



A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS: COMO ESSA PRÁTICA CIDADÃ ACONTECE NUM MUNICÍPIO DO COREDE ALTO JACUÍ

DORNELES, Elizabeth F.¹
LAUXEN, Sirlei de L.²

RESUMO

O trabalho trata dos resultados da pesquisa “Configuração da democracia participativa vivenciada pela sociedade civil nos conselhos municipais de Cruz Alta” que objetivou: “A partir dos pressupostos da democracia participativa, verificar o nível de participação da sociedade civil cruz-altense nos conselhos municipais em que tem assento e, ao mesmo tempo, produzir mais conhecimento alinhado ao projeto, Discurso, cultura e organização social, em desenvolvimento no PPG Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social.” A metodologia utilizada são os procedimentos teórico-metodológicos próprios à Análise do Discurso, de linha francesa –AD, portanto foi uma pesquisa de predominância qualitativa. A pesquisa convoca o campo das ciências da comunicação e o das ciências sociais e aplicadas. A própria AD constitui-se como uma disciplina de interpretação e de entremeio, situada entre a História, a Psicanálise e a Linguística. Essa forma de interpretar valida-se cientificamente no entrelaçamento de teorias que possibilitam tomar a historicidade, o sentido/sujeito no seu próprio caráter de participante da história e não de produto da história. Os resultados da pesquisa corroboram aquilo que tem sido caracterizado como a cultura política brasileira. Onde as relações entre as duas sociedades: a política e a civil constituem-se em processo de negociação mediado pelas posições políticas a frente do Estado. Na perspectiva da totalidade, as duas sociedades tem formado parceria para defenderem projetos polarizados: um no Estado mínimo, neoliberal, e, outro, o Estado da radicalização do aprofundamento democrático. No espaço dessas lutas se mantém tensão permanente onde, pela própria fragilidade da democracia, a sociedade civil age na perspectiva da democracia representativa,

¹ Doutora em Letras pelo PPG/Letras da UFRGS - Teorias do Texto e do Discurso, Docente do PPG Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social - UNICRUZ e coordenadora do Projeto de Pesquisa subsidiado pelo CNPq/FAPERGS.

² Pós-Doutoranda UFRGS/UL, PNPd/CAPES. Doutora em Educação/UFRGS. Docente do PPG em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social/UNICRUZ. Colaboradora do Projeto de Pesquisa Pibic subsidiado pelo CNPq/FAPERGS.



quando delega pelo voto poderes para um representante e ausenta-se do processo, deixando para os eleitos toda condução dos processos políticos.

INTRODUÇÃO

Nosso interesse pela investigação que busca compreender as práticas socioculturais regionais relacionadas ao político nasce da compreensão de que não há participação política produtiva nas instâncias onde a sociedade civil regional tem assento. Temos perseguido esse objeto a partir de práticas situadas como do âmbito da democracia participativa. Em estudos anteriores constatamos que o desenvolvimento social da região fica prejudicado pela

falta de participação da sociedade civil nos espaços de formulação de políticas públicas e de controle social; a inexistência de planejamento ambiental regional; baixo comprometimento da sociedade civil com o uso adequado dos recursos naturais; fragilidade nos processos de gestão; inexistência de políticas que contemplem a diversidade de manifestações culturais. (FAPERGS/UNICRUZ, 2014, p. 5)

E é exatamente esse aspecto destacado por negrito que desencadeou nossa investigação e ainda a observação do funcionamento restrito dos Conselhos Municipais do município de Cruz Alta. Constatação feita a partir dos representantes institucionais - UNICRUZ³ - da sociedade civil. Aos entrevistá-los durante o desenrolar da pesquisa houve confirmação daquilo que era apenas uma observação. Esses representantes, num movimento parafrástico, mostram a falta de regularidade temporal no funcionamento da maioria dos conselhos.

Temos trabalhado numa perspectiva de enlaçar questões da participação e da cidadania, sempre trazendo a ideologia, o discurso, a política e o político. Nesse sentido estamos desenvolvendo uma série de projetos dentro do PPG em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social, projetos das mestrandas por nós orientadas e também em atividades de iniciação científica com alunos de graduação. Sintetizamos esses projetos sob um guarda-chuva que denominamos “Discurso, cultura política e organização social”. A perspectiva teórica que adotamos é a da Análise de Discurso, essa que se constitui no ponto de junção da Linguística, do Materialismo Histórico e Dialético e da Psicanálise .

³ A Universidade de Cruz Alta tem assento e se faz representar em todos os conselhos, comitês e observatórios do município de Cruz Alta. Isso perfaz um número de vinte e oito representantes.



NOÇÕES FUNDADORAS

Para nos mantermos coerentes a nossa disciplina orientadora da prática teórico-analítica temos que explicitar algumas noções. Situados no materialismo histórico, cabe salientar que quando nos debruçamos sobre práticas socioculturais estamos enfocando-as na sua dimensão de totalidade. E aqui, como já nos apontou KOSIK (1976) que a categoria marxista da totalidade é o grande fundamento da disciplina de interpretação que não admite separação na análise do movimento, por exemplo, entre sociedade civil e Estado. Como diz o autor da Dialética do Concreto, o pensamento dialético:

É um processo de *concretização* que precede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento *recíproco* e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade... A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo *se cria a si mesmo* na interação das partes. (Kosik ,1976, p.42)

Nesse sentido quando buscamos o funcionamento da representação nos conselhos municipais estamos, ainda que façamos referência às sociedade civil e sociedade política, não concebendo-as como dicotomia. Embora a história política brasileira tenha contribuído para que se traçassem fronteiras rígidas entre as duas com a finalidade de separar o Estado militarizado pós-64 da sociedade civil que a ele se opunha. Conforme FONTES (2009), desde o Século XVIII, a sociedade civil colocou-se como da ordem natural, ou seja, nenhum homem vive isolado, e, também, como espaço do privado. A sociedade política resulta de pacto e tem imperativos definidos, distintos da civil. A ela cabe cuidar da vida, da segurança, propriedade, ordem e defesa externa. Em oposição, nós as entendemos conforme o pensamento de GRAMSCI que, com o advento do marxismo, Século XIX, refunda o conceito sob o paradigma político da sociedade de classes onde o Estado, a sociedade política, é composto pela sociedade civil burguesa. Conforme SEMERARO (1999), o marxista mostra a inseparabilidade entre sociedade política e sociedade civil.

Ainda nessa fase do texto, cabe explicitar as concepções de cultura e de cultura política que permeiam nossa análise. Dizíamos no início que a categoria marxista da totalidade se coloca como princípio a ser adotado pelos analistas de discurso de linha francesa, então quando propomos a discussão relacionada à cultura política, temos que dizer que essa é uma forma de demarcar determinado território das práticas socioculturais,



entretanto quando falamos em cultura nós a estamos entendendo na sua relação intrínseca com a ideologia e a política. A cultura definida por SANTOS (2009) nos é cara porque apresenta uma perspectiva de todo, de conjunto que forma a totalidade. Para ele a cultura é

a dimensão da sociedade que inclui todo conhecimento num sentido ampliado e todas as maneiras como esse conhecimento é expresso. É uma dimensão dinâmica, ela mesma em processo, uma dimensão fundamental das sociedades contemporâneas. (p. 41).

Nesse sentido ela já sustenta as práticas políticas como do âmbito do cultural. Se a concebermos fora das práticas socioculturais nós estaremos indo na direção contrária daquilo que o marxismo propugna. Trazemos de ESCOBAR (1979) citação que contribui para explicitar o que afirmamos. Diz ele:

Se a noção de cultura é equívoca ela o é, precisamente, tanto por se constituir na noção-suporte de uma antropologia voltada a falsear a análise social pela realização “cultural” das relações humanas, quanto de incumbir-se, duplamente, tanto de isolar as práticas superestruturais de base, quanto na de se constituir na farsa de um discurso acima das contradições que sirvam de sustento ao aparelho cultural. (p.184)

A posição de ESCOBAR (1979) acerca da cultura enquanto um aparelho ideológico traz a política para a cultura e corrobora o que diz SANTOS(2009). Entretanto há uma especificidade nas práticas socioculturais políticas que decorre e se insere naturalmente no universo cultural de uma determinada formação social. Assim temos uma fatia dessas práticas que são caracterizadoras do modo como se dão as relações políticas entre, por exemplo, candidatos e eleitores, eleitos e eleitores, que é designada como cultura política. Origem do termo está em AIMOND e VERBA apud GONÇALVES (2014). Os autores partem de suas observações das democracias emergentes após a II Guerra Mundial e fazem interrogações acerca de qual seria o futuro da democracia no mundo e escrevem *The civic culture*, trabalho pioneiro que dá as bases para a cultura política dentro da Ciência Política. Eles próprios dizem na revisão da obra, em 1989, que *cultura política não é uma teoria, ela se refere a uma série de variáveis que podem ser usadas na construção de teorias*.

Segundo ALMOND e VERBA apud GONÇALVES (2014) são três tipos de cultura política, os quais são baseados em a)orientações políticas do sujeito **cognitivas**: se refere ao conhecimento e crença sobre o sistema político; b) orientações políticas do sujeito **afetivas**: relaciona-se ao sentimento de ligação e envolvimento com a política; c) orientações políticas do sujeito **avaliativas**: é o juízo e a opinião do sujeito em relação à política, que se origina da combinação dos tipos anteriores. O autor assim define essa especificidade cultural:



Cultura política é, portanto, a combinação de diferentes tipos de orientações cognitivas, afetivas e avaliativas em relação ao sistema político, sendo possível, a partir daí identificar três tipos ideais de cultura políticas: paroquial, sujeita e participativa.”(GONÇALVES, 2014: 3)

O mesmo autor apresenta, seguindo Almond e Verba, o que é cada uma delas. **Cultura paroquial:** caracterizada por uma estrutura de valores tradicionais, descentralizada, em que indivíduos estão reduzidos à esfera particular. É mais afetivo e normativo ao invés de cognitivo; a **cultura de sujeito** é caracterizada por uma estrutura autoritária, marcada pela centralização; **cultura participativa** a orientação é para o sistema como um todo, tanto estrutura, processos políticos como administrativos.

. BAQUERO (2011) nos mostra que a América Latina apresenta cultura política híbrida com dissenso fragilizado, com relações fundamentadas na negociação, no clientelismo e no individualismo. A democracia representativa constituída em relações permeadas por essa cultura pouco representa a sociedade civil, nos aponta o autor. Isso corrobora o que já nos apontou Gramsci apud Semeraro (1999), quando nos mostra que na relação entre Estado e sociedade civil prepara-se, educa-se o consenso e neutraliza-se ou oculta-se o dissenso. Por outro lado, sabemos que não há relação política produtiva para a cidadania sem o dissenso.

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sabemos que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são efeito das lutas pela participação popular que se iniciam no período da ditadura militar e que produzem efeitos na Constituição de 1988 – Constituição cidadão. A questão da participação popular na definição de políticas públicas e no controle da implementação e funcionamento das mesmas é incorporada na constituição e uma das formas de efetivação dessa participação se consolida já no início da década de 1990 institucionalizando-a através dos conselhos, os quais passam a funcionar em níveis federal, estadual e municipal.

Na análise da legislação, iremos encontrar a criação de alguns antes de 1988, entretanto é só após a Constituição cidadã que os mesmos passam a ter marco regulatório nacional. Para surpresa nossa, encontramos ainda na década de 60, mais especificamente em 16 de março de 1964, dias antes do fatídico dia da tomada do país pela ditadura militar, a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana, através da Lei nº 4319. Em 1981 cria-se o Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária, em 1985 o Conselho de Defesa dos Direitos da Mulher. Em 1990 cria-se o primeiro Conselho Nacional



Gestor de Políticas Públicas da Saúde e, na sequência, virão os demais. Importante salientar que cabe aos estados e municípios criarem seus respectivos conselhos, mas em observância às regulamentações nacionais.

Os conselhos são de dois tipos: os setoriais e os de direitos. Os primeiros referem-se a políticas para determinados setores como Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente, Educação, Turismo, Esporte, Recursos Hídricos, esses com função deliberativa e os setoriais consultivos como os de Ciência tecnologia, Trabalho, Desenvolvimento Rural. Os conselhos de direitos são os voltados para determinados segmentos com reconhecida condição de discriminação e/ou enfrentamento de desigualdades por razões históricas. Esses conselhos dividem-se em de **direitos deliberativos**: Criança e Adolescente, Portadores de Deficiência, Idosos e de **direitos consultivos**: Mulher, Igualdade Racial, Juventude.

Para exemplificar a composição e o funcionamento dos Conselhos Municipais trazemos o Conselho Municipal de Educação. Em relação a ele, a Constituição Federal de 1988 deixa claro no Art. 211 que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.” A Lei nº 9394/96 regulamenta a instituição dos sistemas municipais de educação através do (art. 8º), de forma harmônica com o sistema estadual de ensino definindo as atribuições e a abrangência dos sistemas municipais de ensino, com prioridade para a educação infantil e ensino fundamental.

Pressupõe a possibilidade e um órgão consultivo, normativo e deliberativo, isto é, um Conselho, com a competência que respeita a abrangência e a hierarquia dos entes da federação. Assim, o Conselho Municipal de Educação é um órgão que compõe o Sistema Municipal de Ensino e traz, na sua natureza, o princípio da participação e da representatividade da comunidade na gestão da educação. Como os demais conselhos da área, é considerado necessário para o processo de descentralização/municipalização e para o fortalecimento dos sistemas municipais.

Em Cruz Alta o Conselho Municipal de Educação dentre suas funções está a de participar da definição das políticas municipais de educação; acompanhar, controlar e avaliar a execução de planos, programas, projetos e experiências inovadoras na área da educação municipal; elaborar normas para autorização, credenciamento e fiscalização das instituições do sistema municipal de ensino; deliberar sobre a criação, autorização e credenciamento de novas escolas a serem mantidas pelo município, bem como conhecer a realidade educacional do município e propor medidas aos poderes públicos para a melhoria do fluxo e do rendimento escolar.



Segundo Gohn:

Os Conselhos são analisados como agentes de inovação nas políticas públicas porque, ao realizarem a mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais, eles estão construindo uma nova esfera pública de poder e de controle social. Como tais representam forças sociais organizadas e contribuem para o fortalecimento de novos sujeitos políticos (2001, p. 31).

Essas funções, se executadas conforme o que o estatuto propõe, é um espaço de gestão e de definição de políticas educativas, mas pode-se dizer que ainda há a necessidade de superar a concentração de poder do executivo nas questões demandadas e ampliar a participação da mais ampla dos atores sociais que fazem parte da comunidade. Os participantes deste conselho têm em comum o fato de representarem os interesses dos setores sociais e educacionais, portanto, não podem silenciar nos processos de decisão nem se deixar levar pelos discursos políticos construídos e defendidos e que representam o poder público.

Pelo fato de constituir-se, muitas vezes, como ameaça ao poder do executivo e das Secretarias Municipais de Educação - SME, por retirar atribuições que historicamente estiveram exclusivamente sob sua responsabilidade, o Conselho de Educação do Município mostra o longo caminho que é necessário percorrer para que possa, efetivamente, cumprir sua principal função, isto é, formular e controlar a política pública municipal na área educacional.

O CME pode e deve constituir-se em espaço coletivo democrático com um papel político-pedagógico. Para isso, o grande desafio desse colegiado é fazer com que suas ações não sejam pautadas unicamente por questões burocráticas e pela agenda do governo municipal, pois a democracia participativa só terá credibilidade para a sociedade se for capaz de produzir resultados concretos, ou seja, se conseguir melhorar a qualidade de vida e o acesso a direitos do conjunto da população.

CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

A configuração cultural no que diz respeito a cultura política observada no funcionamento dos Conselhos Municipais se dá nos moldes que nos descrevem os autores antes citados. Apresenta-se assim com uma cultura política que, além do clientelismo e do individualismo, provoca o silenciamento da sociedade civil. O silêncio é imposto não pela proibição do espaço de fala, mas por denegação, ou seja, pelo mecanismo de conceder assento nos conselhos para representação ilegítima da sociedade civil. O silêncio aqui tratado é na perspectiva de ORLANDI (1995) que considera o silêncio com uma função constitutiva. No caso dos conselhos, consideramos que o silenciamento da sociedade civil produz efeito



neutralizando o dissenso e fazendo com que o consenso se estabeleça homogeneizando posições.

A forma de silenciar está na composição de alguns conselhos os quais apresentam grande número de funcionários públicos ligados ao município ou aos partidos políticos que estão à frente do poder executivo e também por representantes de ONGs. A ambiguidade da noção de sociedade civil se manifesta nos Conselhos Municipais onde os servidores, gestores de instituições públicas ocupam vagas da sociedade civil, mas na realidade representam a sociedade política. Em relação à atuação da ONGs junto aos Conselhos Municipais, SORJ (2007) nos mostra que elas tem configuração assistencialista e voluntarista e que sua principal originalidade consiste em atender aos pobres e necessitados e serem espaços sociais de alguns grupos ou empresas. E nos dizemos, com base em BAQUERO (2011), que a atuação da ONGs junto aos Conselhos Municipais prejudica a emergência do sujeito político na sociedade.

REFERÊNCIAS TEÓRICAS

BAQUERO, Marcelo. Padrões de constituição da cultura política na América Latina no Século XXI. In: BAQUERO, Marcelo (org.) **Cultura(s) Política(s) e democracia no Século XXI NA América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

ESCOBAR, Carlos Henrique. Da categoria da cultura: do aparelho cultural do Estado. In: **Encontros com a civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

FAPERGS. **RELATÓRIO TÉCNICO DA PESQUISA: A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ: uma construção por dentro ou por fora?** Cruz Alta, 2014.

FONTES, Virginia. **Sociedade Civil**. 2009. Captado em 02/7/14, em www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html

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

GONÇALVES, Renata. **Brasil X Uruguai: semelhanças e diferenças, além do chimarrão e do futebol**. <http://jus.com.br/artigos/> 2014. captado em 21/5/2015

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de : Célia Neves e Alderico Toríbio. 2.ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976.



ORLANDI, Eni Puccinelli. **Interpretação: autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico**. Petrópolis: Vozes, 1996.

_____. **A linguagem e seu funcionamento**. Campinas: Fontes, 1987.

_____. **As Formas do Silêncio no Movimento dos Sentidos**. São Paulo: Editora da Unicamp, 1995.

SANTOS, José Luiz dos. **O que é Cultura**. São Paulo: Brasiliense, 2009.

SEMERARO, Giovani. **Gramsci e a sociedade civil**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SÖRJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

_____. Sociedade Civil e Política no Brasil. In: SÖRJ, Bernardo; OLIVEIRA, Miguel Darci de. (Org.) **Sociedade Civil e Democracia na América Latina: crise e reinvenção na política**. [online] Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2007. <http://books.scielo.org>

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BRASIL. Lei 4319 de 16 de março de 1964. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS

_____. Lei 7353 de 29 de agosto de 1985. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS

_____. Lei 8069 de 13 de julho de 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS

_____. Lei 80142 de 28 de dezembro de 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS

CRUZ ALTA – RS. Lei Municipal N° 2231/12, de 30 de maio de 2012.

_____. Decreto N° 0338/12, de 16 de julho de 2012.

_____. Decreto N°. 0248/12 de 31 de maio de 2012.

_____. Decreto N°. 502/12 de 23 de outubro de 2012.

_____. Decreto N°. 0252/12 de 04 de junho de 2012.

_____. Lei Municipal N.º 1099 de 09 de abril de 2008.

_____. Lei Municipal N°. 1907/2009, de 09 de dezembro de 2009.