

SUBSÍDIOS PARA ANÁLISE DE PARTICIPAÇÃO E DE CAPITAL SOCIAL EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cynthia Rúbia Braga Gontijo*

Carmem Lúcia Freitas de Castro**

RESUMO

No contexto atual, determinados espaços foram institucionalizados para a participação da Sociedade junto ao Estado na gestão de interesses públicos. Questionamos como o Estado e a Sociedade têm criado suportes para subsidiar essa participação de sujeitos nos denominados Conselhos de Políticas Públicas - CPP. A produção intelectual sobre o capital social oferece subsídios bastante significativos para avançarmos na discussão. Contudo, uma questão pouco explorada pela literatura na área se refere à presença e à capacidade do Estado de influenciar a formação de capital social de indivíduos e de sociedades. Objetivando criar aportes teórico-metodológicos que contribuam para essa discussão, apresentamos, neste trabalho, um panorama da criação dos CPP no Brasil, uma revisão inicial da literatura sobre participação e capital social e, alguns aspectos metodológicos para o desenvolvimento de pesquisas na área.

85

Palavras-chave: *Subsídios. Conselhos de Políticas Públicas. Capital social.*

* Mestre em Educação Tecnológica pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Estado de Minas Gerais (CEFET- MG), e, atualmente cursa o Doutorado em Educação pela FaE da UFMG. Diretora e Professora na Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves", Campus Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG).

** Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). MBA executivo em Gestão de Instituição de Ensino Superior pela Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). Vice-diretora da Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves", Campus Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG).

SUBSIDIOS PARA EL ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN Y CAPITAL SOCIAL EN CONSEJOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN

Según el contexto actual, determinados espacios fueron institucionalizados para la participación de la Sociedad junto al Estado en la gestión de los intereses públicos.

Nos preguntamos cómo el Estado y la sociedad han creado soportes para subsidiar esta participación de los sujetos en los llamados Consejos de Políticas Públicas - CPP.

La producción intelectual sobre el capital social proporciona subsidios muy importantes para que avancemos en la discusión. Sin embargo, una cuestión poco explorada por la literatura en esta área se refiere a la presencia y la capacidad del Estado para influenciar en la formación del capital social de los individuos y las sociedades.

Con el objetivo de crear aportes teórico-metodológicos que contribuyan para este debate, se presenta en este trabajo una visión general de la creación de la CPP en Brasil, una revisión inicial de la literatura sobre la participación y el capital social, y algunos aspectos metodológicos para el desarrollo de la investigación en el área.

Palabras claves: *Subsidios. Consejos de Políticas Públicas. Capital social.*

CONTRIBUTIONS TO THE ANALYSIS OF SOCIETY PARTICIPATION AND OF SOCIAL CAPITAL IN PUBLIC POLICIES COUNCILS

ABSTRACT

In the Brazilian current scenario some spaces were institutionalized to include the participation of society working together with the State in public affairs management. We wonder how State and society have created supports to help individuals' participation in the so-

called Public Policies Councils - PPC. Intellectual production on social capital offers significant support to advance this discussion. However, an issue not so much explored by the literature in the field refers to the State presence and its ability to influence on the formation of individuals and societies' social capital. In this essay we aim at pointing out the theory and methodology contribution to this discussion, presenting a panorama of PPC's creation in Brazil, as well as an initial review of the literature about participation of society and that of social capital, including some methodological aspects to the development of researches in this area.

Keywords: *Contributions. Public Policies Councils. Social capital.*

1. INTRODUÇÃO

No contexto do processo constituinte, que irá desembocar na promulgação da atual *Constituição da República Federativa do Brasil* (BRASIL, 1988), denominada como a “Constituição Cidadã”³, a presença de conselhos no Brasil irá sofrer alterações, especialmente no que diz respeito ao seu processo de institucionalização.

Nesse período, no país, o Estado, pressionado por forças sociais e políticas diversas, anuncia o seu reconhecimento sobre direitos ampliados da cidadania (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, humanos) por meio de diversos processos e procedimentos, entre os quais se destaca essa Constituição. O texto constitucional aprovado em 1988 reconhece a importância da

3 - Foi o então deputado federal Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o primeiro a denominá-la de “Constituição Cidadã”, em seu discurso proferido em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição. A transcrição integral deste discurso está disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/plenario/discursos/escrevendohistoria/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 13 maio 2012.

participação da sociedade nos assuntos de interesse público como um elemento basilar da garantia da cidadania.

No bojo das lutas engendradas no processo de construção democrática brasileira, nas últimas duas décadas do século XX, destacamos, então, o delineamento e/ou fortalecimento de espaços/mecanismos/canais participativos, tais como os orçamentos participativos, os planos diretores municipais, as conferências temáticas, os Conselhos de Políticas de Públicas (CPP) ou Conselhos Gestores, entre outros.

Há de se destacar, também, o fato de que a ampliação dos mecanismos de participação de segmentos sociais na gestão pública é resultante, em grande medida, das lutas de movimentos sociais ocorridos no decorrer do século XX, que também se apresentavam como uma tendência mundial. Nos contextos de lutas em prol de ideais democráticos, em geral, e da institucionalização de canais de participação de segmentos sociais na gestão pública, em específico, surgem novas redes associativas.

88

A intensificação da institucionalização dos CPP nos três níveis governamentais (municipal, estadual, federal) tem como justificativa político-ideológica assegurar a primazia da soberania popular junto ao Estado, ao possibilitar condições para a: a) emancipação do cidadão da tutela do Estado; b) descentralização do poder e c) efetivação de sua participação na gestão da vida pública.

Vale ressaltar que a Carta Magna de 1988 conferiu aos municípios o reconhecimento de ente federativo forte e participativo, assegurando-lhes protagonismo, ao instituir a descentralização das ações de governo como princípio constitucional, uma vez que a participação social como condição de soberania popular inicia-se, e é mais evidenciada, nos municípios.

Os CPP se destacam na contemporaneidade pela quantidade de pessoas envolvidas; pela definição da sua composição, em geral, paritária; pelo seu caráter de procedimento participativo, quase sempre permanente; pelo alcance das decisões que são ou não neles processadas, o que os torna um mecanismo inédito projetado no contexto democrático em construção no país. Por outro lado, tais mecanismos, possivelmente, reforçam determinadas configurações democráticas.

Considerando o que se denomina como o *boom* conselhistas pós-1988 no país, questionamos como o Estado e a Sociedade têm criado condições para subsidiar a participação de sujeitos nos CPP. Pressupomos que a participação dos conselheiros em tais espaços é subsidiada por experiências por eles vivenciadas e, ao lado disso, pelos conhecimentos produzidos nesses espaços. Nesse sentido, entendemos que a produção intelectual sobre capital social oferece subsídios bastante significativos para avançarmos na discussão. Contudo, uma questão pouca explorada pela literatura na área se refere à presença e à capacidade do Estado de influenciar a formação de capital social de indivíduos e de sociedades. Objetivando criar aportes teórico-metodológicos que contribuam com essa discussão, apresentamos, neste trabalho, um panorama da institucionalização dos CPP no Brasil pós-1988; uma revisão inicial da literatura acerca da qualificação da participação em CPP e sobre capital social; e alguns aspectos metodológicos para o desenvolvimento de pesquisas na área.

89

2. CONSELHOS DE POLÍTICAS E PARTICIPAÇÃO: panorâmica, algumas relações e interpretações possíveis

Considerando a sua etimologia, conselho (*concilium*) é um termo de origem latina, tendo, em geral, o sentido de reunião ou assembleia (CUNHA, 2007). Genericamente entendemos, então, que é uma

espécie de organização existente desde os tempos remotos e difícil de localizar/datar historicamente. Contudo, é necessário pontuar que o termo conselho é essencialmente polissêmico.

Em literatura histórica, Glotz (1980) aborda a constituição e a presença de conselhos em períodos e espaços determinados na denominada antiguidade. Localizamos três instâncias definidas formalmente como conselhos, o: 1) **Conselho de Anciões** ou **Sinédro**, do qual participavam 70 anciões que orientavam os indivíduos acerca das palavras de Moisés⁴, servia como um oráculo e nele prevalecia a representatividade da ancianidade como valor supremo; 2) **Conselho dos Quinhentos**, ou Senado (*boulé*), do qual participavam cidadãos encarregados de deliberar acerca de assuntos da cidade (*pólis*) na cidade de Atenas na Grécia Antiga e 3) **Concílio de Jerusalém**, do qual participavam lideranças cristãs designadas para deliberar sobre os costumes religiosos dos gentios (não judeus) durante o século I.

90

Durante a denominada Idade Média localizamos conselhos, dentre os quais se destacam os que tinham como objetivo tratar de questões religiosas e os que eram encarregados de tratar de questões relativas aos processos de colonização em andamento naquele período histórico. No primeiro caso, por exemplo, os **Conselhos Evangélicos**, e, no segundo caso, os **Conselhos Consultivos** existentes nas 13 primeiras colônias britânicas, na costa leste da América do Norte, e os **Conselhos Administrativos**, nas colônias de Portugal, durante os séculos XII-XV.

Gohn (2001) esclarece que, nos primeiros séculos do período colonial, o Brasil foi administrado por dois conselhos, o: 1) **Conselho da Fazenda**, encarregado dos assuntos relacionados à Fazenda Real,

4 - Moisés foi um profeta israelita, patriarca dos judeus, que aparece no Antigo Testamento da Bíblia Sagrada dos cristãos como sendo o seu principal legislador e líder religioso.

rendas e direitos dos colonos e 2) **Conselho da Índia e demais partes ultramarinas**, responsável pelos negócios portugueses no Estado da Índia e demais domínios portugueses.

Na denominada Modernidade, acentuam-se a emergência e a ampliação de conselhos, possivelmente influenciada pela ampliação das possibilidades para a participação de indivíduos e grupos diferenciados na esfera pública, como no caso da Europa, a partir do século XVIII. Essa participação foi impulsionada por lutas concretas e simbólicas pela invenção, pelo reconhecimento e/ou pela garantia de determinados direitos individuais/civis e políticos. Identificamos na literatura pesquisada uma série de conselhos emergentes e de eventos a eles relacionados nos séculos XIX-XX, tais como: **Conselho de Anciões**⁵ e **Conselho dos Quinhentos**⁶ presentes na **Comuna de Paris** (1870) na França; **Conselhos (soviets) Russos** (1905, 1917) na Rússia; **Conselhos Operários** (1919) na Hungria; **Conselhos Operários de Turim** (1919) na Itália; **Comitês-governo** (1936) na Espanha; **Conselhos de Autogestão** (1959) na Iugoslávia; **Conselhos Operários** (1953) na Alemanha (1953); entre outros.

91

As experiências conselhistas se diferenciam sob a ótica da dialética causa-efeito, considerando-se as suas nuances e as suas contradições internas. A partir disso, criamos três macrocategorias de análise para situá-las e organizá-las: 1) assessoria; 2) reforma e 3) revolução, as quais por vezes se confundem. Entendemos que na categoria assessoria se situam aqueles conselhos com meras funções de aconselhamento para um demandante exclusivo, tais como o **Concílio de Jerusalém** que objetivava esclarecer e auxiliar a Igreja Católica Apostólica Romana, recém-instituída, sobre assuntos

5 - Denominação inspirada no Conselho de Anciões do antigo cristianismo.

6 - Denominação inspirada no Conselho dos Quinhentos, presente em Atenas, na Grécia Antiga.

pertinentes à sua expansão e consolidação. Na categoria reforma, situamos, por exemplo, o **Conselho dos Quinhentos**, em Atenas na antiguidade, e os **Conselhos Administrativos** nas colônias portuguesas durante a denominada Idade Média, que, apesar de ampliarem o escopo representativo e participativo da sociedade e assumirem funções deliberativas sobre assuntos a eles pertinentes, não objetivavam alterar estruturas sociais. Na categoria revolução situamos a **Comuna de Paris** e os **Sovietes Russos ou Conselhos Operários**, que sustentavam um projeto de transformação da estrutura social.

92

Autores como Gohn (2001) consideram, em geral, que a constituição de um conselho ocorre em períodos históricos marcados pela acentuação de conflitos sociais, políticos e/ou institucionais. Para os autores, a emergência do conselho seria uma resposta, produzida no interior de determinadas relações de poder, a uma dada crise de legitimidade de representação. Entendemos que a explanação tanto se refere a experiências de conselhos com orientações revolucionárias e, em alguns, reformistas.

As reconfigurações históricas, especialmente as que remodelam a relação Estado-Sociedade, têm (re)produzido experiências sobre conselhos por vezes diferenciadas, que ora se aproximam, ora se distanciam das funções deliberativa e/ou de aconselhamento, mas em ambos os casos a sua composição representativa prevalece. Esclarecemos, contudo, que tal representatividade diz respeito, aqui, a um coletivo circunscrito que fala em nome de uma coletividade ampliada, e não de uma composição que resguarde ou até garanta a plena representação social.

Existem, na contemporaneidade, conselhos com naturezas, princípios, objetivos e focos territoriais distintos (local, regional e nacional) e também aqueles que denominamos de conselhos multilaterais,

como, por exemplo, o **Conselho de Segurança das Nações Unidas** – órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) que objetiva zelar pela manutenção da paz e da segurança internacional – e o **Conselho da União Europeia**, cujo objetivo é congrega a vontade dos seus Estados membros e traduzi-la em medidas políticas e econômicas internacionais.

As experiências relativas a conselhos, nas últimas duas décadas do século XX e na primeira do século XXI, no Brasil, demonstram processos de sua expansão institucionalizada. Gohn (2001) organiza a experiência conselhistas no país a partir da década de 70, do século XX, em três tipos: 1) os conselhos comunitários, porque compostos por setores organizados em associações de bairros, classe, clubes de serviço, entre outros, com o objetivo de resolver problemas sociais circunscritos; 2) os conselhos populares, porque compostos por amplos setores da população, mas sem vínculo institucionalizado com o Estado e 3) os conselhos institucionais, porque formados por órgãos de Estado, podendo ter a participação popular restringida, os “conselhos de notáveis”, ou ampliada, os “conselhos dos gestores”, segundo o autor.

93

Esses espaços sociais e políticos, anunciados como instâncias públicas, recentes e em ascensão, têm caráter consultivo, normativo e/ou deliberativo, dependendo de sua configuração, sobre assuntos correlacionados ao ciclo das políticas públicas (delineamento/formulação, implantação/implementação, monitoramento/avaliação), estando classificados em conselhos temáticos, de programas e de políticas. (TATAGIBA, 2002).

Aos conselhos temáticos cabe a atuação no âmbito de temas específicos, tais como a saúde alimentar, o patrimônio cultural, o urbanismo, a mulher, dentre outros, sendo, portanto, criados de forma pontual no contexto do surgimento de demandas locais

emergentes. Suas composições são bastante variadas, não estando relacionadas, necessariamente, à ideia de serem constituídos com uma representação paritária do Estado e da Sociedade.

[...] sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de ideias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político e social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda [...] os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. (TATAGIBA, 2002, p. 49).

94

Já os conselhos de programas atuam no âmbito de programas governamentais específicos, tais como o Conselho do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), com o escopo do trabalho voltado para fins específicos. Assim como no caso dos conselhos temáticos, a participação nos conselhos de programas não é necessariamente paritária.

Vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela [...]. Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementadas, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as

parcerias e sua potência econômica ou política.
(TATAGIBA, 2002, p. 49).

Por fim, os conselhos de políticas, também chamados de conselhos gestores, relacionam-se a políticas mais estruturadas ou concretizadas nos sistemas nacionais, de caráter abrangente e tendência universal, e são de natureza paritária.

São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado. (TATAGIBA, 2002, p. 49).

95

Em geral, cabe a esses conselhos a: a) consulta, na medida em que exercem a função de representantes sociais ao traduzirem interesses da Sociedade sobre um determinado assunto; b) fiscalização, na medida em que exercem a função de monitoramento da aplicação e gestão dos recursos de um determinado projeto, programa, entre outros; c) normatização, pois devem contribuir com a criação de normas e regulamentos de interesse comum; e d) deliberação referente às políticas públicas, os quais nos interessam em nosso processo investigativo.

Em sintonia com o pensamento de Telles (2003), entendemos que esses conselhos expressam, condensam e ampliam dinâmicas políticas que transcendem campos de direito específicos, pois assumem o papel de serem elos entre o Estado e a Sociedade.

Contudo, não encontramos trabalhos que discutam, por exemplo, as implicações da presença de conselhos educacionais em sistemas sociais ampliados.

Telles (2003) entende que, em regimes democráticos, os conselhos assumem um papel quase de “quarto poder”, visto que neles os cidadãos têm a possibilidade de dialogarem e confrontarem com os governos. Tal leitura é questionável, tendo em vista o que a literatura tem apontado sobre os efeitos da presença dos conselhos em sistemas sociais e políticos ampliados, mas reconhecendo a incipiência de determinados objetos de estudos na produção intelectual na área, e as possíveis dinâmicas de um fenômeno ainda recente em democracias emergentes e em fortalecimento, qualquer conclusão é precipitada.

Para Ricci (2004), os conselhos instituídos por lei, como os da saúde, da educação, da assistência social, da criança e do adolescente, de trabalho e renda, apresentam estruturas organizativas, grau de autonomia e deliberação bastante distintos entre si no país.

[...] não existe consenso em relação ao seu papel e estrutura ao longo do país, nem mesmo no interior das administrações cujos partidos majoritários inscreveram essas estruturas de gestão em seus programas. Os conselhos ou ficam subordinados à determinadas secretarias ou agregam-se ao redor de uma única secretaria ou coordenadoria (neste caso, na maioria das vezes, a Secretaria de Governo e/ou Coordenadoria de Participação Popular assumem a função coordenadora). Não há lugar determinado no organograma e fluxograma das gestões municipais e é comum que agenda das instâncias de governo subordinem as agendas dos conselhos. Os conselhos, enquanto estruturas híbridas (são instâncias de Estado, e não de governo, e, por este motivo, são compostos por representação

governamental, sociedade civil e, em alguns casos, usuários e concessionárias) sugerem uma estrutura distinta da organização burocrática, segmentada e especializada, para a tomada de decisões. Mas, desde sua institucionalização, na Constituição de 1988, não ocorreu nenhum avanço político que caminhasse na direção de uma reforma administrativa desta natureza. (RICCI, 2004, p. 2).

Pesquisas (TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007) sobre a potencialidade democrática desses CPP têm apontado possibilidades e limites em relação à sua capacidade democratizante, a nosso ver à sua configuração como esfera pública.

As pesquisas identificadas (TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2007; CUNHA, 2007) destacam que esses conselhos ampliam, em alguma medida, a inclusão de sujeitos sociais diversos na política institucional brasileira. Essas pesquisas avaliaram que os CPP nas áreas sociais contribuíram: na democratização do acesso de sujeitos sociais diversos aos bens públicos; com a inserção de novos temas nos debates e nas decisões no âmbito das políticas públicas; no fortalecimento da cidadania e, portanto, na reinvenção de padrões de convivência democrática. Acerca dos limites, as mesmas pesquisas apontaram que, apesar de a participação ser intensa em termos quantitativos, em muitos desses conselhos como, por exemplo, nos da saúde e da assistência social, a sua capacidade deliberativa ainda era baixa.

De acordo com Avritzer e Pereira (2005), esses mecanismos podem se diferenciar significativamente em termos de sua gênese, pois podem surgir a partir de iniciativas populares ou pela iniciativa do próprio Estado, pelo escopo dos atores incorporados e pelas relações neles engendradas e, portanto, podem se articular a diferentes dimensões de conflitos sociais. Sobre a qualidade dessa participação, Avritzer

(2008, p. 44) considera que ela é potencializada por, pelo menos, três aspectos: a) na maneira como a participação se organiza; b) na maneira como o Estado se relaciona com a participação e c) na maneira como a legislação exige ou não do governo a incorporação da participação em sua estrutura organizacional. Esses aspectos condicionam, em termos de possibilidades e restrições políticas, os tipos de participação possíveis nesses espaços.

O autor acrescenta que:

se analisarmos de forma detalhada os três tipos de arranjos participativos podemos diferenciá-los a partir de três variáveis: iniciativa na preocupação do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. (AVRITZER, 2008, p. 46).

98

Bittar e Coelho (1997, p. 334) apontam, também, algumas variáveis para a identificação dos possíveis arranjos participativos presentes nestes espaços: a) a primeira, relacionada ao seu grau de institucionalização, remete à formalidade ou informalidade dos arranjos estabelecidos: no polo formal, os canais são constituídos por meio de legislação e regulamentação, ou definição de atribuições, funções e procedimentos, em contraposição às relações e dinâmicas menos formalizadas que podem constituir alguns desses espaços; b) o poder formal desses canais, que podem ter caráter deliberativo ou consultivo; c) a periodicidade dos encontros entre a Sociedade e o Estado, que pode assumir caráter regular e processual ou eventual e episódico; d) a escala de planejamento (da elaboração de políticas setoriais ao planejamento global) ou de gestão (projetos específicos ou para espaços, equipamentos e serviços).

Os possíveis tipos de arranjos participativos, elucidados a partir da análise de sua capacidade participativa e política, sinalizam para as

suas possibilidades e restrições como espaço público e para a sua potencialidade democrática.

Contudo, acrescenta-se que uma capacidade não necessariamente desemboca na outra, pois uma alta capacidade participativa, traduzida aqui pela inclusão dos diversos e diferenciados agentes sociais no escopo do canal participativo, pode conviver com uma baixa capacidade de influência no sistema político, traduzida pela deliberação sobre prioridades de pautas e agendas governamentais, bem como pela implementação dessas no campo social. Assim, cabe atentar para o fato de que o próprio potencial democrático dos espaços públicos também é atravessado por assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação.

As pesquisas mapeadas sinalizam para o fato de que a inclusão de novos atores nos processos institucionalizados de tomada de decisões sobre políticas públicas não garante a representatividade das demandas dos grupos interessados naquele setor específico (TATAGIBA, 2002; COELHO; NOBRE, 2004) e questionam a qualidade da sua participação.

Em pesquisa na área, desenvolvida por Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003), esses autores concluem que “a emergência dos conselhos gestores de políticas públicas não superou a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva”. Com análise semelhante, Coelho e Nobre (2004) afirmam que os conselhos incluem um tipo de ator político que eles denominam de os “excluídos organizados”, em contraposição a uma grande parcela de cidadãos brasileiros sem perfil associativo.

Tatagiba (2002), em suas pesquisas na área, aponta outro elemento dificultador para a constituição da participação no âmbito desses espaços, que é a baixa capacidade técnica, teórica e política dos seus conselheiros para o exercício de suas funções. Segundo a autora,

esse fato reduz as condições destes conselheiros defenderem suas próprias opiniões e, assim, minimizarem os processos de cooptação política.

Já existem algumas experiências de formação de conselheiros, mas ainda muito incipientes. Destacamos, por exemplo, a criação do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Secretaria-Geral da Presidência da República, realizado em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por meio da articulação entre o Projeto Democracia Participativa (PRODEP), o Projeto República e o Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O Programa objetiva: 1) contribuir para a formação qualificada de conselheiros dos Conselhos Nacionais de políticas públicas, de gestores e técnicos do governo federal que trabalham com instituições participativas e de representantes de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e 2) criar um espaço de reflexão e troca de experiências relacionadas à participação social e à democratização da gestão do Estado⁷.

100

Precisamos atentar para tais experiências e, por outro lado, para os processos formativos desencadeados no âmbito da participação dos conselheiros nos conselhos. Um dos grandes desafios a ser superado nas atividades formativas voltadas para os conselheiros é, sem dúvida, a alta rotatividade destes, o período de duração dos mandatos e a percepção inadequada do papel que devem desempenhar como representantes efetivos dos segmentos que os indicam.

Abu-Elhaj (1999) destaca o crescente papel do capital social nas reconfigurações da relação Indivíduo-Estado-Sociedade. Para ele, essas reconfigurações implicam, "não somente a coesão burocrática,

7 - Para mais informações do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, consultar: <http://www.secretariageral.gov.br/>.

como também a extensão da intervenção à própria provocação da ação coletiva. Isto é, a função do Estado passaria de ação reguladora da interação social para um ativismo político mobilizador do capital social." (ABU-ELHAJ, 1999, p.72).

Nesse sentido, entendemos que seria interessante aprofundar análises sobre como o Estado e a Sociedade têm criado mecanismos para dar suporte à participação dos indivíduos nos conselhos e qual o tipo de participação desejada por essas e nessas instâncias.

3. CAPITAL SOCIAL: revisão inicial da literatura e delineamento de aspectos para a sua análise em CPP

Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. [...] deixo de ajudar-te, e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua. (HUME, David).

O termo capital social foi inventado e reinventado no contexto de diversas áreas do conhecimento, especialmente das Ciências Econômicas, durante o século XX. Na literatura acadêmica contemporânea, o conceito de capital social é abordado em pelo menos três vertentes teóricas.

101

Na primeira, o conceito refere-se aos recursos tais como informações, ideias, apoios, que os indivíduos acionam no contexto de suas relações com outras pessoas. Para Ronald Burt (2000), um dos precursores dessa vertente, esses recursos ou esses capitais são sociais porque somente são acessíveis dentro e por meio dessas relações, para ele, dessas redes. Segundo esse autor, já o capital físico como, por exemplo, as tecnologias; e o humano como, por exemplo, as habilidades e competências são, essencialmente, propriedades dos indivíduos. Burt entende que a estrutura de uma determinada rede é determinante do acesso e da qualidade desse acesso aos recursos disponíveis nessa rede. Então, a estrutura, ou

seja, o lugar que o indivíduo ocupa determina, por exemplo, quem se relaciona com ele, com que frequência, e em que condições ele ocupa posições estratégicas no interior de uma rede. A abordagem de Burt diz respeito ao capital social do tipo estrutural, no qual as instituições e associações, com suas normas/regras formais (legislação, regulamentos das organizações, dentre outras), suas tecnologias, suas políticas promovem ou impendem que o capital social seja criado e manifestado.

Na segunda vertente, identificamos o conceito criado por Robert Putnam (1995, 2002). Para Putnam, o capital social se refere a “características da organização social, como confiança, normas e redes, que podem melhorar a eficiência da sociedade ao facilitar ações coordenadas.” (PUTNAM, 1995, p. 57). A sua abordagem refere-se ao capital social do tipo sócio-cognitivo, em que a confiança, a reciprocidade, a solidariedade, as atitudes, valores e crenças o sustentam. Putnam (2002) amplia a noção de capital social para além da perspectiva individualista da sua configuração, considerando-o como capacidades construídas nas relações interindividuais que culminam em recursos coletivos. O autor distingue duas formas de capital social: uma fechada, que se processa em encontros entre indivíduos em sintonia social, cultural, dentre outras, e outra aberta, a qual encerra a diversidade. Para ele, o capital social deve ser mensurado a partir de cinco indicadores: 1) o envolvimento das pessoas na vida política, cívica e social local; 2) o compromisso nos negócios públicos; 3) o voluntariado; 4) a sociabilidade informal; e 5) a confiança social.

Storino (2003) considera que o conceito de Putnam está em sintonia com a produção sobre capital cultural de Pierre Bourdieu. Contudo, para ele, Bourdieu, diferentemente dos outros autores, trata do capital cultural/social como um recurso individual (e não de uma determinada família, organização ou comunidade) e dá ênfase aos

aspectos simbólicos ligados à concepção de poder e de classes. Segundo Storino, apesar da influência marxiana na obra de Bourdieu, ele revê a noção de capital para além de sua concepção econômica, que enfatiza as trocas materiais, para incluir formas imateriais e não econômicas de capital.

De acordo com Stornino (2003):

Ele [Bourdieu] explica como os diferentes tipos de capital podem ser adquiridos, trocados, e convertidos em outras formas. Porque a estrutura e a distribuição de capital também representa a estrutura natural do mundo social [...]. Bourdieu argumenta que um entendimento das múltiplas formas de capital ajudará a elucidar a estrutura e o funcionamento do mundo social. (STORNINO, 2003, p. 61).

Para Bourdieu, de acordo com Storino (2003),

o capital social de um indivíduo é determinado pelo tamanho de sua rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e o volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) possuído por cada uma das pessoas às quais ele tem alguma conexão. O capital social exerce, portanto, um papel *multiplicador* do capital existente em um determinado grupo de pessoas, deixando-o disponível a todos os membros desta rede. (STORINO, 2003, p. 63).

103

A terceira vertente identificada situa o desenvolvimento do capital social em ambientes políticos e sociais que moldam a estrutura social e permitem o desenvolvimento de suas normas (WOOLCOCK, 1999). Essa vertente busca ampliar os limites de condições estruturais e individuais para a formação do capital social pensado pelas vertentes aqui apresentadas. Essa vertente trata do capital social do tipo conexão. O capital social é aqui entendido como a capacidade dos sujeitos individuais e sociais criarem laços com outrem, seja ele pessoa física, jurídica, seja autoridade política, dentre outros. Assim,

o capital social seria a capacidade de esse sujeito mobilizar, em relação com outrem, recursos e estratégias em prol de um interesse pessoal, social, político determinado; criando, então, laços ("laços do tipo cola" ou "laços do tipo ponte"). Os "laços do tipo cola" estimulam iniciativas inovadoras, mas são insuficientes para mantê-las, pois são circunscritos a sujeitos determinados. Os "laços do tipo ponte" ampliam o círculo de relações em que se movem os sujeitos para além daqueles que participaram imediatamente da iniciativa inovadora.

Abramovay (2001, p. 6-7, apud WOOLCOCK, 1999) considera que estes dois tipos de vínculos (coesão interna e capacidade de relacionar-se com sujeitos mediatos/indiretos) devem se apoiar num terceiro elemento decisivo que é o comportamento da própria burocracia estatal. Para ele, "a integridade organizacional do Estado é uma das mais importantes bases para que as iniciativas dos indivíduos sejam canalizadas em direção a projetos coletivos".

104

A partir desse entendimento, questionamos, por exemplo, quais são os laços formatados entre os conselheiros em um determinado CPP. Conhecendo a sua composição, na qual estão presentes sujeitos de diversos segmentos, também, questionamos: esses conselheiros mobilizam quais conceitos e estratégias, em função de quais interesses, no decorrer de sua participação no conselho?

Nesse sentido, entendemos que é importante atentar para o capital social, os vínculos que sustentam a participação de sujeitos nos CPP e, se o capital social implica formas diferenciadas de participação. Portanto, quais suportes sustentam esse sujeito, quais ele aciona e com que frequência.

Uma questão ainda pouco explorada pela literatura se refere à presença e à capacidade do Estado de influenciar a formação de capital social de indivíduos e de sociedades.

O Banco Mundial criou o **Grupo temático sobre capital social** para analisar, entre outros fenômenos, os efeitos de políticas públicas em diversos países, como Índia, China e Brasil, na formação do capital social de seus povos (BANCO MUNDIAL, 2003). Para tanto, criou seis dimensões para identificar e qualificar o capital social em países em desenvolvimento. Essas dimensões, com seus respectivos contornos práticos, são apresentadas no quadro 1.

Quadro 1 – Dimensões para identificar e qualificar o capital social, segundo o Banco Mundial (2003), com seus respectivos focos de análise adaptados pela autora

DIMENSÃO	FOCO
Grupos e Redes	A natureza e a extensão da participação de indivíduos em uma organização e/ou rede formal ou informal qualquer. Para a sua análise, considera-se a diversidade e o porquê de vínculos associativos de um determinado grupo, como suas lideranças são selecionadas, e como mudou o envolvimento da pessoa com o grupo ao longo do tempo.
Confiança e Solidariedade	A natureza e a extensão dos vínculos afetivos que sustentam as relações entre os indivíduos. Para a sua análise, consideram-se as percepções dos indivíduos com relação aos seus pares e como essas mudaram ou não ao longo do tempo.
Ação Coletiva e Cooperação	A extensão do envolvimento do indivíduo com os seus pares em projetos de interesse compartilhado. Para a sua análise, consideram-se os efeitos do cumprimento de expectativas.
Informação e Comunicação	O acesso à informação pelo indivíduo e a sua capacidade de comunicá-las. Para a sua análise, consideram-se as fontes de informação e as estratégias de comunicação acionadas pelo indivíduo num dado contexto.
Coesão e Inclusão Social	A natureza e a extensão de diferenças que desencadeiam conflitos no grupo investigado. Para a sua análise, consideram-se quais as interações engendradas no grupo, se há segmentação interna e quais os mecanismos utilizados para gerenciá-la.
Autoridade e Ação Política	A influência do indivíduo na decisão política. Para a sua análise, considera-se a capacidade deliberativa do indivíduo e do seu grupo de pertencimento para determinar respostas políticas mais amplas.

Fonte: Elaboração da autora (2011), com fundamentação no Banco Mundial (2003).

Utilizando as dimensões e respectivos focos utilizados pelo Banco Mundial, citados no Quadro 1, poderemos esboçar um mapeamento de possíveis caminhos a percorrer, objetivando minimizar as fragilidades de nossa atuação como sociedade contributiva na formação do capital social e participativa para a transformação desse capital social em formulação de políticas sociais efetivas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A representação dos diversos segmentos da sociedade nas inúmeras instâncias de implantação e implementação das políticas públicas do mundo contemporâneo, e os produtos advindos dessa forma de cogestão (governo e sociedade civil organizada) ainda carece de entendimentos profícuos capazes de redirecionar a atuação dos sujeitos que as compõem e que ainda se apresentam, em sua maioria, como atores passivos e submissos a determinadas intencionalidades e ou aos mandamentos do Governo. O direito de voz e voto nos CPP, enquanto não for entendido como direito de todo segmento representativo e representante da sociedade, não resultará, obviamente, em formulação de política com destinação pública, e não terá, portanto, relação direta ou indireta com os que se fazem representar.

O incentivo à vinculação a instâncias participativas, o entendimento do significado de segmento social, a motivação, os motivos de sua indicação, o processo democrático de escolha dos representantes, a relação com seus pares, o comprometimento, a compreensão do papel que desempenha, a formação, as fontes de informação, a interlocução, o retorno ao segmento representado, e os resultados alcançados devem ser condições determinantes para caracterização dos sujeitos que representam e dos segmentos que assentam nessas instâncias de políticas participativas e que se fortalecem à medida que incorporam o capital social por eles construídos.

Destarte as diferentes conceituações apresentadas neste texto, percebemos que há um relativo consenso entre as três vertentes: a ideia de que o capital social circunscreve-se ao delineamento e à coordenação da ação coletiva.

Ao tratarmos de capital social temos que considerar diferentes conjunturas sociais, políticas, culturais, econômicas e individuais que os produz e reproduz na contemporaneidade. A dialética entre tais conjunturas formam contextos em que se efetivam ou não a autonomia inserida e a cidadania emancipatória subsidiada por capitais sociais em permanente configuração, mas nunca consolidados.

Através da reflexão sobre os estudos que temos realizado sobre o capital social, consideramos que o foco nesse suporte desenvolvido por sujeitos-grupos pode tornar-se um indicador privilegiado sobre a relação Indivíduo-Estado-Sociedade numa perspectiva holística.

108

Esperamos que a análise traçada neste texto contribua com subsídios teórico-metodológicos para a análise do capital social do e entre os conselheiros em CPP.

REFERÊNCIAS

ABU-ELHAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. In: BIB – **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 47, p.65-79. São Paulo: Anpocs/Vértice, 1999.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas/SP, vol. 14, n. 1, Junho, 2008, p.43-64.

AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, número especial, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Questionário Integrado para Medir Capital Social** (QI-MCS). Grupo Temático sobre Capital Social/Banco Mundial, 2003.

BITTAR, Jorge; COELHO, Franklin Dias. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (org.). **Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 327-351.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Centro Gráfico, 1988.

BURT, Ronald. The Network Structure of Social Capital. In: SUTTON, Robert & STAW, Barry. **Research in Organizational Behavior**. Greenwich, CT: JAI Press, 2000.

COELHO, V. S. e NOBRE, M. **Participação e deliberação**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: Avritzer, Leonardo (org.) **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____ (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo; Paz e Terra, 2002, p. 9-15.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, nov. de 2003, p. 125-145.

GLOTZ, Gustave. **A cidade grega**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1980.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

PUTNAM, Robert D. **Capital social e democracia**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1995.

RICCI, Rudá. Contradições da implementação das ações de participação. **Fórum Mineiro de Participação Popular**. Prefeitura de Belo Horizonte, Projeto Democracia Participativa/ UFMG e Instituto Cultiva, realizado na UFMG, em 23 de abril de 2004.

STORINO, Fabio Franklin. **Capital social**: vários conceitos, um só problema. Dissertação (mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2003.

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.

110

TELLES, Rosangela Mendonça. Conselho Municipal de Educação [manuscrito]: a participação da sociedade civil na gestão do direito à educação. Dissertação de Mestrado. **Programa de Pós-Graduação em Educação/FAE/UFMG**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

WOOLCOCK, Michael. Managing Risk, Shocks and Opportunity in Developing Economies: The Role of Social Capital. In: RANIS, Gustav. **Dimensions of Development**. New Haven, CT: Yale Center for International and Area Studies, 1999.

Recebido: 29/10/2012

Aprovado: 14/11/2012