repartições públicas em todo o país, no que viria a ser conhecido como a Revolução Alemã e a “República dos Conselhos”. Nesse clima, as palavras de Rosa Luxemburgo e líderes espartaquistas são de exaltação:

The revolution in Germany has come! The masses of the soldiers who for years were driven to slaughter for the sake of capitalistic profits; the masses of workers, who for four years were exploited, crushed, and starved, have revolted. Prussian militarism, that fearful tool of oppression, that scourge of humanity — lies broken on the ground. Its most noticeable representatives, and therewith the most noticeable of those guilty of this war, the Kaiser and the Crown Prince, have fled from the country. Workers' and Soldiers' Councils have been formed everywhere.

[...]

And therefore, we call to you: “Arise for the struggle! Arise for action! The time for empty manifestos, platonic resolutions, and high-sounding words is gone! The hour of action has struck for the International!” We ask you to elect Workers' and Soldiers' Councils everywhere that will seize political power, and together with us, will restore peace (LUXEMBURG et al., 1918).

A aliança entre a Liga Espartaquista e os Conselhos de Trabalhadores e Soldados fica mais evidente nos eventos do chamado Levante Espartaquista de janeiro de 1919. Protestantes ocupam prédios e quarteirões da imprensa em Berlim e, com o apoio da Liga Espartaquista, convocam protestos gerais. O levante é esmagado pelo governo social-democrata do chanceler Friedrich Ebert. Em um texto de 14 de janeiro de 1919, Rosa Luxemburgo (1987a, p. 187) atribui a derrota “ao caráter ambíguo” da crise: “a vigorosa, resoluta e ofensiva manifestação das massas berlinenses, e a indecisão, as vacilações, a fraqueza da direção de Berlim”. Esse foi o seu último texto publicado em vida, já que Luxemburgo foi capturada e assassinada no dia seguinte, considerada desde então uma mártir do socialismo. As ideias de Rosa Luxemburgo acerca do papel dos conselhos na sociedade comunista decorrem de suas concepções sobre marxismo e democracia. No que é considerado o “socialismo como um horizonte aberto”, os fins de longo prazo do socialismo seriam uma “ideia regulativa”, um

conjunto de princípios gerais cuja função seria manter o movimento revolucionário orientado para além do capitalismo, mas sem determinar ainda as formas institucionais de sua concretização (GERAS, 1996). A democracia, então, não aparece como um elemento excludente ou contraditório, mas como uma característica necessária desse processo.

Quando declara, em “A Revolução Russa”, que, “sem eleições gerais, sem liberdade ilimitada de imprensa e de reunião, sem luta livre entre as opiniões, a vida morre em todas as instituições públicas”, Rosa Luxemburgo (1987b, p. 168) faz uma defesa das liberdades civis, o que a afasta dos comunistas que sustentam a ditadura do proletariado por meio de uma atuação forte do Estado socialista e da restrição dos direitos da população. É nesse sentido, afirmando que “é um fato absolutamente incontestável que sem liberdade ilimitada de imprensa, sem inteira liberdade de reunião e de associação, é inconcebível a dominação das grandes massas populares” (LUXEMBURG, 1987b, p. 166), que ela fundamenta sua crítica ao autoritarismo instalado na Rússia socialista.

Essa crítica, todavia, não significa uma renúncia ao socialismo em favor de um reformismo ou uma social-democracia de natureza burguesa. Pelo contrário, em um texto publicado em 1900, Luxemburgo (1986) critica as ideias reformistas de Eduard Bernstein, as quais considera “a primeira tentativa de dar uma base teórica às correntes oportunistas comuns na social-democracia”. Ela prossegue estabelecendo minuciosamente os contornos da sua dissensão em relação às propostas reformistas de Bernstein:

So that if we do not consider momentarily the immediate amelioration of the workers' condition — an objective common to our party program as well as to revisionism — the difference between the two outlooks is, in brief, the following. According to the present conception of the party, trade-union and parliamentary activity are important for the socialist movement because such activity prepares the proletariat, that is to say, creates the *subjective* factor of the socialist transformation, for the task of realising socialism. But according to Bernstein, trade-unions and parliamentary activity gradually reduce capitalist exploitation itself. They remove from capitalist society its capitalist character. They realise *objectively* the desired social change. Examining the matter closely, we see that the two conceptions are diametrically opposed. Viewing the situation from the current standpoint of our party, we say that as a result of its trade union and parliamentary struggles, the proletariat becomes convinced, of the impossibility of accomplishing a fundamental social change through such activity and arrives at the understanding that the conquest of power is unavoidable. Bernstein's theory, however, begins by declaring that this conquest is impossible. It concludes by affirming that socialism can only be introduced as a result of the trade-union struggle and parliamentary activity. For as seen by Bernstein, trade union and parliamentary action has a socialist character because it exercises a progressively socialising influence on capitalist economy (LUXEMBURG, 1986).

Há uma diferença conceitual bastante nítida em termos de objetivos. Para Rosa Luxemburgo, a mobilização das massas em torno do sindicalismo e da atividade parlamentar não faz mais do que fortalecer o seu espírito para a conquista do poder. Ao contrário do que defende Bernstein, não se trata da realização de mudanças socialistas em si. Isso revela, em Rosa Luxemburgo, uma descrença nas instituições de democracia parlamentar e sindicais como etapas da revolução, ainda que ela não defenda o abandono dessas arenas. Essas características a aproximam do pensamento de outros “marxistas de esquerda”, como Leon Trotsky:

Two figures stand out as emblematic of the dominant currents of left Marxism in the twentieth century: Rosa Luxemburg and Leon Trotsky. Both were revolutionaries who supported the October 1917 Bolshevik takeover. Both had a complex and changing relationship with Lenin and the Bolsheviks. Both were anti-parliamentary and in favour of a combination of vanguard leadership and workers' councils. Luxemburg, however, was the more clearly libertarian, sympathetic to spontaneous mass activity and deeply attached to the preservation of civil liberties under socialism (THATCHER, 2007, p. 30).

O diálogo entre organização e espontaneidade é outra característica do pensamento de Rosa Luxemburgo. Ela confere à militância, ao ato de resistir e lutar, uma característica pedagógica, considerando que “a massa deve aprender a lutar, a agir, no curso do próprio combate” (LUXEMBURG, 1972, p. 291-294). Por meio desse processo, a espontaneidade própria dos movimentos sociais vai dando lugar a formas mais elaboradas de organização da classe trabalhadora. Não há, portanto, uma contradição entre espontaneidade e organização, que são na verdade facetas indissociáveis de um mesmo processo, em que os trabalhadores são os donos do próprio destino:

It is stated in the *Communist Manifesto* that the emancipation of the working class can only be the work of the working class itself and it understands by the working class not a party executive of seven or twelve but the enlightened mass of the proletariat in person. Every step forward in the struggle for emancipation of the working class must at the same time mean a growing intellectual independence of its mass, its growing self-activity, self-determination and initiative (LUXEMBURG, 1973, grifo da autora)

Há, aqui, uma rejeição ao papel de subordinação das classes trabalhadoras às determinações de suas lideranças, sejam elas provenientes do partido ou de uma intelectualidade. As organizações operárias, nesse sentido, devem levar em consideração esse protagonismo proletário e evitar estruturas que estimulem o

isolamento e a concentração de poder nos grupos executivos. Afinal, é preciso reafirmar “[...] a própria essência histórica da luta da classe proletária que consiste nas massas proletárias prescindindo de ‘líderes’ em um sentido burguês, porque eles próprios são líderes” (LUXEMBURG, 1973).

Em resumo, as ideias de Rosa Luxemburgo, por um lado, opõem-se ao autoritarismo decorrente do centralismo democrático e do vanguardismo partidário que levaram, na Rússia, ao esvaziamento dos sovietes e à concentração de poder no Partido Comunista; por outro lado, rejeitam também o ideal reformista e o apego parlamentarista que as posturas social-democratas encorajam. Sua posição é no sentido de afirmar a liderança própria das massas trabalhadoras e, assim, reconhecer suas formas de atuação, das mais espontâneas às mais organizadas, como momentos de um processo de aprendizado revolucionário. Com base nessas concepções e nas experiências históricas da Alemanha do início do século XX, surge uma proposta conselhistas ao mesmo tempo socialista e democrática.

As bases para o manifesto conselhistas de Rosa Luxemburgo (1971) estão expressas no texto “O que quer a Liga Espartaquista?”, publicado originalmente em 14 de dezembro de 1918, no âmbito da Revolução Alemã. Os pontos mais importantes acerca dos conselhos são destacados a seguir.

a) Conselhos de Operários e Soldados

2. Elimination of all parliaments and municipal councils, and takeover of their functions by workers’ and soldiers’ councils, and of the latter’s committees and organs.

3. Election of workers’ councils in all Germany by the entire adult working population of both sexes, in the city and the countryside, by enterprises, as well as of soldiers’ councils by the troops (officers and capitulationists excluded). The right of workers and soldiers to recall their representatives at any time. (LUXEMBURG, 1971).

Os conselhos de operários e soldados constituem a base do sistema conselhistas defendido pela Liga Espartaquista. Os conselhos deveriam estar difundidos em todo o território nacional, sendo os conselhos operários organizados por empresas e os militares, por tropas. Era previsto o sufrágio universal — e a equidade de gênero — para a eleição dos conselhos operários. A medida representaria, na prática, a formação de estruturas locais de poder político, em substituição aos conselhos municipais então existentes. A adoção dessa estrutura de poder cumpriria um duplo papel de organização:

elevantes os operários e praças ao exercício direto do poder político, o que substituiria as estruturas oligárquicas, e criar uma base para a formação de uma administração republicana nacional, em contraste com a descentralização e a independência dos principados.

b) Delegados e Oficiais dos Conselhos

4. Abolition of the command authority of officers and noncommissioned officers. Replacement of the military cadaverdiscipline by voluntary discipline of the soldiers. Election of all officers by their units, with right of immediate recall at any time. Abolition of the system of military justice. [...]

6. Replacement of all political organs and authorities of the former regime by delegates of the workers' and soldiers' councils. (LUXEMBURG, 1971).

Os conselhos, na estrutura defendida, constituem a base para o exercício das funções públicas. A figura do delegado passa a representar a autoridade governamental, com sua indicação condicionada à aprovação dos conselhos. No âmbito militar, a hierarquia é completamente reestruturada com a introdução da eleição dos oficiais pelas tropas. O campo militar passa a ser cada vez mais regido por normas similares às das organizações civis, o que repudia os órgãos castrenses, como a justiça militar, e o seu regime específico de disciplina.

c) Conselho Central e Conselho Executivo

4. Election of delegates of the workers' and soldiers' councils in the entire country to the central council of the workers' and soldiers' councils, which is to elect the executive council as the highest organ of the legislative and executive power.

5. Meetings of the central council provisionally at least every three months — with new elections of delegates each time — in order to maintain constant control over the activity of the executive council, and to create an active identification between the masses of workers' and soldiers' councils in the nation and the highest governmental organ. Right of immediate recall by the local workers' and soldiers' councils and replacement of their representatives in the central council, should these not act in the interests of their constituents. Right of the executive council to appoint and dismiss the people's commissioners as well as the central national authorities and officials (LUXEMBURG, 1971).

Como órgãos máximos da “República de Conselhos”, o Conselho Central e o Conselho Executivo seriam formados a partir dos representantes dos conselhos locais. O Conselho Central, composto por delegados dos conselhos de operários e soldados, seria responsável pela formação de um Conselho Executivo, que acumularia as funções de Executivo e Legislativo da República. O direito de *recall* permitiria um controle maior

dos representados sobre os representantes, assim como a temporalidade dos mandatos. O sistema nacional de conselhos foi desenhado, dessa forma, para reforçar o poder dos conselhos locais e não para competir com eles. Estaria estabelecida, assim, uma conexão entre o poder central e o poder local, para assegurar a legitimidade do Conselho Executivo.

d) Estatização da economia

2. Confiscation of all weapons and munitions stocks as well as armaments factories by workers' and soldiers' councils. [...]
2. Repudiation of the state and other public debt together with all war loans, with the exception of sums of certain level to be determined by the central council of the workers' and soldiers' councils. [...]
4. Expropriation by the council Republic of all banks, mines, smelters, together with all large enterprises of industry and commerce.
5. Confiscation of all wealth above a level to be determined by the central council.
6. Takeover of the entire public transportation system by the councils' Republic(LUXEMBURG, 1971).

Na mesma linha do que já propunham os textos comunistas originários, o confisco dos bens da burguesia e a estatização dos meios de produção seriam marcas que reforçariam o caráter socialista da transformação. Diferente do que ocorreu na Rússia, no entanto, os conselhos teriam um papel decisório mais ativo nessa mudança, inclusive para fixar os limites de confisco.

e) Conselhos de empresas e comissão central de greve

7. Election of enterprise councils in all enterprises, which, in coordination with the workers' councils, have the task of ordering the internal affairs of the enterprises, regulating working conditions, controlling production and finally taking over direction of the enterprise.
8. Establishment of a central strike commission which, in constant collaboration with the enterprise councils, will furnish the strike movement now beginning throughout the nation with a unified leadership, socialist direction and the strongest support by the political power of the workers' and soldiers' councils (LUXEMBURG, 1971).

O sistema de conselhos alcança mais duas estruturas: os conselhos de empresa e a comissão central de greve. Os conselhos de empresa representam, para os estabelecimentos, o que os conselhos centrais representam para a República. Constituem os órgãos de administração das empresas, também escolhidos por eleição. Já a comissão central de greve é um órgão voltado à continuidade do processo revolucionário,

garantindo a interação com os demais conselhos e o direcionamento socialista às demandas. Esse é um dos casos em que a espontaneidade do movimento operário é colocada em segundo plano em relação a uma liderança unificada, em prol do sucesso do processo revolucionário.

f) Coletivos agrícolas

3. Expropriation of the lands and fields of all large and medium agricultural enterprises; formation of socialist agricultural collectives under unified central direction in the entire nation. Small peasant holdings remain in the possession of their occupants until the latter's voluntary association with the socialist collectives (LUXEMBURG, 1971).

Por fim, no âmbito rural, estavam previstas, além da expropriação das terras das empresas agrícolas, a criação de coletivos agrícolas socialistas e sua organização nacional. Esses grupos não substituiriam os conselhos de trabalhadores, mas seriam equivalentes aos conselhos de empresas já mencionados. A vinculação seria voluntária para o pequeno proprietário, enquanto a expropriação das terras dos grandes e médios produtores acabaria por forçar a adesão dos camponeses que ali trabalhavam. Isso traz a questão sobre as estratégias para expandir no meio rural uma revolução que era urbana em sua origem:

Power should be captured not from above, by a small party clique, but from below, by the workers themselves. Before the German revolution could take place, Luxemburg argued that workers' councils would have to be established throughout the country, especially in the villages, where social democracy was at its weakest. Only when such a system existed and the workers understood that it was their councils that were to take over the tasks of government could a revolution be realized (THATCHER, 2007, p. 40).

A expansão dos conselhos em algumas cidades foi o grande combustível da Revolução Alemã, mas a insuficiência da adesão, principalmente no meio rural, minou as expectativas de um levante em larga escala. Essa dificuldade de diálogo com os trabalhadores do campo, visível em um movimento revolucionário que nasceu urbano, permaneceu como uma barreira a ser vencida: “Therefore, we have not merely to develop the system of workers' and soldiers' councils, but we have to induce the agricultural laborers and the poorer peasants to adopt this council system” (LUXEMBURG, 1966).

A aposta no sucesso dos conselhos de operários e soldados era muito alta. Havia, no discurso revolucionário, uma relação quase identitária entre o movimento e o seu

sistema de conselhos. No discurso no congresso de fundação do Partido Comunista Alemão, em 31 de dezembro de 1918, Rosa Luxemburgo exortava os correligionários ao fortalecimento dos conselhos com palavras de ordem, como:

The only source of union, the persistent and saving principle, was the motto: “Form Workers’ and Soldiers’ Councils.” [...]

On the basis of the existing situation, we can predict with certainty that in whatever country, after Germany, the proletarian revolution may next break out, the first step will be the formation of workers’ and soldiers’ councils. [...]

And it is characteristic of the dialectical contradictions in which the revolution, like all others, moves that on November 9, the first cry of the revolution, as instinctive as the cry of a new-born child, found the watchword which will lead us to socialism: workers’ and soldiers’ councils. [...]

I would summarize our next tasks as follows: First and foremost, we have to extend in all directions the system of workers’ and soldiers’ councils, especially those of the workers. [...] You are aware that the counter-revolution has been engaged in the systematic destruction of the system of workers’ and soldiers’ councils. [...] We must undermine the bourgeois state by putting an end everywhere to the cleavage in public powers, to the cleavage between legislative and executive powers. These powers must be united in the hands of the workers’ and soldiers’ councils. [...]

The councils must have all power in the state (LUXEMBURG, 1966).

A proposta conselhistas trazia em si essas possibilidades. Ainda que tenha sido derrotada, ainda que tenha superestimado a perspectiva de adesão dos demais trabalhadores e subestimado a capacidade de resposta violenta do Estado, seu legado é permanente. O conselhismo se apresentou como uma forte “terceira alternativa” (NETTL, 1974, p. 554) em relação ao socialismo bolchevique e ao reformismo social-democrata. O pensamento e a ação de Rosa Luxemburgo e seus correligionários mostraram que o trabalhador tinha plena capacidade de tomar em suas mãos o próprio destino e exercer o poder diretamente. Nisso, o conselhismo foi revolucionário:

Against the class collaborationism of social democracy and its anticommunist animus, the councilist tradition was revolutionary and pre-figural. Instead of viewing workers as wage earners, voters, and consumers, it viewed workers as collective self-determining producers that prefigured the coming socialist order. Councilist Marxism was about workers seizing power through revolutionary organizations that already prefigured a socialist society (DORRIEN, 2010, p. 308).

Ainda no campo socialista, o conselhismo estabeleceu limites à atuação do partido no contexto revolucionário. Os conselhos, mais do que uma forma de organização administrativa, eram um novo tipo de relacionamento entre os líderes partidários e as massas trabalhadoras, em que a horizontalidade das relações impunha uma mudança de postura a que nem todos estavam dispostos. O caso dos soviéticos, na

Rússia, exemplificava a tensão que havia entre esses dois polos. Para Hannah Arendt (1988, p. 210), o fortalecimento do partido levava ao esvaziamento dos conselhos, que constituíam, por sua vez, “os únicos órgãos políticos acessíveis às pessoas que não pertenciam a qualquer partido”. Eram novos atores em cena, que colocavam em questão a própria lógica de organização partidária, com seus programas fechados:

A essa altura dos acontecimentos, isto é, em pleno curso da revolução, eram os programas partidários, mais que qualquer outra coisa, que separavam os conselhos dos partidos, pois esses programas, por mais revolucionários que fossem, eram sempre “*receitas adrede preparadas*”, que requeriam execução e não ação “para serem colocadas rigorosamente em prática”, como salientou Rosa Luxemburg, demonstrando uma clarividência espantosa acerca das questões em pauta (ARENDR, 1988, p. 210-211).

Em resumo, a proposta conselhistas é uma proposta democrática. O espaço do conselho tem o potencial de nivelar e horizontalizar as relações estabelecidas entre os seus participantes e fazer com que todos se sintam corresponsabilizados pelo resultado a ser alcançado. Ele quebra as barreiras culturais que justificam a separação de funções com base em uma suposta superioridade de conhecimento ou de autoridade. Assim, além dos conselhos como estrutura, propõe-se uma perspectiva de equilíbrio de relações de poder, no que pode ser chamado de uma democracia conselhistas:

Em outras palavras, neste contexto, a verdadeira democracia significa democracia conselhistas, uma vez que aqui o poder não é nenhuma instância exterior e acima das massas. Os conselhos são organismos democráticos por exercerem simultaneamente funções legislativas e executivas, aqueles que fazem as leis são os mesmos que as aplicam e que administram a coisa pública. Com isso, é eliminada a separação entre dirigentes e dirigidos, base do autoritarismo, da burocracia, da dominação e da exploração no capitalismo contemporâneo (LOUREIRO, 1999, p. 39-40).

O quanto essa influência foi refletida em experiências políticas posteriores é algo ainda a ser discutido. Práticas de instalação de conselhos são comuns e podem ser observadas em vários contextos, mas isso não significa que guardam as mesmas características do sistema de conselhos aqui apresentado. Para a proposta conselhistas, as estruturas colegiadas cumprem um propósito de democratização das relações de poder. Por isso, não basta ser um conselho para ser conselhistas.

Na prática, que será descrita no próximo capítulo, várias experiências de instalação de conselhos ocorreram ao longo da nossa história política. Nesses casos, e nos limites do que a investigação puder trazer, é importante verificar em que medida os conselhos contribuem para uma transformação nas relações de poder. A proposta metodológica do terceiro capítulo pode ajudar a encontrar essa resposta, já que pretende

avaliar, em um caso específico, se há uma quebra da hierarquia entre dirigentes e dirigidos ou, de modo mais específico, se há equilíbrio na participação de cada membro no processo de tomada de decisão.

2 CONSELHOS NO BRASIL

O debate intelectual acerca dos conselhos não é recente no Brasil e acompanha os momentos de institucionalização desses espaços participativos em nossa realidade política. O que será feito a seguir é uma tentativa de resgatar alguns momentos representativos dos conselhos da época.

Há, portanto, uma hipótese de que os conselhos no Brasil constituem reflexos de uma tendência conselhistas própria, com pontos de similaridade e divergência com modelos teóricos estrangeiros, como aquele apresentado no capítulo 1. Além disso, há uma expectativa de que a constituição de uma rede de conselhos, como temos hoje, não tenha ocorrido de maneira uniforme ou mesmo seguindo uma suposta linearidade histórica, mas por meio de oscilações inerentes aos contextos políticos em que se inserem.

2.1 Provincialismo: os conselhos do Brasil Império

No período colonial, havia no Brasil formas de administração colegiada das municipalidades, como as Câmaras, inspiradas nos conselhos do povo, e assembleias de aldeia reconhecidas nos Forais e extintas com as Ordenações. Havia ainda as Juntas Gerais, funcionando ao lado do vice-rei ou do governador, que eram compostas por autoridades civis, militares e religiosas e deviam ser convocadas e ouvidas sobre assuntos de interesse geral das capitanias ou governadores, como meros conselhos consultivos (OLIVEIRA VIANA, 1999). No entanto, segundo Oliveira Viana (1999, p. 149-150), “o povo-massa nunca teve participação, nem *direta*, nem *de direito*, no governo destas comunas, no período colonial. [...] Quando fomos descobertos e colonizados, já dominava a aristocracia dos ‘homens bons’”.

A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824, estabeleceu as bases para a organização político-administrativa da Nação Brasileira, constituída na forma de monarquia constitucional. O território nacional era submetido à autoridade do imperador, com a previsão de repartição formal de funções entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, além de um Poder Moderador. Muito embora houvesse um nítido centralismo decisório na figura do imperador, essa Carta

Constitucional previa a divisão territorial em províncias, administradas por um presidente da província e um Conselho de Presidência:

A lei constituinte de 20 de Outubro de 1823, deu nova fôrma provisoria aos Governos provinciaes.

Confiava o Governo das Provincias a Presidencias e Conselhos que organisava. Erão tratados pelos Presidentes e Conselhos os objectos de demandavão exame e juizo administrativo (SOUZA, 1865, p. iv-v).

Além deles, integrava o governo provincial a figura dos Conselhos Geraes de Provincia, previstos nos artigos 71 a 89 da Constituição de 1824, que formaram a origem histórica das atuais assembleias legislativas estaduais. Eram compostos por representantes eleitos para cumprimento de mandato, entre os cidadãos com idade mínima de 25 anos, probidade e meios de subsistência. Segundo a Assembleia Geral de 4 de dezembro de 1830, “os empregados publicos, civis, ecclesiasticos ou militares, emquanto assistissem ás sessões dos Conselhos geraes de Provincia, de que fossem membros, ficarião isentos de exercer os empregos que tivessem” (SOUZA, 1865, p. 123). Cabia ao presidente da província dirigir fala ao Conselho, na reunião de sua instalação.

Apesar dessas características, que aproximam os Conselhos Geraes dos órgãos legislativos, os elementos referentes às suas atribuições sugerem que eles foram também os precursores dos atuais Conselhos Nacionais de Gestão de Políticas Públicas. Um primeiro aspecto é o reconhecimento do direito do cidadão de intervir nos negócios públicos (SOUZA, 1865, p. 206), como uma forma de exercício da democracia:

Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Provincia, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares.

Em seguida, a descrição das atribuições desses Conselhos os torna mais próximos dos mecanismos deliberativos:

Art. 81. Estes Conselhos terão por principal objecto propôr, discutir, e deliberar sobre os negocios mais interessantes das suas Provincias; formando projectos peculiares, e accommodados ás suas localidades, e urgencias.

Por fim, as normas referentes à relação entre os Conselhos Geraes, as Camaras dos Districtos e a Assembléa Geral informam que esses órgãos colegiados locais atuavam por meio de resoluções referentes a *negocios* e *projectos* e não contavam com competência legislativa própria:

Art. 81. Estes Conselhos terão por principal objecto propôr, discutir, e deliberar sobre os negocios mais interessantes das suas Provincias; formando projectos peculiares, e accommodados ás suas localidades, e urgencias.

Art. 82. Os negocios, que começarem nas Camaras serão remetidos officialmente ao Secretario do Conselho, aonde serão discutidos a portas abertas, bem como os que tiverem origem nos mesmos Conselhos. As suas resoluções serão tomadas á pluralidade absoluta de votos dos Membros presentes.

Considerando que as discussões legislativas cabiam à Assembléa Geral e a execução dos negócios públicos competia ao imperador e aos presidentes das províncias, os Conselhos Geraes constituíam uma figura intermediária, sem poder efetivo e terminativo de decisão, mas com atribuições de analisar e planejar as políticas públicas de interesse local. Dessa forma, atuavam como órgão de assessoramento do presidente da província, autoridade por meio da qual poderiam apresentar projetos de lei ao órgão nacional competente. Nessas relações, os Conselhos Geraes compensavam a sua fraca autonomia decisória com uma ampla capacidade de articulação com as outras instâncias, locais e nacionais, dotadas de efetivo poder político.

Além disso, se as Resoluções dos Conselhos Geraes formalmente não eram vinculantes do ponto de vista jurídico, tinham força suficiente do ponto de vista político, social e econômico. Nesses órgãos estavam representados os membros das classes econômicas mais favorecidas, bem como os membros das classes populares dotados de suficiente capacidade de articulação para disputar e vencer as eleições. Eram, portanto, amostras das lideranças regionais, dos mais diversos tipos.

Os Conselhos Geraes, portanto, funcionavam como um espaço público de corresponsabilização: o cidadão era chamado a exercer sua participação política, por meio de regras alterônomas, emprestando legitimidade e concordância com as estruturas estatais existentes, mas, ao mesmo tempo, ganhava direito de voz e voto em deliberações públicas que, sob a forma de resoluções, exerciam forte influência sobre as decisões políticas da nação. Esses espaços de participação social foram tão apropriados e utilizados pelas lideranças regionais que, em 12 de agosto de 1834, por meio de Ato Adicional à Constituição, suas atribuições foram ampliadas para constituir as Assembléias Legislativas Provinciais, como narra Theophilo Ottoni (1860, p. 30) na época:

Nem por se me haver desviado do congresso constituinte deixei de applaudir as suas deliberações.

Ao contrario, foi com grande entusiasmo que vi consignado no acto adicional, e consequentemente fazendo parte da constituição do imperio, o

programma que tres annos antes eu havia offerecido à consideração publica em o n. 43 da Sentinella do Serro, que já transcrevi nesta carta.

Das tres bases propostas por mim só não tinha vingado a abolição da vitaliciedade do senado, que aliás fôra regeitada pela maioria de um voto apenas em sessão promiscua da assembléa geral legislativa.

Os conselhos geraes de provincia estavão convertidos em assembléas legislativas com amplas faculdades.

O Ato Adicional de 1834, que também extinguiu os Conselhos de Presidência, refletiu as contradições do período. Após a abdicação de D. Pedro I, em 7 de abril de 1831, e os levantes armados dos dois anos seguintes, a reforma constitucional foi uma difícil tentativa de alinhar o interesse dos exaltados e moderados acerca dos rumos do império, situação que durou até a edição da Lei Interpretativa do Ato Adicional, na regência de Pedro de Araújo Lima, que manteve as assembléas provinciais, mas diminuiu muitas das suas prerrogativas de autonomia.

Diante de todo esse percurso histórico, o que se pretende ressaltar é que a forma de organização dos Conselhos Geraes de Provincia, em especial as suas atribuições, era bastante próxima dos espaços de participação social direta que existem hoje. Com vinculação territorial, essa pode ser considerada a primeira experiência brasileira institucionalizada de reconhecimento de órgãos colegiados deliberativos de características não legislativas e com participação social. Essa experiência durou até o Ato Adicional de 1834, mas o modelo viria a ser retomado no Período Republicano, em outros contextos.

2.2 Autoritarismo instrumental: os conselhos da Primeira República

Desde a proclamação da República até o Estado Novo, as instituições brasileiras passam por transformações estruturais. Aspectos do período imperial, como a vinculação eclesiástica e os privilégios de nobreza, deixam de fazer parte do cenário político, ao passo que o desenho institucional de um pretendido Estado republicano começa a tomar forma.

Nesse contexto, os conselhos reemergem com características diferentes daquelas do período imperial. Não há uma vinculação tão forte com o poder local, mas com o poder central. Tampouco há um caráter de representação da comunidade em geral, e sim de grupos de interesse específicos. É o caso do Conselho Nacional do Trabalho, criado pelo Decreto 16.027, de 30 de abril de 1923:

Art. 1º Fica creado o Conselho Nacional do Trabalho, que será o órgão consultivo dos poderes publicos em assumptos referentes á organização do trabalho e da previdencia social.

Art. 2º Além do estudo de outros assumptos que possam interessar á organização do trabalho e da previdencia social, o Conselho Nacional do Trabalho occupar-se-ha do seguinte: dia normal de trabalho nas principaes industrias, systemas de remuneração do trabalho, contractos collectivos do trabalho, systemas de conciliação e arbitragem, especialmente para prevenir ou resolver as padeiras, trabalho de menores, trabalho de mulheres, aprendizagem e ensino technico, accidentes do trabalho, seguros sociaes; caixas de aposentadorias e pensões de ferro-viarios, instituições de credito popular e caixas de credito agricola.

Ainda segundo o decreto, o conselho é composto de 12 membros, todos indicados pelo presidente da República.⁴ Esse formato de conselho surge como um espaço de negociação e conciliação, mediadas pelo Estado, entre segmentos sociais com distintos interesses e vinculados a uma área específica de atuação governamental. Do mesmo modo, o Conselho Superior do Commercio e Industria é criado pelo Decreto nº 16.009, de 11 de abril de 1923:

Art. 1º Fica creado o Conselho Superior do Commercio e Industria, o qual funcionará sob a presidencia do ministro da Agricultura, Industria e Commercio e será o órgão consultivo dos poderes publicos em assumptos commerciaes e industriaes.

Paragrapho único. Independentemente de consulta, o conselho poderá suggerir aos poderes publicos o que julgar, conveniente ao commercio, á industria e á prosperidade economica do paiz.

Composto por 36 membros, o Conselho Superior também tem caráter consultivo.⁵ Nesses dois casos, os conselhos representam instâncias ligadas especificamente ao governo federal. Outra forma de organização consiliar, que leva em consideração a devida integração com as instâncias locais (OLIVEIRA VIANA, 1974, p. 71-73), é apresentada após a criação do Conselho Nacional de Educação,⁶ pelo Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931:

⁴ Art. 3º: O Conselho compor-se-ha de 12 membros escolhidos pelo Presidente da Republica, sendo dous entre os operarios, dous entre os patrões, dous entre altos funcionarios do Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio e seis entre pessôas de reconhecida competencia nos assumptos de que trata o artigo anterior.

⁵ Desses 36 membros, 15 são representantes de órgãos públicos, 16 são representantes de entidades comerciais e industriais e cinco são pessoas com reconhecida competência em assuntos econômicos (art. 3º).

⁶ Precedido pelo Conselho Nacional do Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925) e pelo Conselho Superior do Ensino (Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911), além de outros conselhos anteriores na área educacional.

Art. 1º Fica instituído o Conselho Nacional de Educação, que será o órgão consultivo do ministro da Educação e Saúde Pública nos assuntos relativos ao ensino.

Art. 2º O Conselho Nacional de Educação destina-se a colaborar com o Ministro nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação.

Composto por oito membros atuantes na área, o Conselho Nacional de Educação tem atribuições consultivas e propositivas.⁷ Traz um elemento de inovação ao promover uma maior integração com as instâncias estaduais — não apenas por contar com representante estadual em sua composição, mas por prever a existência de conselhos similares na órbita dos estados, como disposto na Constituição de 1934:

Art 152 – Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único – Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

Há, portanto, a instituição de conselhos, como representação de classes e técnicas, orientados a assuntos específicos. A participação de agentes não governamentais nesses órgãos, mediada pelas corporações ou pelo próprio Estado, passa a ser direcionada a assuntos técnicos mais especializados.

Além desses conselhos de índole consultiva, há outras formas consiliares que compartilham as características de especialização técnica e temática, mas têm poderes mais amplos de deliberação. Na Constituição de 1934, são previstas as figuras dos

⁷ Art. 3º O órgão de que tratam os artigos anteriores será constituído de conselheiros, nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre nomes eminentes do magistério efetivo ou entre personalidade de reconhecida capacidade e experiência em assuntos pedagógicos.

§ 1º Os membros do Conselho Nacional de Educação serão escolhidos de acordo com os seguintes itens:

I – Um representante de cada universidade federal ou equiparada.

II – Um representante de cada um dos institutos federais de ensino do direito, da medicina e de engenharia, não incorporados a universidades.

III – Um representante do ensino superior estadual equiparado e um do particular também equiparado.

IV – Um representante do ensino secundário federal; um do ensino secundário estadual equiparado e um do particular também equiparado.

V – Três membros escolhidos livremente entre personalidades de alto saber e reconhecida capacidade em assuntos de educação e de ensino.

§ 2º Será membro nato do conselho o diretor do Departamento Nacional do Ensino.

Conselhos Técnicos e dos Conselhos Gerais, como instâncias auxiliares do Poder Legislativo:

Art 103 – Cada Ministério será assistido por um ou mais Conselhos Técnicos, coordenados, segundo a natureza dos seus trabalhos, em Conselhos Gerais, como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1º – A lei ordinária regulará a composição, o funcionamento e a competência dos Conselhos Técnicos e dos Conselhos Gerais.

§ 2º – Metade, pelo menos, de cada Conselho será composta de pessoas especializadas, estranhas aos quadros do funcionalismo do respectivo Ministério.

§ 3º – Os membros dos Conselhos Técnicos não perceberão vencimentos pelo desempenho do cargo, podendo, porém, vencer uma diária pelas sessões, a que comparecerem.

§ 4º – É vedado a qualquer Ministro tomar deliberação, em matéria da sua competência exclusiva, contra o parecer unânime do respectivo Conselho.

Ainda no âmbito de conselhos ligados ao Poder Legislativo, merece destaque o Conselho da Economia Nacional, disposto na Constituição de 1937:

Art. 57 – O Conselho da Economia Nacional compõe-se de representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados.

As atribuições do Conselho da Economia Nacional vão muito além da mera consulta sobre assuntos específicos.⁸ É obrigatória a manifestação prévia do conselho sobre questões de economia nacional, que, se consistir em parecer favorável, impedirá a

⁸ Art. 61 – São atribuições do Conselho da Economia Nacional:

- a) promover a organização corporativa da economia nacional;
- b) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos;
- c) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias;
- d) emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional;
- e) organizar, por iniciativa própria ou proposta do Governo, inquérito sobre as condições do trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito, com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional;
- f) preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objeto:
 - I – racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria;
 - II – estudar os problemas do crédito, da distribuição e da venda, e os relativos à organização do trabalho;
- g) emitir parecer sobre todas as questões relativas à organização e reconhecimento de sindicatos ou associações profissionais;
- h) propor ao Governo a criação de corporação de categoria.

Art. 62 – As normas, a que se referem as letras b e c do artigo antecedente, só se tornarão obrigatórias mediante aprovação do Presidente da República.

Art. 63 – A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência.

Parágrafo único – A iniciativa do plebiscito caberá ao Presidente da República, que especificará no decreto respectivo as condições em que, e as matérias sobre as quais poderá o Conselho da Economia Nacional exercer poderes de legislação.

modificação, pelo parlamento, de projetos de iniciativa governamental (art. 65); o Conselho designa uma parte expressiva do Colégio Eleitoral do presidente da República (art. 82); a expedição de decretos-leis depende de parecer favorável do conselho (art. 13), entre outros casos.

Em que pese todo o poder conferido ao Conselho da Economia Nacional, a Lei Constitucional nº 17, de 3 de dezembro de 1945, revogou o art. 179 da Constituição, que determinava o prazo para constituição do conselho. Este, assim, não chegou a iniciar seu funcionamento de fato (DRAIBE, 1985).⁹

Os conselhos técnicos estariam orientados a superar o paradigma da “crença na competência onisciente dos Parlamentos”, nas palavras de Oliveira Viana (1974, p. 74). A síntese da sua defesa dos conselhos pode ser compreendida no seguinte trecho do “Programa de revisão da Constituição Federal de 1891”:

Uma das causas mais sérias dos nossos desacertos administrativos, da nossa desorientação na gestão dos negócios públicos, dos programas de governo fora das necessidades e conveniências fundamentais de coletividade, está no preconceito de onisciência que os nossos homens de governo, *pelo só fato da sua investidura nos cargos*, a si mesmo se atribuem em relação ao conhecimento dos negócios públicos e dos interesses coletivos. Donde resulta que a solução dos múltiplos problemas da administração pública, econômicos, sociais, culturais e jurídicos, extremamente complexos, se faz habitualmente por simples inspiração, por ciência infusa, ou por mera leitura de gabinete. No intuito de corrigir os malefícios produzidos por esta convicção generalizada das nossas elites governamentais proponho, na nova Constituição, a instituição dos Conselhos Técnicos como órgãos de Consulta obrigatória junto à administração federal, como junto às administrações estaduais e municipais, organizados de forma a atender às condições da representação dos interesses das classes e de independência em face dos órgãos consultantes (OLIVEIRA VIANA, 1974, p. 53-54).

Os primeiros anos da República, até 1946, assistem assim a uma ressignificação do papel dos conselhos na administração pública, em favor de atribuições mais técnicas e uma maior especialização temática. A lista a seguir exemplifica alguns dos conselhos criados nesse período:

Tabela 1 - Relação exemplificativa de conselhos com seus respectivos atos de criação, Brasil, 1900–1946

CONSELHO	ATO DE CRIAÇÃO
Conselho Superior do Ensino	Decreto nº 8.659, de 05/04/1911
Conselho Superior das Minas	Decreto nº 2.933, de 06/01/1915
Conselho Superior de Belas Artes	Decreto nº 11.749, de 13/10/1915
Conselho Superior do Comércio e Indústria	Decreto nº 16.009, de 11/04/1923

⁹ Com atribuições mais modestas, a Constituição de 1946 previa, em seu art. 205, o Conselho Nacional de Economia, que veio a ser instalado com a Lei nº 970, de 16 de dezembro de 1949, e funcionou até ser extinto pelo art. 181 da Constituição de 1967.

Conselho Nacional do Trabalho	Decreto nº 16.027, de 30/04/1923
Conselho de Assistência e Proteção aos Menores	Decreto nº 16.272, de 20/12/1923
Conselho de Contribuintes (Imposto de Renda)	Decreto nº 16.580, de 04/09/1924
Conselho Penitenciário	Decreto nº 16.665, de 06/11/1924
Conselho Nacional do Ensino	Decreto nº 16.782-A, de 13/01/1925
Ordem dos Advogados do Brasil (Conselho Federal)	Decreto nº 19.408, de 18/11/1930
Conselho Nacional de Educação	Decreto nº 19.850, de 11/04/1931
Conselho Nacional do Café	Decreto nº 20.003, de 16/05/1931
Conselho de Contribuintes (recriado)	Decreto nº 20.350, de 31/08/1931
Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura	Decreto nº 23.569, de 11/12/1933
Conselho Florestal Federal	Decreto nº 23.793, de 23/01/1934
Conselho Superior de Tarifas	Decreto nº 24.036, de 26/03/1934
Conselho de Proteção aos Psicopatas	Decreto nº 24.559, de 03/06/1934
Conselho Federal do Comércio Exterior	Decreto nº 24.429, de 20/06/1934
Conselho Federal do Serviço Público Civil	Lei nº 284, de 28/10/1936
Conselho Nacional de Estatística	Decreto nº 1.200, de 17/11/1936
Conselho Brasileiro de Geografia	Decreto nº 1.527, de 24/03/1937
Conselho da Economia Nacional	Constituição de 10/11/1937
Conselho Técnico de Economia e Finanças	Decreto-Lei nº 14, de 25/11/1937
Conselho Nacional de Petróleo	Decreto-Lei nº 395, de 29/04/1938
Conselho de Imigração e Colonização	Decreto-Lei nº 406, de 04/05/1938
Conselho Nacional de Cultura	Decreto-Lei nº 526, de 01/07/1938
Conselho Nacional de Serviço Social	Decreto-Lei nº 525, de 01/07/1938
Conselho Nacional de Pesca	Decreto-Lei nº 794, de 19/10/1938
Conselho Nacional de Caça	Decreto-Lei nº 1.210, de 12/04/1939
Conselho Nacional de Águas e Energia	Decreto-Lei nº 1.285, de 18/05/1939
Conselho Nacional de Proteção aos Índios	Decreto-Lei nº 1.794, de 22/11/1939
Conselho Nacional de Minas e Metalurgia	Decreto-Lei nº 2.666, de 03/10/1940
Conselho Nacional de Desportos	Decreto-Lei nº 3.199, de 14/04/1941
Conselho Nacional do Trânsito	Decreto-Lei nº 3.651, de 25/09/1941
Conselho Nacional de Cinematografia	Decreto-Lei nº 4.064, de 29/01/1942
Conselho Nacional de Imprensa	Decreto-Lei nº 4.828, de 13/10/1942
Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial	Decreto-Lei nº 5.982, de 10/11/1943
Conselho Federal de Medicina	Decreto-Lei nº 7.955, de 13/09/1945
Conselho Federal de Contabilidade	Decreto-Lei nº 9.295, de 27/05/1946
Conselho de Terras da União	Decreto-Lei nº 9.760, de 05/09/1946

Fonte: Senado Federal (2012).

Observa-se que a criação de conselhos, desde esse período, já era uma prática comum da administração pública brasileira. Também é possível perceber que existem atos de formação de conselhos mesmo em períodos de exceção, como o Governo Provisório após 1930. Não há, portanto, uma relação de exclusividade entre a criação de conselhos e regimes democráticos, o que reforça a ideia de que esses órgãos podem também ser instituídos com base em ideias como a do autoritarismo instrumental. Também evidenciando sua natureza predominantemente técnica, alguns desses conselhos vieram posteriormente a ser convertidos em departamentos ou institutos. Caso destacado é o do Conselho Nacional do Trabalho, que deu origem a todo um ramo do Poder Judiciário: a Justiça Trabalhista.

Tabela 2 - Relação exemplificativa de conselhos departamentalizados com seus respectivos atos de conversão, Brasil, 1933–1967

CONSELHO	ÓRGÃO ORIGINADO	ATO DE CONVERSÃO
Conselho Nacional do Café	Departamento Nacional do Café	Decreto nº 22.425, de 10/02/1933
Conselho Nacional de Estatística Conselho Brasileiro de Geografia	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Decreto-Lei nº 218, de 26/01/1938
Conselho Federal do Serviço Público Civil	Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)	Decreto-Lei nº 579, de 30/07/1938
Conselho de Proteção aos Psicopatas	Centro Psiquiátrico Nacional	Decreto-Lei nº 7.055, de 18/11/1944
Conselho Nacional do Trabalho	Tribunal Superior do Trabalho	Decreto-Lei nº 9.797, de 09/09/1946
Conselho Florestal Federal	Comissão de Política Florestal do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal	Decreto-Lei nº 289, de 28/02/1967

Fonte: Senado Federal (2012)

Esse cenário mostra a grande heterogeneidade desses órgãos colegiados, que, no Brasil, exerceram funções muito diversas, inclusive em períodos autoritários.

2.3 Autonomia e autoritarismo: os conselhos de 1946 a 1988

Após a redemocratização, em 1946, e até o golpe militar de 1964, os conselhos continuam ocupando papel destacado na gestão pública federal brasileira. Vários dos conselhos surgidos nas décadas anteriores são mantidos, alguns já convertidos em institutos e órgãos departamentais, ao passo que outros são criados. Em destaque, os conselhos profissionais ganham espaço como formas autônomas de regulação profissional, crescendo em número e diversidade. Ao mesmo tempo que se consolidam os conselhos como uma prática da administração pública brasileira, as formas colegiadas de gestão também passam a ser adotadas pelo discurso dos movimentos sociais.

Tabela 3 - Relação exemplificativa de conselhos com seus respectivos atos de criação, Brasil, 1946–1964

CONSELHO	ATO DE CRIAÇÃO
Conselho Nacional de Economia	Constituição nº 205, de 18/09/1946
Conselho Rodoviário Nacional	Lei nº 22, de 15/02/1947
Conselho de Medicina da Previdência Social	Lei nº 1.532, de 31/12/1951
Conselho Coordenador do Abastecimento Nacional	Decreto nº 36.521, de 02/12/1954
Conselho do Desenvolvimento	Decreto nº 38.744, de 01/02/1956
Conselho de Política Aduaneira	Lei nº 3.244, de 14/08/1957
Conselho Nacional de Cooperativismo (1959)	Decreto nº 46.438, de 16/07/1959
Conselho de Saúde de Brasília	Decreto nº 47.952, de 21/03/1960
Conselho Comunitário de Brasília	Decreto nº 47.952, de 21/03/1960

Conselho Federal de Farmácia	Lei nº 3.820, de 11/11/1960
Conselho Nacional de Cultura	Decreto nº 50.293, de 23/02/1961
Conselho Nacional de Planejamento de Habitação Popular	Decreto nº 50.488, de 25/04/1961
Conselho de Desenvolvimento da Pesca	Decreto nº 50.872, de 28/06/1961
Conselho de Ministros (1961)	Emenda Constitucional nº 4, de 02/09/1961
Conselho Nacional de Reforma Agrária	Decreto CM nº 612-A, de 15/02/1962
Conselho Ferroviário Nacional	Lei nº 4.102, de 20/07/1962
Conselho Nacional de Telecomunicações	Lei nº 4.117, de 27/08/1962
Conselho Nacional Consultivo da Agricultura	Lei Delegada nº 9, de 11/10/1962
Conselho Nacional do Algodão	Decreto CM nº 1.897, de 18/12/1962
Comissão Nacional de Energia Nuclear	Decreto nº 51.726, de 19/02/1963
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Lei nº 4.319, de 16/03/1964

Fonte: Senado Federal (2012)

Os conselhos criados de 1946 a 1964 retomam vários temas que já haviam sido atribuídos a órgãos colegiados em períodos anteriores. Permanece uma relação próxima entre os temas dos conselhos e as áreas de atuação do Estado, fortalecendo a ideia dos conselhos como órgãos auxiliares do governo. A forma de composição, geralmente por indicação, reforça ainda mais essa ideia.

Em 1961, por meio da Emenda Constitucional nº 4, chamada de Ato Adicional à Constituição, foi instituído no Brasil um modelo híbrido de parlamentarismo e presidencialismo. Haveria no Poder Executivo um Conselho de Ministros, a quem caberia a administração do governo federal e a edição de atos normativos regulamentares. A figura do Conselho de Ministros não é inédita na história brasileira, havendo referências a essa instituição tanto no império quanto nos primeiros anos da República. Com essas atribuições, no entanto, foi a primeira (e por enquanto única) experiência conhecida no governo federal.

O Conselho de Ministros foi responsável por diversos atos de organização do governo federal, o que incluiu a instituição de vários conselhos. Um deles foi o polêmico Conselho Nacional de Reforma Agrária, em 1962, por pressão dos movimentos sociais, com atribuições propositivas. Outro foi o Conselho Nacional do Algodão, de 1962, com vida bastante curta, atendendo desta vez aos interesses dos produtores rurais. Além dos conselhos, vários grupos de trabalho e grupos executivos foram constituídos no âmbito do Conselho de Ministros, num fenômeno em que um órgão colegiado mais poderoso produz e se reproduz em outros órgãos colegiados de alcance mais limitado.

Esse período marca, portanto, a consolidação dos conselhos como forma típica de organização do Estado brasileiro. As políticas nacionais colocadas em prática

vieram, geralmente, acompanhadas da formação de um órgão colegiado correspondente, como foi o caso das leis que tratavam do Cooperativismo (1959), da Habitação Popular (1961) e das Telecomunicações (1962). O fato de a criação desses conselhos ser determinada em lei é um reflexo da importância dada a essas formas colegiadas de gestão.

Vários dos conselhos criados nesse período permanecem ativos até hoje, com algumas reformulações. São exemplos o Conselho Nacional de Cultura (1961) e o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (1964). Também mantém suas atividades a Comissão Nacional de Energia Nuclear (1963), de natureza bastante atípica em relação aos demais conselhos, tanto pelo tema tratado quanto pela sua organização em forma de autarquia.

O golpe de 1964 promoveu uma reorganização do Estado brasileiro em torno do regime ditatorial militar implantado a partir de então. As estruturas estatais passaram por um nítido retrocesso democrático, assim como foram retraídas as possibilidades de manifestação social. Nos chamados “anos de chumbo”, o autoritarismo deixou de ser meramente instrumental para se assumir como explícito.

Tabela 4 - Relação exemplificativa de conselhos com seus respectivos atos de criação, Brasil, 1964–1988

CONSELHO	ATO DE CRIAÇÃO
3º Conselho de Contribuintes	Decreto nº 54.767, de 30/10/1964
Conselho Monetário Nacional	Lei nº 4.595, de 31/12/1964
Conselho do Livro Técnico e Didático	Decreto nº 58.653, de 16/06/1966
Conselho Nacional de Turismo	Decreto-Lei nº 55, de 18/11/1966
Conselho Nacional de Cooperativismo (1966)	Decreto-Lei nº 59, de 21/11/1966
Conselho Federal de Cultura	Decreto-Lei nº 74, de 21/11/1966
Conselho Nacional de Proteção à Fauna	Lei nº 5.197, de 03/01/1967
Conselho Nacional de Saneamento Básico	Decreto-Lei nº 248, de 28/02/1967
Conselho Aeroviário Nacional	Decreto-Lei nº 270, de 28/02/1967
Conselho Nacional de Desenvolvimento da Pecuária	Decreto nº 61.105, de 28/07/1967
Conselho do Desenvolvimento da Agricultura	Decreto nº 63.191, de 28/08/1968
Conselho Interministerial de Preços	Decreto nº 63.196, de 29/08/1968
Conselho Superior de Censura	Lei nº 5.536, de 21/11/1968
Conselho Regional de Integração Fazendária (Criaf)	Portaria nº GB-18, de 23/01/1969
Comissão Nacional de Moral e Civismo	Decreto-Lei nº 869, de 12/09/1969
Conselho Federal de Psicologia	Lei nº 5.766, de 20/12/1971
4º Conselho de Contribuintes	Decreto nº 70.235, de 06/03/1972
Conselho Nacional de Comunicações	Decreto nº 70.568, de 18/05/1972
Conselho Nacional de Direito Autoral	Lei nº 5.988, de 14/12/1973
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	Lei nº 6.129, de 06/11/1974
Conselho Nacional de Cinema	Decreto nº 77.299, de 16/03/1976
Conselho Nacional de Política de Emprego	Decreto nº 79.620, de 28/04/1977
3º Conselho de Contribuintes (recriado)	Decreto nº 79.630, de 29/04/1977
Conselho Nacional de Moral e Civismo	Decreto nº 79.663, de 05/05/1977
Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano	Decreto nº 83.355, de 20/04/1979

Conselho Nacional de Imigração	Lei nº 6.815, de 19/08/1980
Conselho Federal de Entorpecentes	Decreto nº 85.110, de 02/09/1980
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Decreto nº 88.351, de 01/06/1983
Conselho de Desenvolvimento das Micro, Pequena e Média Empresas	Decreto nº 90.414, de 07/11/1984
Conselho Nacional de Bibliotecas	Decreto nº 91.080, de 12/03/1985
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Lei nº 7.353, de 29/08/1985
Conselho Superior da Previdência e Assistência Social	Decreto nº 92.702, de 21/05/1986
Conselho Nacional de Política Cafeteira	Decreto nº 93.536, de 05/11/1986
Conselho de Promoção Social do Menor Assistido	Decreto nº 94.338, de 18/05/1987
Conselho Consultivo da Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência	Decreto nº 94.806, de 31/08/1987
Conselho Federal de Desestatização	Decreto nº 95.886, de 29/03/1988
Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação	Decreto-Lei nº 2.452, de 29/07/1988
Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão	Decreto nº 96.900, de 30/09/1988

Fonte: Senado Federal (2012)

De maneira contraintuitiva, o período ditatorial militar não promoveu uma retração no número e na atuação dos conselhos nacionais. Pelo contrário, se houve a extinção de vários conselhos, houve também a instituição de outros, inclusive em temáticas já submetidas a órgãos colegiados em períodos anteriores. Existe, portanto, uma aparente contradição nesse fenômeno, para quem assume a premissa dos conselhos como espaços de diálogo democrático.

É preciso considerar que, mesmo com o revés das instituições democráticas representativas, a influência e a pressão da sociedade civil organizada continuaram a afetar as decisões de governo, que buscou nos conselhos os espaços de reconstrução da legitimidade perdida com o fim das eleições. Essa ideia é reforçada pela observação do número de conselhos criados com temas voltados ao setor produtivo e empresarial, como os de Turismo (1966), Pecuária (1967), Agricultura (1968), Comunicações (1972), Política Cafeteira (1986) e Exportações (1988). O fato de haver representação desses segmentos empresariais nos conselhos faz supor a existência (ou a busca) de um pacto de governabilidade em torno dos temas.

A instituição de conselhos em áreas sociais leva a crer que havia essa busca de legitimação também em movimentos sociais de caráter mais popular. Assim, temas como Cooperativismo (1966), Saneamento Básico (1967), Política de Emprego (1977), Desenvolvimento Urbano (1979) e Imigração (1980) também eram tratados em conselhos específicos. Em regra, as representações da sociedade, quando havia, eram escolhidas por indicação do poder público, o que revela um direcionamento da composição dos conselhos e, com isso, também um direcionamento na seleção de quais movimentos sociais eram considerados legítimos ao diálogo. Há, no entanto, algumas

notáveis exceções, como o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985), que indica uma tendência de abertura na escolha de representantes:

Art. 6º O Conselho Deliberativo será composto por 17 (dezesete) integrantes e 3 (três) suplentes, escolhidos entre pessoas que tenham contribuído, de forma significativa, em prol dos direitos da mulher e designados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos, sendo presidido pelo Presidente do CNDM.

Parágrafo único. 1/3 (um terço) dos membros do Conselho Deliberativo será escolhido dentre pessoas indicadas por movimentos de mulheres constantes de listas tríplexes.

Outro destaque é a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 1974, descendente direto da Comissão Nacional de Pesquisa (de quem inclusive herdou a sigla). O CNPq não é apenas um conselho, mas uma estrutura de organização complexa em forma de fundação pública, responsável pela administração de grande parte dos recursos públicos destinados ao financiamento da pesquisa e inovação tecnológica no país. A transformação da Comissão Nacional de Pesquisa em um órgão mais robusto pode ter representado uma tentativa de aproximação do poder público ao segmento de pesquisa no país.

A maneira mais adequada de explicar o aumento e fortalecimento de vários conselhos durante o período ditatorial é a possibilidade de que a relação entre conselhos e democracia não seja verdadeira em todos os casos. Há espaço, nesse sentido, para admitirmos a existência de conselhos que, ainda que formalmente participativos, tenham sua razão de ser no sentido contrário ao fortalecimento da democracia. Nesse período, existe pelo menos um caso em que isso pode ser verificado de forma mais explícita.

A Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968, instituiu no Poder Executivo o Conselho Superior de Censura, como órgão de supervisão das atividades de censura, que até então vinham sendo concentradas na Polícia Federal. Na sua composição original, sete dos quinze membros eram não governamentais, representando associações e profissionais da área, o que o aproximava de uma divisão paritária entre governo e sociedade civil. As indicações dos representantes cabiam ao ministro da Justiça, mas apenas quando as associações não estivessem legalmente constituídas. Cabia ao conselho, além de expedir normas orientadoras, decidir em grau de recurso sobre as classificações de espetáculos emitidas pela Polícia Federal. Portanto, havia formalmente um ambiente de corresponsabilização entre governo e sociedade, não muito diferente de algumas estruturas que existem ainda hoje, em torno de uma ação governamental.

Pois é exatamente a natureza dessa ação governamental que nos impede de reconhecer esse espaço como democrático. O Conselho Superior de Censura tinha por finalidade classificar os espetáculos teatrais e cinematográficos de acordo com a faixa etária e, ainda, identificar como impróprios aqueles que atentassem “contra a segurança nacional”:

Art 3º. Para efeito de censura classificatória de idade, ou de aprovação, total ou parcial, de obras cinematográficas de qualquer natureza levar-se-á em conta não serem elas contrárias à segurança nacional e ao regime representativo e democrático, à ordem e ao decôro públicos, aos bons costumes, ou ofensivas às coletividades ou as religiões ou, ainda, capazes de incentivar preconceitos de raça ou de lutas de classes.

O Conselho Superior de Cultura atuava, portanto, em torno de um eixo predeterminado de vedação — ou censura — de determinadas formas de manifestação artística. Havia um conjunto de salvaguardas e mecanismos de controle (como a necessidade de aprovação) que permitiam ao poder público evitar ou desfazer as decisões do conselho que eventualmente contrariassem os interesses da “segurança nacional”. Esse caso demonstra como é possível não apenas criar conselhos em contextos políticos antidemocráticos, como também criar conselhos (com a participação da sociedade civil) para objetivos antidemocráticos. O caso do Conselho de Censura foi tão simbólico que, em 1988, dias antes da promulgação da Constituição Federal, ele foi extinto para dar lugar ao Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão, semente do atual sistema de classificação indicativa.

A consolidação da prática de conselhos na esfera governamental veio acompanhada, entre 1946 e 1988, da incorporação desses espaços colegiados também no discurso da sociedade civil. Os movimentos sociais demandavam espaços de discussão com o governo e intelectuais de caráter mais progressista defendiam os conselhos como uma conquista social.

A criação dos conselhos comunitários de saúde, por iniciativa dos governos locais, foi um movimento paralelo à instituição dos conselhos locais de educação. A cidade de Brasília foi criada já com a previsão do seu conselho comunitário de saúde, por meio do Decreto nº 47.952, de 21 de março de 1960. Inicialmente voltados à interlocução com os órgãos de saúde, os conselhos comunitários se constituíram, principalmente ao longo das décadas de 1970 e 80, como espaços de diálogo político e formação de identidades coletivas locais. Foi esse movimento de reforço da participação política local e de ampliação dos espaços participativos que levou, na Assembleia

Constituinte de 1987 e 1988, à afirmação do Sistema Único de Saúde como um sistema descentralizado e participativo, com a previsão constitucional do Conselho Nacional de Saúde como seu órgão superior.

Isso não foi sem esforço. Com a abertura democrática, principalmente após 1979, e as primeiras eleições diretas, os movimentos sociais intensificaram a disputa por espaços de influência sobre o governo — e sobre o formato de governo que seria instituído pela Assembleia Constituinte. Nos debates para a elaboração da nova Carta Constitucional, a mobilização social, principalmente por meio das assembleias populares e das emendas populares, demandou canais de diálogo e mecanismos de compartilhamento do poder político com a sociedade. Impulsionada pelo peso da VIII Conferência Nacional de Saúde, a área de saúde, incluindo as organizações comunitárias e o movimento sanitarista, conseguiu estabelecer na Constituição as regras para o seu sistema.

Algumas áreas de políticas sociais, como educação e assistência social, também conseguiram escrever, na Constituição de 1988, regras de abertura democrática em suas decisões, mas não tão explícitas como as da área de saúde. Outras áreas lograram avanços menores. Em suma, com a saúde como o grande referencial, a Constituição Federal de 1988 abriu caminho para o reconhecimento institucional dos conselhos como espaços de participação na administração pública como um todo.

Não era, no entanto, a proposta dos conselhos populares como preconizada por Florestan Fernandes, mas uma incorporação dessa ideia às estruturas da administração pública. Híbridos, os conselhos pós-ditadura carregavam as ambiguidades de uma demanda social por estruturas populares e uma herança histórica de autoritarismo instrumental. Segundo Pedro Pontual (2008, p. 9),

os conselhos gestores entendidos como canais institucionais de representação criados como parte do aparelho de Estado diferem substancialmente da proposição dos conselhos populares entendidos como esferas autônomas de organização dos atores da sociedade civil para incidir nas políticas públicas. Os conselhos gestores apresentam configurações institucionais, identidades e histórias muito diversificadas. Daí a necessidade de explicitar critérios e variáveis de análise quando busca-se uma caracterização dos mesmos e um balanço sistemático das suas práticas.

Não havia uma identificação entre os conselhos populares e as estruturas criadas no contexto da redemocratização do Estado brasileiro. Detalhes desse modelo serão vistos a seguir.

2.4 Replicação e controle social: os conselhos da Constituição de 1988 até hoje

A ideia de participação social, no Brasil, é um dos elementos mais significativos para entender a dinâmica da democratização recente. Além das medidas de restauração dos direitos políticos garantidas pela Constituição de 1988, voltadas principalmente para procedimentos de democracia representativa e eleitoral, a nova Carta trouxe diretrizes para a consolidação de espaços públicos em que a população, direta ou indiretamente, pudesse interferir nas decisões e nas ações governamentais. Essa participação poderia ocorrer tanto no processo de formulação das políticas públicas, portanto antes da decisão estatal, quanto no acompanhamento das ações já iniciadas, numa forma de controle posterior.

Ao longo da década de 1990, esses ideais da Constituição foram colocados à prova. O processo de redução da máquina pública, que culminou com a Reforma do Estado simbolizada pela Emenda Constitucional nº 19, também surtiu efeitos na forma de represamento do impulso de criação de novos conselhos. Ocorria, assim, mais uma oscilação histórica entre o caráter inclusivo dos conselhos e as reações mais concentradoras:

O que está em jogo, de fato, é a possibilidade de representação de interesses de forças autônomas diante das resistências do Estado e das instâncias burocráticas em incorporar novas demandas e novos atores sociais no processo de definição e controle social das políticas governamentais (RAICHELIS, 1998, p. 180).

O caso mais emblemático talvez tenha sido o da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que determinou (em seu artigo 58) que os conselhos profissionais deveriam ser organizados na forma de entidades privadas desvinculadas do Estado. A determinação de “privatização” dos conselhos provocou reações que culminaram com a sua invalidação por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6.

A década de 2000 vislumbrou um processo diferente. Diversos conselhos nacionais foram criados, e outros, reformulados ou reativados. Em paralelo com a criação de órgãos federais específicos para tratar de segmentos populacionais historicamente excluídos, conselhos de defesa de direitos desses grupos foram criados. Hoje há, no governo federal, um conjunto de conselhos em atividade de forma cada vez mais integrada.

Nos governos locais, a expansão do número de conselhos é também verificável. Segundo a pesquisa de informações municipais do IBGE, há conselhos em diversos

municípios brasileiros e, em algumas áreas, como a de saúde, essa difusão é praticamente universalizada:

Tabela 5 - Frequência absoluta dos municípios com conselhos, por área, e percentual relativo ao total de municípios, Brasil, 2009

Área	Municípios	%	Área	Municípios	%
Política urbana	981	17,63	Segurança pública	579	10,40
Cultura	1372	24,65	Esporte	623	11,19
Habitação	2373	42,64	Transporte	328	5,89
Saúde	5417	97,34	Educação	4403	79,12
Direitos da mulher	594	10,67	Direitos humanos	79	1,42
TOTAL DE MUNICÍPIOS (Brasil)				5565	100,00

Fonte: ibge.gov.br (2009).

Grande parte dos conselhos hoje existentes procura seguir a estrutura de organização da área de saúde: um conselho nacional como órgão normativo superior, um sistema de políticas participativo e descentralizado, conferências nacionais periódicas, existência de conselhos equivalentes nos níveis estadual e municipal e vinculação com fundos de financiamento específicos. Podemos entender esse conjunto de características como o “modelo SUS” de controle social, cada vez mais referido e replicado. Para compreender melhor o conteúdo desse modelo de organização, pode ser feita uma comparação entre duas áreas bastante próximas: a saúde e a assistência social.

No âmbito da seguridade social, o artigo 194 da Constituição Federal estabeleceu seus objetivos gerais e tornou explícita sua organização em políticas de saúde, previdência e assistência social. Nesse sentido, o inciso VII do seu parágrafo único dispunha, em sua redação original, que competia ao poder público organizar a seguridade com base no objetivo, entre outros, de “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. Essa determinação menos impositiva foi posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que especificou os segmentos envolvidos nessa participação:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Essa pode ser considerada a disciplina geral da participação social na gestão da seguridade, que deve ser especificada em cada uma das três áreas de políticas. No caso da saúde, a previsão de participação social está expressa no artigo 198, III, da Constituição Federal, que estabelece diretrizes para a organização do sistema único de saúde:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III – participação da comunidade.

No caso da assistência social, as normas gerais da Constituição Federal não preveem explicitamente a organização de um sistema único, nos moldes da saúde. No entanto, na organização das ações governamentais do setor, há uma determinação geral de respeito à participação social, como determina o artigo 204, II:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Com essa leitura do texto constitucional, é possível formular algumas considerações preliminares sobre a forma de organização da participação social na saúde e na assistência. De fato, apenas com a leitura das respectivas leis orgânicas, o contorno mais preciso desses mecanismos será delineado, mas de antemão a relação entre os dispositivos transcritos evidencia aspectos peculiares que merecem destaque. O primeiro diz respeito à forma como a regra geral, estabelecida no art. 194, é visivelmente direcionada à área da previdência e não, necessariamente, aos outros dois setores. Ao determinar a gestão quadripartite, a regra constitucional abre espaço para a participação dos aposentados em situação de igualdade com trabalhadores, empregadores e governo. Essa configuração atende aos objetivos da política previdenciária, mas não é a mais adequada para as políticas de saúde e assistência. Entre outros motivos, torna obrigatória a representação dos aposentados, que não são o foco daquelas áreas, em detrimento de segmentos mais representativos, como o de usuários. Assim, a regra do inciso VII do parágrafo único do artigo 194 não parece adequada às

políticas de seguridade social em sentido amplo, mas poderia estar mais bem posicionada no texto referente à previdência. O fato de essa redação ter sido fixada pela Emenda Constitucional nº 20, da reforma previdenciária de 1998, reforça essa hipótese.

Outra conclusão possível, da análise dos artigos 198 e 204, é a identificação das diferenças originais entre a organização da saúde e da assistência social no país. Por óbvio, cada área possui peculiaridades próprias, em razão da natureza de seus benefícios, de seus usuários e do interesse social envolvido. No entanto, além dessa diferença inerente, a redação da Constituição Federal parece reconhecer também distinções entre as formas de gestão, o que possivelmente é o fundamento para as formas pelas quais cada política é tratada no texto. No caso da saúde, como um evidente reflexo das deliberações da VIII Conferência Nacional de Saúde (GUIZARDI et al., 2004, p. 19), o sistema único fica em destaque, representado pela “rede hierarquizada e regionalizada” a que a “cabeça” do artigo 198 faz referência. Isso permite supor que, nessa área, o modelo de organização em forma de sistema constitui não apenas uma estratégia de gestão possível, mas um princípio em si mesmo. Tanto quanto a descentralização, a integralidade e a participação social, a organização em um sistema único aparece como um requisito de legitimidade das ações da área, como algo necessário para que a saúde seja prestada segundo as regras constitucionais, como uma decisão política que se pretende obrigatória e perpétua.

No âmbito da assistência social, por outro lado, o artigo 204 é significativamente lacônico em comparação com o artigo 198. A Emenda Constitucional nº 42, de 2003 (da “minirreforma tributária”), acrescentou um parágrafo único ao artigo, tratando da vinculação de recursos a programa de apoio à inclusão e promoção social, o que contribuiu para diminuir a evidência das regras ali existentes. Dessa forma, respeitadas as diretrizes da descentralização e participação social, não restam regras mais específicas sobre a forma como essas funções devem estar organizadas no âmbito estatal. Portanto, nas regras constitucionais sobre a assistência social, a participação social é um princípio básico, mas, ao contrário da saúde, a organização em sistema único, não.

Para delinear os mecanismos efetivos de garantia da participação social em cada um dos sistemas, é necessária uma análise mais minuciosa das normas infraconstitucionais que regulam o assunto. Leis, decretos, portarias e resoluções são as principais fontes dessas regras, que estabelecem, de modo concreto, o modo pelo qual o cidadão interfere na atuação estatal. Considerando os limites deste estudo, a análise

prossegue apenas com a leitura das respectivas leis orgânicas, aprofundando a pesquisa em outros diplomas normativos apenas quando necessário.

A Lei do SUS (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) disciplina a prestação e o funcionamento dos serviços de saúde e interessa mais, para os efeitos deste trabalho, porque instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS). Essa determinação segue as diretrizes do artigo 198 da Constituição Federal e repete, no artigo 7º, VIII, o princípio da “participação da comunidade”. Além desse dispositivo, não há praticamente mais nenhuma regra significativa sobre a participação social no texto dessa lei, que trata basicamente da repartição de competências federativas, da relação com as entidades privadas e do financiamento (além de alguns subsistemas específicos, acrescentados por leis posteriores).

Para apreender a noção da participação social na área de saúde, a leitura da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, fornece informações mais precisas. Editado poucos meses após a Lei nº 8.080/1990, esse novo diploma legal trata especificamente “sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) [...]” e, assim, supre as lacunas identificadas anteriormente. Já no seu artigo 1º, define as duas instâncias colegiadas responsáveis pela promoção dessa participação:

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

I – a Conferência de Saúde; e

II – o Conselho de Saúde.

[...]

A lei delega a regimento próprio a definição da organização desses espaços públicos (artigo 1º, parágrafo 5º), mas não sem antes estabelecer algumas diretrizes básicas: periodicidade e atribuições da Conferência (parágrafo 1º); segmentos e atribuições do conselho (parágrafo 2º); representação federativa no Conselho Nacional (parágrafo 3º); e paridade da representação de usuários em relação às demais (parágrafo 4º). Para regulamentar a aplicação da lei, em obediência ao seu artigo 5º, foi editada pelo ministro da Saúde a Portaria nº 2.203, de 5 de novembro de 1996, que aprova a Norma Operacional Básica (NOB) nº 1/1996, do SUS. Esse diploma normativo trata de questões referentes à gestão, ao financiamento e à articulação entre as instâncias federativas no sistema único, mas traz poucas informações sobre a participação social.

Após as pactuações pelo SUS de 2002 e 2006, esse documento veio a ser revogado expressamente pela Portaria nº 1.580, de 19 de julho de 2012.

A história normativa do Conselho Nacional de Saúde é muito mais antiga. Criado pelo artigo 67 da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, o conselho foi regulamentado sucessivamente pelo Decreto nº 34.347, de 8 de abril de 1954; pelo Decreto nº 45.913, de 29 de abril de 1959; e pelo Decreto nº 847, de 5 de abril de 1962. Não havia um sistema estatal de saúde como existe hoje, e o conselho era predominantemente um órgão de assessoramento do ministro. Na década de 1970, o movimento da reforma sanitária encontrou no Conselho Nacional de Saúde uma tradução em termos institucionais para suas demandas de democratização e universalização da saúde. Nesse período, o Decreto nº 67.300, de 30 de setembro de 1970, ampliou as competências do conselho e o Decreto nº 93.933, de 14 de janeiro de 1987, expandiu suas funções normativas. Surgia o órgão colegiado que seria o grande modelo dos conselhos após a Constituição de 1988.

O Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990, estabeleceu novas regras sobre sua organização e funcionamento. Esse diploma normativo foi sucedido pelo Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006, atualmente em vigor. Hoje, o conselho é composto por 48 membros titulares (artigo 3º), na proporção de 50% representando usuários, 25% referentes a profissionais de saúde e os 25% restantes distribuídos entre representantes do governo federal, secretários estaduais e municipais, prestadores de serviço e entidades empresariais da área. Todos são indicados para cumprimento de mandato não remunerado (artigo 10) de três anos (artigo 7º), e os representantes não governamentais são escolhidos mediante processo eleitoral próprio (artigo 4º).

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, instituiu as bases para um Sistema Único de Assistência Social (Suas), denominação que veio a ser incorporada em seu texto após as modificações promovidas pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (chamada por isso de Lei do Suas). Ao contrário da lei que instituiu o SUS, a Lei do Suas já previa a existência e o funcionamento de instâncias de participação social. A “participação da população” é repetida como uma diretriz da organização da assistência social (artigo 5º), e são estabelecidas as instâncias deliberativas do sistema no artigo 16 (já com as alterações da Lei nº 12.435/2011):

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I – o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II – os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

As regras de funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que substituiu (artigo 33) o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), são estabelecidas no artigo seguinte, não em decreto, como houve no caso da saúde. Entre as principais características, estão o mandato de dois anos (artigo 17, “cabeça”) e a quantidade de 18 membros, com paridade entre membros do governo e demais segmentos (parágrafo 1º). De modo específico, o conselho é composto por sete representantes do governo federal, um representante estadual e um municipal, três representantes de usuários, três de entidades de assistência e três dos trabalhadores do setor. A Conferência Nacional de Assistência Social não aparece como instância de participação, mas como competência do CNAS (artigo 18, VI). As regras sobre o processo eleitoral para a sociedade civil foram estabelecidas pelo Decreto nº 5.003, de 4 de março de 2004.

O quadro comparativo apresentado a seguir destaca algumas das características da participação social em cada uma das áreas. Os elementos analisados na leitura das normas de regência estão relacionados em cada uma das linhas, a fim de permitir o contraste caso a caso.

Tabela 6 - Quadro comparativo das características de participação social no SUS e no Suas, Brasil, 2012

Características	Sistema Único de Saúde	Sistema Único de Assistência Social
Previsão constitucional	Artigo 198	não há
Lei de instituição	Lei nº 8.080/1990	Lei nº 8.742/1993 (Lei nº 12.435/2011)
Lei de participação social	Lei nº 8.142/1990	Lei nº 8.742/1993 (Lei nº 12.435/2011)
Instâncias de participação expressamente previstas na norma legal	Conselhos de Saúde; Conferências de Saúde	Conselhos de Assistência Social
Responsabilidade pela conferência	Ministério e Conselho	Conselho
Norma que regula a distribuição das vagas no Conselho Nacional	Decreto nº 5.839/2006	Lei nº 8.742/1993
Mandato dos conselheiros	3 anos	2 anos

Recondução	Uma	Uma
Número de titulares	48	18
Fração do governo federal	6/48	7/18
Fração de entidades representativas do governo estadual	1/48	1/18
Fração de entidades representativas do governo municipal	1/48	1/18
Fração de entidades de usuários	24/48	3/18
Fração de entidades de profissionais	12/48	3/18
Fração de entidades de prestadores	2/48	3/18
Fração de empresas	2/48	0

Fonte: Casa Civil-PR (2012).

É possível perceber, por essas informações, algumas importantes semelhanças e diferenças entre os modelos de organização da saúde e da assistência social no Brasil. Em linhas gerais, ambas as áreas determinam reconhecer o valor da participação social como uma regra básica em suas estruturas. Na saúde, essa participação ocorre por meio das duas instâncias legalmente estabelecidas, os conselhos e as conferências, que são espaços inter-relacionados, mas, pela própria disposição no texto da lei, demonstram uma relativa autonomia entre si. Na assistência social, os conselhos e as conferências também são espaços reconhecidos de participação, mas a forma como foram estabelecidos na legislação demonstra uma relação de subordinação ou, pelo menos, de escala de importância. As Conferências de Saúde são convocadas ordinariamente pelo Poder Executivo, e as Conferências de Assistência Social, pelo Conselho de Assistência Social, o que evidencia, neste último caso, uma maior relação entre as instâncias de participação, mas, por outro lado, uma preocupante relação de superioridade (ou continência) entre uma e outra.

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social foi convocada pela Portaria Conjunta nº 1, de 17 de dezembro de 2010, assinada pelo CNAS e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Foi organizada por comissão designada pelo CNAS entre seus membros, por meio da Resolução nº 40, de 21 de dezembro de 2010. Entre as atribuições da Comissão Organizadora, está explicitamente a de “organizar e coordenar a VIII Conferência Nacional” (artigo 2º, IV), entre outras referentes à responsabilidade pelo encontro. No caso da saúde, a 14ª Conferência Nacional de Saúde foi convocada pelo Decreto Presidencial de 3 de março de 2011, que atribuiu a responsabilidade de presidência ao Ministro da Saúde (artigo 2º). O regimento

interno deveria ser aprovado pelo conselho e editado mediante portaria ministerial (artigo 4º).

Portanto, na assistência social, a Conferência Nacional ainda é estabelecida como uma atividade promovida pelo Conselho Nacional, que assume a responsabilidade por sua organização, ao passo que o órgão gestor da área responde pelo financiamento do evento e pela titularidade dos contratos. Por meio desses instrumentos ou pela atuação direta de seus representantes no conselho, exerce assim uma influência prioritária sobre as decisões relacionadas. No caso das normas da área da saúde, a Conferência Nacional aparece como um espaço destacado em relação às duas instâncias (ministério e CNS), por delegação da presidência da República, submetido à responsabilidade conjunta de ambas.

A composição dos conselhos em cada uma das áreas é uma especificidade que merece o máximo destaque. O princípio da paridade em favor do usuário, estabelecido na lei que institui o CNS, assegura a predominância do interesse dessa categoria em relação ao das demais e demonstra que há uma estratégia nítida de assegurar não apenas a participação, mas o efetivo controle, por parte da sociedade, da política de saúde. A representação minoritária do governo sugere uma maior autonomia do conselho em relação ao órgão responsável pela política (Ministério da Saúde) e supõe, igualmente, maior divergência e dissenso entre ambos.

Na assistência social, o Conselho Nacional foi legalmente instituído com uma regra de paridade em favor da representação governamental, o que aparentemente orienta a dinâmica de forças naquela instância em torno do critério de vinculação ou não ao Estado. Essa composição tende a polarizar as discussões na dicotomia entre governo e sociedade civil e, nesse aspecto, enfraquece a especificidade de cada segmento e não privilegia a participação dos usuários. Por outro lado, a predominância da representação governamental, em especial do órgão responsável pela política nacional (Ministério do Desenvolvimento Social), induz à ideia de que há uma maior convergência de interesses entre o Conselho e o Poder Executivo, reduzindo a expectativa de conflitos, mas, igualmente, a probabilidade de decisões autônomas. Todos esses elementos constituem suposições a serem verificadas por meio da pesquisa proposta no capítulo 3.

Ressalvadas essas características distintas, resta, em geral, um largo espectro de semelhanças entre as estratégias de participação social na saúde e na assistência social. A estrutura, as atribuições, a forma de atuação dos conselheiros e as demais regras analisadas, de modo geral, parecem seguir um mesmo padrão, que pode ser considerado

como um modelo nacional “conselhistas”. A lógica do SUS, do Suas e dos demais conselhos sintetiza o sentido expandido de democracia (FONSECA, 2007). Essa convergência é mais significativa quando analisada em contraste com as regras constitucionais originárias. A assistência social, originalmente, não previa um sistema único nacional — ou sequer citava um sistema — para a organização de seus serviços. Como exposto no artigo 204, a Constituição menciona apenas “ações governamentais” e “descentralização político-administrativa”, chegando ao ponto de atribuir a “coordenação e execução dos respectivos programas” também a “entidades beneficentes e de assistência social” (inciso I). O que se verifica, nas leis posteriores e na instituição do Suas, é o movimento centrípeto em direção ao Estado, reforçando o seu papel coordenador das políticas socioassistenciais.

Esse movimento na direção do Estado não está, explicitamente, previsto nas normas constitucionais, o que leva à conclusão de que poderia, eventualmente, ser adotada uma política em sentido contrário à que se consolidou. É preciso considerar, inclusive, que houve decisões nesse segundo sentido, como o estímulo à formação de parcerias e contratos de gestão com entidades privadas, em momentos políticos anteriores (GOHN, 2004). Se há essa possibilidade constitucionalmente viável — ao contrário da saúde, em que o sistema único é princípio constitucional básico e inafastável — de maior autonomia para as entidades beneficentes, resta a conclusão de que o processo de implantação do Suas exige um considerável esforço político de afirmação, em um debate que não se pode julgar definido ou superado. O tempo transcorrido desde a Constituição até a instituição dos respectivos sistemas é um indicativo de como os consensos foram mais demorados na assistência social.

Tabela 7 - Relação dos atos normativos do SUS e do Suas com os respectivos projetos de lei originários, Brasil, 2012

Ato normativo	Lei 8.080/1990	Lei 8.142/1990	Lei 8.742/1993	Lei 12.435/2011
Projetos de lei originários principais	PL 3.110/1989	PL 5.995/1990 PLC 119/1990	PL 4.100/1993	PLC 189/2010

Fonte: Senado Federal (2012)

Persiste, dessa forma, uma tensão latente entre o polo governamental e o polo das entidades que prestam assistência social, situação que pode, hipoteticamente, pender para o lado oposto e causar uma reversão no movimento centrípeto de formação do sistema único. Cabe ao governo buscar ao máximo a consolidação do Suas como uma realidade, de modo a diminuir a possibilidade de perda de protagonismo.

Nesse sentido, a maneira como estão organizadas as instâncias nacionais de participação social na área socioassistencial é bastante significativa. O Conselho Nacional é um órgão central para a definição da tendência das políticas da área e, por isso, assegurar a predominância da representatividade governamental é uma estratégia eficiente de controle social (no sentido explicado a seguir). A reunião da representação das entidades com dois outros setores não necessariamente aliados — os trabalhadores e os usuários — também contribui para diminuir eventuais demandas por maior autonomia. Vale ressaltar que, nas relações de prestação de serviços e de emprego, as entidades prestadoras são geralmente titulares de interesses adversários, respectivamente, aos de usuários e de trabalhadores. Por fim, a vinculação tão restrita da Conferência Nacional a um órgão predominantemente governamental, como o CNAS, estabelece mais um ponto de controle contra possíveis desvios na política.

A expressão “controle social” é ambígua. No âmbito dos conselhos, inclusive em seus atos normativos, é usada no sentido de interferência da sociedade nos órgãos governamentais de gestão das políticas públicas. Originalmente, no sentido sociológico, no entanto, costumava ser entendida como a reação coletiva com pretensões integradoras contra o ato que “[...] ofende certos sentimentos coletivos dotados de uma energia e de uma clareza particulares” (DURKHEIM, 1978, p. 120). No mesmo sentido, faz referência ao “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p. 101), ou à “[...] capacidade da sociedade de se auto-regular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões” (ZEDNER, 1996, p. 138). Por isso, ao se tratar de controle social, é imprescindível qualificar a expressão, identificando quem está controlando quem, assunção que não é por si unívoca, intuitiva ou facilmente assimilável.

Em suma, a área de saúde e a área socioassistencial demonstram uma tendência nítida de convergência em relação a suas estratégias de participação social. Considerando as diferenças nas normas constitucionais que regem cada uma das políticas, as semelhanças que hoje apresentam revelam o fortalecimento de um padrão “conselhistas” brasileiro replicado em outras áreas. A saúde mostra que está vários passos adiante nesse caminho, como evidencia o sucesso em incluir nas regras da Constituição a previsão do sistema único. O fato de haver superado o debate constitucional nesse ponto garante à saúde o caráter de pioneira das tendências de

participação social, para a qual as outras áreas geralmente convergem. Isso não significa que tenha conseguido superar todas as dificuldades relacionadas ao assunto, mas indica que suas estratégias apresentam uma grande probabilidade de replicação em outras políticas. Então, a convergência tende a ser ainda mais intensa num futuro bastante próximo.

A tendência de fortalecimento da participação governamental na política socioassistencial permanece, assim como a tensão entre os agentes públicos e os atores sociais que preferem maior autonomia. Nesse embate, a estratégia de replicação de um modelo relativamente consolidado, como o “modelo SUS”, surge como uma medida eficiente para promover ou provocar consensos. No entanto, esse esforço revela uma significativa ambiguidade quando são replicadas as fórmulas institucionais, mas não as salvaguardas que garantem a predominância do interesse social sobre o governamental. A proposta de análise dos mecanismos de participação social, apresentada nesses termos, permite diferenciar o uso dos sistemas (ou de quaisquer outros modelos de organização) ora como um modelo gerencial, ora como um instrumento de centralização de poder. Do mesmo modo, permite perceber a que acepção de controle social as fórmulas institucionais de participação estão orientadas: ao controle da política pública pela sociedade ou ao seu inverso.

2.5 O Conselho Nacional de Assistência Social

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tem sua trajetória relacionada à afirmação da assistência social como uma política pública no Brasil. O resgate das tensões que influenciaram o reconhecimento da assistência social como um direito é importante para compreender os conflitos que permanecem até hoje.

O Brasil colonial herdou das Ordenações de Portugal a atenção com as Santas Casas, primeiras instituições de assistência hospitalar em nossa história, com a finalidade de “atender gratuitamente a enfermos e desvalidos, sem discriminações de raça, nacionalidade ou religião” (PINTO, 2003, p. 35).¹⁰ Além dos serviços de saúde, as

¹⁰ Luiz Fernando da Silva Pinto (2003) indica que há controvérsias sobre qual teria sido a primeira Santa Casa fundada em nosso território: a de Olinda, em 1540; a de Santos, em 1543 ou 1551; a de Vitória, entre 1545 e 1555; a de Ilhéus, em 1564; ou a da Bahia, entre 1549 e 1572.

Santas Casas acolhiam crianças abandonadas (por meio da Casa da Roda ou Casa dos Expostos em 1738) e ofereciam assistência educacional e atenção aos presos e condenados, inclusive patrocinando sua defesa (PINTO, 2003).

Na análise de Behring e Boschetti (2009), a Independência implicou algumas rupturas com as marcas da acumulação originária de capital na metrópole, do colonialismo e do imperialismo no Brasil colonial, mas também continuidades, em que o poder que era exercido de fora passou a ser organizado por dentro. Na retórica liberal que incentivou a independência, há um filtro em que a equidade se configura como emancipação das elites, mas não a incorporação das massas. Nesse cenário,

o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado. Essas são, claramente, características perenes da nossa formação social! (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 73)

A assistência social, ainda nos moldes coloniais, era prestada como uma atividade caritativa ou filantrópica, na dependência de instituições de benemerência, como as igrejas, e do desprendimento de líderes políticos e indivíduos mais afortunados. Segundo Behring e Boschetti (2009, p. 79), “até 1887 [...] não se registra nenhuma legislação social”, o que indica que essa questão não era um problema que ocupasse as atenções do Estado. Seguiram, a partir de 1888, várias iniciativas de criação de caixas de assistência para categorias específicas, inaugurando um padrão de instituição de direitos de acordo com a categoria profissional, que se manteve até os anos 60 do século XX (BEHRING; BOSCHETT, 2009). O corporativismo profissional foi, então, o primeiro elemento de disputa na configuração da proteção social brasileira, ao trazer o amparo a determinadas categorias de trabalhadores como uma questão pública a exigir uma atuação estatal. Assim, em oposição ao modelo beveridgiano, o sistema de seguridade social brasileiro começou com fortes características bismarckianas:

O modelo bismarckiano é identificado como sistema de seguros sociais, pois suas características assemelham-se às de seguros privados. Em relação aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. [...] No sistema beveridgiano, considerado como um modelo assistencial, ao contrário, os direitos devem ser universais, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos às condições de recursos (testes de meios), mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal (BOSCHETTI, 2003, p. 62-63).

Na lógica bismarckiana, a gestão das caixas de aposentadoria e pensões (CAPs) deveria ser feita, em tese, pelos seus financiadores, ou seja, empregadores e empregados.¹¹ Os Conselhos de Administração das CAPs, formados por representantes da empresa e dos empregados, podem ser considerados o primeiro desenho institucional de formas colegiadas de gestão de políticas sociais na área de previdência e assistência. Há, no entanto, ainda que não seja o financiador principal, uma forte presença do Estado na condução das decisões das mesmas, não apenas por ser o instituidor, mas também por definir as regras de concessão dos benefícios, as alíquotas e fontes de financiamento e, em alguns casos, por atuar como instância superior ou recursal das decisões tomadas pelo Conselho de Administração das CAPs.¹²

Os anos entre 1930 e 1943 podem ser considerados “os anos de introdução da política social no Brasil” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 106). As CAPs, como instituições privadas, são gradualmente substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), instituições públicas. Gradativamente, o Estado passa a contribuir financeiramente para o funcionamento de CAPs e IAPs a partir do Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931. O modelo bismarckiano começa a ser abrandado e transformado em uma realidade mais híbrida, mas ainda mantendo a seletividade corporativa na definição dos beneficiários.

A criação e o fortalecimento do Conselho Nacional do Trabalho, como visto anteriormente, fizeram com que fossem vinculadas a ele as CAPs (Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931) e IAPs (Lei nº 159, de 30 de dezembro de 1935), o que provocou uma mudança na relação entre conselhos. As CAPs contavam, no seu conselho (ou junta) administrativo, com representantes de empregadores e empregados, indicados pelas respectivas classes. Com os IAPs, os representantes passaram a ser indicados pelos sindicatos e submetidos à aprovação do governo,¹³ como “um decisivo

¹¹ Cf., por exemplo, o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que cria as caixas de aposentadoria e pensões dos ferroviários: “Art. 41. A caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviários será dirigida por um Conselho de Administração, de que farão parte o superintendente ou inspetor geral da respectiva empresa, dous empregados do quadro — o caixa e o pagador da mesma empresa — e mais dous empregados eleitos pelo pessoal ferro-viario, de tres em tres annos, em reunião convocada pelo superintendente ou inspetor da empresa”.

¹² Essa disposição pode ser vista, entre outros casos, no artigo 32 do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que cria as caixas de aposentadoria e pensões dos ferroviários. É notável perceber que esse tipo de disposição — em que o órgão estatal de previdência figura como instância recursal do colegiado que conta com a participação da sociedade — permaneceu ao longo do tempo, inclusive sobre o CNAS.

¹³ Cf. por exemplo, a Lei nº 24.273, de 22 de maio de 1934: “Art. 28. As indicações serão feitas pelos sindicatos de empregadores e associados comerciais e sindicatos de empregados do comércio, em número de um por entidade para que dentre eles possa o Govêrno fazer escôlha.

instrumento de cooptação de dirigentes sindicais, conhecidos como ‘pelegos’”, como entendem Behring e Boschetti (2009, p. 107). Além disso, o Conselho Nacional do Trabalho, cujos membros eram indicados pelo presidente da República, passou a exercer funções de supervisão e coordenação superiores. Começou, portanto, uma relação de ingerência do Estado sobre o funcionamento dos órgãos colegiados com representação da sociedade civil, na área social.

A criação do Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS), pelo Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938, trouxe um elemento que destoa da lógica corporativista das CAPs e IAPs. O serviço social foi reconhecido com a finalidade de “diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social” (artigo 1º). Para tanto, foram mobilizadas as “obras” mantidas pelos poderes públicos ou pelas entidades privadas. O CNSS já nascia com competências importantes, como a elaboração do “plano de organização do serviço social” e o estudo das instituições de caráter privado de serviço social para fins de subvenção pública (artigo 4º). Era composto de sete membros, por designação do presidente da República (artigo 5º). Na mesma lei, foi também instituída a Conferência Nacional de Serviço Social (artigo 7º). Começava, com isso, uma tentativa governamental de organização dos serviços de assistência social, reconhecendo o papel das entidades privadas e adotando medidas que beneficiassem a população em geral. A tentativa se acentuou com a criação da Legião Brasileira de Assistência:

Contudo, uma certa centralização se inicia, em âmbito federal, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Essa instituição foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e era coordenada pela primeira-dama, Sra. Darcy Vargas, o que denota aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 107-108).

Segundo Luiz Fernando da Silva Pinto, a comoção causada à opinião pública pelos ataques do Eixo a navios brasileiros e a declaração de guerra a Alemanha, Itália e Japão, em agosto de 1942, inspiraram campanhas de mobilização e arrecadação de fundos que culminaram com o telegrama enviado pela primeira-dama, Sra. Darcy Sarmanho Vargas, informando a criação da Legião Brasileira de Assistência, com apoio

da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional da Indústria.¹⁴ No telegrama, ela conclamava as esposas de governadores estaduais e interventores federais a instituírem uma representação da LBA em cada unidade da Federação (PINTO, 2003). A LBA foi reconhecida, pelo Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942, como “órgão de cooperação com o Estado” nos “serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas” (artigo 1º). Assim, por meio de uma instituição privada sem fins lucrativos, teve início a prestação de serviços de assistência social em âmbito nacional, para a população em geral:

Apesar da escassez de recursos, desde o início a LBA assumiria o compromisso histórico de somar esforços comunitários com o objetivo de atender à população não-previdenciária — então muito mais vasta — que se encontrava à margem dos benefícios trazidos pelo desenvolvimento do país, sem excluir o auxílio à população ligada ao sistema previdenciário.

Desta forma, a LBA se tornou, a rigor, a primeira instituição de assistência social em âmbito nacional. Já em 1944, dos 1.740 municípios então existentes, havia a efetiva presença legionária em 1.562, portanto em mais de 90% do total. Número muito significativo, sobretudo considerando-se as dificuldades de rápida comunicação, as distâncias físicas, as variantes gerenciais (PINTO, 2003, p. 38).

O Decreto-Lei nº 5.697, de 22 de julho de 1943, estabeleceu as bases nacionais do serviço social, considerado “como uma modalidade específica de serviço público” (artigo 3º), e confirmou, dessa forma, as disposições do Decreto-Lei nº 525, de 1938, em tornar a assistência uma ação pública. O Decreto-Lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945, foi mais um passo nessa direção, ao estabelecer a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. Para sua gestão, criou-se o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB), cujas diretrizes administrativas foram determinadas por um Conselho Técnico e cuja gestão financeira foi acompanhada por uma Junta de Controle, ambos com participação dos segurados (artigos 19 e 20), mantido o Conselho Nacional do Trabalho como instância de recurso. Os serviços de previdência e assistência (considerados conjuntamente como “serviço social”) eram financiados pelos empregados, empregadores e poder público, destinados a “todo brasileiro ou estrangeiro legalmente domiciliado no país, maior de 14 anos, que exerça atividade remunerada ou aufera proventos de qualquer fonte” (artigo 3º). Isso representou um passo na direção de um

¹⁴ “Dos Estatutos da LBA: Art. 1º – A Legião Brasileira de Assistência, abreviadamente LBA, criada aos 28 de agosto de 1942, sob a inspiração das Associações Comerciais do Brasil e da Confederação Nacional da Indústria, é uma sociedade civil, de institutos não-econômicos, de duração ilimitada, e reger-se-á pelos presentes estatutos, pelo regimento interno e pelas instruções e deliberações dos órgãos diretores, no âmbito de sua competência” (apud PINTO, 2003, p. 39).

sistema de proteção social não vinculado a categorias profissionais específicas. Muito embora ainda exigisse a vinculação a uma atividade remunerada, não compartilhava da lógica de corporações que havia inspirado a criação das CAPs e IAPs.

Em sentido diverso, a lógica das corporações setoriais se fortaleceu quando também foi autorizada a criação, a partir de 1946, dos serviços sociais vinculados às entidades patronais, tais como o Serviço Social do Comércio, criado pela Confederação Nacional do Comércio, conforme autorização dada pela Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946. Esses serviços sociais são entidades privadas com algumas prerrogativas de instituições públicas, como cobrança de uma contribuição prevista em lei, foro privilegiado e isenção fiscal, com atribuições de planejar e executar “medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade” (artigo 1º). Com o mesmo espírito, foi autorizada a criação do Serviço Social da Indústria (Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946).

As mudanças na organização do Estado brasileiro, com a criação de órgãos específicos para tratar da proteção social, são reflexos do reconhecimento que o tema passou a ter após a Era Vargas. Além das iniciativas de proteção social, mais corporativas ou mais universais, e da afirmação da assistência social como uma ação pública, por meio da criação do CNSS, aumentou a demanda por profissionais especializados na área. Assim, o curso de serviço social foi regulado pela Lei nº 1.889, de 13 de junho de 1953, que disciplinou a concessão do diploma de assistente social. Em paralelo com o fortalecimento dos órgãos públicos (e instituições privadas) de assistência social, o tema conquistou um espaço acadêmico importante para sua afirmação como campo de conhecimento.

Por meio da Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955, foi criado como entidade autárquica o Serviço Social Rural, com atribuições de “prestação de serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população” (artigo 3º). No seu âmbito foram instituídos o Conselho Nacional do Serviço Social Rural, os conselhos estaduais e as juntas municipais, todos com metade dos seus membros indicados pelas associações rurais.

Houve uma nova organização dos serviços de previdência com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social, Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. A direção do sistema de previdência social passou a ser exercida pelo Departamento Nacional de Previdência Social, gerido por um Conselho Diretor composto por dois representantes

do governo, dois de empregados e dois de empregadores eleitos pelas respectivas categorias (artigo 90). Além desse, havia ainda o Conselho Superior da Previdência Social (CSPS), também com participação de empregados e empregadores (artigo 93), com função recursal superior em relação às decisões dos IAPs, e o Conselho Atuarial, composto por representantes do órgão central e dos institutos (artigo 97). Ficou, então, mais complexo o sistema de conselhos nas áreas (ainda indistintas) de previdência e assistência social, com a divisão de funções especializadas entre diferentes instâncias colegiadas.

A instituição da previdência social rural, por meio da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), e do Decreto nº 53.154, de 10 de dezembro de 1963 (Regulamento da Previdência Social Rural), trouxe um elemento novo ao sistema de previdência e assistência. Os trabalhadores rurais foram reconhecidos como beneficiários de diversos serviços de saúde, previdência e assistência, mas não condicionados a uma contribuição prévia do empregado (exceto no caso de segurados facultativos). Ficava reforçada, então, uma possibilidade de benefícios não contributivos, o que representava um passo mais distante do modelo bismarckiano.

Em resumo, até o golpe militar de 1964, o Brasil construía um sistema de proteção social marcado por tensões e ambiguidades. Em primeiro lugar, havia a tensão acerca do caráter público (ou não) da assistência social. De um lado, havia o reconhecimento do papel historicamente exercido pelas entidades privadas, como as Santas Casas de Misericórdia; de outro, uma necessidade de que o Estado assumisse um papel maior de controle e até de prestação dos serviços de proteção social. Dessa tensão resultaram ações ambíguas, que ora apontavam para o fortalecimento do protagonismo privado na oferta dos serviços de assistência, como foi a criação da LBA, ora traziam a questão e as decisões para dentro do governo, como ocorreu com a criação do CNT, do ISSB, do CNSS e do CNSSR. Proliferaram, ainda, as formas híbridas, que mesclavam características privadas e estatais, como as CAPs e, depois, os IAPs e serviços sociais autônomos.

Os conselhos nacionais criados (CNT, CNSS e CNSSR) exerceram um papel fundamental nessa disputa de concepções. Por um lado, representaram em favor das entidades e categorias um compartilhamento do poder decisório, ainda muito incipiente considerando o controle exercido pelo governo nas indicações e na esfera recursal, mas importante para definir os rumos de uma política que ainda se desenhava. Por outro

lado, representaram em favor do governo uma busca por interlocutores não governamentais qualificados que pudessem, nos limites do que foi estabelecido nos atos de criação, estimular o diálogo com entidades e corporações em prol das pautas nacionais. Os conselhos se afirmaram, então, como espaços nitidamente governamentais, em que o poder público definia as regras e os limites do diálogo, dos quais os representantes de grupos sociais selecionados, como entidades e corporações, eram convidados a participar com a finalidade de promover acordos e conciliações de interesses. Isso reforçava o papel estatal como agente decisório em última instância, mas também interessava aos demais participantes, pelo potencial de verem suas pautas reconhecidas no desenho final de uma política de caráter nacional.

Outra tensão não resolvida nesse período era a contradição entre ações de caráter seletivo e outras de caráter universal. A tensão era acentuada pelo fato de que, partindo de um momento inicial em que a proteção social era prestada de forma universal por entidades privadas, quando o Estado antes absenteísta resolveu promover essas ações, direcionou-as apenas a categorias profissionais específicas, como foi o caso das CAPs e IAPs. Isso causou uma primeira impressão (ainda hoje repetida) de que o Estado era incapaz de alcançar toda a população necessitada e que as entidades privadas eram as únicas que se importavam com os menos favorecidos. As ambiguidades surgiam quando se verificavam casos que confirmavam esse senso comum e outros que o refutavam. Por exemplo, o apoio ao funcionamento da LBA e de toda a sua rede de assistência soava como um reconhecimento do Estado da própria incapacidade de prestar serviços universais à população. Do mesmo modo, os sistemas de previdência estabelecidos nas duas leis orgânicas (de 1943 e 1960) conseguiam superar o corporativismo específico das CAPs e IAPs, mas permaneciam na lógica de vinculação ao trabalho e à contribuição prévia. Contudo, essas iniciativas conviviam com outras que apontavam na direção contrária. Era o caso do Serviço Social Rural, criado pelo governo para a prestação de serviços de forma universal e sem necessidade de contrapartida. Ao mesmo tempo, entidades privadas como o serviço social autônomo se organizavam para a prestação de serviços, mediante contribuição prévia, apenas para sua categoria. Todas essas ambiguidades reforçavam a convicção de que o binômio estatal-privado não formava um par ordenado com a dicotomia universal-focalizado.

Aqui também o papel dos conselhos nacionais é fundamental. Em primeiro lugar, há o Conselho Nacional do Trabalho, mostrando que, mesmo nas ações mais focalizadas, como as CAPs, é preciso ter um elemento superior de coordenação que

garanta uma visão de conjunto e um direcionamento comum. Em segundo lugar, há o caso do CNSSR, que comprova que é possível a participação da sociedade em órgãos colegiados (em um sistema federativo de conselhos) para a coordenação de políticas de caráter universal promovidas pelo Estado. Por fim, o CNSS traz a noção de que, mesmo quando o Estado não presta diretamente os serviços, pode atuar como elemento de coordenação e regulação da atuação privada, com base em um plano nacional.

Essas considerações mostram que os modelos bismarckiano e beveridgiano logo se tornaram insuficientes para descrever a trajetória da política de assistência social no Brasil e seus conselhos. Também evidenciaram tensões que, com algumas mudanças, permanecem até hoje na realidade dos conselhos da área.

O período ditatorial militar reiterou uma “dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 135), numa busca de adesão e legitimidade. Isso se traduziria numa ampliação quantitativa e qualitativa dos serviços de assistência, mas uma retração de compartilhamento da gestão com a sociedade.

Os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social, criado pelo Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, que também estabeleceu o sistema geral de previdência social. Previu, como órgãos colegiados nesse sistema, o Conselho Diretor do Departamento Nacional de Previdência Social (artigo 7º), o Conselho de Recursos da Previdência Social (artigo 13) e o Conselho Fiscal do INPS (artigo 10), todos com representantes das empresas e segurados, eleitos pelas categorias. O Decreto nº 59.875, de 26 de dezembro de 1966, estabeleceu as regras para a eleição dos representantes classistas nesses conselhos por meio de suas respectivas associações.

A Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), financiado pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural). Foram mantidos os benefícios de previdência e assistência ao trabalhador rural, independentemente de contribuição prévia. Na estrutura administrativa do Funrural, foi criado um Conselho Diretor, composto por representantes governamentais e das confederações de categorias econômicas e profissionais agrárias (artigo 22).

Também foi mantido o Conselho Nacional de Serviço Social, com poucas modificações, enquanto o Conselho Nacional do Trabalho já havia sido convertido na Justiça do Trabalho, que continuou a existir. Não houve, portanto, uma diminuição do

número de conselhos¹⁵ e foram mantidas regras de indicação de representantes da sociedade civil pelos próprios pares. Isso reforça a análise já feita neste capítulo de que a expansão dos conselhos no Brasil em períodos ditatoriais indica que não há uma relação necessária entre a criação de conselhos e o aprofundamento da democracia.

Em 1974, o Ministério do Trabalho e Previdência Social foi desdobrado em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), pela Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Na sua estrutura básica, estabelecida pelo Decreto nº 74.254, de 4 de julho de 1974, figurava a Secretaria de Assistência Social (SAS) como órgão central de direção superior. A LBA, o Funrural e o INPS apareciam entre as entidades vinculadas, segundo o Decreto nº 74.000, de 1º de maio de 1974. Toda essa estrutura foi reordenada com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977. O MPAS assumiu um papel central de orientação, coordenação e controle do sistema. O INPS absorveu as funções (e o patrimônio) relativas às prestações de benefícios previdenciários e a LBA absorveu as funções (e o patrimônio) relativas às prestações de assistência social. O Funrural teve sua estrutura administrativa esvaziada e o CNSS, que permaneceu vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, não foi sequer mencionado como integrante do sistema. O CRPS permaneceu, com funções ligeiramente ampliadas, como praticamente o único órgão colegiado do sistema com participação da sociedade civil.

Nesse novo formato, a alta institucionalização da saúde e da previdência contrastava com a da assistência social, “que era basicamente implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 137). A prevalência da LBA sobre o CNSS nessa área representa uma retração do processo que vinha sendo construído de afirmação da assistência como uma política pública e do papel do Estado como seu coordenador. Essa visão está bastante nítida nos novos Estatutos da LBA, aprovados pelo Decreto nº 83.148, de 8 de fevereiro de 1979:

Art. 1º – A Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada na forma do Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969, com personalidade jurídica de direito privado, é entidade integrante do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – Sinpas, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS.

¹⁵ O Decreto nº 69.907, de 7 de janeiro de 1972, lista os órgãos de deliberação coletiva do Ministério do Trabalho e Previdência Social, em que é possível perceber menção a 16 conselhos, a 2 comissões e às juntas de recursos. O Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970, apresenta 4 conselhos e 2 comissões nacionais ligadas ao Ministério da Educação e Cultura (aí incluído o CNSS).

Art. 2º – A LBA tem por finalidade primordial promover, mediante o estudo do problema e o planejamento das soluções, a implementação e execução da política nacional de assistência social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política (apud PINTO, 2003, p. 43).

A afirmação da política nacional de assistência social aconteceu, assim, em uma posição bastante ambígua. De um lado, havia o apoio em um ministério e uma secretaria fortes, coordenando um sistema nacional de previdência e assistência social com expansão dos recursos e do atendimento para a população em geral. De outro lado, havia a implementação da política por entidades privadas, coordenadas por uma entidade privada, em que o conselho que vinha sendo fortalecido como interlocutor com a sociedade foi retirado dos debates e nada equivalente em termos de participação foi posto no lugar.

Esse conjunto de tensões ganhou voz nos movimentos pela redemocratização do Estado e no processo de discussão da nova Constituição Federal. A sequência de frustrações — colégio eleitoral após a campanha das Diretas Já, morte de Tancredo Neves e fracasso do Plano Cruzado — intensificou a mobilização para a participação na Constituinte, resultando em 122 emendas populares assinadas por 12.277.423 brasileiros (BEHRING; BOSCHETTI, 2009). O Decreto nº 92.654, de 15 de maio de 1986, instituiu grupo de trabalho, sob a presidência do Prof. Wanderley Guilherme dos Santos, para “realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da Previdência Social e para reformulação dos planos de benefícios previdenciários” (artigo 1º), cujo resultado foi apresentado em forma de relatório:

Após longas e polêmicas discussões, o relatório final, que registra a ausência de consenso entre representantes de trabalhadores e técnicos governamentais, sugere a criação da seguridade social, mas com uma separação clara entre a previdência (seguro), a assistência e a saúde. A previdência deveria seguir de modo mais puro a lógica do seguro: seus benefícios deveriam ser contributivos, proporcionais à contribuição e diretamente vinculados à cobertura de um risco derivado da ausência de trabalho. A assistência social, por sua vez, deveria ser não contributiva, financiada pelo orçamento fiscal, destinada aos comprovadamente pobres, e seus benefícios não precisariam corresponder a um risco social definido, além de apresentar caráter não permanente (BOSCHETTI, 2003, p. 75).

Tanto as propostas populares quanto o relatório do grupo de trabalho foram considerados parcialmente pela Assembleia Constituinte de 1987 e 1988, resultando no desenho constitucional da assistência social que já foi explicitado. O quadro geral da assistência social até então, marcado pelas tensões e ambiguidades entre visões tão

diferentes, foi refletido na Constituição por meio de dispositivos tímidos que não abordaram essas tensões e deixaram muito do desenho institucional para a legislação posterior. Houve o mérito, que, se foi o único, não é por isso menos importante, de afirmar a assistência social como um direito social.¹⁶

Em 1989, foi criado o Ministério do Bem-Estar Social, absorvendo a função de assistência social. Depois de denúncias de corrupção que levaram ao processo de impeachment do então presidente Fernando Collor, a LBA foi extinta por meio da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. O CNSS foi extinto por duas vezes: uma pelo Decreto nº 93.613, de 21 de novembro de 1986, reestabelecido no ano seguinte; outra (definitiva) pela Loas, em 1993, quando deu lugar ao atual CNAS.

O Programa Comunidade Solidária foi criado pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, com a finalidade de “coordenar ações governamentais voltadas para o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (artigo 1º). O programa contava com um conselho, com representantes da sociedade civil, designados pelo presidente da República, que veio a ser extinto pelo artigo 6º da Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. Enquanto permaneceu vigente, o programa foi responsável pela coordenação da Rede de Proteção Social, que integrava diversas ações governamentais voltadas à parcela mais pobre da população.

Isso resultou em uma tensão entre as ações do Programa Comunidade Solidária e a atuação do CNAS e dos órgãos de assistência social. A edição da Loas, por meio da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, deu fôlego novo para as expectativas de consolidação de uma política nacional de assistência social com caráter público e universal. Os pontos mais destacados da Loas, em relação ao CNAS e à participação social, já foram analisados neste capítulo, com indicação das similaridades e contrastes com o “modelo SUS”.

Impulsionados pela Loas, os agentes públicos ligados à assistência social retomaram a mobilização para a reconstituição de um sistema integrado para a área. Isso resultou na primeira versão da Política Nacional de Assistência Social sob a égide da nova Constituição Federal, a PNAS de 1998 e as Normas Operacionais Básicas (NOB)

¹⁶ Nas constituições anteriores, já constavam dispositivos sobre amparo à família, maternidade, infância, adolescência e “famílias de prole numerosa” (Cf. artigo 175 da EMC 1/69; artigo 167 da CF/1967; artigo 164 da CF/1946; artigos 124 a 127 da CF/1937; artigos 113, parágrafo 34, 138 e 191 da CF/1934). Não são, contudo, comparáveis aos da Constituição Federal de 1988 em termos de explicitação de direitos e responsabilidades.

de 1997 e 1998. A Loas, a PNAS e as NOBs compuseram um embrião de um sistema federativo de distribuição de competências entre União, Estados e municípios acerca das ações de assistência social. Esse esforço de descentralização e integração das instâncias públicas contrastava fortemente com a lógica de atuação do Programa Comunidade Solidária e os seus sombreamentos mostravam como a concepção publicista da assistência social não era predominante. Em 2004, o programa foi interrompido.

Em 2003, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que defendeu a implantação de um sistema único. Assim, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) foi o colorido que preencheu os contornos traçados pela Constituição Federal acerca da assistência social. A PNAS de 2004 e a NOB de 2005 estabeleceram as regras de funcionamento do Suas, incluindo a articulação de conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social e a articulação com entidades e organizações da sociedade civil. Estava pintado o quadro que resultou no Suas como o conhecemos hoje, emoldurado pela recente sanção da Lei nº 12.435/2011, já comentada.

Esse percurso histórico indica a transformação das relações, mas não a superação das tensões. Permaneceu a disputa em torno de concepções mais universalistas e mais corporativas de proteção social, assim como as diferenças entre visões mais publicistas e mais privatistas dessas políticas. Esse cenário resultou em algumas questões mais específicas, que orientaram a pesquisa empírica a ser descrita no capítulo seguinte.

A primeira é sobre o papel do conselho no processo decisório. O Suas e a PNAS foram construídos em torno do mito da *paridade* entre governo e sociedade civil, nas instâncias de participação social. Isso induz a crer que há uma predisposição para o compartilhamento do poder decisório entre essas instâncias, em prol de um sistema público e participativo. Todavia, momentos de publicização não são inéditos na história da assistência, como visto, e podem acontecer de diversas maneiras. Por isso é importante questionar se o CNAS, nesse processo, funciona como uma instância de mediação de conflitos e formação de acordos ou se há uma polarização mais extremada em torno das tensões já levantadas.

A hipótese a ser levantada parte da premissa de que a própria composição do conselho induz a uma acomodação de interesses. Não estão lá representados setores que poderiam ser contra o modelo adotado, como o segmento empresarial ou patronal, que é responsável por boa parte do financiamento da seguridade social hoje. Sendo os membros do conselho pessoas que compartilham um mesmo campo e falam uma mesma

língua, é possível esperar maior grau de consenso e adesão em torno das propostas elaboradas pelo governo, que tende a ter um protagonismo esperado, dado o momento histórico de republicização dos serviços de assistência social. A hipótese a ser testada, portanto, é de que o processo decisório interno do CNAS favorece mais as posições dos representantes do governo do que as dos representantes da sociedade civil.

Essas informações ajudam a perceber as características do modelo “conselhistas” brasileiro, em especial aquele baseado no “modelo SUS”. Resta, ainda, identificar esse modelo do ponto de vista interno, ou seja, do modo como esses elementos são traduzidos no processo decisório do órgão colegiado. Para isso, o próximo capítulo apresenta uma análise do caso do Conselho Nacional de Assistência Social, cujas características mais gerais já foram aqui descritas.

3 O PROCESSO DECISÓRIO EM CONSELHOS

3.1 Descrição da pesquisa

O capítulo anterior tratou das experiências de conselhos no Brasil, como formações sociais, o que permitiu resgatar as transformações por que passaram esses espaços ao longo dos diferentes momentos políticos brasileiros. Há, portanto, um acúmulo histórico de experiências por trás das práticas atuais que influencia a organização dos modelos conselhistas do presente. Vistos esses antecedentes, a formação social atual dos conselhos no Brasil demanda uma investigação mais específica: “O estudo de uma formação social é fundamentalmente um estudo empírico. É necessário ter dados concretos, estatísticos ou de outro tipo, os quais devem ser submetidos a um estudo crítico” (HARNECKER, 1973, p. 143).

O estudo empírico realizado teve como foco o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que foi escolhido por diversas razões. A primeira é a consideração de que existe uma tendência de replicação do “modelo SUS” de conselhos, como visto no capítulo anterior, na área das políticas sociais. O CNAS foi o primeiro (a Lei Orgânica da Assistência Social é de 1993), o mais próximo (por também fazer parte da área de seguridade social) e o mais abrangente (5.254 conselhos municipais, segundo o Datasuas) processo de institucionalização de um sistema de conselhos, após a área da saúde. Em termos de réplicas do “modelo SUS”, portanto, não há melhor conjuntura para estudo do que a área da assistência social.

Um segundo motivo diz respeito ao equilíbrio de interesses dentro do conselho. O CNAS (embora não tenha inaugurado) foi um dos precursores da ideia da *paridade* na composição, entendida como igual número de membros governamentais e não governamentais, que difere da paridade em favor do usuário, adotada na saúde. Relacionar governo e sociedade civil por meio dessa lógica dicotômica torna mais evidente a contradição entre ambos os segmentos e faz desse conselho um caso exemplar de análise de hegemonia sobre o processo decisório.

A pesquisa, com esse recorte, trata do CNAS como formação social específica, sob uma abordagem ideológica. O sistema ideológico compõe, com o sistema jurídico-político, o eixo principal da superestrutura determinada pelas relações de produção de um dado momento histórico. Enquanto este último sistema é abordado nos estudos que

tratam dos conselhos como conceitos formais, o plano ideológico requer um enfoque na atuação dos grupos envolvidos nesses espaços. Aqui cabem algumas distinções.

A primeira delas é considerar que o nível ideológico é uma realidade objetiva, composta por dois tipos de sistemas: *os sistemas de ideias – representações sociais* (as ideologias em sentido restrito) e *os sistemas de atitudes – comportamentos sociais* (HARNECKER, 1973, p. 100). Muito embora as mesmas fontes de dados possam ser utilizadas por uma análise de conteúdo, para o estudo das representações sociais, o foco desta pesquisa recai sobre as ideologias como comportamentos sociais, o que a limita ao segundo tipo. Ainda que transite pela forma do não-dito ou das regras implícitas, o conjunto de comportamentos dos indivíduos envolvidos com uma dada formação social constitui uma realidade que pode ser objetivamente compreendida e — como se propõe aqui — mensurada como parte de um sistema ideológico.

Outra distinção necessária ocorre entre ideologias *teóricas* (forma mais ou menos consciente, reflexiva, sistematizada) e ideologias *práticas* (forma mais ou menos difusa ou irreflexiva) dentro de cada região ideológica (HARNECKER, 1973, p. 103). No âmbito dos conselhos, existe uma faceta mais sistematizada do comportamento dos conselheiros, exposta nos regimentos e códigos de ética, em que há uma reflexão *teórica* sobre esse modo de agir. O que se pretende captar na pesquisa é o outro viés, mais espontâneo, do comportamento do conselheiro em seu sentido *prático*, no cotidiano da tomada de decisão:

As ideologias, como todas as realidades sociais, só se tornam inteligíveis através de sua *estrutura*. A ideologia comporta representações, imagens, sinais etc., mas estes elementos considerados isoladamente não fazem a ideologia; é seu *sistema*, seu *modo de combinar-se*, o que lhes dá sentido; é sua estrutura que determina seu significado e função. Pelo fato de estar determinada por sua *estrutura*, a ideologia supera como realidade todas as formas nas quais é vivida subjetivamente por este ou aquele indivíduo. A ideologia, portanto, não se reduz às formas individuais nas quais é vivida e, por isso, pode ser *objeto de um estudo objetivo*. É por isto que podemos falar da natureza e da função da ideologia e estudá-la (HARNECKER, 1973, p. 102).

O resultado desse estudo objetivo pode ser entendido como uma tendência ideológica (HARNECKER, 1973) que influencia o processo de tomada de decisão dentro do conselho estudado. Em termos de comportamento, é possível observar como tendem a agir os diversos participantes nos diferentes momentos em que o conselho discute suas pautas.

A atuação do CNAS é, assim, uma *conjuntura política* específica, de uma dada formação social, e seu estudo caracteriza uma *análise de conjuntura*. Como proposta científica, a análise de conjuntura está assentada sobre um sistema de contradições, em que uma contradição ocupa um lugar principal, e as demais, um lugar secundário (HARNECKER, 1973, p. 147). No caso do CNAS, a principal contradição observada está situada na dicotomia entre governo e sociedade civil, como agentes de decisão sobre as políticas da área. Todas as demais contradições são consideradas secundárias em relação a esta, que orienta toda a estruturação lógica da pesquisa empírica apresentada.

Em resumo, a pesquisa é uma análise da conjuntura política do CNAS nos anos de 2007 e 2008, dada a formação social específica dos conselhos no Brasil, considerando a contradição básica entre governo e sociedade civil, por meio de uma abordagem ideológica, assim entendida como o sistema de comportamentos, em sentido prático, dos conselheiros durante o processo decisório.

3.1.1 Objetivo e hipótese

A pesquisa teve por objetivo avaliar, nas decisões do CNAS, a prevalência dos interesses dos segmentos componentes. O colegiado, em sua composição plenária, conta com paridade de representantes da sociedade civil e do governo, proporção que é mantida em quase todos os subgrupos integrantes da sua estrutura.¹⁷ Essa forma de equilibrar os membros governamentais com igual número de representantes não governamentais — tradicionalmente chamada de *paridade* — é comum em diversos conselhos nacionais e outras instâncias criadas após a Constituição Federal de 1988 e constitui um dos efeitos visíveis do fenômeno da replicação de estruturas de participação social pós-SUS (muito embora nesse sistema a paridade ocorra em relação aos usuários, não ao governo). Em tese, a *paridade* entre membros governamentais e não governamentais deveria levar a um equilíbrio de interesses entre sociedade civil e governo, expressos nas decisões do conselho.

¹⁷ Também exibem composição paritária as comissões temáticas e os grupos de trabalho do CNAS. Como exceção à regra, podem ser citados poucos casos, como a comissão eleitoral, formada exclusivamente por integrantes não governamentais.

Essa é a concepção que se pretende colocar em questão, por meio da hipótese de que as decisões do CNAS refletem, majoritariamente, os interesses de um segmento específico, no caso o governamental. Para levar a efeito essa análise, é preciso identificar conceitualmente o que se entende por *decisão* do conselho e quais as estratégias propostas para medir, nesses fenômenos, o aspecto entendido como *prevalência*.

3.1.2 Conceitos e métodos

O CNAS possui diversas competências definidas em lei e normas infralegais, com efeitos sobre a Política Nacional de Assistência Social, o Fundo Nacional de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social, a certificação de entidades (na época da pesquisa) e seu próprio funcionamento interno. Em geral, essas competências são cumpridas por meio de manifestações institucionais do órgão, que revelam a posição e o juízo de valor do grupo que compõe o conselho acerca de determinada questão. Para chegar a essas manifestações, o órgão prevê algumas formas de deliberação coletiva, sendo que “o conceito de deliberação refere-se a um processo decisório que é precedido de um debate bem informado acerca das alternativas postas à definição dos problemas e às formas de intervenção” (PONTUAL, 2008, p. 14).

Essa tomada de posição acerca de um assunto submetido à análise do conselho é o que está sendo considerado aqui como *decisão*. É, portanto, um tipo especial de *manifestação*. Para os efeitos deste trabalho, *manifestação* é considerada como a exteriorização, explícita e consciente, de qualquer juízo sobre um determinado assunto. As manifestações podem ser individuais, quando emitidas no intuito de expressar a opinião pessoal do participante, ou institucionais, quando se referem à posição assumida pelo grupo que compõe o conselho. No CNAS, não há representação individual, por isso todas as manifestações gozam de institucionalidade, o que torna essa distinção pouco útil. Mas é importante diferenciar as manifestações institucionais dos diversos grupos e segmentos representados na composição plenária daquela que se expressa como manifestação institucional do CNAS. O que distingue as duas é exatamente o momento da *decisão*.

Considerando isso, é possível definir a *decisão* como o ato enunciativo que, baseado nas manifestações dos diversos componentes do CNAS e nas suas interações discursivas, produz um tipo de juízo que passa a ser reconhecido como a manifestação

institucional do conselho. Aos seus membros cabe, a partir da decisão, afirmar e defender essa manifestação resultante nos demais espaços de que participam, assim como enunciaram as manifestações institucionais dos grupos que representam perante o conselho. A importância dada à manifestação institucional do CNAS em outros espaços é que torna disputado o processo de tomada de decisão. Assim, para identificar as decisões dentro do extenso conjunto de manifestações proferidas no âmbito do CNAS, podem ser buscadas as seguintes características:

Explicitude — para efeitos desta pesquisa, somente são consideradas as manifestações verbais, explícitas, públicas e registradas dos participantes;

Institucionalidade (do CNAS) — também somente são consideradas as decisões reconhecidas como provenientes do conselho como um todo, não de um dos seus segmentos;

Conclusividade — diferentemente das propostas, as decisões possuem um caráter de conclusão das deliberações, ou seja, encerram um processo de disputa entre as diversas manifestações concorrentes e estabelecem um parâmetro a ser considerado nos debates futuros;

Autoridade — para serem reconhecidas, as decisões precisam ser afirmadas pelos agentes previamente legitimados como representantes institucionais.

O percurso previamente definido pelo qual as manifestações interagem e orientam a decisão posterior é o *método* de tomada de decisão. Na experiência plenária do CNAS, foram identificados três métodos principais:

Votação — os participantes são chamados a manifestar sua opinião sobre propostas ou alternativas pré-definidas, em votação individual e identificada;

Aclamação (também chamada de unanimidade) — os participantes são consultados coletivamente e, por unanimidade ou por maioria não identificada, concordam com uma determinada decisão;

Decisão presidencial — o responsável pela condução dos debates (presidente ou vice no exercício da presidência) decide pelo acatamento ou não de uma proposta, sem consulta à plenária.

O método de decisão, seja qual for, é precedido de um período de apresentação de propostas e manifestações sobre essas propostas. Nesse momento de diálogo, é possível identificar os interesses em disputa, partindo dessas manifestações como elementos indicadores. A esse momento de diálogo pré-decisório convém chamar *deliberação*. O ponto de partida de uma deliberação é a manifestação inicial que provoca as demais manifestações, favoráveis ou contrárias. Em geral, essa manifestação inicial é um pedido, uma exortação a que seja tomada uma decisão institucional pelo CNAS, em determinado sentido. Essa manifestação em favor de uma decisão do conselho foi chamada aqui de *proposta*. No momento de deliberação, essa proposta inicial pode ser apoiada, refutada ou até mesmo modificada, até a tomada de decisão, em que é afirmada a posição institucional do órgão. Em resumo, a deliberação é entendida como o conjunto de diálogos entre a proposta inicial e a decisão.

Em todo esse processo de tomada de decisão (simplificadamente, proposta-deliberação-decisão), é possível investigar a prevalência de interesses, como tratada na hipótese. Algumas variáveis podem ser associadas a cada um desses momentos, como nos três casos descritos a seguir:

Comparação de prevalência no momento pré-deliberação — diz respeito às condições efetivas de proposição e deliberação, ou seja, à possibilidade que um determinado grupo tem de apresentar propostas e, com isso, iniciar deliberações e decisões. As variáveis para realizar essa comparação referem-se às próprias condições de debate, tais como presença, participação nos grupos e comitês, influência na pauta ou tempo de fala. Esses indicadores também não são inteiramente adequados, porque são menos explícitos e lidam pouco com a tomada de decisão em si. A existência de condições de debate em favor de um grupo não significa, necessariamente, que esse grupo influencia as decisões institucionais do Conselho.

Comparação de prevalência no processo de tomada de decisão como um todo — reflete a capacidade de um determinado grupo orientar a decisão do conselho. Uma das formas de medir essa relação é pela comparação entre o número de propostas aceitas, por segmento, e total de propostas apresentadas. Uma forte limitação dessa variável é que passa diretamente da proposta à decisão, ou seja, não considera a multiplicidade de possibilidades do momento de deliberação. As alterações de proposta, em geral bastante numerosas, são intensas o suficiente para descaracterizar a proposta inicial. Em suma, as manifestações de vários conselheiros são corresponsáveis pelo

desenho final que a proposta venha a tomar, o que torna menos relevante, para detectar influências, a identificação do seu primeiro autor.

Comparação de prevalência durante a deliberação — no período de deliberação há, efetivamente, uma disputa de interesses. Uma das formas mais explícitas de identificar essas relações é por meio da comparação da frequência de manifestações de apoio e repúdio às propostas e manifestações anteriores. Listando essas manifestações por segmento, é possível uma primeira aproximação com as relações de disputa entre os segmentos envolvidos.

Comparação de prevalência no momento da decisão — especialmente no método da votação, as decisões do conselho resultam da articulação dos participantes em torno das propostas mais próximas ao seu interesse. Essa capacidade de formação de consensos ou de blocos decisórios, considerada como *coesão*, pode ser medida por meio da convergência de votos. Comparando as coincidências de votos dos conselheiros, isolados ou agrupados, é possível perceber que grupos são os mais coesos e conseguem alinhar o maior número de outros votos, numa indicação bastante precisa de influência.

Na pesquisa realizada, foram privilegiadas as duas últimas formas de medição da prevalência. Isso decorreu, além das dificuldades já apontadas, da concepção de prevalência de interesse como um aspecto político e dinâmico, em que importam mais as estratégias de articulação e alinhamento do que o resultado da decisão isoladamente. Há a premissa, portanto, de que a prevalência de interesse fica muito mais explícita no momento da deliberação do que nos demais, sendo o resultado da decisão um reflexo disso. Nessa concepção, importa menos identificar o primeiro autor da proposta considerada prevaiente do que apontar os grupos que atuaram, na fase de deliberação, para manifestar apoio e, na fase de decisão, para atrair os votos dos demais.

Outra importante observação é que essa posição termina por forçar uma identificação entre grupo e interesse, ou seja, presume o interesse com base na autoria da manifestação. Para verificar de modo mais preciso o conteúdo do interesse, seria necessário analisar as ideias contidas na manifestação em si, o que não foi realizado nesta pesquisa. Assim, foi assumida a presunção de que os grupos são *proxy* para os interesses, o que explica a adoção desses termos como equivalentes de pesquisa. Isso não impede, todavia, que essa suposição relativa seja posta em questão após os resultados obtidos.

Para verificar a hipótese, foram consideradas, prioritariamente, as seguintes variáveis:

Proporção de manifestações de juízo — calculada com base na frequência de manifestações explícitas de apoio ou repúdio, por segmento (governo e sociedade civil), às manifestações dos demais, durante os momentos de deliberação. Pode ser considerado prevalente o interesse do grupo que recebe uma maior frequência relativa (ponderada pelo número de manifestações recebidas) de manifestações de apoio, comparadas às de repúdio, originadas do próprio grupo e dos demais.

$PMa(GxG) = nMa(GxG)/nM(GxG)$	Onde: nM (YxZ) = número de manifestações de juízo do segmento Y referentes ao segmento Z nMa = número de manifestações de apoio nMr = número de manifestações de repúdio PMa = proporção de manifestações de apoio PMr = proporção de manifestações de repúdio (G) = segmento do governo (S) = segmento da sociedade civil
$PMr(GxG) = nMr(GxG)/nM(GxG)$	
$PMa(GxS) = nMa(GxS)/nM(GxS)$	
$PMr(GxS) = nMr(GxS)/nM(GxS)$	
$PMa(SxS) = nMa(SxS)/nM(SxS)$	
$PMr(SxS) = nMr(SxS)/nM(SxS)$	
$PMa(SxG) = nMa(SxG)/nM(SxG)$	
$PMr(SxS) = nMr(SxS)/nM(SxG)$	
HIPÓTESE: $PMa(SxG) > PMa(GxS)$ e $PMr(GxS) > PMr(SxG)$	

Proporção de coesão dos votos — calculada pela probabilidade de votos concordantes (sejam favoráveis, contrários ou abstenções) entre dois conselheiros individualmente considerados em relação ao total de votos simultâneos desses conselheiros (proferidos nas mesmas oportunidades de votação). Pode ser considerado prevalente o interesse do grupo que obtém uma maior probabilidade de coesão interna (se for o caso) e de coesão de votos com os demais grupos.

$PCV(C1x2) = nVC(C1x2)/nV(C1x2)$	Onde: nVC = número de votos concordantes nV = número de votos simultâneos PCV = proporção de coesão de votos (C1x2) = entre o Conselheiro 1 e o Conselheiro 2 (G) = entre os membros do governo (S) = entre os membros da sociedade civil (GxS) = entre cada membro do governo e cada membro da sociedade civil
$PCV(G) = nVC(G)/nV(G)$	
$PCV(S) = nVC(S)/nV(S)$	
$PCV(GxS) = nVC(GxS)/nV(GxS)$	
$(G) = C(G,2); (S) = C(S,2);$ $(GxS) = C(G+S,2) - (G) - (S)$	
HIPÓTESE: $PCV(G) > PCV(GxS) > PCV(S)$	

3.1.3 Fontes de pesquisa

Para obter os dados necessários à análise da hipótese, é preciso identificar fontes confiáveis de pesquisa. Os conselhos nacionais em geral — e o CNAS em particular —

promovem seus processos de tomada de decisão de forma presencial em reuniões plenárias. Essas reuniões representam a ocorrência dos momentos de proposição, manifestação e decisão, que interessam a esta pesquisa. Os dados referentes a cada manifestação, portanto, podem ser recuperados por meio das formas usuais de registro das reuniões plenárias.

Uma primeira possibilidade é a recuperação do conteúdo das reuniões por meio da memória dos participantes, em técnicas como as entrevistas. Essa alternativa não atende ao objetivo da pesquisa, pela falta de sistematicidade e pelo risco de ressignificação da memória pelo entrevistado, privilegiando suas manifestações individuais em detrimento da manifestação institucional do conselho, por exemplo. Outra forma de registro é a gravação em áudio ou sua respectiva transcrição. Nessas mídias estão registradas as falas dos participantes, que permitem recuperar o conteúdo de suas manifestações. A desvantagem desses meios é que não foram submetidos a revisão coletiva pelos próprios emissores, o que favorece ambiguidades e leituras fora de contexto. Há, ainda, as resoluções, notas e moções, documentos que formalizam e explicitam as decisões do CNAS. São insuficientes, no entanto, para informar os dados referentes aos momentos pré-decisórios, como as deliberações e propostas. Todas essas formas de registro — memória, gravação, atos normativos —, apesar da insuficiência, foram utilizadas como fontes auxiliar de pesquisa.

As atas das reuniões plenárias foram eleitas como fonte primária da pesquisa por diversas razões. Em primeiro lugar, explicitam as manifestações dos participantes, de forma identificada, no contexto em que foram proferidas. Em segundo lugar, são documentos disponíveis publicamente, de fácil acesso, e sistematizados de acordo com cada etapa da reunião. Em terceiro lugar, as manifestações reunidas nas atas são as manifestações institucionais dos participantes, no exercício da função de conselheiros.

Além disso, as atas representam o resultado de um processo complexo de manifestação coletiva, em que os participantes intervêm em duas fases. Na primeira, proferem suas manifestações durante a reunião, devidamente registradas em áudio. Esse registro é transcrito, sintetizado e sistematizado por uma equipe técnica envolvida com as temáticas e os trabalhos do conselho. Esse produto retorna aos conselheiros, num segundo momento, para que possam avaliar sua exatidão e confirmar a legitimidade do documento, em reuniões plenárias, durante o momento de aprovação das atas anteriores. São duas construções coletivas distintas, em que a forma e o significado das manifestações podem ser estabelecidos e revistos coletivamente.

Quando a ata é discutida e aprovada em reunião plenária, presume-se que todo o conselho, coletivamente, concordou com aquela síntese. Portanto, as falas reduzidas, excluídas ou mesmo modificadas passaram por uma análise coletiva feita pelos próprios emitentes e foram confirmadas como a representação oficial das manifestações institucionais, independentemente do que consta do registro em áudio. Com a reinterpretação do que foi dito, os conselheiros constroem e reconstróem a própria narrativa. Por esse processo, é inteiramente adequado considerar o conteúdo das atas das reuniões plenárias como um registro amplo e legítimo das deliberações e decisões institucionais no âmbito do conselho, mais do que qualquer outro documento.

A adoção das atas como fonte primária de pesquisa implica reconhecer e analisar as suas limitações. Atas não são documentos completos, como as gravações, e não expõem a integralidade da fala dos participantes. Isso pode limitar a compreensão de alguns debates e alguns argumentos, mas o foco desta pesquisa é na articulação das manifestações e não necessariamente no seu conteúdo integral. Outra dificuldade é a existência de erros de redação e de identificação e um bom número de omissões no texto. A correção dessas informações pela consulta às fontes auxiliares nem sempre é possível, o que torna esses erros inevitáveis. A forma adotada para lidar com essas situações de erro de texto é ampliar o universo de análise, para que essas situações se tornem uma fração menor do conjunto de dados analisados.

Por fim, uma limitação bastante relevante das atas é a falta de um formato padronizado e sistemático de registro das manifestações. A forma de redação varia ao longo do período pesquisado e nem sempre permite a identificação fácil dos elementos que importam às variáveis desta pesquisa. Por essa razão, neste estudo foi necessário um trabalho prévio de registro e categorização das manifestações (e de outras informações relevantes) que se encontravam dispersas ao longo do texto, em um formato mais compreensível e comparável, que será exposto adiante.

3.1.4 Universo de análise e categorias

Nesta pesquisa, foram analisadas as atas de sessões plenárias das reuniões ordinárias e extraordinárias (incluindo descentralizadas e ampliadas) do Conselho Nacional de Assistência Social entre 14 de fevereiro de 2007 e 14 de agosto de 2008,

num total de 15 reuniões ordinárias e 3 extraordinárias¹⁸ em 31 datas. Isso representa o registro e a análise de 2.207 manifestações de 78 conselheiros, além de convidados e funcionários.

O período de 2007 a 2008 foi escolhido por três razões principais. Em primeiro lugar, pelas limitações da pesquisa, realizada com prazo certo e sem aporte de recursos, o que impediu a análise de um período maior. Em segundo lugar, porque corresponde aos momentos imediatamente anteriores e imediatamente posteriores ao processo de investigação dos atos ilícitos na concessão de certificação de entidades beneficentes, que resultaram na prisão de vários conselheiros da sociedade civil e na revisão das competências, da estrutura e da composição do conselho, numa nítida circunstância de ruptura com o que era tido como função “cartorial”. Por fim, esse período corresponde ao mandato em que o autor da pesquisa exerceu, naquele colegiado, a função de conselheiro, o que contribuiu para, na condição de observador participante, uma melhor formulação de hipóteses e contextualização dos dados.

Um primeiro levantamento de informações foi a identificação, em cada ata, dos conselheiros presentes, bem como sua categorização por segmento, entidade ou órgão representado, titularidade e datas de ingresso e saída do conselho. Também foram relacionados segundo os grupos e comissões que integravam. O segundo momento envolveu o tratamento das manifestações, organizadas de acordo com as variáveis necessárias para o teste da hipótese.

Alguns tipos de manifestações foram desconsiderados do universo de análise, por não fornecerem informações relevantes para a pesquisa. A primeira variável de exclusão foram os meros informes dos conselheiros, que, por não possuírem caráter propositivo ou decisório, não foram registrados. As perguntas e suas respectivas respostas, muito embora eventualmente registradas quando ocorriam durante um momento de deliberação, não foram consideradas como variáveis. Por fim, foram ignoradas também as manifestações (inclusive propostas e decisões) referentes aos processos de certificação de entidades beneficentes de assistência social presentes nessas atas, pela especificidade dos seus debates, muito orientados a critérios vinculantes definidos legalmente, o que traz pouca informação útil sobre a prevalência de interesses investigada.

¹⁸ A 146ª Reunião Ordinária foi realizada de forma descentralizada e ampliada e não foram encontradas manifestações propositivas que atendessem aos critérios de análise.

Após essa delimitação do universo de análise, as manifestações dos conselheiros foram categorizadas segundo:

Número — um número único de registro, para indicação de referência;

Reunião — reunião em que a manifestação foi proferida;

Data — data em que a manifestação foi proferida;

Autor — participante autor da manifestação;

Conteúdo — conteúdo resumido da manifestação;

Referência — manifestação anterior a que o autor se refere, se for o caso;

Teor da manifestação — indicação se é uma manifestação de explícito apoio ou repúdio, se for o caso, à manifestação referida;

Proposta — indicação se é uma proposta inicial para deliberação ou uma alteração da proposta referida, se for o caso;

Teor da decisão — indicação da decisão tomada em relação à proposta:

aceita — proposta aceita pelo conselho;

recusada — proposta recusada pelo conselho;

alterada — proposta alterada por outra;

considerada — proposta considerada em complemento a outra aceita;

superada — proposta desconsiderada em vista de fatos ou dados novos;

Método de decisão — caso a proposta tenha sido objeto de decisão, indica o método utilizado para julgá-la (acatamento pelo presidente, aclamação ou votação);

Tipo de ato — se houver sido aceita, indica o tipo de ato resultante da proposta (resolução, nota, moção etc.).

Além desses dados, foi especificamente registrada, nas votações em que foi possível a identificação nominal, a posição de cada conselheiro votante. O cruzamento dos dados das manifestações com a tabela de informações dos conselheiros permite ainda a classificação das manifestações por segmento autor. As informações resultantes da análise desses dados são apresentadas a seguir.

3.2 Resultados da Pesquisa

3.2.1 Condições de participação

O primeiro conjunto de dados diz respeito às condições de participação, entre as quais foram especificamente analisadas situações como a presença, vocalização e inter-relação das manifestações. As condições de participação representam a igualdade formal entre os participantes do conselho, o equilíbrio nas oportunidades de participação nos debates.

A primeira condição analisada foi a presença nas reuniões plenárias. Para efetivar esse cálculo, foi considerada a nomeação dos presentes, realizada no início de cada dia de reunião, conforme registro em ata. A nomeação dos presentes, geralmente feita pela secretária-executiva, relaciona todos os conselheiros, titulares ou suplentes, que compareceram à reunião, com base na lista de presença assinada. Há outros indicadores de presença, como as verificações de quórum realizadas durante a reunião, a nomeação dos presentes feita após a interrupção da sessão ou mesmo a votação nominal. Essas outras formas de registro de presença, contudo, não são regulares em todas as atas e, por isso, não permitem uma comparação entre os eventos. Além disso, não diferenciam ausências momentâneas de ausências completas. A nomeação dos presentes no início da reunião, por outro lado, contempla essas situações e registra a presença de todos os conselheiros que estiveram, em algum momento, participando dos debates. Há a desvantagem de, por ser baseada na lista de presença diária, tratar da mesma forma as presenças integrais, as chegadas com atraso e as saídas antecipadas (possíveis falsos positivos). Isso afeta a interpretação dos dados, mas não impede a análise, pois é a forma oficial de controle de presença do conselho. Por fim, as justificativas de ausência também foram registradas de acordo com as informações da ata.

A presença dos conselheiros foi registrada individualmente com base nas informações de ata, assim como as justificativas de ausência. Foi também atribuído a cada conselheiro um valor (em reuniões) de expectativa de presença, com base na quantidade de dias de reunião decorridos entre sua entrada e sua saída da função no conselho. As ausências, que não são indicadas expressamente em ata, foram calculadas pela diferença entre o número de registros de presença ou justificativa e o número de

expectativa de presença. Os cálculos de percentual de presença dos conselheiros estão nos arquivos digitais anexos.

A fim de identificar a presença por segmentos, foram utilizados dois métodos de agregação. O primeiro calculou as médias simples dos percentuais de presença, justificativa e ausência de cada um dos conselheiros pertencentes ao segmento, como está exposto na tabela a seguir.

Tabela 8 - Média simples e desvio padrão dos percentuais de presença dos conselheiros do CNAS, por segmento, 14/02/2007–14/08/2008

Segmento	Conselheiros	Média simples dos percentuais			Desvio padrão dos percentuais		
		Presença	Justificativa	Ausência	Presença	Justificativa	Ausência
Governo	38	0,39	0,11	0,50	0,29	0,14	0,31
Sociedade	36	0,67	0,07	0,26	0,24	0,12	0,23
CONSELHO	74	0,52	0,09	0,38	0,30	0,13	0,30

Fonte: CNAS (2012).

Essa medida permite observar, em primeiro lugar, uma predominância de presença da sociedade civil, com o segmento governamental destacado nas ausências e justificativas. Os dados de desvio padrão mostram que há uma variação maior dos percentuais de presença e de ausência e menor em relação às justificativas. Isso indica que há uma relativa heterogeneidade entre os conselheiros integrantes de cada segmento. Esses dados permitem uma primeira análise, mas não são suficientes para um retrato mais delineado porque tratam com a mesma relevância os conselheiros com mandatos mais longos ou mais curtos, ou seja, não são sensíveis ao número de reuniões associado a cada conselheiro.

Uma segunda medida avalia a presença de cada segmento com base no número de registros de presença ou justificativa comparado ao número de reuniões em que cada conselheiro estava investido da função, somadas por segmento. O resultado está exposto na tabela a seguir.

Tabela 9 - Percentuais de presença, justificativa e ausência por reuniões dos conselheiros do CNAS, por segmento, 14/02/2007–14/08/2008

Segmento	Presenças (P)	Justificativas (J)	Reuniões (R)	% presença (P/R)	% justificativa (J/R)	% ausência (R-P-J)/R
Governo	264	86	817	0,32	0,11	0,57
Sociedade	414	45	697	0,59	0,06	0,34
CONSELHO	678	131	1514	0,45	0,09	0,47

Fonte: CNAS (2012).

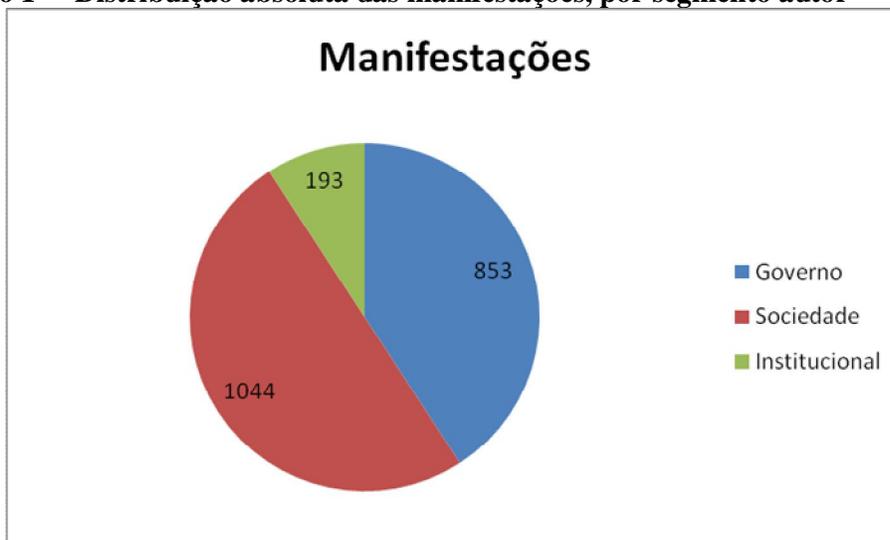
Esses números representam um refinamento maior daqueles da medida anterior. Indicam, para o conselho como um todo, um percentual de ausências elevado em comparação com as presenças. O segmento governamental é o maior responsável por essas lacunas, assim como pelos pedidos de justificativa de ausência. A sociedade civil, majoritariamente presente, ocupou mais os assentos do conselho durante as reuniões.

Esse levantamento de presença não é suficiente para identificar a quantidade de votos perdidos, em cada segmento, devido às ausências. Para isso, seria necessário relacionar as ausências à titularidade do conselheiro, individualmente, de modo que somente houvesse lacuna na representação quando o titular e seu respectivo suplente estivessem ausentes, simultaneamente. Isso exige uma complementação da pesquisa com dados que não constam das atas.

A análise da presença no conselho evidencia que a paridade determinada em lei não se efetiva na prática. O maior percentual de ausência dos conselheiros governamentais significa uma diminuição, em tese, do número de vozes representando seus interesses, enquanto a sociedade civil, mais representada, conta com uma oportunidade de se afirmar como maioria. O quanto dessa vantagem de maioria é aproveitado será visto na análise a seguir.

A vocalização representa uma medida do grau de expressão de um grupo, do quanto é aproveitado dos espaços de diálogo dos quais participa. No caso do CNAS, a plenária é um amplo espaço de diálogo, em que cada conselheiro tem formalmente o mesmo poder de vocalização. Isso vale tanto para conselheiros suplentes quanto para titulares, dado que ambos têm direito a voz, independente do exercício da titularidade. As 2.090 manifestações do conselho,¹⁹ depois de classificadas por autoria, foram reunidas por segmento autor, como resume o gráfico seguinte.

¹⁹ Além dessas, há 117 manifestações registradas que não foram consideradas nos cálculos, por serem provenientes de convidados e outros sujeitos que não integram o CNAS.

Gráfico 1 - Distribuição absoluta das manifestações, por segmento autor

Fonte: CNAS (2012).

Além dos segmentos de governo e sociedade civil, foi incluído na contagem o segmento “institucional”. Esse grupo é composto pelos subgrupos do CNAS (grupos de trabalho, comissões) e pela sua equipe de apoio técnico, como a secretária-executiva. O segmento institucional também participa dos debates e profere manifestações, inclusive apresentando propostas, mas não tem poder de decisão em plenária.

Os dados mostram que o segmento da sociedade civil é responsável por aproximadamente metade das manifestações em plenária, com o governo respondendo por 41%, e o segmento institucional, pelos 9% restantes. Em termos de vocalização, é um indício de que a sociedade civil ocupa majoritariamente os espaços de debate com suas manifestações, muito embora fosse esperada uma maior diferença em relação ao número de manifestações do governo, tendo em vista o desequilíbrio já verificado na presença dos conselheiros. A desagregação do número de manifestações pode fornecer mais informações sobre essa relação.

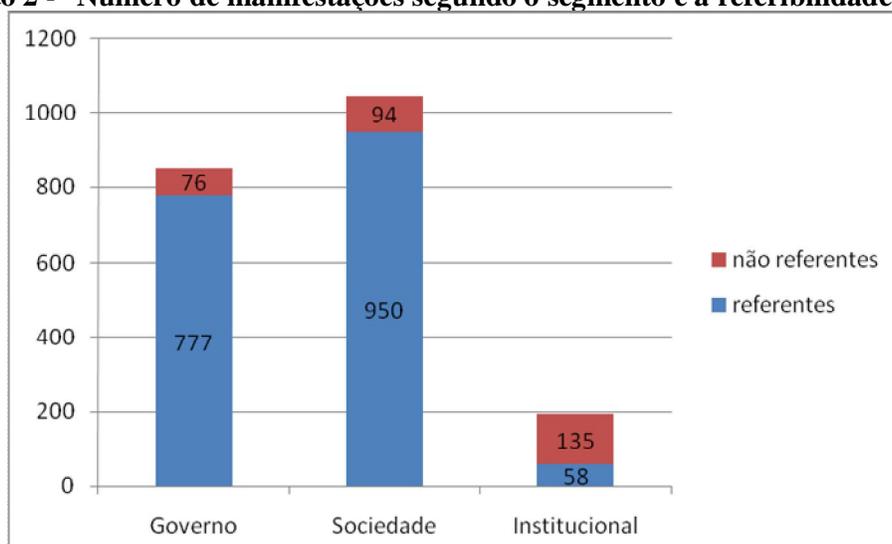
Tabela 10 - Frequências absolutas das manifestações e frequências relativas do número de propostas e alterações de propostas em relação ao número de manifestações, por segmento do CNAS, 14/02/2007–14/08/2008

Segmento	Manifestações	%	Propostas	%	Alterações de propostas	%	Outras	%
Governo	853	100%	84	9,85	507	59,44	262	30,71
Sociedade	1.044	100%	98	9,39	620	59,39	326	31,22
Institucional	193	100%	137	70,98	33	17,10	23	11,91
Total	2.090	100%	319	15,26	1.160	55,50	611	29,23

Fonte: CNAS (2012).

Das 2.090 manifestações registradas, 15% são propostas e 55% são sugestões de alteração de propostas anteriores. Isso mostra como o conteúdo das manifestações em plenária é predominantemente propositivo, em que os conselheiros encaminham propostas e, com mais frequência, reformulam propostas anteriormente apresentadas, na tentativa de influenciar a decisão institucional. Os dados da tabela anterior evidenciam percentuais próximos de propostas do governo e da sociedade civil, o que sugere que os dois segmentos são similares no uso de manifestações propositivas. Em ambos os casos prevalece a apresentação de modificações de propostas, o que indica que a maior parte do esforço deliberativo é dedicado à apreciação e reformulação sucessiva das propostas apresentadas. Também chama a atenção o fato de essa predominância não se repetir no segmento institucional, possivelmente porque nesse conjunto prevalece o trabalho dos subgrupos do CNAS, que são responsáveis por apresentar relatórios propositivos, mas não se personificam durante as reuniões plenárias para se manifestarem ou proporem alterações, senão pelas falas dos conselheiros que os compõem. O gráfico seguinte mostra o mesmo conjunto de manifestações, classificadas segundo a referência a manifestações anteriores.

Gráfico 2 - Número de manifestações segundo o segmento e a referibilidade

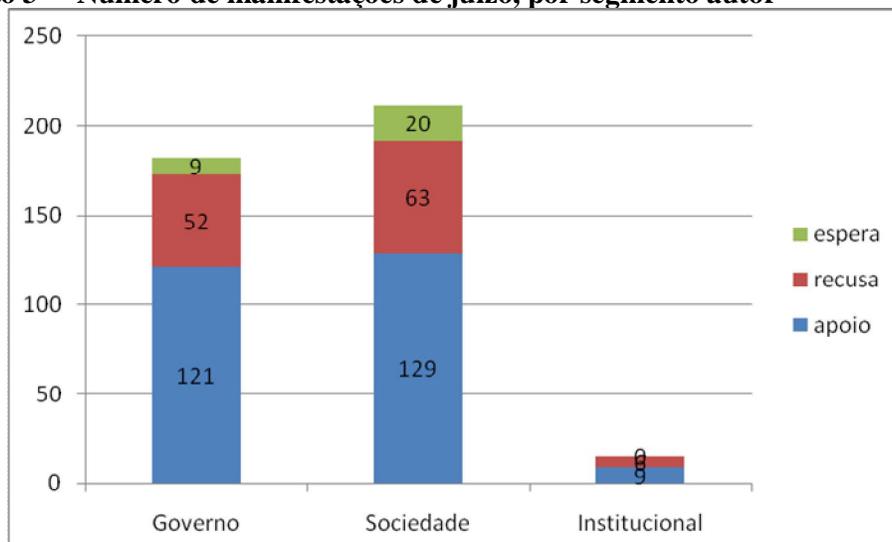


Fonte: CNAS (2012).

Pelo exposto, predominam nos segmentos do governo e da sociedade civil as manifestações referentes, ou seja, que reagem ou respondem expressamente a manifestações anteriores da mesma reunião. Essa predominância (91% em ambos os

casos) é bastante coerente com os dados da tabela anterior, se for levado em consideração que a maior parte das manifestações referentes coincide com alterações de propostas. Do mesmo modo, os números do segmento institucional são previsíveis, considerando que os relatórios dos grupos e das comissões do CNAS, que formam a maior parte dessas manifestações, são propostas não referentes. Dentro desse conjunto, o gráfico seguinte destaca as manifestações de juízo.

Gráfico 3 - Número de manifestações de juízo, por segmento autor



Fonte: CNAS (2012).

Analisando as manifestações de juízo, também se percebe um perfil similar nos segmentos de governo e sociedade civil. Predominam as manifestações de apoio (14% do total de manifestações do governo e 12% da sociedade civil) contra as de desaprovação (6% de ambos os segmentos) e de adiamento de decisão (entre 1% e 2% em ambos os segmentos). O fato de haver uma frequência maior de manifestações de aprovação indica uma postura comum de incentivo às propostas feitas, tanto da sociedade civil quanto do governo. As 15 manifestações de juízo dos agentes institucionais do CNAS não foram objeto de análise mais específica.

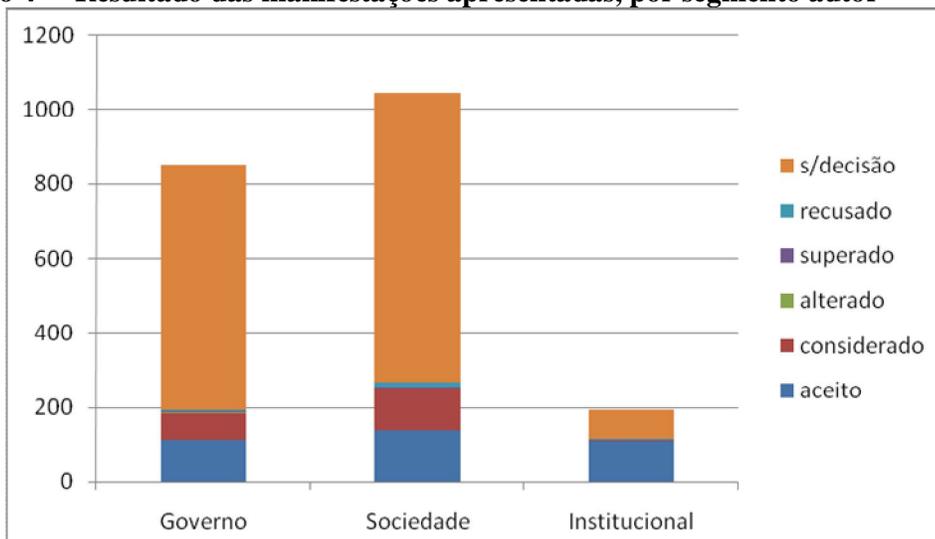
Esse conjunto de dados torna um pouco mais nítido o retrato das deliberações no conselho. Em média, para cada proposta apresentada a debate, há mais de cinco outras manifestações, sendo mais de três sugestões de alteração. É um diálogo dinâmico, em que as propostas são sucessivamente reformuladas até obter uma proposta passível de ser submetida a decisão. Portanto, do ponto de vista das condições de debate, a hipótese inicial da pesquisa não se confirma com esses dados preliminares. Não há uma

prevalência governamental nesse campo, com dados que indicam certo equilíbrio nos critérios de vocalização e referibilidade. No critério de presença, há uma predominância da sociedade civil.

3.2.2 Resultado das propostas

A segunda maneira de medir a influência dos segmentos é a análise do processo de tomada de decisão sem distinção entre suas etapas. Nessa abordagem, são verificadas as propostas apresentadas e o resultado da apreciação de cada uma delas, segregadas por segmento autor. O gráfico a seguir permite uma primeira percepção do resultado das propostas:

Gráfico 4 - Resultado das manifestações apresentadas, por segmento autor



Fonte: CNAS (2012).

Nesse conjunto de dados, a primeira informação é a maior proporção de manifestações não submetidas a nenhum tipo de decisão (72% do total). Para compreender o quanto desse percentual decorre das manifestações propositivas, é necessário desagregar os valores, como apresentado na tabela a seguir.

Tabela 11 - Resultados das proposições e alterações, por segmento autor no CNAS, 14/02/2007–14/08/2008 (frequências absolutas)

	Propostas						Alterações					
	Aceito	Considerado	Alterado	Superado	Recusado	Sem decisão	Aceito	Considerado	Alterado	Superado	Recusado	Sem decisão
Governo	25	4	1	0	1	53	83	70	1	1	3	349
Sociedade	50	6	0	1	0	41	83	109	0	1	10	417
Institucional	102	1	0	0	0	34	5	5	0	0	0	23
CONSELHO	177	11	1	1	1	128	171	184	1	2	13	789

Fonte: CNAS (2012).

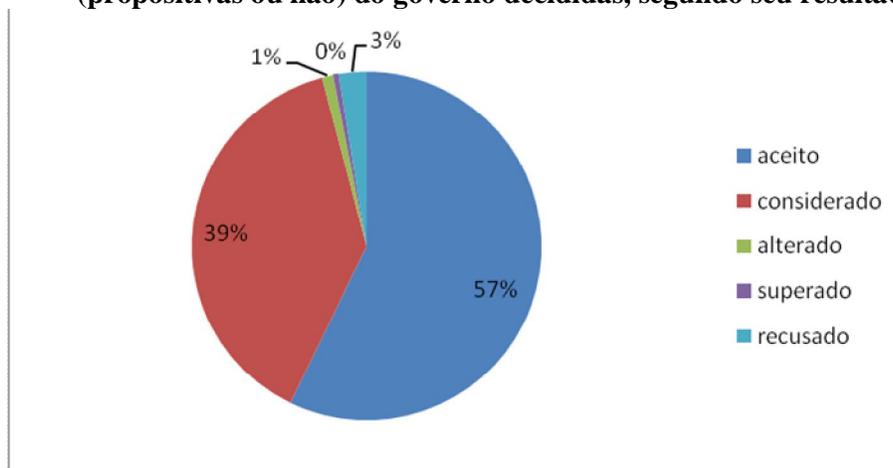
Mesmo considerando apenas as manifestações propositivas (propostas e suas alterações), o número de demandas não decididas permanece alto (40% das propostas e 68% das alterações). Em relação aos segmentos, há uma variação na proporção de propostas não decididas: 63% das propostas governamentais, 41% daquelas da sociedade civil e 24% daquelas com origem institucional do CNAS. Nas alterações não decididas, a proporção é quase a mesma para cada um dos segmentos mencionados: respectivamente, 68%, 67% e 69%.

De imediato, surgem pelo menos duas linhas de análise para esse fenômeno. À primeira vista, esses dados podem ser representativos da dinâmica deliberativa do conselho, que pode privilegiar os debates, a convergência de ideias e a busca de consensos em vez de decidir isoladamente cada uma das propostas apresentadas. Nesse sentido, as propostas (e alterações) não decididas representariam etapas, passos na construção de propostas mais consensuais, que foram sucessivamente abandonadas à medida que novos acordos foram surgindo, sem que fosse praxe registrar expressamente nas atas esse descarte. Outra análise possível é a de que esse número de propostas não decididas decorre das limitações da fonte primária de pesquisa. Por ser a ata uma síntese, muitas manifestações são resumidas ou excluídas durante sua elaboração, o que pode acarretar uma perda de registro de várias microdecisões tomadas durante as deliberações.

Destacada essa observação de aparente hiato decisório, é relevante avaliar no conjunto restante, o das propostas decididas, se há diferenças relevantes entre os segmentos. A tabela anterior trouxe os números absolutos dos resultados das manifestações propositivas para os segmentos do governo e da sociedade civil. Os

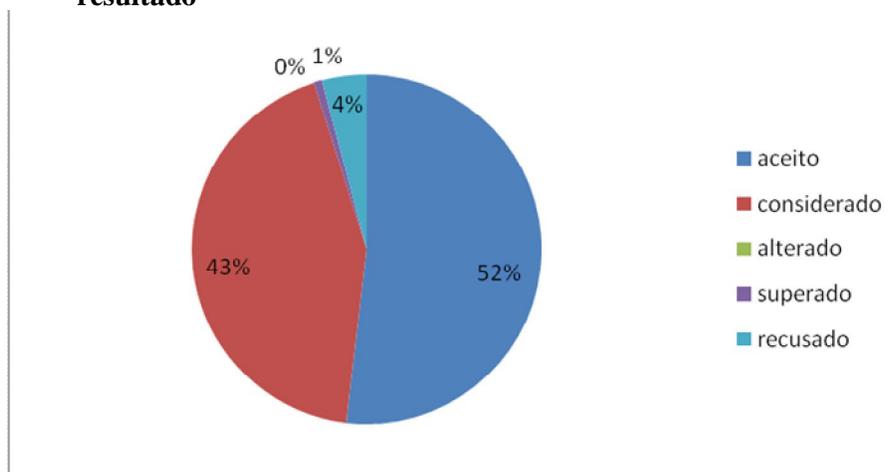
gráficos seguintes exibem os dados do total de manifestações decididas de cada segmento, na forma de proporção.

Gráfico 5 - Distribuição proporcional ao segmento das manifestações (propositivas ou não) do governo decididas, segundo seu resultado



Fonte: CNAS (2012).

Gráfico 6 - Distribuição proporcional ao segmento das manifestações (propositivas ou não) da sociedade civil decididas, segundo seu resultado



Fonte: CNAS (2012).

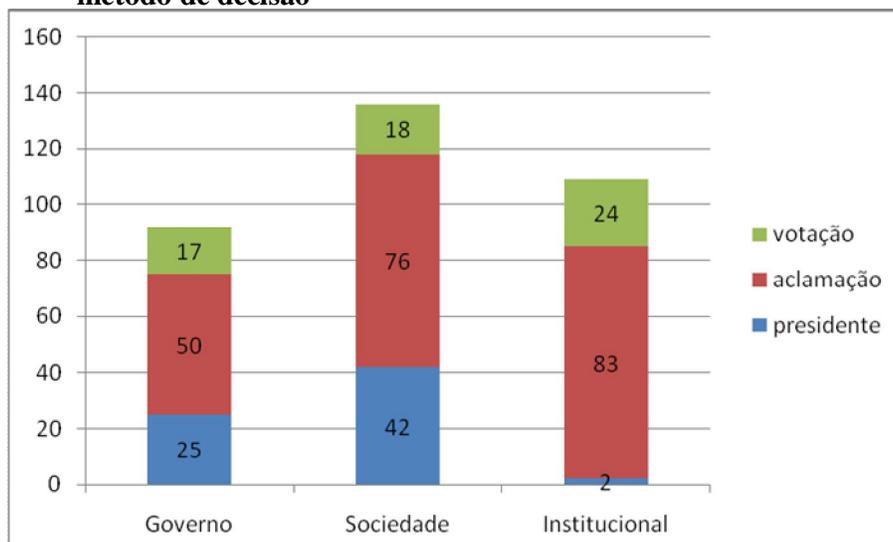
Algumas situações se destacam nesses dados. Uma primeira observação é o fato de que as distribuições são muito parecidas para ambos os segmentos. Isso leva a crer que tanto o governo quanto a sociedade civil conseguem igualmente a aprovação de suas propostas, não sendo a autoria um critério relevante para determinar sua recusa. Outra informação bastante visível é a maior proporção de aprovação das propostas nos dois segmentos. O percentual de manifestações aceitas supera 52% e o total de

aprovação (aceitas e consideradas) supera 95%. A proporção de manifestações expressamente recusadas é menor que 5%. Essa aceitação é ainda maior no caso das manifestações originadas de subgrupos ou da equipe técnica do CNAS (a autoria “institucional”), em que o percentual de manifestações expressamente aceitas é de 93% e o de consideradas é de 5%.

Novamente, há pelo menos duas formas imediatas de interpretar essas informações. Uma delas reforça as análises anteriores de que a fase de deliberação é um momento de sucessivos refinamentos das propostas, que geram construções com graus crescentes de consenso. Segundo essa linha de raciocínio, as propostas submetidas à decisão após esse percurso deliberativo já contam com adesão suficiente dos conselheiros para garantir sua aprovação na quase totalidade dos casos. Outra possível leitura, considerando os dados sobre propostas não decididas, é que há um esforço ativo do conselho como um todo para evitar as recusas de propostas. Nessa linha, a prática de não decidir sobre uma proposta seria a alternativa de praxe para substituir a possível recusa de uma proposta que não conseguiu agregar um grau suficiente de consenso.

Não é possível, em razão das limitações desta pesquisa, explorar mais a fundo essas observações. É possível, no entanto, delinear um pouco mais o quadro geral do resultado das manifestações ao apreciar o método de decisão utilizado. O gráfico a seguir lista as manifestações decididas, por segmento, segundo o método utilizado.

Gráfico 7 - Número de manifestações decididas,²⁰ por segmento, segundo o método de decisão



Fonte: CNAS (2012).

Segundo esses dados, mais de 62% das decisões foram tomadas por aclamação, método em que o coordenador dos debates consulta a plenária sem identificar ou quantificar as opiniões. Também é chamada decisão “por contraste” ou “por unanimidade”. O uso desse método também é maior na análise por segmento, representando 54% das decisões sobre manifestações governamentais, 56% das decisões sobre manifestações da sociedade civil e 76% das decisões sobre propostas dos subgrupos e da equipe técnica do CNAS. O acatamento pelo presidente foi o segundo método de decisão mais utilizado nas manifestações do segmento governamental (27%) e da sociedade civil (30%), mas praticamente não foi usado para propostas institucionais (menos de 2%). As votações respondem pelo restante.

Esse quadro revela que o método da aclamação é a regra no conselho, independentemente do segmento do qual se originou a proposta submetida a decisão. Isso é bastante coerente com as análises anteriores sobre o momento de deliberação como convergência para o consenso. As votações permanecem como método excepcional de decisão, reservada aos casos em que há exigência regimental (como na aprovação de resoluções) ou em que o consenso não é possível. O acatamento pela presidência também é uma forma de decidir manifestações do governo ou da sociedade

²⁰ Os valores referentes ao número de manifestações não são exatamente os mesmos das tabelas e dos gráficos anteriores tendo em vista que, nas atas, algumas decisões indicavam o seu resultado, mas não o método.

civil, mas é relevante perceber que não é comum nas propostas provenientes dos grupos e da equipe técnica do CNAS. Nesses casos, parece muito arraigada a ideia de que as propostas de subgrupos precisam ser apreciadas e validadas pela plenária como um todo, ainda que por aclamação.

Essas observações podem ser avaliadas segundo uma eventual relação entre o método de decisão e o seu conteúdo. A tabela a seguir aprofunda essa análise, desagregando os dados sobre o resultado da decisão, o método e o segmento autor da proposta.

Tabela 12 - Frequência absoluta do número de decisões segundo o modo de decisão, o tipo de decisão e o segmento autor no CNAS, 14/02/2007–14/08/2008

	Governo			Sociedade civil			Institucional			Total		
	Aceito	Recusado	Subtotal	Aceito	Recusado	Subtotal	Aceito	Recusado	Subtotal	Aceito	Recusado	Total
Presidente	21	0	21	37	0	37	2	0	2	60	0	60
Aclamação	50	0	50	75	1	76	83	0	83	208	1	209
Votação	12	4	16	9	8	17	23	1	24	44	13	57
Total	83	4	87	121	9	130	108	1	109	312	14	326

Fonte: CNAS (2012).

Com esse cruzamento de informações, a análise anterior sobre a prevalência da aclamação por conta dos consensos fica reforçada e ampliada. Há uma ocorrência mais frequente da correlação entre o método da aclamação e o resultado positivo, evidenciando que a decisão mais comum, em todos os segmentos, é “aprovado por aclamação”. Destacando os poucos casos em que houve recusa de uma proposta, o método mais associado é a votação. Não foi registrado nenhum caso de decisão unilateral do presidente recusando uma proposta. Isso fortalece a crença de que o consenso é, ao mesmo tempo, a meta e o método das decisões do CNAS, que tendem a ser meramente homologadoras de um largo processo de deliberação e construção de uma proposta comum. A votação costuma ser o arremate adotado naqueles casos excepcionais em que a proposta não alcança um consenso perceptível.

Analisando especificamente esses casos de votação, é possível notar que a origem da proposta influi sobre seu resultado. As propostas governamentais que foram a votação obtiveram aprovação em 75% dos casos, contra 52% da sociedade civil e 96% de subgrupos do CNAS, considerando cada uma das frequências absolutas. Isso sugere

práticas e estratégias de atuação diferenciadas dos segmentos no momento da votação. Nas propostas institucionais, os dados anteriores indicam que há um alto grau de consenso e que a utilização do método de votação, em vez da aclamação ou do acatamento, pode ser entendida mais como uma exigência regimental do que como um resultado do dissenso. Nos demais casos, a votação aparece como uma saída para a falta de consenso e, nesse momento, o segmento governamental parece mais efetivo em defender suas posições. Como isso é feito será mais aprofundado adiante, na análise dos dados sobre votações.

Pelo conjunto dos dados analisados sobre os resultados das proposições, não é possível concluir que há maior influência do segmento governamental, mas que existe um ambiente bastante favorável ao consenso e à construção coletiva das decisões no conselho como um todo. Assim, não resta confirmada a hipótese, na apreciação do processo decisório integralmente considerado, o que abre espaço para analisar, de modo mais específico, o momento da deliberação e o momento da decisão.

3.2.3 Análise da deliberação

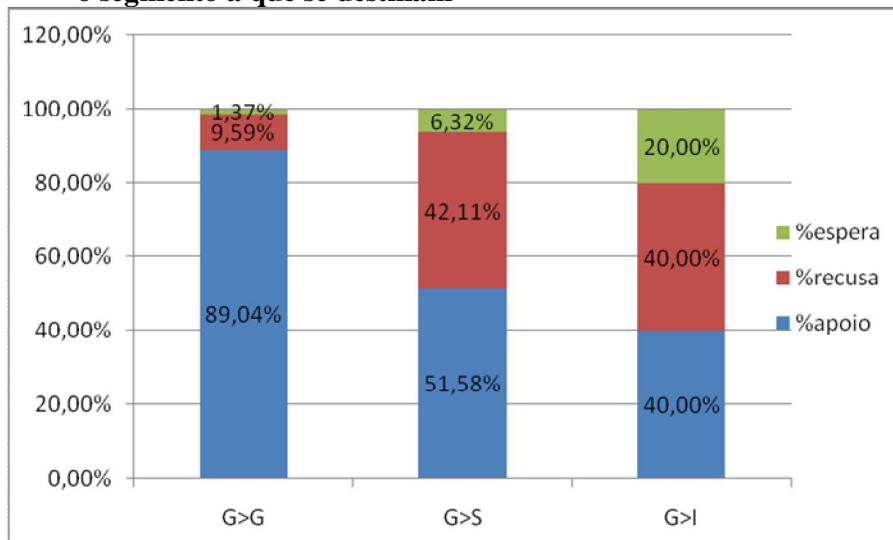
A deliberação pode ser considerada como o período compreendido entre a apresentação da proposta e a tomada de decisão. Essa definição, simplificada, não reflete a complexidade dos debates em plenária, nos quais há uma sobreposição de propostas e suas alterações, assim como microdecisões que são tomadas a todo momento. Proposta, deliberação e decisão, portanto, são categorias muito fluidas, que não podem ser apreendidas senão com certa dose de arbitrariedade conceitual.

Uma forma de contornar esse debate conceitual é trabalhar com fenômenos mais precisos e facilmente delimitados como indicadores daqueles conceitos mais abstratos. No âmbito da análise da deliberação, que se pretende realizar nesta subseção, será adotada a manifestação explícita de juízo como um indício da prevalência de um grupo sobre outro. Esses dados já foram brevemente apresentados. Agora, cabe detalhar essas informações.

Anteriormente as manifestações de juízo foram exibidas segundo o segmento autor, o que é insuficiente para identificar relações entre os segmentos. Se há o propósito de verificar prevalências, é preciso desagregar as informações tanto em relação a quem emite a manifestação quanto em relação a quem ela é destinada. É a isso que se propõem os gráficos expostos a seguir (em que G representa governo, S indica a

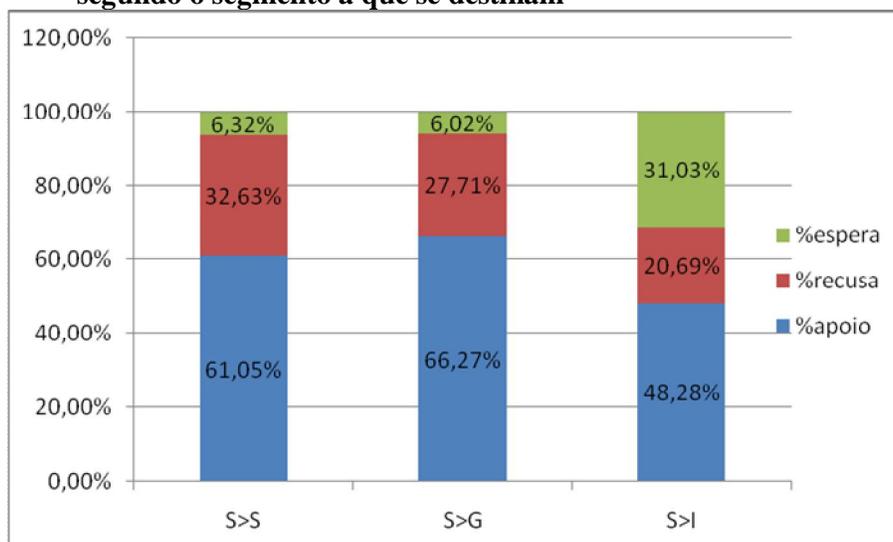
sociedade civil e I significa o segmento institucional, formado por grupos e equipe técnica do CNAS).

Gráfico 8 - Proporção das manifestações de juízo de autoria do governo, segundo o segmento a que se destinam



Fonte: CNAS (2012).

Gráfico 9 - Proporção das manifestações de juízo de autoria da sociedade civil, segundo o segmento a que se destinam



Fonte: CNAS (2012).

As manifestações de juízo constituem atos, no momento deliberativo, em que os conselheiros explicitamente declaram sua concordância ou discordância com manifestações anteriores. Servem para consolidar alianças, reforçar propostas ou

estimular sua desconsideração. Num ambiente orientado para a formação de consensos, como as análises anteriores indicam que seja o caso do CNAS, as declarações de juízo podem ser importantes instrumentos para influenciar a direção da decisão (ou mesmo se haverá decisão). Considerando os dados anteriores, que mostram que a maioria das decisões foi tomada de forma consensual (aprovadas por aclamação), é preciso observar com bastante cuidado essas manifestações, porque provavelmente é no momento de deliberação que essas decisões assumem sua forma definitiva.

Relembradas essas considerações, é possível verificar que surge nos dados apresentados uma notável diferenciação entre a atuação dos membros do governo e da sociedade civil. Enquanto aqueles são mais favoráveis quando comentam as próprias propostas e mais rigorosos quando elas vêm de outros segmentos, estes mostram um julgamento mais constante, favorável, quer a ideia comentada provenha do governo, quer provenha da sociedade civil, com um perfil mais rigoroso ante as propostas institucionais.

Sobre essas propostas de origem institucional, os dados demonstram uma diferença de atuação entre os dois segmentos. Enquanto governo e sociedade civil apresentam percentuais mais próximos de manifestação de apoio às propostas dos subgrupos e do corpo técnico do CNAS (respectivamente, 40% e 48,28%), seguem caminhos diferentes nas manifestações de discordância. O governo expressa sua discordância na mesma proporção em que aprova (40%), mas a sociedade civil é mais tímida na refutação (20,69%). Um percentual mais alto de pedidos de adiamento da discussão (31,03%) sugere que esse último grupo é mais cuidadoso ao manifestar discordância e prefere adiar os debates (ou provocar uma não decisão) a assumir uma postura contrária às propostas de origem institucional. A próxima tabela informa esses dados em número de ocorrências.

Tabela 13 - Frequências absolutas de manifestações de juízo, por tipo de manifestação, segundo o segmento autor e o segmento destinatário do CNAS, 14/02/2007–14/08/2008

Governo	Apoio	Recusa	Espera	Total
G>G	65	7	1	73
G>S	49	40	6	95
G>I	4	4	2	10
Sociedade	Apoio	Recusa	Espera	Total
S>S	58	31	6	95
S>G	55	23	5	83
S>I	14	6	9	29

Fonte: CNAS (2012).

Esses dados reforçam as observações anteriores e permitem novas constatações. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que são poucas as manifestações de juízo direcionadas aos trabalhos dos grupos e da equipe técnica do CNAS. Isso parece contraintuitivo à primeira vista, dado que nesses espaços há uma construção coletiva das propostas, antes de serem submetidas à plenária. Isso levaria a crer que elas já seriam apresentadas com algum grau de consenso, o que deveria estimular um número maior de manifestações de apoio, ao menos dos conselheiros que participaram desses grupos. Todavia, o que acontece é que as propostas de origem institucional não são as principais destinatárias das manifestações de juízo (recebem cerca de 10% das manifestações dos outros dois segmentos) e, quando são, não são altos os percentuais de manifestações de apoio.

A baixa quantidade de manifestações de juízo destinadas às propostas originadas de grupos institucionais do CNAS provoca uma reflexão sobre o papel dessas declarações no momento deliberativo. Se as manifestações de apoio ou de recusa são vistas apenas como consequências do consenso ou do dissenso, respectivamente, a situação fica mais difícil de ser compreendida. Se são consideradas, por outro lado, como provocadoras, indutoras e, portanto, causas do consenso ou dissenso que se pretende estabelecer, os resultados são mais plausíveis. Nessa linha de intuição, as manifestações de apoio podem ter o papel de reforçar propostas anteriores, para evitar que sejam questionadas e para que influenciem a decisão a ser tomada. As manifestações de repúdio, por sua vez, servem para enfraquecer uma proposta apresentada, estimular seu descarte e diminuir seu grau de influência sobre a proposta final a ser construída durante a deliberação. Nesse sentido, as manifestações de juízo seriam os lances de uma competição mais acirrada, em que se disputa a influência sobre o conteúdo do que vai ser decidido, provavelmente por aclamação. Sob essa visão, fica mais plausível compreender que, nas propostas institucionais, já há um grau avançado de debates e, por isso, tende a haver menos pontos de disputa e, conseqüentemente, menos necessidade de manifestações de juízo.

Uma segunda observação que pode ser feita sobre os números da tabela anterior diz respeito às manifestações direcionadas à sociedade civil. Tanto o governo quanto a própria sociedade civil direcionam a maior parte de suas manifestações de juízo às propostas desta última. Retomando as considerações feitas nos parágrafos anteriores, se

as manifestações de apoio ou repúdio forem consideradas elementos da disputa de propostas da fase de deliberação, as propostas da sociedade civil aparecerão como as que provocam mais reações em ambos os segmentos. Seriam, portanto, as mais disputadas e também as mais submetidas ao processo de fortalecimento ou enfraquecimento por meio das manifestações de apoio ou repúdio.

Caso seja adotada essa perspectiva, os dados agregam algumas informações adicionais. As propostas da sociedade civil, mais disputadas, recebem a maior parte das manifestações de juízo. Destas, as manifestações governamentais praticamente se dividem entre apoio e repúdio, ao passo que as opiniões da sociedade civil sobre as próprias propostas são majoritariamente favoráveis, mas não com muita vantagem sobre as expressões de repúdio. É uma situação difícil e desfavorável à obtenção de consenso, que contrasta com o que ocorre com as propostas governamentais. Em relação a estas, a sociedade civil manifesta mais apoio do que repúdio, enquanto no governo quase a totalidade das manifestações sobre as próprias propostas é de apoio.

Em suma, considerando essa análise das manifestações de apoio e repúdio, o momento de deliberação pode ser retratado como uma disputa de propostas, em que cada segmento busca influenciar mais o processo coletivo de construção de consensos. Nessa disputa, as propostas da sociedade civil estão em desvantagem, porque recebem um número razoável de manifestações de repúdio oriundas do segmento governamental, que não é completamente compensado pelas apenas levemente majoritárias manifestações de apoio dos seus pares. As propostas governamentais, por sua vez, encontram no momento deliberativo um ambiente muito mais receptivo, porque recebem um apoio levemente majoritário da sociedade civil e ainda são amparadas pelas manifestações favoráveis da quase totalidade dos representantes governamentais.

Nessa ótica, tomando o momento deliberativo como espaço de gênese e síntese das propostas que terminam por ser homologadas no momento decisório, fica evidenciada uma prevalência do grupo governamental e, com isso, neste aspecto a hipótese de pesquisa não é refutada.

3.2.4 Análise da decisão

A quarta dimensão de análise proposta nesta pesquisa é a apreciação do momento decisório propriamente dito. O ato de decisão leva em consideração as propostas apresentadas e as manifestações proferidas durante a deliberação, para definir

uma posição institucional do CNAS, segundo um método decisório predeterminado. Assim como foi discutido em relação à deliberação, essa concepção simplificada de decisão também merece ser revisada e aprofundada.

Os dados mostrados nesta pesquisa reforçam que a maioria das decisões do conselho foi tomada por aclamação e no sentido da aprovação das propostas. Isso sinaliza que a plenária do CNAS atua como um espaço de produção coletiva de consensos e sínteses, por meio da reformulação sucessiva das propostas apresentadas. Nesse cenário, o momento de deliberação ganha destaque como o período em que efetivamente as disputas acontecem e os interesses prevaletentes se impõem sobre as propostas construídas; o momento decisório, por sua vez, tende a ser meramente homologatório dos debates já ocorridos. Num ambiente assim, faz muito sentido analisar a deliberação, como foi feito nas páginas anteriores.

É uma conclusão válida para os casos de aclamação, que compõem 62% das decisões registradas do conselho. No entanto, a ocorrência majoritária de decisões por aclamação não identificada não diminui a importância de analisar os demais casos, ainda que excepcionais. É nessas situações — especialmente nas votações — que as divergências de opinião são mais facilmente percebidas. Fora as hipóteses de exigência regimental, as votações representam contextos em que o consenso não foi obtido e a regra da maioria surge como forma de solucionar as questões. Aparecem, então, como um retrato preciso, ainda que esporádico, de como os participantes do conselho costumam estar alinhados entre si, o que completa o quadro esboçado nas análises anteriores. As tabelas a seguir expõem o perfil das votações no período analisado.

Tabela 14 - Frequência absoluta dos eventos de votação realizados, segundo o segmento do CNAS autor da proposta e o número de votantes, com média, 14/02/2007–14/08/2008

	Número de votantes									Média	Total
	<11	11	12	13	14	15	16	17	18		
Governo	0	0	0	1	0	1	0	2	1	16,00	5
Sociedade	0	0	1	2	1	2	1	0	3	15,20	10
Institucional	2	2	3	5	3	1	8	1	0	13,80	25
Total	2	2	4	8	4	4	9	3	4	14,43	40

Fonte: CNAS (2012).

Tabela 15 - Frequência absoluta dos eventos de votação realizados, segundo o segmento do CNAS autor da proposta, o tipo do ato resultante, o resultado da votação e a proporção dos votos, 14/02/2007–14/08/2008

Segmento autor da proposta	Tipo do ato				Resultado		Proporção			Total
	Resolução	Eleição	Moção	Outras	Aceito	Recusado	Unânime	Maioria	Empate	
Governo	0	0	0	5	5	0	4	1	0	5
Sociedade	1	0	1	8	6	4	3	7	0	10
Institucional	16	2	0	7	25	0	21	3	1	25
Total	17	2	1	20	36	4	28	11	1	40

Fonte: CNAS (2012).

Tabela 16 - Frequência absoluta dos eventos de votação realizados, segundo o segmento autor da proposta e a quantidade de abstenções, com média e proporção de abstenções por votantes, 14/02/2007–14/08/2008

	Abstenções				Média	Total	Abstenções/ votantes %
	0	1	2	3			
Governo	3	2	0	0	0,40	5	2,5
Sociedade	5	3	2	0	0,70	10	4,61
Institucional	16	8	0	1	0,44	25	3,19
Total	24	13	2	1	0,50	40	3,47

Fonte: CNAS (2012).

Esses números evidenciam que, mesmo nos regimes de votação, prevalecem as decisões consensuais. Observa-se que 90% das propostas submetidas a votação foram aceitas e, além disso, 70% obtiveram votação unânime. É importante acrescentar que 67,5% dos casos compartilham as duas características, ou seja, foram aceitos por unanimidade. O número médio de 14 votantes não é alto, considerando a composição plenária de 18 conselheiros titulares, mas reflete a situação de presença já analisada anteriormente. Dentro do número de votantes, a média de 0,5 abstenção por votação (em média 3,46% dos votantes) não pode ser considerada alta. Isso indica consenso e participação nas votações, ou seja, os conselheiros não apenas manifestam opiniões convergentes, como fazem questão de explicitá-las. Essa é uma primeira análise, considerando tanto os casos de votação exigida por regimento quanto aqueles de votação demandada pela plenária.

Analisando separadamente, de acordo com a origem das propostas, algumas situações são destacadas. A maioria das votações (62,5%) tem origem institucional, boa parte delas (72%) referentes a atos como resoluções e eleições, em que a votação nominal é obrigatória. As propostas de origem institucional submetidas a votação foram todas aceitas, com 84% de unanimidade. O número médio de votantes e o percentual de abstenções por votantes (3,19%) abaixo da média geral do conselho reforçam a ideia de que as propostas de origem institucional geram baixo grau de conflito e são submetidas a votação, em grande parte, apenas por uma questão formal.

Em relação às propostas de origem governamental ou da sociedade civil, a análise é um pouco diferente. As propostas do governo submetidas a votação foram todas aprovadas, com 80% de unanimidade, número de votantes acima da média e o menor percentual de abstenções por votantes (2,5%) de todos os segmentos. A sociedade civil, por sua vez, viu apenas 60% das suas propostas serem aprovadas em votação e em apenas 30% dos casos houve votação unânime. Cruzando esses dados sobre votação, 20% das propostas da sociedade civil foram aceitas por unanimidade (o que significa dizer que houve um caso de recusa por unanimidade). O número médio de votantes esteve acima da média, mas o percentual de abstenções por votantes (4,61%) foi o maior entre todos os segmentos. Isso sugere uma grande disparidade entre os resultados obtidos pelos dois segmentos durante o processo de votação. Enquanto o governo consegue uma maior adesão às suas propostas, a sociedade civil não obtém o mesmo grau de mobilização e chega ao ponto de ver algumas de suas propostas serem rejeitadas durante a votação, situação completamente desconhecida para os outros segmentos.

A análise das votações segundo o segmento autor da proposta precisa ser vista com muitas ressalvas, todavia. Como já comentado, o momento de deliberação é bastante rico em manifestações que alteram a proposta original, num processo de constante síntese. Como resultado, são tantas e variadas as influências sobre o texto enfim submetido à votação que, na prática, é muito difícil atribuir sua autoria a um ou outro segmento, isoladamente. Por essa razão, esses comentários sobre o desempenho dos segmentos nos momentos de votação servem apenas como indicativos de uma possível tendência e precisam ser refinados antes de orientar conclusões mais sólidas.

Uma das formas de proceder a esse refinamento é por meio da desagregação das votações segundo os atos que originam, a fim de separar os casos de votação obrigatória dos demais. A tabela a seguir é um esforço nessa direção.

Tabela 17 - Frequência absoluta dos eventos de votação realizados, segundo o tipo de ato resultante, por resultado, com média do número de votantes e de abstenções e proporção de abstenções por votantes, 14/02/2007–14/08/2008

	Aceito	Recusado	Unânime	Maioria	Empate	Total	Votantes (média)	Abstenções (média)	Abstenções /votantes (%)
Resolução	17	0	15	1	1	17	13,41	0,29	2,19
Eleição	2	0	2	0	0	2	16,00	0,50	3,13
Moção	1	0	1	0	0	1	14,00	1,00	7,14
Outras	16	4	10	10	0	20	14,70	0,65	4,42
Total	36	4	28	11	1	40	14,43	0,50	3,47

Fonte: CNAS (2012).

A leitura dos dados nesse formato força a revisão de algumas observações. Em primeiro lugar, mostra que os aspectos consensuais das votações estão concentrados nos casos de votação obrigatória (resolução e eleição). Nos demais, cai o percentual de aprovação (81%) e o grau de unanimidade (52,3%) nas decisões. Também os percentuais de abstenções por votantes é superior nas votações não obrigatórias, o que sugere maior ocorrência de dúvidas e dissensos entre os conselheiros. Isso leva a crer que há, portanto, um elemento de conflito latente nas votações, aspecto que se revela mais nas votações não obrigatórias.

Para identificar esses pontos de conflito, é recomendável uma desagregação ainda maior dos dados sobre as votações. Seguindo por esse caminho, nesta pesquisa, cada uma das votações registradas foi acompanhada da identificação voto a voto dos conselheiros. Com base nisso, foi formado um banco de dados de registros de votos para todo o período analisado.

Esses dados foram tratados de forma a tentar obter graus de coesão de votos. O que se entende por coesão é a probabilidade de dois determinados agentes votarem no mesmo sentido em uma determinada votação, independente de qual seja esse voto ou sua influência sobre o resultado da votação. Com isso se pretende obter uma visão de como as alianças são formadas no conselho, no momento da votação, e como os diversos grupos se posicionam em relação a essas alianças.

A metodologia de cálculo, já apresentada no início deste capítulo, recorre a uma análise combinatória dos pares de votos, para determinar a probabilidade de ocorrência

de votos idênticos entre dois agentes. Em um primeiro momento, foram levantadas, individualmente para cada par de conselheiros, as ocorrências de votos simultâneos (votos durante a mesma votação) e, entre estes, de votos idênticos (considerando votos contra ou a favor de propostas e abstenções como possibilidades). A proporção entre eles revelou o grau de convergência de votos individual, para cada par de conselheiros.

Para verificar a convergência entre os grupos do conselho, o mesmo cálculo foi realizado entre pares de conselheiros pertencentes a um e a outro grupo, conforme o caso. Com isso, foi possível perceber a probabilidade de convergência de votos entre cada um dos grupos do conselho, quando seus membros participavam da mesma votação. O resultado desse trabalho, na tabela seguinte, demonstra em termos percentuais a probabilidade de votação convergente entre os grupos, ou seja, o seu grau de coesão.

Na tabela, estão coloridos em amarelo os números mais próximos do percentual de convergência médio do conselho como um todo. Em verde estão os valores mais altos, até o máximo de 100%, ao passo que em laranja, tendendo ao vermelho, estão os valores mais baixos. Quando não houve um número expressivo de casos para análise (quantidade de votos simultâneos menor que 10), o resultado foi omitido e substituído pelo símbolo til (~).

Tabela 18 - Percentual de convergência de votos, por segmento do CNAS, 14/02/2007–14/08/2008

	Sociedade - Entidades	Sociedade - Trabalhadores	Sociedade - Usuários	Governo - Municípios	Governo - Estados	Governo - MF	Governo - MTE	Governo - MPOG	Governo - MEC	Governo - MPS	Governo - MS	Governo - MDS	SOCIEDADE CIVIL	Governo - SUBFEDERAIS	Governo - SEGURIDADE	Governo - FEDERAL	GOVERNO	TODOS
Sociedade - Entidades	80,6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Sociedade - Trabalhadores	79,3	79,59	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Sociedade - Usuários	81,9	85,28	82	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Governo - Municípios	71,1	72,15	74	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Governo - Estados	77,8	71,19	73	88,89	~	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Governo - MF	72	66,67	63	91,3	95	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Governo - MTE	50	64,29	~	~	~	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Governo - MPOG	74,2	65,38	65	85,71	91,67	94,74	~	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Governo - MEC	50,6	53,62	54	66,67	57,14	63,16	~	64,71	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Governo - MPS	69,4	65,28	66	90	87,5	95,45	~	100	55,56	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Governo - MS	69,2	63,22	60	84	90,48	92	~	90,91	55	86,36	--	--	--	--	--	--	--	--
Governo - MDS	73,9	70,05	70	92,31	95,12	100	~	90,74	59,09	91,84	93,33	100	--	--	--	--	--	--
SOCIEDADE CIVIL	80,2	81,19	83	71,96	74,42	68,2	54,05	69,3	52,41	67,16	65,13	72	81,1	--	--	--	--	--
Governo - SUBFEDERAIS	74	71,74	73	88,89	88,89	93,02	~	72,13	62,5	88,89	86,96	94	73,1	89,47	--	--	--	--
Governo - SEGURIDADE	71,9	67,42	67	89,69	92,31	96,97	46,15	92,78	57,32	90,14	91,46	93	69,2	90,86	93,29	--	--	--
Governo - FEDERAL	69,3	65,38	64	87,04	88,8	91,97	40	87,59	58,68	86,57	86,09	87	66,8	89,47	86,15	84,14	--	--
GOVERNO	70,2	66,58	66	87,22	88,81	92,22	50	87,65	59,48	87,06	86,29	89	68	87,91	87,46	85,45	85,5	--
TODOS	74	72,65	74	78,93	80,95	79,09	52,46	77,4	55,59	76,28	74,71	78	72,3	79,62	76,32	72,94	73,1	75,15

Fonte: CNAS (2012).

Essa tabela abre espaço para muitas leituras, algumas descritas a seguir. Uma primeira observação é a variabilidade dos percentuais de convergência, que oscilam de 40% a 100%. Mesmo dentro dos segmentos do governo e da sociedade civil, há uma grande variabilidade. Isso demonstra como esses grupos são altamente heterogêneos e nem sempre concordantes entre si. Esse nível de desagregação (que evidentemente pode ser ainda mais desagregado) supera, então, a limitação das análises anteriores, que terminavam por dividir o conselho em dois blocos, numa dicotomia forçada.

Outra observação preliminar diz respeito aos votos intrassegmento, o que envolve o caso dos subsegmentos dos usuários, das entidades e dos trabalhadores, assim como o do MDS, único ministério a ter mais de uma vaga simultânea no conselho no período. Nos demais, a existência de apenas uma vaga impede a análise da convergência interna de votos. No caso do MDS, o percentual de 100% indica que ambos os representantes sempre votaram no mesmo sentido, o que resulta no grau máximo de convergência. Por outro lado, nos subsegmentos da sociedade civil, os percentuais foram acima da média, mas não tão próximos do máximo. Os usuários votaram no mesmo sentido em 82% dos casos, os representantes das entidades, em 80,6%, e os representantes dos trabalhadores, o subgrupo menos coeso da sociedade civil, em 79,59%. A existência desses níveis de divergência dentro de cada subsegmento antecipa algumas dificuldades para obter convergência entre eles.

As três primeiras linhas da tabela mostram a relação entre os subsegmentos da sociedade civil. Na comparação dos votos das entidades e dos trabalhadores, há uma convergência de 79,3%, que aumenta para 81,9% quando a análise ocorre entre entidades e usuários. O percentual de convergência de 85,28% entre trabalhadores e usuários é o dado mais surpreendente, porque revela que foi mais provável encontrar votos convergentes entre um conselheiro usuário e um representante dos trabalhadores do que entre dois usuários ou dois trabalhadores. A aproximação entre o trabalhador da área de assistência social e o cidadão atendido pode ajudar a entender essa convergência, ao passo que uma possível concorrência pelos mesmos recursos pode ser uma causa das divergências internas entre os trabalhadores. Comparando o grau de convergência de cada subsegmento com a sociedade civil como um todo,²¹ o percentual mais alto é referente aos usuários, que concordam com os

²¹ As seis últimas linhas, assim como as seis últimas colunas da tabela, representam o percentual de convergência em agrupamentos maiores e não excludentes entre si. Uma importante observação metodológica é que houve uma diferença de cálculo pequena, mas significativa, para obter esses valores. Isso ocorreu no cruzamento desses agregados com as categorias menores de representantes no conselho (nas seis últimas linhas

demais membros da sociedade civil em 83% dos casos, enquanto as entidades e os trabalhadores só obtêm esse respaldo em 80,2% e 81,19% dos casos, respectivamente. Os usuários, portanto, aparecem como ângulos da relação entre os outros dois segmentos, cujas divergências representam, talvez, as diferenças de visão entre as concepções mais e menos estatizantes da assistência social.

No campo governamental, a heterogeneidade é a regra. Há casos de convergência máxima de votos (do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG — com o Ministério da Previdência Social — MPS —, por exemplo) e casos de baixos percentuais (do Ministério da Educação — MEC — com todos os demais). Alguns outros números altos demonstram um bom alinhamento intersetorial entre Ministério da Fazenda (MF) e gestores estaduais (95%), MF e MPOG (94,74%), MF e MPS (95,45%) e MDS e estados (95,12%). Os altos percentuais do MF se consolidam no valor de 92,22% de convergência com o conjunto do governo, marca que ultrapassa inclusive os 89% do MDS com o governo. O fato de o MF ser mais convergente que o próprio órgão federal gestor da política de assistência social possivelmente se explica pelo período histórico em que foi feita a análise. Os anos de 2007 e 2008 foram os últimos em que o conselho exerceu a atribuição de certificação de entidades beneficentes de assistência social, tendo sido alvo de denúncias de corrupção e favorecimento e constantemente questionado judicialmente por seus atos. As manifestações do órgão de controle fazendário podem ser consideradas uma fonte sólida de apoio e orientação nesse período.

Em relação ao governo como um todo, o MEC e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) aparecem com os menores percentuais de convergência (55,59% e 52,46% respectivamente). São números muito baixos no conjunto da tabela, o que sugere uma baixa articulação desses órgãos com o conselho, ou a existência de muitos pontos de divergência entre suas agendas e a política geral de assistência social. O grau de convergência entre MEC e MTE, que não foi expresso por se basear em apenas três votações simultâneas, foi de um terço, o que indica que a baixa convergência deles com o conselho não é fruto de uma posição comum dos dois, mas de agendas próprias.

das 12 primeiras colunas da tabela, mais precisamente) todas as vezes em que um dos polos da comparação (a coluna) representava um subconjunto incluído no outro polo (a linha). Nesses casos, os pares de votos inteiramente contidos no conjunto menor não foram considerados no cálculo, como uma forma de ressaltar a relação com outras categorias e evitar que o resultado fosse excessivamente influenciado pela coesão interna do subconjunto. Essa alteração não faz qualquer diferença no caso de categorias que contam com apenas um representante titular no conselho, porque não há pares de votos internos a esse subconjunto. É uma forma de cálculo diferente da que foi utilizada no caso das seis últimas colunas da tabela, que tratam de agregados maiores, em que todos os votos foram considerados, inclusive os internos aos subconjuntos.

Dividindo o segmento governamental em blocos intermediários, observa-se que os representantes subfederais (gestores estaduais e municipais) são mais convergentes entre si (89,47%) do que os representantes federais (84,14%), um sinal de que compartilham demandas comuns, talvez relacionadas à característica de descentralização do Suas. Também é marcante o alinhamento verificado entre o MDS e os representantes subfederais (94%). Esses números evidenciam um produto da articulação do Suas e das pactuações interfederativas que o compõem, como as Comissões Intergestores Tripartites e Comissões Intergestores Bipartites. Entre os federais, merece destaque o grau de coesão interna dos representantes de ministérios integrantes da Seguridade Social (MS, MPS e MDS), com 93,29% de convergência entre si, mostrando a articulação dessas políticas na prática do conselho.

Comparando os segmentos, os números mostram um governo mais articulado internamente (85,5%) do que a sociedade civil (81,1%). No âmbito do conselho, esses segmentos conseguiram votos convergentes com o conjunto geral dos conselheiros em 73,1% e 72,3% dos casos, respectivamente. Os segmentos mais alinhados com todos os demais são os estados (com 80,95%), o MF (79,09%) e os municípios (78,93%), ao passo que os mais divergentes são o MTE (52,46%) e o MEC (55,59%). Valem todas as observações anteriores, com o acréscimo da importância do papel dos estados e municípios como agentes mediadores. Eles interagem diretamente com todos os demais grupos do conselho, o que ajuda a entender seus números elevados.

Em resumo, tanto em relação à coesão intrassegmento quanto à intersegmento, os agentes governamentais levam vantagem sobre aqueles da sociedade civil. Mesmo com a posição divergente de alguns órgãos, o governo consegue obter um maior alinhamento em favor de suas posições, ao contrário da sociedade civil, em que a esperada baixa convergência com as posições governamentais não é suficientemente compensada pelos seus níveis de coesão interna. Ambos os segmentos são heterogêneos, mas a heterogeneidade governamental não impede sua coesão. Sob essa análise e com esses novos argumentos, parece mais coerente a hipótese inicial de prevalência do setor governamental.

O percentual de convergência do conselho como um todo (último número à direita) foi de 75,15%. Em outras palavras, caso sejam tomados ao acaso os votos de dois conselheiros, seja qual for o segmento a que pertençam, numa mesma votação, a probabilidade de que esses votos sejam idênticos é de 3 em cada 4 casos (é o mesmo grau de coesão, por exemplo, de uma votação pelo placar de 7 contra 1). Não é um número baixo,

considerando todas as possibilidades.²² É uma coesão que reflete todo o acúmulo de discussões, debates e acordos já realizados no campo da assistência social, que ajudaram a definir sua identidade. Esses pontos comuns colaboram para articular e agregar os agentes em torno das propostas que orientam a Política Nacional de Assistência Social, como fruto de uma construção coletiva que efetivamente ocorre no CNAS.

Se o percentual de 75,15% não é um valor baixo de coesão, também é preciso reconhecer que está longe do cenário de consensos e unanimidades que os outros dados apresentados sugeriam. Essa decomposição dos processos de votação permitiu verificar que há diversos pontos de conflito, além de identificar os agentes que estão mais e menos alinhados em torno das decisões do conselho. As divergências existem e foram demonstradas, num sinal de que as concepções relacionadas à assistência social não são inteiramente consensuais, assim como as propostas relativas à sua política. Isso é um elemento importante de crítica e dialética, que estimula uma constante revisão e aperfeiçoamento das práticas, muito mais do que a perpetuação de ideias decorrente dos consensos.

Não há, nesta pesquisa, parâmetros suficientes para concluir se uma coesão de 75,15% pode ser considerada um valor alto ou baixo. Faltam elementos de comparação. A aplicação dessa metodologia de cálculo a outros conselhos nacionais ou órgãos colegiados com características semelhantes pode fornecer outros resultados, frutos de suas realidades diferenciadas, que componham com este um retrato em mosaico da participação social nesses espaços.

Também é possível a realização desses cálculos em diversos períodos de atuação do CNAS, a fim de montar uma série histórica e verificar em que medida varia o grau de coesão. Períodos de crise institucional e revisão das atribuições e do funcionamento do conselho, como o analisado, podem gerar percentuais de convergência bastante diferenciados, que não representam a dinâmica dos outros momentos históricos.

²² Em teoria, o percentual de convergência de votos pode variar de 0% como divergência máxima (quando dois votantes votam cada um em uma proposta diferente, por exemplo) a 100% como convergência máxima (votações unânimes). No entanto, os valores muito baixos são hipotéticos e dificilmente encontrados, na prática, em grupos maiores de votantes. No caso de um conselho como o CNAS, por exemplo, um percentual de 0% de convergência de votos só seria possível se cada um dos conselheiros votasse em uma alternativa inteiramente diferente dos demais (por exemplo, 18 conselheiros votando cada um em uma de 18 alternativas), o que é implausível. É possível trabalhar com probabilidades mais realistas, partindo de um número máximo de 18 votantes e considerando até 4 alternativas de votação (o caso máximo verificado nos dados, 3 propostas submetidas a votação, incluindo a possibilidade de abstenção). Nesse caso, o percentual máximo de dissenso possível (4 votos em uma alternativa, 4 em outra, 5 em outra e 5 em outra) equivale a um percentual de 20,91% de probabilidade de convergência de votos. Diminuindo as alternativas de votação para três, o percentual mínimo passa a ser 29,41%; com apenas duas alternativas de voto, passa a ser 47,05%. Tomando como base o número de 15 votantes (a média verificada nos dados), os pontos mínimos possíveis dessa escala passam a ser de 13,72% (com quatro alternativas de voto), 19,60% (com três alternativas) e 32,02% (com duas alternativas).

Todas essas são possibilidades e potenciais da metodologia de pesquisa desenvolvida neste trabalho. A construção de um *indicador de coesão* é um importante elemento de compreensão e comparabilidade das decisões do conselho, mas não pode ser tomada de forma isolada, sem amparo no conjunto de análises que foram realizadas previamente, ainda que parciais. Cada uma dessas etapas representa um passo relevante na direção do objetivo maior de compreender o funcionamento das instâncias públicas, para melhor enfrentar os desafios de seu aperfeiçoamento em prol de uma sociedade cada vez mais democrática.

CONCLUSÕES

Este trabalho pretendeu, com base nos pactos conceituais formulados na introdução e nos elementos teóricos descritos no capítulo 1, promover uma análise dos conselhos brasileiros como formação social, como feito no capítulo 2, e do CNAS em particular. A pesquisa empírica documental relatada no capítulo 3 promoveu uma análise de conjuntura desse colegiado, como elemento integrante daquela formação social, sob o enfoque da contradição principal representada pela dicotomia entre Estado e sociedade civil no âmbito do compartilhamento do poder decisório.

A hipótese de que há prevalência do segmento governamental no processo decisório do CNAS não restou confirmada. A proporção de aprovação das propostas apresentadas pelo segmento governamental (95,4%) foi menos de três pontos percentuais superior à proporção de aprovação das propostas da sociedade civil (93%). Os dados apontaram que a maior parte das manifestações (55,5%) foram pedidos de alteração de propostas, que a maior parte (62%) das decisões foram tomadas por “aclamação” e que 95,7% das propostas submetidas a decisão foram aprovadas. Isso evidencia um conselho com um perfil mais conciliador do que promotor de conflitos, cujas decisões são tomadas após um longo processo de debates em que os conselheiros contribuem, cumulativamente, para a formação de propostas consensuais. Nisso, ambos os segmentos agem de forma semelhante.

A pesquisa mostrou um CNAS em que efetivamente existe compartilhamento decisório. Há a inserção em sua pauta de pontos para manifestação e decisão, o que indica um compartilhamento entre o órgão responsável e o conselho, assim como há uma abertura, no seu processo decisório interno, para a participação dos conselheiros e sua colaboração para a produção da decisão colegiada. É possível afirmar que o CNAS atua como um modo de coletivização da decisão governamental.

Muito embora a refutação da hipótese possa indicar que não há centralização decisória nos agentes de governo, alguns dados evidenciaram uma situação relacionada. Na análise do momento de deliberação, foi verificado um comportamento mais frequente dos representantes governamentais em explicitar manifestações de apoio às propostas de seus pares (89,04%), em comparação com as manifestações da sociedade civil em favor das próprias propostas (61,05%). Também foi verificada, nos casos de votação identificada, uma maior convergência de votos dentro do governo (85,5%) do que entre a sociedade civil (81,1%). Além disso, constatou-se que os conselheiros que mais conseguiam convergência de votos com os demais eram os representantes dos estados, do MF, dos municípios e do MDS, todos

governamentais. Isso indica uma postura mais coesa dos representantes governamentais em relação aos conselheiros da sociedade civil.

Isso não é suficiente para indicar qualquer tipo de domínio do segmento governamental sobre as decisões do CNAS, o que os demais dados não confirmam, mas indica uma diferença de comportamento relevante. O segmento da sociedade civil não age como bloco ideológico, mas como atores isolados, ao passo que os representantes do governo tendem a se reforçar, tanto nos debates quanto nas decisões. Isso é influenciado pela composição do conselho, que não inclui segmentos que poderiam ser mais hostis à proposta governamental, como os empresários, e reúne no lado da sociedade civil interesses mais heterogêneos do que convergentes entre si. Por conta disso, é possível concluir que o segmento governamental, se não tem prevalência no processo decisório do CNAS, tem ao menos uma vantagem estratégica comparativa em relação ao segmento da sociedade civil. Esse achado parece coerente com outras análises feitas sobre o mesmo conselho:

Pode-se constatar que, na prática, as posições assumidas pelos representantes de governo no CNAS, de um modo geral, são balizadas pelas posturas daqueles diretamente ligados à área afeta ao Conselho. Nesse sentido, as posições da SAS são norteadoras das intervenções do setor governamental nesse espaço. De um lado, isso ocorre porque a SAS representa o órgão técnico responsável pelas propostas oficiais do governo em relação à política de assistência social. De outro, está em questão também a força com que o discurso técnico se impõe no processo de tomada de decisões (RAICHELIS, 1998, p. 205).

Os dados da pesquisa não são suficientes para indicar o que esse protagonismo governamental representa para o CNAS. Com base no que foi exposto no capítulo 2, é preciso levar em consideração o momento histórico por que passa a política de assistência social, pautado pela afirmação de um sistema predominantemente estatal de prestação de serviços, quando há menos de vinte anos era organizado em bases privadas. É possível cogitar que, sem o reforço do papel governamental dentro do conselho, ele poderia ter sofrido o mesmo destino do CNSS ou da LBA. Ou, por outro lado, poderia ter emergido como um espaço de protagonismo da sociedade civil, ainda mais forte. Não há como saber, e o compromisso assumido na introdução deste trabalho, de superação da visão sintópica, não autoriza esse tipo de previsão, mas o reconhecimento das peculiaridades observadas no CNAS.

Isso não significa que o juízo de valor não será feito. Há apenas a admissão de que os parâmetros que existem hoje não permitem uma avaliação positiva ou negativa do perfil decisório de um conselho. Essa consideração também implica o reconhecimento de que,

como o CNAS é um espaço político, talvez esses parâmetros sejam mais bem estabelecidos por outros sujeitos, o que traz a discussão sobre o lugar de fala.

Quando uma pesquisa avalia o funcionamento de um espaço político, como o conselho, em termos de bom ou mau, efetivo ou inefetivo, democrático ou autoritário, coloca o pesquisador em uma situação de excessivo protagonismo. Traz para si uma responsabilidade grande de afirmar o que é melhor ou pior para uma sociedade em termos de sua participação. O cidadão a quem caberia ocupar esses espaços vê, uma vez mais, os seus caminhos sendo traçados por outros, numa reedição da vanguarda dos líderes, criticada por Rosa Luxemburgo (1973), ou da “estadania”, criticada por José Murilo de Carvalho (2008, p. 61).

A alternativa é reconhecer, à la Rosa Luxemburgo (1973), que as massas têm condições de ser seus próprios líderes e, no caso dos conselhos, de apontar quais são aqueles tipos inadequados e quais os parâmetros para esse julgamento. A militância tem uma espontaneidade própria à qual se seguem formas de organização específicas do contexto político em que se encontram, aprendidas e desenvolvidas “no curso do próprio combate” (LUXEMBURG, 1972, p. 294). A criação de um conselho não pode ser um elemento de inversão dessa dinâmica, a primeiro decidir pelo modelo de organização e só depois convocar a sociedade a dele fazer parte. Não é bem assim que se estimula uma cidadania ativa.

Esse é um desafio novo para a pesquisa sobre conselhos. Significa cada vez mais abrir mão da função prescritiva — e do protagonismo de pesquisador — e assumir um papel auxiliar de efetivo assessoramento ao empoderamento, à emancipação e ao protagonismo dos sujeitos políticos que devem ocupar esses espaços. Na conjuntura analisada, por exemplo, não caberia afirmar que o CNAS é um conselho modelo ou que há uma predominância dos representantes governamentais, mas sim informar de maneira fundamentada que um representante dos usuários pode esperar, em média, ver 51% das suas propostas aprovadas, com muitas alterações durante a discussão, e ver seus colegas conselheiros acompanharem seus votos em 74% dos casos. A ele caberia avaliar, para a sua estratégia de militância, se vale a pena participar de um espaço como esse ou se seus esforços seriam mais bem investidos em outras formas de pressão e mobilização.

É uma boa forma de reunir os papéis de pesquisador e militante.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *Da revolução*. São Paulo: Ática, 1988.
- AVINERI, Shlomo. *The social and political thought of Karl Marx*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, n. esp., p. 14-39, mar. 2005.
- BALIBAR, Étienne. *The philosophy of Marx*. Tradução de Chris Turner. London and New York: Verso, 1995.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).
- BERLIN, I. *Four essays on liberty*. London: OUP, 1969.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed., 6. reimpr. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. rev. ampl. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.
- BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 1993.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, p. 49-95, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-48.
- BUSS, Allan R. *A dialectical psychology*. New York: Irvington, 1979.
- CARTER, Ian. Positive and negative liberty. In: ZALTA, Edward N. (Ed.). *The Stanford encyclopedia of Philosophy*. Spring 2003. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2003/entries/liberty-positive-negative/>. Acesso em: 5 nov. 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- COHEN, Joan; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- COHN, Amélia. Descentralização, saúde e cidadania. *Lua Nova*, n. 32, p. 5-17, 1994.

_____. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 jan. 2013.

COMMUNIST LEAGUE. Central Committee. *Address of the Central Committee to the Communist League*. London: 1850. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1847/communist-league/1850-ad1.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. (Encontros com a Civilização Brasileira, v. 9).

_____. *A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

_____. Gramsci e os Conselhos de Fábrica. In: GRAMSCI, Antonio; BORDIGA, Amadeo. *Conselhos de fábrica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: VILLAS-BÔAS, Renata. *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994. p. 21-41. (Publicações Pólis, n. 14).

DORRIEN, Gary J. *Economy, difference, empire: social ethics for social justice*. New York: Columbia University Press, 2010.

DRAIBE, Sonia. *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. Campinas-SP: Neep/Unicamp, 1998.

_____. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DURKHEIM, Émile. As regras do método sociológico. In: _____. *Durkheim*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 71-161. (Os Pensadores).

ENGELS, Friedrich. *Engels to August Bebel in Berlin*, London, 11-12 dec. 1884. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1884/letters/84_12_11.htm>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. *A situação da classe trabalhadora na (em) Inglaterra*. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo Lúcio Nogueira. Lisboa: Editorial Presença; São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. *The Festival of Nations in London: to celebrate the establishment of the French Republic*, Sep 22, 1792. London: 1845. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1845/12/01.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

FERNANDES, Florestan. *A transição prolongada: o período pós-constitucional*. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. *Brasil em compasso de espera*. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. *Nova República?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 2, p. 245-255, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a13v10n2.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2008.

GAUS, G. F. *Political concepts and political theories*. Boulder & Oxford: Westview Press, 2000.

GENRO, Tarso. *Utopia possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

GERAS, Norman. Democracy and the ends of Marxism. In: PARRY, Geraint; MORAN, Michael (Ed.). *Democracy and democratization*. London: Routledge, 1996. p. 69-83.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade nas políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2008.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007a. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84).

_____. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. In: GOHN, Maria da Glória (Org.). *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. 3. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007b. p.13-32.

GUIZARDI, Francini Lube et al. Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. *Physis*, v. 14, n. 1, p. 15-39, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v14n1/v14n1a03.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Teoria da ação comunicativa*. Rio de Janeiro: Hucitec, 1994.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HALL, Stuart. Culture, media and the 'ideological effect'. In: CURRAN, James; GUREVITCH, Michael; WOOLLACOTT, Janet. (Ed.). *Mass communication and society*. London: Edward Arnold, 1977. p. 315-348.

HARNECKER, Marta. *Os conceitos fundamentais do materialismo histórico*. São Paulo: Global, 1973.

HUSSERL, Edmund. *The crisis of European sciences and transcendental phenomenology*. Evanston: Northwestern University Press, 1970.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS (POLIS); INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: INESC; POLIS, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010. v. 3.

_____. *O Conselho Nacional de Assistência Social na visão de seus conselheiros*. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012a. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros.

_____. *O Conselho Nacional de Saúde na visão de seus conselheiros*. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012b. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros.

LOUREIRO, Isabel M. *Rosa Luxemburg: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 1999.

LOWY, Michael. *Revoluções*. São Paulo: Boitempo, 2009.

LUXEMBURG, Rosa. A ordem reina em Berlim. In: GUIMARÃES, Juarez R. (Org.). *Rosa, a vermelha: vida e obra da mulher que marcou a história da revolução no século XX*. São Paulo: Busca Vida, 1987a. p. 179-187.

_____. A Revolução Russa. In: GUIMARÃES, Juarez. R. (Org.). *Rosa, a vermelha: vida e obra da mulher que marcou a história da revolução no século XX*. São Paulo: Busca Vida, 1987b. p. 141-174.

_____. Our program and the political situation. In: LUXEMBURG, Rosa. *Politische Schriften*. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt, 1966. v. II, p. 171-201. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/luxemburg/1918/12/31.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. What does the Spartacus League want? *Monthly Review Press*, Berlin, 1971. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/luxemburg/1918/12/14.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. What are the leaders doing? (7 Jan 1919) In: LOOKER, Robert (Ed.). *Rosa Luxemburg: selected political writings*. Translated by W.D.Graf. London: Random House, 1972. p. 291-294.

_____. Again the masses and leaders. (Aug. 1911). In: LUXEMBURG, Rosa. *Gesammelte Werke*. Translated by Dave Hollis. 4. ed. Berlin: Dietz, 1973. v. 3. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/luxemburg/1911/08/29.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. *Social reform or revolution*. London: Militant Publications, 1986. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/luxemburg/1900/reform-revolution/index.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

LUXEMBURG, Rosa et al. A call to the workers of the world. Translated by A. Lehrer. Berlin: Die Rote Fahne, 25 Nov. 1918. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/luxemburg/1918/11/25.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

MacEWAN, Arthur. *Neo-liberalism or democracy? Economic strategy, markets, and alternatives for the 21st century*. 2. reimpr. New York: Palgrave, 2001.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

MARX, Karl. Propriedade privada e comunismo. In: MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 135-148.

_____. Teses contra Feuerbach. In: MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. Seleção de José Arthur Giannotti. São Paulo: Abril Cultural, 1974. p. 55-59. (Coleção Os Pensadores, v. XXXV).

_____. *Marx's critique of Hegel's philosophy of rights*. Edited by Joseph O'Malley. Cambridge: Cambridge University Press, 1970a. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1843/critique-hpr/index.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

_____. Critique of the Gotha Programme. In: MARX, Karl; ENGELS, Frederick. *Marx/Engels selected works*. Moscow: Progress Publishers, 1970b. v. 3, p. 13-30. Disponível em: < <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1875/gotha/ch04.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. Organização e introdução de Osvaldo Coggiola. São Paulo: Boitempo, 1998.

MILL, John Stuart. On liberty. In: ROBSON, John M. (Ed.). *Collected works of J. S. Mill*. Toronto: University of Toronto Press; London: Routledge, 1859. v. XVIII, p. 213-310.

NETTL, J. P. *Rosa Luxemburg*. México D.F.: Era, 1974.

NEVES, Ângela Vieira. Os desafios da representação da sociedade civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social. In: NEVES, Ângela V.; CASTRO, Alba Tereza Barroso de. *Democracia, sociedade civil e serviço social: uma perspectiva crítica*. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. p. 109-122.

OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. *Problemas de política objetiva*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record Cultural, 1974.

_____. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. 591 p. (Biblioteca Básica Brasileira).

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Luiz Fernando da Silva. *Gestão-cidadã: ações estratégicas para a participação social no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal*. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão 1707).

POGREBINSCHI, Thamy. O enigma da democracia em Marx. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 63, p. 55-67, fev. 2007.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. Por uma pedagogia da participação popular. In: VILLAS-BÔAS, Renata. *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994. p. 63-68. (Publicações Pólis, n. 14).

_____. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. *Cadernos da Cidade*, v. 12, n. 14, nov. 2008.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

RUBEL, Maximilien. *Karl Marx: essai de biographie intellectuelle*. Paris: M. Rivière, 1957.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A praxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa. In: _____. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978. p. 65-118.

SCHULTZ, David Andrew. The phenomenology of democracy: Putnam, pluralism, and voluntary associations. In: McLEAN, Scott L.; SCHULTZ, David Andrew; STEGER, Manfred B. *Social capital: critical perspectives on community and "bowling alone"*. New York: New York University Press, 2002. p. 74-98.

SHAW, Robert. The phenomenology of democracy. *Policy Futures in Education*, v. 7, n. 3, p. 340-348, 2009.

SOUSA SANTOS, Boaventura. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: _____. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 341-376.

SOUSA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 43-82.

SOUZA, Paulino José Soares de (Visconde do Uruguay). *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier Livreiro Editor, Typographia Nacional, 1865. Tomo I.

SOUZA, Hamilton Octávio; SALLES, Marcelo; POMPEU, Renato; MERLINO, Tatiana. Carlos Nelson Coutinho: leia entrevista na íntegra. *Caros Amigos*, n. 153, dez. 2009. Disponível em: <<http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/politica/2513-carlos-nelson-coutinho-leia-entrevista-na-integra>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez; 2004.

_____. Assistência social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007.

STEKLOFF, G. M. *The history of the first international*. London: Martin Lawrence Limited, 1928. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/steklov/history-first-international/index.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 49-76.

THATCHER, Ian D. Left-communism: Rosa Luxemburg and Leon Trotsky compared. In: GLASER, Daryl; WALKER, David M. *Twentieth-century marxism: a global introduction*. New York: Routledge, 2007. p. 30-45.

TONET, Ivo. Marxismo e democracia. In: BORGES, Liliam Faria Porto; MAZZUCO, Neiva Galina (Org.). *Democracia e políticas sociais na América Latina*. São Paulo: Xamã, 2009. p. 9-21.

TRAGTENBERG, Maurício. *A revolução russa*. São Paulo: Unesp, 2007.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-107. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

WALLACE, R.; WOLF, A. *Contemporary sociological theory: expanding the classical tradition*. 6. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006.

WEISSER, Henry. *British working-class movements and Europe: 1815-48*. Manchester: Manchester University Press, 1975.

WERNECK VIANNA, Luiz. Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 34, n. 2, p. 145-189, 1991.

ZEDNER, L. Controle social. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed.). *Dicionário do pensamento social no século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 138-139.