

# Cultura política e participação diferenciada: o caso do Conselho Municipal de Saúde do município de Dois Vizinhos, Estado do Paraná

Ednaldo Aparecido Ribeiro<sup>1\*</sup> e Cleverson Marcos Andrade<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, 87020-900, Maringá, Paraná, Brasil. <sup>2</sup>Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, Brasil. \*Autor para correspondência.

**RESUMO.** Este artigo discute a participação diferenciada dos atores envolvidos nas atividades do Conselho Municipal de Saúde de Dois Vizinhos, no interior do Paraná. Em um primeiro momento, a partir de uma análise do seu regimento interno e das atas de suas reuniões, pretendemos afirmar a existência de uma disparidade entre a participação dos diferentes segmentos que compõem esta instituição pretensamente democrática, mais especificamente entre prestadores/gestores e trabalhadores/usuários. Em seguida, a partir da análise de dados obtidos por meio do emprego de questionários padronizados, desenvolvemos a afirmação de que tal diferença se deve, em parte, à cultura política encontrada em cada um desses grupos, em especial no que diz respeito ao sentimento de eficácia política subjetiva.

**Palavras-chave:** participação, cultura política, democracia, conselhos.

**ABSTRACT. Political culture and differentiated participation: the case of the Municipal Council of Health in the municipal district of Dois Vizinhos, state of Paraná.** This article discusses the differentiated participation from the actors involved in the activities of the Municipal Council of Health in *Dois Vizinhos, Paraná*. In a first moment, starting from an analysis of its internal regiment and from proceedings of its meetings, we intend to affirm the existence of a disparity among the participation of different segments that compose this democratic institution, more specifically, between suppliers of services and administrators and between workers and users. In the sequence, analyzing the data obtained by the employment of standardized questionnaires, we developed the statement that such difference is partly due to the political culture found in each one of these groups, especially in regard to the feeling of subjective political effectiveness.

**Key words:** participation, political culture, democracy, council.

## Introdução

A democracia, durante o século XX, tornou-se a forma de governo predominante no cenário internacional e, como não poderia ser diferente, essa hegemonia influenciou de maneira muito clara o desenvolvimento, no interior das ciências sociais, de um volume gigantesco de estudos.

Especialmente no caso da Ciência Política, podemos identificar, nas últimas décadas, o crescente interesse sobre as chamadas novas democracias. Tais estudos têm se debruçado, sobretudo, sobre as condições necessárias para que esses regimes possam atingir um estágio de maturidade que lhes confira estabilidade política. Essas pesquisas chegaram até mesmo a formar subdisciplinas, como a transitologia e a

consolidologia, que teriam como universos específicos essas nações que recentemente saíram de contextos autoritários, como o Brasil (Guilhot e Schmitter, 2000; Linz e Stepan, 1996).

Algumas críticas, entretanto, têm denunciado o caráter limitado de tais análises em decorrência de sua ênfase explícita à dimensão institucional dos regimes democráticos estudados, seguindo um paradigma minimalista schumpeteriano (Monclaire, 2001).

Seguindo o caminho dessas críticas, a pesquisa cujos resultados apresentamos agora teve como fundamento a tese de que para além dessa dimensão institucional - de fundamental importância para o funcionamento não apenas da democracia, mas também de qualquer regime político - os estudiosos do processo de consolidação de novas democracias

devem estar atentos para outras dimensões envolvidas nos fenômenos políticos. Mais especificamente, assumimos o pressuposto teórico de que a dimensão cultural desses processos deve ser encarada como um objeto de análise fundamental.

Especialmente nos estudos sobre o processo político brasileiro, marcado fortemente por regimes autoritários intercalados por curtos períodos democráticos, impõe-se a necessidade de uma abordagem que concilie a construção institucional e subjetiva da democracia.

Na tentativa de operar essa interface, o presente artigo apresenta uma análise preliminar, a partir de um estudo de caso, da relação entre os novos formatos institucionais democráticos desenvolvidos a partir da década de 90 no Brasil, denominados de conselhos setoriais de políticas públicas, e as orientações políticas subjetivas dos atores envolvidos em suas atividades. Nosso objeto de análise é a configuração das orientações políticas subjetivas de um grupo envolvido nas atividades de um conselho gestor de políticas públicas, tentando identificar em que medida essa configuração influencia a dinâmica participativa da instituição.

Para tanto, selecionamos como universo de pesquisa a cultura política dos participantes do Conselho Municipal de Saúde de Dois Vizinhos, na região sudoeste do estado do Paraná. Acreditamos que a análise dessas realidades locais, em especial nas regiões do interior do país, seja de fundamental importância, pois pode indicar nuances não-contempladas em macro explicações produzidas em estudos em nível nacional.

Tendo em vista tais objetivos, dividimos esse trabalho em duas seções. Na primeira delas apresentamos alguns elementos teóricos importantes para o entendimento das questões levantadas pela pesquisa, em especial no que diz respeito a essa perspectiva culturalista de análise política, bem como alguns aspectos jurídicos que regem o funcionamento da instituição analisada. Na segunda seção, à luz do referencial teórico, analisamos os dados coletados, explicitando a existência de uma participação desigual no interior do conselho, e tentamos apontar como uma de suas explicações os diferenciais na cultura política dos indivíduos membros dos grupos distintos que compõem a referida instituição.

### **Cultura política e espaço público**

A Constituição de 1988 aparece como um marco na história política brasileira sob vários aspectos; entretanto, dois elementos merecem destaque pela sua natureza inovadora: a sua ênfase na

descentralização e na participação. Contrariando uma tendência centralizadora e elitista, que possui longa história em nosso país, esses dois pilares se converteram em diretrizes para a reorganização das políticas públicas em âmbito nacional.

Uma das manifestações concretas dessa mudança são os conselhos gestores, que se constituem em novos espaços públicos de interlocução dos diversos segmentos afetos a uma determinada política específica. No caso das políticas de saúde, tal inovação institucional se tornou obrigatória, sendo o seu funcionamento, em cada município, vinculado ao repasse de verbas federais.

De acordo com a legislação pertinente, esses conselhos seriam espaços de participação social horizontal na administração do sistema público, atuando no controle da execução da política setorial, estabelecendo estratégias de coordenação e de gestão do SUS. Para tanto, foi pensado como um órgão de participação direta, composto por 50% (cinquenta por cento) de usuários, sendo entendido como membros desse grupo o universo geral da população que vive nas comunidades do interior e da cidade; 25% (vinte e cinco por cento) de trabalhadores da saúde; 12,5% (doze e meio por cento) de prestadores privados e 12,5% (doze e meio por cento) de representantes do governo municipal, que, juntos, devem discutir e tomar decisões.

Ainda segundo essas disposições, o Conselho deve ser entendido como uma instância coletiva vinculada à Secretaria Municipal de Saúde, com poder de decisão, fazendo parte do conjunto de mecanismos criado pelo Sistema Único de Saúde para garantir o controle social nos municípios. Nesse sentido, deveriam ser “[...] instrumentos importantes para a promoção da descentralização administrativa, a ampliação da participação popular no processo decisório e a introdução de maior eficácia na implementação de políticas públicas.” (Boschi, 1999: 676).

Entretanto, após mais de uma década de existência, as experiências concretas no interior desses conselhos podem levar à conclusão de que o caminho para o estabelecimento da participação não passa apenas pela criação de mecanismos institucionais. Somos levados a acreditar que, mesmo havendo uma paridade formal e jurídica na configuração dos conselhos, só se desenvolverão práticas democráticas eficazes se também a cultura política de seus conselheiros for favorável ao fortalecimento da participação democrática.

De modo a subsidiar esse argumento e a análise posterior, realizamos agora uma sumária

apresentação dos significados do termo “cultura política”.

Apesar de conter uma longa lista de antecedentes - de Platão à Tocqueville, passando por Montesquieu - a primeira tentativa de formulação sistemática de um programa de pesquisas, tendo a cultura política como objeto central, data da década de 1960. A referência obrigatória para qualquer estudo sobre essa dimensão subjetiva dos fenômenos políticos é *The Civic Culture*, de Almond e Verba, cujo principal argumento é a tese de que os valores, os conhecimentos e as crenças políticas dos indivíduos são fundamentais para a configuração de qualquer sistema político (Almond e Verba, 1989).

Partindo do argumento de que os valores, os sentimentos, as crenças e os conhecimentos seriam relevantes para explicar os padrões de comportamento político adotados pelos indivíduos, esses autores realizaram um estudo, que se estendeu por cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Alemanha e México), pretendendo investigar o grau de congruência entre esse conjunto de variáveis subjetivas e o sistema político.

Para tanto, definiram o seu conceito central como “[...] the particular distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of the nation [...]”, ou seja, um conjunto de orientações políticas subjetivas que poderiam explicar a motivação subjacente às ações praticadas pelos atores tendo como referência os objetos políticos (Almond e Verba, 1989: 13).

Tais objetos se confundem com a totalidade do sistema político, envolvendo as estruturas de incorporação (*inputs*) e satisfação (*output*) de demandas individuais e coletivas, assim como o próprio indivíduo em seus papéis e atribuições políticas (Almond e Verba, 1989: 14).

Quanto ao último objeto apontado, ou seja, o próprio sujeito enquanto ator político, algumas considerações devem ser feitas, pois levam ao desenvolvimento de um importante conceito dentro da teoria. Para os autores, os indivíduos que fazem parte de um sistema político para atuarem ou absterem-se de participar realizam uma auto-avaliação sobre seu desempenho enquanto ator relevante.

Dessa maneira, indivíduos que se avaliam de maneira negativa, ou seja, que dispõem de uma baixa estima política, tendem a assumir uma posição apática no que diz respeito aos demais objetos políticos, não tomando parte ativamente dos acontecimentos. Por outro lado, aqueles que dispõem de uma alta estima, seriam interessados e ativos politicamente.

Essa auto-avaliação foi definida por Almond e Verba com o conceito de “eficácia política subjetiva”, que tem sido um dos pontos investigados em todas as pesquisas sobre cultura política, desde a fundação deste programa. Em especial na pesquisa aqui apresentado esse ponto é bastante relevante, pois um dos fatores mais significativos na explicação da participação diferenciada no interior do conselho em questão é essa competência subjetiva dos conselheiros.

De acordo com Almond e Verba (1989), as orientações políticas poderiam ser de três tipos diferentes. O primeiro comporta orientações cognitivas, ou seja, os conhecimentos que os indivíduos possuem sobre os objetos acima citados. As orientações afetivas compõem o segundo tipo, dizendo respeito a sentimentos de ligação e envolvimento partilhados pelos agentes em relação aos mesmos objetos. Por fim, as orientações avaliativas, tais como julgamentos e opiniões, que são na realidade a combinação dos dois tipos anteriores, isto porque, para produzir juízos sobre determinado objeto, os indivíduos aliam conhecimentos e sentimentos (Id.).

A partir desses apontamentos básicos da proposta contida em *The Civic Culture*, podemos identificar a emergência de uma preocupação com a incorporação na análise política moderna de elementos que não se referiam ao chamado “núcleo duro” da política. Sendo assim, o mérito dessa teoria está em assumir o papel de *connecting link* entre o nível das atitudes e motivações subjetivas individuais e o sistema político em suas diferentes partes, tendo como principal preocupação a identificação de congruências ou incongruências entre essas duas esferas.

Apesar dessa contribuição inaugural, não podemos deixar de levantar observações críticas a essa abordagem, em especial pelo seu demasiado “etnocentrismo” na definição do que deveria ser considerado como político (Inglehart, 1988).

Almond e Verba em seu estudo original tomam o modelo anglo-saxão de democracia liberal, como o que teria as condições necessárias para o surgimento do modelo de cultura cívica. Ao definir as características subjetivas de cada um dos modelos de cultura política, os autores teriam, por um lado, colocado em posição confortável, países como Estados Unidos e Inglaterra e, por outro, condenado países como Alemanha e Itália a uma situação política desfavorável (Rennó, 1998: 76).

Este favorecimento é decorrência da adoção de um determinado ponto de vista teórico e metodológico que, partindo de um conceito de política restrito às instituições formais de caráter

representativo, restringe o seu campo de visão aos limites das representações culturais compatíveis com a ideologia dominante.

Seguindo o caminho da corrente minimalista da teoria da democracia contemporânea fundada por Joseph Schumpeter, toda e qualquer manifestação de valores contrários às regras do jogo político liberal hegemônico no Ocidente é interpretada como incongruente com a democracia em sua totalidade pelos autores em questão.

Essa abordagem, tomando o “político” como um dado inquestionável, fecha os olhos para o fato de que existem diferentes concepções sobre o que seria ou não a dimensão política da ação humana em conflito (Alvarez *et al.*, 2000).

Após um momento de reflexão crítica e rompendo com esses limites iniciais, os estudos sobre cultura política atualmente passam por um momento de intensa produção. Dentro desse quadro, vários pesquisadores brasileiros têm se dedicado a investigações sobre o caráter da cultura política nacional, relacionando-o sempre com a possibilidade de fortalecimento do regime democrático recentemente implantado no país.

Diante da profusão de estudos sobre esse tema, podemos encontrar dois posicionamentos diferentes com relação ao atual caráter dessas configurações subjetivas.

Um primeiro grupo de estudos traz como afirmação principal a permanência de um padrão de comportamento político, orientado por crenças que dificultariam a implementação de relações políticas pautadas pela horizontalidade e pela igualdade fundamentais à forma democrática.

Essa cultura política permanente em nosso país, muito bem caracterizada por Sales (1994) como uma “cultura política da dádiva”, é algo que se repete, apesar das alterações estruturais do sistema.

A literatura sociológica brasileira do início da primeira metade do século é extremamente rica no detalhamento de como essa cultura política foi se reproduzindo e permeando todas as nossas relações sociais desde o período Imperial. Sérgio Buarque de Holanda, Oliveira Vianna, Vitor Nunes Leal e tantos outros, por meio de suas pesquisas, deixaram muito claro como se desenvolveu e se manteve no Brasil uma relação tutelar entre o senhor provedor e o súdito subserviente.

A relativa resistência desse padrão pouco favorável à consolidação do regime de tipo democrático é confirmada por uma pesquisa relatada por Carvalho (1999), a qual destaca que, em contraste com uma visão positiva em relação as nossas belezas naturais, a população brasileira lança

um olhar bastante pessimista sobre as instituições sociais existentes e também acerca de seu papel como ator político relevante.

Também merece destaque, nesta pesquisa, um sentimento generalizado de desconfiança entre a população, o que impossibilita o surgimento de bases de cooperação e de assistência mútua que poderiam se converter no associativismo tão importante para o sistema político democrático, como destaca Putnam em seu clássico estudo sobre as instituições italianas (1996).

Esses trabalhos são repletos de exemplos que nos mostram que grandes dificuldades se colocam para o estabelecimento de uma legitimidade democrática em nosso país. Dificuldades estas, que dizem respeito, sobretudo, a elementos que estão fora do plano institucional.

Entretanto, um segundo grupo de estudos partilha de uma outra posição. Lamounier (1991), dentre outros, destaca uma possibilidade de mudança desse padrão, afirmando que, nos últimos anos, algo de novo tem despontado no que se refere à configuração da cultura política brasileira.

Realizando uma ampla observação, esse pesquisador chegou a conclusões que estão em plena contradição com o estereótipo autoritário desenvolvido por autores clássicos citados acima.

Segundo ele, como padrão médio, os brasileiros têm se posicionado em relação aos temas políticos centrais de uma forma abertamente democrática, pautados por idéias como tolerância, liberdade e pluralismo.

Dentre as opiniões que denotam uma alteração na cultura política nacional, destaca dois elementos centrais: um apoio indiscriminado, tanto das massas, quanto das elites a uma abertura no mercado político, ou seja, a dilatação da arena política e uma preocupação, sobretudo das elites com a fraqueza no sistema de representação.

As conclusões construídas por esse autor apontam um desejo de transformação por parte da sociedade civil que tem como principal impulso uma forte rejeição a um passado recente, marcado pelo arbítrio e pela ausência de direitos. É importante destacar que tal rejeição não diz respeito apenas a paradigmas abstratos e gerais, como autoritarismo/democracia, mas também a um conjunto de instituições políticas imediatas, com as quais a população politicamente ativa está em contato quotidianamente, ou seja, é uma escolha produzida diariamente no processo de estabelecimento de um regime.

Também Moisés (1995) aponta essa mudança nos padrões de comportamento político da

população brasileira, ainda que de maneira bastante reticente. Segundo esse autor, o processo de transição democrática em nosso país, que se estendeu de 1974 a 1985, conduziu a uma forte oposição ao regime autoritário, ao mesmo tempo em que serviu para destacar as virtudes da democracia entre ampla camada de brasileiros.

O primeiro sinal dessas mudanças, de acordo com esse autor se manifestou já no interior do regime militar durante as eleições de 1974 e 1978, nas quais a oposição conseguiu efetivamente apresentar-se como uma real opção no quadro político nacional. As orientações políticas do eleitorado que até o início da década de 70 conferiam uma legitimidade significativa ao regime, começam a questioná-lo. Entretanto, como destaca Moisés (1995), a relativa rejeição a um sistema não significou a adesão imediata a outro, de modo que, apenas em 1989, pesquisas em nível nacional registraram o expressivo índice de 50% de adesão à democracia (Moisés, 1995: 111-112).

A veracidade de uma ou outra perspectiva apresentada acima dificilmente pode ser questionada sem que se realizem mais estudos sobre essa questão tão complexa. Essas divergências de conclusões servem para nos alertar sobre a necessidade de novos estudos sobre nosso processo de democratização, em especial, sob uma perspectiva que incorpore nas análises políticas uma preocupação sobre a inter-relação entre as crenças e orientações políticas pessoais e as novas instituições implantadas.

Caminhando nessa direção, o presente trabalho tem, entretanto, uma particularidade pois não pretende analisar os dados referentes à cultura política dos membros do Conselho Municipal de Saúde de Dois Vizinhos de maneira integrada, mas identificar diferenciais nessa dimensão política os que possam ser relacionados a uma efetiva participação desigual.

Nesse sentido, trata-se de um esforço inicial para estabelecer uma interface entre os estudos de cultura política e o tema da desigualdade política entre atores portadores de interesses específicos. Tal empreendimento, tem sido nos últimos anos, alvo da atenção de pesquisadores como Skopol (Skocpol e Fiorina, 1999) e do próprio Verba (Kay *et al.*, 1999), que concordam na afirmação de que o entendimento da desigualdade na distribuição de recursos relativos à cultura política é fundamental para a compreensão de fenômenos políticos contemporâneos.

A próxima seção apresenta alguns dados, a partir do estudo de caso proposto, os quais pretendem demonstrar a pertinência desse posicionamento teórico.

### A desigualdade na participação

Conforme discutido na seção anterior, dentre os mecanismos institucionalizados que permitem a participação de setores populares no processo de decisões políticas, os conselhos municipais de saúde, a partir da constituição de 1988, aparecem como arenas nas quais se processaria um modelo de democracia direta.

Fundamentada nesta legislação federal<sup>1</sup>, a câmara municipal de Dois Vizinhos, no interior do estado do Paraná, em setembro de 1991 criou o Conselho Municipal de Saúde, bem como o enquadrando na estrutura administrativa da prefeitura, como órgão deliberativo.

Como também apontamos anteriormente, essa instituição é dividida em quatro segmentos que, para os fins analíticos deste artigo, são separados em dois grupos. Sendo assim, situam-se os representantes dos gestores e dos prestadores privados que serão denominados *grupo A*. De outro os representantes do segmento dos trabalhadores da saúde e os usuários, aqui denominados *grupo B*. Essa junção é possível, primeiramente, à medida que identificamos na dinâmica interna das reuniões, por meio da análise das atas, que os representantes desses segmentos reunidos em grupos possuem interesses similares. Mas também porque os dados revelam, conforme veremos no decorrer da exposição, que diferenciais na cultura política desses conselheiros colocam gestores e proprietários privados de um lado e profissionais da saúde e usuários de outro no que se refere à qualidade da participação.

Objetivando entender como se processa esse fenômeno, a análise inicial das atas de reuniões do conselho<sup>2</sup> é de fundamental importância, tendo em vista que esse é um procedimento que pode nos revelar como se processa efetivamente a participação.

Como demonstram os números apresentados abaixo (Tabela 1) a dinâmica social que se desenvolve no seu interior está em relativa discordância com o que os princípios normativos legais prescrevem. Observem que existe uma acentuada diferenciação na participação entre os segmentos no que diz respeito à proposição de assuntos a serem deliberados pela instituição.

Isso se deve em grande medida ao fato da elaboração da pauta das reuniões ser atribuição do próprio secretário de saúde e de sua equipe. Obviamente, isso não significa que os demais segmentos não possam propor assuntos, pois não existe

<sup>1</sup> Especificamente nas leis número 8.080 de 19 de setembro de 1990 e na lei número 8.142 de 28 de dezembro de 1990.

<sup>2</sup> Foram objeto desta análise as atas das reuniões realizadas entre os anos de 1999 e 2001.

impedimento regimental para que isso ocorra até mesmo depois de iniciadas as sessões. O fato concreto é que, apesar de não existirem constrangimentos objetivos visíveis, encontramos nas atas pouquíssimos assuntos propostos pelos demais segmentos. Isso abre espaço para a inclusão da posse diferencial de elementos subjetivos na análise da participação.

**Tabela 1.** Proposição de assuntos por segmento

Segmento	Nº assuntos propostos	%
Gestores	102	94,4
Prestadores Privados	01	0,9
Profissionais de Saúde	02	1,9
Usuários	02	1,9
Total	107	100,0

Fonte: Pesquisa de campo

Outro problema encontrado na análise dos documentos está na confecção do próprio regimento interno do conselho. Segundo o artigo 11º, parágrafo 3º: “A votação para escolha da diretoria, exceto o cargo de Presidente, será feita por voto secreto onde todos os membros terão direito a votar e ser votado. De acordo com o número de votos recebidos, o mais votado será o vice-presidente; o segundo mais votado será o primeiro secretário; e o terceiro mais votado, o segundo secretário”.

Como podemos identificar, o critério de votação não se aplica para o cargo de presidente, uma vez que o parágrafo primeiro desse mesmo artigo delega este cargo privativo ao secretário de saúde, o qual é nomeado pelo chefe do executivo municipal. Assim, a própria redação do regimento demarca uma limitação no caráter democrático do conselho.

Caminhando nessa mesma direção, ao procurarmos identificar como se desenvolvem as discussões acerca dos assuntos propostos na pauta de reuniões, somos colocados diante de um quadro também desigual. Identificamos que somente 25 dos 107 assuntos discutidos durante o período estudado foram objeto de debate nas reuniões do conselho. Isso equivale a dizer que todos os demais foram apenas ratificados sem qualquer discussão entre os segmentos. Essa situação de participação não-igualitária se manifesta também no fato de que mesmo entre os 25 assuntos objetos de discussão a participação entre os segmentos foi também assimétrica, como aponta a Tabela 2.

**Tabela 2.** Debate interno

Segmento	Nº assuntos debatidos com participação do segmento
Gestores	05
Prestadores Privados	10
Profissionais de Saúde	03
Usuários	07
Total	25

Fonte: Pesquisa de campo

Estes números, por sua vez, não podem ser explicados por problemas ou impedimentos de ordem legal, pois não existe concretamente nenhum obstáculo à discussão de uma proposta pelos conselheiros.

Essa assimetria pode em parte ser explicada pela relativa complexidade de alguns assuntos que são discutidos. Por exigirem conhecimentos técnicos e científicos, alguns dos conselheiros podem não se sentir seguros a ponto de se manifestar. É claro que esse tratamento técnico dos assuntos pode ser entendido como uma estratégia dos segmentos detentores desses “saberes competentes” para obter privilégio no processo de tomada de decisões.

Essa dimensão política do discurso técnico existente no interior do conselho é plenamente conhecida pelos membros da instituição, em especial como um produtor de barreiras à participação dos segmentos predominantemente populares. Conforme demonstra os dados (Tabela 3), esse conhecimento, entendido como atributo da área médica e do sistema de finanças da secretaria da saúde, tem sido decisivo na aprovação de políticas sociais na visão dos próprios conselheiros.

**Tabela 3.** Conhecimento técnico (%). “Na opinião do Sr (a) o conhecimento técnico foi importante nas deliberações do conselho?”

Respostas	Grupo A	Grupo B
Sim	66,6	62,5
Não	33,3	37,5
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de campo

Tais impressões podem ser confirmadas por declarações como esta:

*“A gente não tá por dentro totalmente da saúde. Totalmente não, há, sabe né? A gente trabalha em uma outra área. E a gente não dispõe daquele tempo assim pra... A gente até as vezes paga, porque precisava se interessar mais”*  
(Representante do Segmento dos Usuários).

O tecnicismo, portanto, tem se configurado como um obstáculo para o desenvolvimento de relações horizontais entre esses agentes políticos. Somos levados a crer que um dos elementos que funciona como barreira é a conceitualização da saúde como *ausência de doenças*. Essa definição se concentra tão somente sobre a dimensão técnica dos problemas sanitários na qual o domínio da autoridade médica e do secretário de saúde em detrimento aos usuários e trabalhadores é significativo.

Essa situação somente poderia ser superada à medida que fosse defendido um conceito de saúde que envolva uma gama infinita de questões, que vão do saneamento básico à educação de qualidade. O

contrário disso, ou seja, a ausência dessa perspectiva, valoriza e realça a necessidade de indivíduos especialmente capazes no processo representativo e reforça a importância da dimensão especialista no debate político.

A partir da apresentação desses dados iniciais, acreditamos ser possível identificar um viés não-igualitário na participação entre os diferentes segmentos que compõem o referido conselho. Seja por meio da proposição ou discussão de assuntos, os números relevam uma assimetria significativa, sobretudo entre segmentos como os gestores e os usuários.

Na próxima seção apresentaremos alguns dos dados referentes aos valores que compõem a cultura política dos conselheiros. Como já apontamos anteriormente, tais valores serão tratados como recursos políticos que podem contribuir para essa participação diferenciada no processo decisório interno à instituição.

### Valores e participação

Neste momento, apresentaremos alguns dados<sup>3</sup> que podem contribuir para a compreensão da cultura política dos conselheiros membros dessa arena política. Nosso argumento central é que um conjunto de valores congruentes com o regime democrático pode favorecer os seus possuidores no processo decisório interno de uma das instituições desse regime, neste caso específico, o Conselho Municipal de Saúde. Isso porque, valores relativamente não-democráticos ou em oposição aos princípios dessa configuração política podem gerar um comportamento apático e pouco engajado que tende a prejudicar a defesa de interesses dos grupos que os possuem.

O primeiro item estudado neste percurso foi o interesse dos conselheiros em relação à política em geral, partindo do pressuposto de que quanto maior o interesse manifesto, maior a probabilidade de um engajamento eficiente nas ações políticas de defesa dos seus interesses.

O quadro encontrado entre os membros do referido Conselho Municipal de Saúde, demonstra um percentual acumulado no grupo A de 83,33% entre as alternativas “se interessa muito” e “se interessa”, enquanto no grupo B, esse percentual cai para 75% (Tabela 4).

Esses dados conduzem a duas observações interessantes. A primeira diz respeito ao desvio dos conselheiros na sua totalidade em relação ao desinteresse da população em geral em relação à política, como demonstra Moisés (1995). Essa situação favorece a classificação desses personagens como representantes de uma elite política. A segunda diz respeito ao relativo equilíbrio entre os dois grupos no que diz respeito ao item.

**Tabela 4.** Interesse por política entre os grupos (%) “De um modo geral, em que medida o Sr.(a) se interessa por política?”

Respostas	Grupo A	Grupo B
Se interessa muito	33,33	56,25
Se interessa	50,0	18,75
Se interessa pouco	00,0	12,50
Não se interessa	00,0	6,25
NR	16,66	6,25
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de campo.

Entretanto, esse equilíbrio começa a ser ameaçado quando nos voltamos para as manifestações concretas desse interesse, ou seja, quando tentamos relacionar esses valores a padrões de comportamentos.

Isso fica claro quando verificamos que a diferença percentual entre os grupos aumenta quando perguntamos aos entrevistados se costumam conversar freqüentemente sobre política em casa com as pessoas da família. Entre os membros do grupo A, 83,33% manifestaram possuir este hábito, contra 62,5% do grupo B.

Os dados refletem essa mesma tendência quanto a uma questão tida como relevante para mensurar a adesão das pessoas ao regime democrático: a rejeição ou a “saudade” do período em que os militares eram dirigentes da máquina estatal no Brasil. No cenário nacional, conforme aponta Moisés (1995), o percentual dos indivíduos que apoiavam a intervenção militar caiu de 79% na década de 1970 para 36% no início da década de 1990, o que representaria um sinal de mudança em direção à formação de uma cultura política mais compatível com a democracia.

Essa questão é relevante mesmo no caso de um grupo que majoritariamente não vivenciou em idade adulta o referido período. Isso porque a cultura política de um indivíduo é formada principalmente por meio de processos de socialização infantil, a partir da ação de agentes adultos como os pais e professores. A partir dessa formação inicial, a experiência pessoal adulta pode alterar ou acrescentar elementos, mas sempre enfrentando o poder de permanência de valores e de percepções firmemente formadas nos períodos de maior

<sup>3</sup> Os dados a seguir foram obtidos com a aplicação de um questionário composto por 88 perguntas fechadas aos 22 conselheiros da gestão 1999/2001. Em seguida, os dados extraídos foram processados através do programa SPSS for Windows.

receptividade compreendidos entre as duas primeiras décadas de vida (Dahl, 1997). Desta forma, alguém que nunca presenciou a intervenção militar na política brasileira, mas que manteve longos contatos com pessoas (pais, familiares e professores) que a vivenciaram, possui um posicionamento sobre a questão tão relevante para os marcos dessa pesquisa quanto alguém que, concretamente, participou do seu desenrolar.

No caso do estudo aqui apresentado, como demonstra a Tabela 5, diante da afirmativa, “Na época em que os militares estavam no poder as coisas eram melhores”, dos entrevistados, 66,66% do grupo A afirmaram discordar, contra apenas 25% do grupo B.

**Tabela 5.** Nostalgia do período militar (%) “Na época em que os militares estavam no poder as coisas eram melhores?”

Respostas	Grupo A	Grupo B
Concorda muito	0,0	18,7
Concorda	16,6	12,5
Não concorda nem discorda	16,6	18,7
Discorda	66,6	25,0
NS	0,0	18,7
NR	0,0	6,2
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de campo

O fato de encontrarmos relativo saudosismo dos integrantes do grupo B em relação ao período militar, não significa que o regime democrático esteja em perigo, mas, conforme sugere Ribeiro (2001), pode ser a manifestação de uma forma crítica de se posicionar frente ao sistema vigente. Esse “descontentamento” se deve, dentre outros fatores, à pouca melhoria do sistema de segurança, de emprego e de promoção do bem-estar geral. Em resumo, destacamos que esses dados podem ser provenientes de um ressentimento em relação à má distribuição de recursos sociais neste período democrático atual.

Entretanto, é importante destacar que, mesmo sendo aceita tal explicação, essa posição crítica ao regime democrático pode gerar um comportamento cínico e apático que enfraquece a utilização do conselho como espaço institucional aberto à defesa de interesses dos grupos envolvidos. Descrente das instituições democráticas, o indivíduo pode simplesmente considerar a sua participação apenas formal e sem resultados concretos, não se mobilizando em torno da defesa de seus interesses imediatos.

Porém, esse posicionamento crítico é amenizado diante da questão que procura identificar se na opinião desses atores políticos, “a democracia é a melhor forma de organização política para o Brasil”.

Nesse quesito, encontramos um percentual acumulado entre as opções “concorda muito” e “concorda” de 83,33% no primeiro (A) e 93,75% no segundo grupo (B) de entrevistados. Se por um lado, parcela significativa desses entrevistados diz sentir saudades do período da ditadura, por outro, esses mesmos indivíduos aderem aos valores difusos do novo regime. Da observação dessas perguntas relacionadas, podemos destacar que essa nostalgia pelo período militar deve ser entendida na sua dimensão econômica, isto é, no que diz respeito aos benefícios materiais que a década de 1960, em particular, proporcionou a um contingente significativo de brasileiros.

Ainda tratando dessa adesão a valores políticos gerais, encontramos nesse universo de pesquisa diferentes percepções sobre outra dimensão da cultura política: o elitismo.

Quando perguntamos se o grau de educação deve ser definidor de direitos políticos, encontramos no grupo B, conforme demonstra a Tabela 6, resquícios concentrados de elitismo em suas orientações subjetivas. Isso é particularmente interessante quando lembramos que esse grupo é composto por usuários e trabalhadores que, em geral, possuem níveis de escolarização inferiores aos apresentados por gestores e prestadores.

**Tabela 6.** Elitismo (%) “Na opinião do Sr (a) apenas os dotados de escolaridade suficiente deveriam concorrer a cargos eletivos?”

Respostas	Grupo A	Grupo B
Sim	16,6	50,0
Não	83,3	50,0
NS/NR	00,0	0,0
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de campo

Esses dados também podem ser importantes para entendermos como o conhecimento técnico tem se convertido em um obstáculo à horizontalidade do processo decisório no interior do conselho. Somos levados a crer que mesmo aqueles que não se colocam em uma situação de vantagem em relação à posse destes recursos cognitivos formais os vêem como importantes para habilitar um interlocutor.

As conseqüências desse raciocínio relativamente elitista mais presente entre usuários e trabalhadores são bastante negativas para a questão da horizontalidade na participação, pois contribuem para a valorização do saber técnico e formal sobre os temas debatidos.

Esse aparente consenso em torno de um viés elitista, entretanto, é atenuado com a constatação de que a maioria dos entrevistados de ambos os grupos manifestou discordância acerca da afirmação: “Ao tomar uma decisão o governo deve ouvir apenas a

opinião das pessoas que têm conhecimento sobre o assunto”. Entretanto, é importante destacar a diferença expressiva entre os mesmos, uma vez que encontramos 100% de oposição à afirmação no grupo A e 37,50% de respostas entre as opções “concorda muito” e “concorda” no grupo B.

Finalizando essas considerações sobre a adesão a valores abstratos, vamos agora abordar um dos temas mais recorrentes em estudos sobre cultura política: a eficácia (ou competência) política subjetiva.

Tal como definimos na primeira parte deste trabalho, esse termo é empregado para definir a auto-avaliação que o indivíduo faz de sua própria atuação enquanto ator político, ou seja, como ele analisa sua capacidade de influenciar a tomada de decisões políticas. Pode-se falar, portanto, de uma elevada ou reduzida eficácia política subjetiva.

Nesta pesquisa, tal eficácia ou competência é entendida como um dos recursos políticos fundamentais para o êxito no interior do conselho. Assim, podemos supor que quanto maior o sentimento de competência do ator político, mais engajado e combativo ele será na luta pelos interesses de seu grupo. Assim também, quanto menor for esse sentimento de competência política, menor será o engajamento e menores serão as chances de sucesso na participação.

Nesse caso, os dados referentes ao sentimento de competência em uma análise comparada entre os dois grupos aponta um diferencial que, se não pode explicar a efetiva participação desigual, merece ser tratado como um fator impulsionador (Tabela 7).

**Tabela 7.** Eficácia política subjetiva no Conselho (%) “Com relação a sua participação no CMS, como o Sr (a) avalia seu poder de influenciar as decisões?”

Respostas	Grupo A	Grupo B
Influencia muito	33,33	18,75
Influencia	50,00	43,75
Influencia pouco	16,66	18,75
Não influencia	00,0	12,50
Não responde	00,0	6,25
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de campo

Tentando aprofundar esse tema central, perguntamos a razão para esta auto-avaliação relativamente negativa e recolhemos a seguinte explicação:

*“Sou suplente. Não gosto de reunião. Eles conversam, conversam, brigam muito e não chegam a decisão nenhuma”*  
(Representante do Segmento dos Profissionais da Saúde).

Segundo um outro conselheiro, o caráter democrático na dinâmica interna também é ocultado porque:

*“Nosso conselho já vem com a pauta pronta. A gente vai lá para votar ‘Sim ou Não’ e pouco se discute. Quando sugerimos alguma coisa, fica para próxima reunião.”*  
(Representante do Segmento dos Prestadores Privados)

Obviamente, esses depoimentos não devem ser entendidos como unânimes, assim como também não servem de subsídio para afirmarmos que a ineficácia do conselho como instituição democrática. Porém, é sintomático que indivíduos que podem ser considerados membros de uma elite política participante de organização tão importante possam construir sentenças com tamanha resignação.

### Considerações finais

Pelo exposto acima, esperamos ter demonstrado que alguns valores que podem ser considerados como componentes de uma cultura política congruente com o estabelecimento e consolidação do regime democrático estão distribuídos de maneira desigual entre os grupos que compõem o conselho estudado.

Essa distribuição, por sua vez, acompanha relativamente a assimetria constatada na participação efetiva dos atores envolvidos nas atividades concretas da instituição, o que foi medido a partir das atas que narram a sua dinâmica interna.

É claro que não é possível explicar totalmente os diferenciais participativos pelas diferenças na cultura política dos conselheiros, pois a causalidade pode ocorrer no sentido inverso, ou seja, a participação diferenciada pode ser a geradora de uma cultura política relativamente não-democrática. Devemos considerar a hipótese de que um conselheiro recentemente eleito, ao identificar que o poder de seu segmento é reduzido, possa vir a adquirir uma postura apática e desmotivada que pode ser fundamentada no desenvolvimento de uma baixa eficácia política subjetiva.

Entretanto, acreditamos que toda tentativa de estabelecer uma relação de causalidade de sentido único seja pouco proveitosa em estudos de natureza complexa, como os que envolvem as relações entre estruturas institucionais e valores subjetivos.

Na verdade, acreditamos ser muito mais interessante a noção que a causalidade pode ser dupla, ou seja, de que existe uma mútua determinação entre os elementos institucionais e subjetivos. Nessa perspectiva, ao invés da busca pela determinação em última instância de um pelo outro, a análise das relações entre os dois é que fica privilegiada.

Sendo assim, por meio deste trabalho foi nossa pretensão demonstrar a existência de possíveis interfaces entre uma peculiar participação

assimétrica entre grupos sociais que compõem uma instituição política pretensamente democrática e a dimensão subjetiva dos indivíduos membros de tais grupos.

### Referências

- ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. New York: Sage, 1989.
- ALVAREZ, S. et al. (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p.655-690, 1999.
- CARVALHO, J. M. O motivo edêmico no imaginário social brasileiro. In: DULCE, C. P. et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 19-44, 1999.
- DAHL, R. *Polarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.
- GUILHOT, N.; SCHMITTER, P. De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies. *Revue Française de Science Politique*. Paris, v. 50, n. 4-5, p.615-631.
- INGLEHART, R. The renaissance of Political Culture. *Am. Polit. Sci. Rev.*, Washington D.C., v. 82, p.1203-1230, 1988.
- KAY, K. et al. Civic Participation and the Equality Problem. In: SKOCPOL, T.; FIORINA, M. (Org.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1999.
- Received on January 22, 2003.  
Accepted on September 10, 2003.