

**CONSELHOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: DE ESPAÇOS DE CONSTITUIÇÃO
DE ESFERA PÚBLICA NÃO ESTATAL À
FORMAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE
REPRESENTAÇÃO**

JOAQUIM BAPTISTA TAVARES

2006

JOAQUIM BAPTISTA TAVARES

**CONSELHOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DE ESPAÇOS
DE CONSTITUIÇÃO DE ESFERA PÚBLICA NÃO ESTATAL À
FORMAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE REPRESENTAÇÃO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para obtenção do título de “Mestre”.

Orientador:
Prof. Dr. Robson Amâncio

**LAVRAS
MINAS GERAIS – BRASIL
2006**

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca Central da UFLA**

Tavares, Joaquim Baptista. **Conselhos de gestão de políticas públicas: de espaços de constituição de esfera pública não estatal à formação de um sistema nacional de representação** / Joaquim Baptista Tavares. -- Lavras : UFLA, 2006.

203 p. : il.

Orientador: Robson Amâncio.
Dissertação (Mestrado) – UFLA.
Bibliografia.

1. Conselho gestor. 2. Democracia liberal. 3. Democracia participativa. 4. Participação cívica. 5. Esfera Pública. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD-323.5

JOAQUIM BAPTISTA TAVARES

**CONSELHOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DE ESPAÇOS
DE CONSTITUIÇÃO DE ESFERA PÚBLICA NÃO ESTATAL À
FORMAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE REPRESENTAÇÃO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para obtenção do título de “Mestre”.

APROVADA em 30 de maio de 2006

Prof. Dr. Arnaldo Pereira Vieira UFLA

Prof. Dr. Luís Carlos Ferreira de Sousa Oliveira UFLA

Prof. Dr. Robson Amâncio
UFLA
(Orientador)

**LAVRAS
MINAS GERAIS - BRASIL**

Aos meus filhos Jaime Ubaldo e Emily que nunca entenderam mas aceitaram, resignados, a longa ausência do pai que decidiu fazer uma caminhada de vida que eles mesmos, um dia, repetirão – DEDICO este trabalho.

Agradecimentos

A experiência deste trabalho ensinou-me que uma obra acabada, por mais inexpressiva que fosse, nunca seria uma realização apenas do seu autor. Muitas pessoas concorrem para a sua concretização. Com este trabalho também não foi diferente. Dele participaram, em diferentes momentos, várias pessoas que, voluntariamente e com espírito de bem servir, deram o seu valioso contributo, sem o qual este “projeto científico” não teria a qualidade que tem. Lembrá-las aqui é um ato de justiça.

Primeiramente, ergo os meus olhos ao Céu com temor e agradeço a Divina Providência que tem sido misericordiosa para comigo, renovando incessantemente as minhas forças para que elas nunca me faltassem nos momentos mais críticos em que o desânimo parece nos dominar tão completamente que, impotentes, vemos fugir-nos, apressadamente, o sonhado sucesso.

Ao Governo de Cabo Verde sou grato pela prontidão com que proferiu o “despacho” que me colocou “em comissão eventual de serviço” para prosseguir os estudos em nível de Mestrado, no Brasil.

Olhando de modo prazeroso o caminho já percorrido que me conduziu a um novo patamar da minha vida, que hoje, orgulhosamente, celebro, venho significar o meu comovido reconhecimento aos principais construtores dele: o atual coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras

Prof. Dr. Mozar José de Brito

e meu prestimoso orientador

Prof. Dr. Robson Amâncio

O primeiro, ao aceitar-me no curso como aluno regular, tornou possível a realização de um sonho acalentado há mais de uma década. O segundo, sabiamente me conduziu pela “estrada agreste” da pesquisa científica, apontando com precisão “o norte” todas as vezes – e foram tantas – que desviava do rumo traçado. Sem o seu generoso e solícito apoio não viria a lume este modesto trabalho.

Não somenos homenagem ao sapientíssimo professor da disciplina Metodologia de Pesquisa em Administração I

Prof. Dr. Edgard Alencar

A figura deste distinto senhor ficará idelevelmente registrada na minha memória, por toda a vida. A minha inserção “sem traumas” na vida acadêmica do Departamento de Administração e Economia se deve, em parte, a ele. Conduzindo-me pela mão, quase que paternalmente, introduziu-me antecipadamente no convívio da sociedade acadêmica de que iria brevemente fazer parte, apresentando-me, de sala em sala, aos professores, funcionários e futuros condiscípulos. De modo que, momentos depois da minha chegada à Universidade, já conhecia todos aqueles que iam ser “a minha família” nos próximos dois anos de duração do curso e era de todos conhecido. A primeira de muitas e proveitosas lições que dele recebi foi a de humildade. Jamais esquecerei a minha primeira lição, Mestre!

Por último, meu agradecimento aos meus diletos irmãos

Tony e Dany

cujo entusiasmo e algum apoio financeiro pontual tornaram possível fazer face a “inevitáveis” percalços que vezes sem conta cruzaram o meu caminho de estudante.

A todos, meu “muito obrigado”!

SUMÁRIO

Página

LISTA DE QUADROS.....	i
LISTA DE TABELAS.....	ii e iii
RESUMO.....	iv e v
ABSTRACT.....	vi e vii
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: A TEORIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	7
2.1. A participação sob o olhar das Ciências.....	15
2.2. Conselhos Gestores como estratégia participativa no exercício da cidadania num quadro descentralizado de poder.....	18
2.3. Limitações teóricas e práticas ao papel dos Conselhos de Gestão Pública.....	21
2.4. Problematização.....	22
3. METODOLOGIA.....	25
3.1. Coleta e interpretação de dados.....	26
4. PERCURSO ACIDENTADO DA DEMOCRACIA DESDE OS PRIMÓRDIOS ATÉ A CONSAGRAÇÃO DA CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DO SÉC. XX.....	30
4.1. Democracia foi inventada e desenvolveu-se em contextos favoráveis.....	30
4.2. Trajetória histórica da democracia primária é marcada por uma sucessão de invenções.....	33
4.3. Expansão democrática ao Norte do Mediterrâneo “inventa” a democracia representativa	36
4.4. No século XX busca-se fixar o debate democrático em torno da questão da “forma”.....	41
4.5. A universalização e a consolidação da democracia liberal são o ponto final da evolução ideológica do Homem?	57
4.6. A verdadeira missão da democracia liberal, qual era: bloquear ou despertar uma consciência cívico-participativa? Missão cumprida?.....	63

5. REAÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA À DEMOCRACIA: POLÍTICAS DE DESREGULAMENTAÇÃO SOCIAL DESPERTAM O POTENCIAL CONTRA-HEGEMÔNICO À DEMOCRACIA LIBERAL.....	69
5.1. Por que a democracia liberal combate a participação ampliada?.....	71
5.2. Ampliação da esfera pública para o adequado exercício da cidadania.....	75
5.3. Princípios para o desenvolvimento da legitimidade democrática.....	83
6. NEGOCIAÇÃO SOCIAL CONSTITUI A BASE PRIVILEGIADA DE RELAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA, SOB O IMPÉRIO DA DEMOCRACIA LIBERAL – REPRESENTATIVA.....	84
6.1. Conceito de Governança Local é o <i>locus</i> onde se pode melhor entender os Conselhos e seu desenvolvimento.....	86
6.2. Resgate das formas históricas dos Conselhos. Conselhos no Brasil do século XX.....	89
7. CONSELHOS GESTORES – SETORIAIS MUNICIPAIS: NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO SÓCIO-POLÍTICA NA GESTÃO PÚBLICA.....	109
7.1. Os Conselhos Gestores devem ser organismos apenas consultivos ou também deliberativos?.....	117
7.2. Como, então, proceder para fortalecer os Conselhos Gestores e melhorar seu posicionamento no cenário onde se desenvolvem?.....	120
7.3. A questão da representatividade e da paridade dos Conselhos Gestores carece de uma melhor definição.....	122
7.4. Lacunas de vária ordem perturbam o bom funcionamento dos Conselhos Gestores – que perspectivas de solução?.....	124
8. CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS: FUNDAMENTO DE UMA DEMOCRACIA LOCAL AUTÊNTICA.....	136
8.1. O espaço local dispõe as bases de uma nova formação das estratégias geopolíticas e geoeconômicas no período pós-hegemônico.....	136
8.2. Conselhos municipais são a célula básica da constituição de um sistema nacional de participação. A dinâmica dos conselhos na construção e democratização das esferas locais.....	141

9. ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS LIGADAS ÀS PRÁTICAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: OS LIMITES E AS POTENCIALIDADES INSTITUCIONAIS E FUNCIONAIS E OUTROS ASPECTOS.....	147
9.1. Perfil dos conselheiros.....	148
Do perfil sociodemográfico.....	149
Da cultura cívica e associativa dos conselheiros municipais.....	159
Da representatividade social dos conselheiros.....	169
9.2. Condições e impactos de funcionamento dos conselhos municipais.....	178
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	194

LISTA DE QUADROS

Página

QUADRO 1. Conselhos nacionais de políticas setoriais –Brasil, 1998..113 e 114

LISTA DE TABELAS

Página

TABELA 1A – Escolaridade dos conselheiros.....	149
TABELA 1B – Nível de escolaridade dos conselheiros, por segmentos de representação e regiões metropolitanas (dados globais) – Brasil, 1999/2001.....	150
TABELA 1C – Conselhos da sociedade organizada por escolaridade, segundo as regiões metropolitanas – Brasil, 1999/ 2001.....	152
TABELA 2 A – Rendimentos dos Conselheiros (dados gerais), em 2002.....	154
TABELA 2 B – Estrutura de rendimentos dos conselheiros por gênero e região metropolitana, em 2002.....	155
TABELA 3 – Situação ocupacional dos conselheiros por Região Metropolitana e segmentos de representação, em 2002.....	157
TABELA 4 – Engajamento sócio-político e capacitação técnico-política dos conselheiros – Brasil, 1999/2001.....	160
TABELA 5 – Opinião dos conselheiros da sociedade sobre o fornecimento regular de informações pelas secretarias municipais, segundo as regiões metropolitanas – Brasil, 1999/2001.....	161
TABELA 6 – Sindicalização ou associação de conselheiros a órgão de classe, na RMSP, no período 2000/2001.....	162
TABELA 7 – Grau de participação – frequência com que o conselheiro participou de reuniões do sindicato ou órgão de classe, na RMSP, no período 2000/2001.....	164
TABELA 8 – Fontes de informação utilizadas pelo conselheiro para se informar sobre os acontecimentos políticos em geral, na RMSP, no período de 2000/2001.....	165
TABELA 9 – Escolha da entidade e representante da entidade/ instituição para participar do conselho na RMBH, no período de 2000/2001.....	172

LISTA DE TABELAS

Página

TABELA 10 – Opinião sobre a representatividade das instituições que compõem o conselho na RMBH, no período 2000/2001.....	174
TABELA 11 – Indicadores de vínculos institucionais entre os conselheiros da sociedade e as organizações sociais – RMRJ, 1998.....	175
TABELA 12 – Opinião dos conselheiros sobre o impacto do funcionamento dos conselhos municipais – Brasil, 2001.....	179
TABELA 13 – Opinião sobre o impacto do funcionamento dos conselhos, segundo as regiões Metropolitanas—Brasil, 1999/2001.....	181

RESUMO

TAVARES, Joaquim Baptista. **Conselhos de gestão de políticas públicas: de espaços de constituição de esfera pública não estatal à formação de um sistema nacional de representação.** 2006. 203p. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.¹

Os conselhos de gestão de políticas públicas surgem na arena pública brasileira como o eixo sócio-político fundamental na busca do equilíbrio necessário entre os ideais liberais da democracia representativa e aqueles defendidos, em oposição, pela democracia participativa dos excluídos. O fim da Guerra Fria, que separava o mundo, ideologicamente, em dois blocos, confere hegemonia à democracia liberal-representativa que, nessa condição, opera profundas mudanças nos desenhos das políticas sociais, no âmbito mundial. No Brasil, as reações a tais políticas, que restringiam a responsabilidade social do Estado, não se fizeram esperar, determinando o ressurgimento de velhas práticas da democracia participativa, sob o amparo constitucional e das leis complementares, na organização de um novo espaço público não estatal destinado à articulação entre a sociedade civil e o poder público sobre a questão social ligada à gestão pública dos recursos. Nesse sentido, criam-se conselhos municipais de gestão de políticas públicas como espaço de participação sócio-política para dar corpo à aspiração popular de participar, em conjunto com o poder público, de forma democrática, nos debates sociais sobre as políticas públicas brasileiras e seu respectivo modelo de gestão. Objetiva-se, portanto, neste trabalho, compreender os limites e as potencialidades de ação desses conselhos no contexto de coabitação democrática, forçada, entre a democracia liberal hegemônica e a democracia participativa brasileira que põe, frente a frente, em debates sociais na arena pública, a sociedade civil e o poder público. Procura-se atingir tal objetivo efetuando-se o resgate das análises aos estudos empíricos sobre os conselhos municipais, no âmbito nacional, às quais, por meio de métodos quantitativos de investigação e de interpretação de dados, se amplia o campo de significados pela reinterpretação dos fatos comentados. Para situar a compreensão do objeto da pesquisa dentro de um referencial preciso, descreve-se o ambiente democrático mundial anterior à fundação da hegemonia da democracia liberal e dá-se, outrossim, relevo ao sentido pós-hegemônico das reações ao princípio político universal. Põem-se, assim, em evidência, os limites e as potencialidades dos conselhos municipais dentro do novo quadro político, social, econômico e cultural criado, procurando interpretá-los à luz do sentido

¹ Orientador: Prof. Dr. Robson Amâncio — UFLA.

que se atribui à participação cidadã na esfera pública local. Reconhecem-se limitações institucionais aos conselhos municipais, mas vê-se, por outro lado, com otimismo, o sentido da sua evolução futura como instrumento importante na redemocratização do Estado Brasileiro, em virtude da sua real capacidade em promover a realização das condições necessárias à criação de um verdadeiro sistema nacional de participação dos cidadãos na esfera pública, o que determina, necessariamente, a base democrática da governança local.

ABSTRACT

TAVARES, Joaquim Baptista. **Management counseling of public politics: from constitution spaces of public sphere non-nationalized to the formation of a national representation system.** 2006. 203p. Dissertation (Master Program in Administration) – Federal University of Lavras, Lavras, MG.²

The management counseling of public politics appear in the Brazilian public area like the fundamental socio-political axis in search of necessary balance between the liberal ideals of representative democracy and those defended, against, for the participative democracy of the excluded people. The end of the Cold War, which separated the world, ideologically, into two parts, confirms the hegemony to the representative liberal democracy, which in this condition, makes big changes in the plans of social politics, known worldwide. In Brazil, the reactions to such politics, which restricted the social responsibility of the State, did not wait, determining the revival of old practices of the participative democracy, under the constitutional support and the complementary laws in the organization of a new non-nationalized public space intended for articulation between the civil society and the public power about the social issue linked to the public management of resources. This way, municipal management counseling of public politics are constituted as space of socio-political participation in order to give support to the popular aspiration of participating, along with the public power, in a democratic way in the social debates about Brazilian public politics and their respective management pattern. So the aim of this work is to understand the limits and potentialities of actions of these counseling in the context of democratic living, forced, between the liberal hegemony democracy and the Brazilian participative one, which puts face to face, in social debates in the public area, the civil society and the public power. It's tried to achieve such aim by getting back from the analyses to the empiric studies about municipal counseling, worldwide, which through quantitative methods of investigation and data interpretation, the field of meanings is spread out by reinterpretation of the commented facts. In order to place the understanding of the researched object in an accurate referential, it's described the previous democratic worldwide environment to the hegemony foundation of the liberal democracy and it's highlighted the post-hegemony reactions to the political worldwide principle. This way, it's evident the limits and the potentialities of the municipal counseling in a new political, social, economical and cultural scene, trying to understand them in a clear way attributed to the

² Adviser: Prof. Dr. Robson Amâncio – UFLA.

citizen's participation in the local public sphere. Institutional limitations to the municipal counseling are recognized, but on the other hand, they're seen with optimism, the way of the future evolution as important instrument for the new democratization of the Brazilian State, due to its real capacity to promote the necessary conditions for the development of a true national system of citizen's participation in the public sphere, which determines, necessarily, the democratic base of the local control.

1. INTRODUÇÃO

A década de 1980 representa, sem dúvida, um período feliz na história político-democrática do Estado brasileiro. Nela está fixada a primeira etapa de vitórias sócio-políticas alcançadas no culminar de um longo período de lutas por mudanças protagonizadas pela sociedade civil.

O advento da Constituição Federal de 1988 transformou-se no ponto de partida para uma longa série de conquistas políticas e sociais posteriores ao desenvolvimento de um novo cenário político e institucional que se impôs à Nação, ao estabelecer aquela Lei Magna certos princípios constitucionais, tais como garantia dos direitos de cidadania, descentralização político-administrativa, conceito de práticas locais, entre outros.

O país acabava, assim, de ser dotado de uma verdadeira "Constituição cidadã", como bem lembrou de a chamar, na época, o então deputado Ulisses de Guimarães³. Dentre as inovações nela introduzidas, destaca-se a exigência pela descentralização político-administrativa que transfere a responsabilidade de políticas públicas para a esfera municipal, traçando, assim, um modelo de gestão voltado para a participação da sociedade civil. O dever jurídico de fazer cumprir esse dispositivo constitucional, no sentido de transformar em ações práticas o processo de descentralização, levou à criação de um espaço de experiências democráticas partilhado e assumido por políticos dos mais diversos quadrantes ideológicos e pela sociedade civil. Nesse cenário, o Governo se assume, perante a lei, como promotor da abertura de espaços de participação da sociedade civil e esta se esforça em garantir o direito de

³ Deputado federal, tragicamente morto num acidente de aviação que envolveu a queda de um helicóptero, em que viajava na companhia de outras pessoas, no litoral do Rio de Janeiro. Numa entrevista concedida à Rede Globo de Televisão, em 1988, querendo dar à sociedade civil a mais completa e realística caracterização da Constituição Federal acabada de ser aprovada, fê-lo de forma magistral com as seguintes expressões: “Esta é verdadeiramente uma Constituição cidadã”, querendo, com isto, realçar o seu foco central na questão, até então inusitada, da participação democrática no ordenamento jurídico do Estado.

participar deles.

O tratamento político, quase instantâneo, desta questão por diversos setores da sociedade brasileira, faz derivar a discussão para o papel dos Conselhos Gestores das políticas públicas como um dos instrumentos sócio-políticos responsáveis pelo estabelecimento de uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado. Transformam-se, por conseguinte, os Conselhos Gestores em espaços democráticos privilegiados de participação direta da população no processo de construção das políticas públicas municipais. Contudo, sua importância maior reside no papel que lhe cabe de fortalecer a participação democrática da população na formulação das políticas públicas sociais, visando estabelecer uma sociedade na qual o exercício da cidadania seja uma realidade incontestada.

O princípio da cidadania e a realização conjugada de interesses e direitos públicos e privados se tornaram os pilares da democracia, sem os quais, porém, todo e qualquer sistema participativo seria apenas uma estrutura reprodutora de interesses e valores tradicionais, com novos atores e novas institucionalidades.

O dever constitucional obriga o Estado a repassar recursos públicos, no âmbito de programas sociais, apenas aos municípios que criarem Conselhos Gestores, ao mesmo tempo em que leis federais definem as áreas básicas de atuação dos Conselhos Gestores nos setores de saúde, assistência social, educação, habitação, criança e adolescente e emprego.

Aos Conselhos de Gestão foram então conferidos o poder deliberativo, ampliando o seu raio de ação para fora da sua costumeira função que era revestida de caráter meramente consultivo e de aconselhamento. Como espaço sócio-político que arvora um papel fundamental de representação, através da participação da sociedade civil, devem tais conselhos ser entendidos, no contexto desta participação, como possíveis reconstrutores da esfera pública,

pois, a participação efetivada no processo de descentralização e a ampliação da esfera pública, no país, podem funcionar como um dos indicadores das possibilidades de mudança social efetiva na sociedade brasileira contemporânea. Entretanto, infelizmente, verifica-se, empiricamente, uma distância real entre o papel de representação dos Conselhos Gestores e a sua articulação no interior dos governos, como é o caso de certos municípios onde o poder local é representado por oligarquias tradicionais e conservadoras.

Tal situação, contudo, não desvirtua o papel dos Conselhos Gestores, que, de forma geral, são uma forma de participação sócio-política que propicia uma articulação eficaz entre a população e o poder público, visando à gestão de bens públicos. Em função disso, acabam por erigir um novo padrão de relação entre o Estado e a Sociedade, por meio da qual a população acessa os espaços onde se tomam as decisões políticas, e participa delas.

A presença na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, dos Conselhos, é tão antiga como a própria democracia participativa. Em Portugal, por exemplo, entre os séculos XII e XV, foram criados **Concelhos** (grafados com C) **Municipais** como forma de a Metrópole gerir suas colónias ultramarinas. Por herança, o Brasil também organizou as suas câmaras municipais e prefeituras segundo o mesmo sistema de gestão (Gohn, 2001; Vieira,1992).

Mas, em nível mundial, as histórias europeia e americana registram a presença da Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim, os conselhos alemães dos anos 1920, os conselhos da antiga Iugoslávia, nos anos 1950 e os atuais conselhos na democracia americana. Isso nos lembrando da importância histórica que esses organismos assumiram na formação do perfil organizativo, administrativo, social, político e cultural de determinados Estados, no final do século XIX e início do século XX.

O Brasil, por seu lado, conta já com a seguinte experiência, em relação a conselhos, vivida, sobretudo, nas últimas décadas do século passado: **os conselhos comunitários**, criados para atuarem junto às administrações municipais, no final dos anos 1970; **conselhos populares**, criados no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, como símbolo de resistência da esquerda ao regime militar, e os **conselhos gestores**, institucionalizados nos anos 1990 e criados nos três níveis do governo, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Os teóricos e acadêmicos, de forma geral, depositam grande esperança no futuro dos Conselhos, como um excelente instrumento de participação, agentes de inovação e espaço de negociação de conflitos.

A presença dos Conselhos nas estruturas político-administrativas brasileiras e sua vigorosa expansão favorecem a consolidação da democracia nacional. Contudo, o sucesso dos conselhos poderá ser comprometido se não forem rigorosamente disponibilizados, a seus membros, as informações e os conhecimentos necessários sobre o funcionamento das estruturas estatais, que os possam capacitar para uma melhor intervenção na vida social e pleno exercício de uma cidadania real e ativa.

A descentralização político-administrativa do Estado, ocorrida na década de 1980, garantiu, aos municípios brasileiros, maior liberdade e autonomia de ação. A descentralização é um processo de alavancagem da forma de governar, tornando-a mais participativa, democrática e comprometida, do ponto de vista do poder público e da sociedade.

Desponta, assim, na estrutura da organização político-social brasileira, um novo modelo de democracia, a democracia participativa, alicerçada na legitimação de um poder público que incorpora a visão da mais ampla camada da sociedade. E é nessa perspectiva de instrumento de participação que os Conselhos Municipais surgem e se inscrevem no processo de descentralização do país.

Este trabalho objetiva realizar o resgate do “material analítico” produzido por estudos isolados que procuram compreender a “difícil” posição de equilíbrio que os conselhos de gestão das políticas públicas são obrigados a manter no ambiente político brasileiro, sob a influência da democracia liberal-representativa, de modo a assumirem os novos desafios que lhes são impostos pelos estrangulamentos sociais provocados pela eliminação das políticas de “*Welfare State*” e pela nova interpretação dada pela Constituição Federal de 1988 às questões sociais. Aliás, o objetivo é não só resgatar as análises, que conferem aos conselhos uma determinada identidade, como também reinterpretá-las, reagrupá-las e, por fim, rerepresentá-las sob a ótica de uma nova leitura dos fatos, numa versão mais abrangente e rica de significados.

O nosso propósito vai ser concretizado ao longo de dez capítulos em que se estrutura esta dissertação, sendo o primeiro dedicado à introdução.

O capítulo 2 apresenta os fundamentos que delimitam, teoricamente, o campo de investigação e norteiam o sentido dos trabalhos da pesquisa sob a visão crítica dos princípios sociológicos e políticos da democracia participativa brasileira.

No terceiro, descrevem-se os procedimentos metodológicos da análise qualitativa utilizados na pesquisa documental e na análise às leituras analíticas e teóricas do material coletado nos documentos consultados.

No capítulo 4 narra-se e discute-se todo o percurso hesitante da democracia desde as suas remotas origens até se transformar, finalmente, no século XX, sob o chapéu da democracia liberal e do seu procedimentalismo democrático, no princípio universal de legitimidade política.

No quinto capítulo discutem-se os limites da democracia liberal-representativa nos seus aspectos fundamentais e analisam-se, de forma crítica, os efeitos da crise de representatividade provocada pelo procedimentalismo democrático, bem como o sentido das reações ao impacto

desses mesmos efeitos junto à sociedade civil. Destaca-se, ainda, a importância do exercício de uma cidadania ativa e a urgência na criação e ampliação de uma esfera pública local como espaço de participação cívica.

O capítulo 6 introduz uma discussão à volta do conceito de governança local para melhor entender uma das formas mais significativas da participação democrática por meio dos conselhos de gestão, de cuja presença histórica no mundo se faz, ainda, um circunstanciado relato analítico e cronológico.

No capítulo 7 discutem-se, analiticamente, a natureza dos conselhos de gestão das políticas públicas brasileiros e as suas complexidades, deficiências, limites e potencialidades, como espaços de participação sócio-política na gestão pública.

O capítulo 8 apresenta a visão objetiva do conselho municipal brasileiro do futuro, capaz de despertar e mobilizar a consciência participativa local e transformá-la em forças sociais que estão na base da consolidação, em âmbito nacional, de um sistema de participação com epicentro local.

O capítulo 9 resgata e reúne, em um conjunto crítico, as análises produzidas nomeadamente a partir de estudos isolados que procuram compreender as complexidades dos conselhos de gestão brasileiros pós-Constituição Federal 1988, num momento singular de afirmação da democracia participativa brasileira. Situa, outrossim, essas mesmas análises num patamar mais elevado do conhecimento empírico, pela ampliação do campo de significados das análises originais, que são contestadas, comentadas ou ampliadas.

Por último, no capítulo 10, fazem-se algumas considerações de ordem geral que completam o quadro analítico e a visão crítica do trabalho empreendido.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: A TEORIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O termo “participação popular” ganhou, desde cedo, entre os povos, estatutos de referencial na busca de acesso dos setores populares ao desenvolvimento da sociedade civil e ao fortalecimento dos mecanismos democráticos, bem como na busca de garantias para uma execução eficiente dos programas sociais. A importância desse conceito se eleva, como reconhece Alencar (2001, p. 50), à categoria de “*processo de aquisição de poder*”

Inspirada, talvez, nas vivas memórias históricas de palpitantes manifestações participativas vividas na sociedade brasileira, a Constituição Federal de 1988 consagra os princípios constitucionais da cidadania, lançando, assim, os fundamentos para a participação democrática da sociedade na gestão das políticas públicas voltadas para a consolidação de uma “*sociedade do bem-estar*” em detrimento dum “*Estado de bem-estar*”. Segundo Villasante (2002), a primeira é “*mais eficaz*” que o segundo “*na gestão de serviços*”.

Wolfe & Stiffel (1994) definem “participação” como “*espaços organizados para incrementar o controle sobre os recursos e as instituições reguladoras, em determinadas situações sociais, por parte de grupos e movimentos até então excluídos de tal controle*” (apud Jacobi, 2002, p. 24). Este autor nos esclarece, entretanto, que tal definição pressupõe três requisitos básicos, a saber:

“(i) a existência de grupos sociais antagônicos – uns detêm o controle dos recursos e das instituições, enquanto outros se veem dele excluídos –, o que dá margem a alternativas; (ii) a efetiva vontade política de viabilizar a sua prática; e (iii) a participação ser vista não como uma dinâmica polarizada, mas como dois pólos em processo” (Jacobi, 2002, p. 25).

Borja (1988, *apud* Jacobi, 2002, p.27), na dificuldade universal de conceituar bem o termo “participação”, alerta para a mesma dificuldade em separar, conceitualmente, as expressões “participação cidadina”, “participação social”, “participação comunitária” e “participação popular”, que são usadas indistintamente pelos pesquisadores. Entretanto, menciona, no plano conceitual, o objetivo principal da participação, que é, segundo seu critério, “*facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las*”. Nesta ordem de idéias, ele aproxima a participação de “*um método de governo*” que “*satisfaz um conjunto de requisitos vinculados às regras do jogo democrático e à crescente consolidação de práticas descentralizadoras da organização político-administrativa, o que se concretiza mediante uma completa revisão da repartição de competências, funções e recursos*”(*apud* Jacobi, 2002, p.28).

A participação, segundo Gohn, (2001), pelas características e função, é “sinônimo” de descentralização.

Ora, a descentralização, segundo Carvalho et al. (1999), constitui o processo de alavancagem de uma forma de governar mais participativa, democrática e comprometida, do ponto de vista do Estado e da Sociedade. Nota-se ali uma perfeita fusão de práticas e de identidade com o papel e a identidade dos próprios Conselhos de Gestão, que se tornam, particularmente, numa nova forma de gestão fundamentada na participação cidadã. Esta passa a ser vista, por muitos autores, como um novo paradigma, uma outra forma de conceber a relação Estado-sociedade Civil, na qual aqueles setores tradicionalmente excluídos dos processos decisórios passam a ser participantes da gestão.

Segundo Gohn (2001), sendo, pois, participação uma lente que

possibilita um olhar ampliado para a História, ela deve, para ser entendida em toda a extensão do termo, ser analisada, objetivamente, em três níveis básicos, a saber:

(i) **conceptual**: a análise realizada a esse nível apresenta alto grau de ambigüidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. Alencar (2001, p. 20) já nos alertava, no entanto, que

“é importante observar que participação é um processo multidimensional e varia de situação para situação em respostas a circunstâncias particulares”. E, nesta base, conclui, afinal, que *“não existe um único modo de compreender esse processo e a sua interpretação está mais em função da perspectiva de análise empregada”*;

(ii) **político**: a análise, a esse nível, está, usualmente, associada a processos de democratização ou à integração social dos indivíduos, de que resultam as políticas sociais de controle social;

(iii) **da prática social**: este é o nível no qual as análises se debruçam sobre o processo social propriamente dito. Nessa acepção, participação é, pois, entendida como o meio viabilizador fundamental de ações concretas de lutas, movimentos e organizações no processo de realização de algum intento.

Acrescenta Gohn (2001), todavia, que é necessário entender a participação também sob o prisma das suas manifestas formas liberal, autoritária, revolucionária e democrática, em cujos princípios doutrinários se funda.

Do ponto de vista da **concepção liberal**, a participação *“objetiva o fortalecimento da sociedade civil”* evitando, assim, que o Estado *“tiranize, controle e interfira na vida dos indivíduos”*. Nesse sentido, a interpretação liberal objetiva *“reformular a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas”* (Gohn, 2001, p.15).

As principais ações do paradigma liberal resumem-se, invariavelmente, em evitar que se anteponham obstáculos burocráticos à participação, desestimular a interferência governamental nos negócios públicos e, por fim, fornecer aos cidadãos os canais de informação necessários para que eles manifestem suas próprias preferências decisórias.

Ideologicamente, a participação liberal está, pois, lastreada em princípios democráticos que consideram iguais todos os membros da sociedade e que, por outro lado, apregoam que a participação é o único meio de busca, ao seu alcance, da satisfação coletiva de necessidades.

Como decorrências doutrinárias da concepção liberal, têm-se a “**participação comunitária**” e a “**participação corporativa**”. Alimentam-se ambas, obviamente, da mesma vertente paradigmática: a concepção liberal, e ambas também entendem a participação como um “*movimento espontâneo do indivíduo*” no qual não se colocam as questões das diferenças de classe, raça e etnia.

Do ponto de vista da participação comunitária, entende-se que a sociedade civil deve ser necessariamente fortalecida pela integração necessária e institucionalizada dos órgãos representativos da sociedade com os órgãos deliberativos e administrativos do Estado. Tal integração deve, entretanto, passar pela fusão do público com o privado, de sorte que, por meio da participação, seja a sociedade, representada pelos grupos civis organizados, também incorporada ao aparelho decisório do poder público. Os conselhos de gestão de políticas públicas brasileiros estruturam-se segundo os pressupostos do paradigma liberal comunitário e corporativo.

A participação corporativa caracteriza-se pela adesão das vontades gerais e não de interesses particulares dos indivíduos, embora estes ajam espontaneamente no plano das idéias que conformam o quadro geral das vontades. Não há, entretanto, o perigo de dispersão das vontades, uma vez que,

na sociedade, existe a comunhão de idéias e de princípios que sustentam e garantem certa ordem social que cria o bem comum.

À semelhança da participação comunitária, a participação corporativa busca uma articulação com as organizações da sociedade, na suposta base de que tais organizações existem apenas quando as pessoas concretizam a sua participação.

De acordo com a síntese de Gohn (2001, p.16), a participação corporativa preocupa-se, fundamentalmente, em encontrar uma resposta adequada à questão: *“por que as pessoas participam e quais são as suas motivações?”*.

A **participação autoritária**, por seu lado, orienta-se para o controle social e a integração da sociedade e da política, praticados tanto por regimes autoritários da direita e da esquerda, como por regimes democráticos representativos. O critério básico de ação que a caracteriza é a cooptação, por meio da qual a participação da sociedade é incorporada às estratégias de formulação das políticas públicas orientadas segundo a visão “de cima para baixo” para diluir os conflitos sociais.

A participação é **democrática** quando regulada pela soberania popular e está presente tanto na sociedade civil quanto nas instituições políticas. Ela opõe-se vivamente ao corporativismo e faz uma nítida distinção entre a sociedade civil e o sistema político. Aliás, toda participação é regulada pelo critério político dos votos livres que sustentam a representatividade institucional dos indivíduos que, diretamente, sufragam os seus representantes num processo eleitoral democrático.

Por basear-se, fundamentalmente, no princípio de delegação de poder de representação, a participação democrática corre o risco da descaracterização institucional ao favorecer a constituição de redes clientelísticas movidas pelo poderio econômico ou prestígio político (Gohn, 2001).

Do paradigma democrático decorrem, ainda, as **concepções democrático-revolucionária e democrático-radical**.

Nas suas formas revolucionárias, a participação é representada por um coletivo organizado e engajado na luta “contra a dominação” e “pela divisão do poder político”. Tais “lutas” ocorrem em diferentes arenas do sistema político (parlamento) e dos aparelhos burocráticos do Estado.

O elemento básico que distingue esta concepção é o interesse centrado no sistema partidário que atua como escola de formação de quadros que se qualificam para participar de espaços democráticos.

Por outro lado, já na concepção **democrático-racional**, a importância atribuída aos partidos políticos não é tão grande; a primazia, neste caso, cabe aos movimentos sociais que revelam possuir melhor capacidade básica de promover uma participação plural, integrando as experiências associativas de origens diversificadas na busca de uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades ou discriminações.

A característica predominante desta concepção é a construção da cidadania que favorece o desenvolvimento, entre os povos, de uma cultura que estabelece a divisão das responsabilidades na construção coletiva do processo social, em que a comunidade, como parceira, participa ativamente de todos os programas dentro de tal processo.

Muito embora a participação seja um termo de análise incipiente na literatura científica, sobre o qual se detém “*pouco entendimento por se tratar ainda de ‘um enigma a decifrar’*”, ela é, todavia, fonte de importantes conquistas de cidadania, como instrumento “*de constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil*” viabilizador de “*canais de participação da população em assuntos que dizem respeito à coisa pública*”. Ela se impõe, fundamentalmente, como meio de “*luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização*” e liga-se às políticas públicas como uma ponte “*de*

entendimento” do processo de democratização às lutas da sociedade por acesso aos direitos e à cidadania (Gohn, 2001).

Paradoxalmente, verifica-se, entretanto, que a participação não é assumida com a mesma intensidade nas diferentes situações em que ocorre. Pateman (1992, *apud* Gohn, 2001, p.20), enumera três tipos de situação em que pode ocorrer a participação, como segue: (i) **pseudo-participação**: que se caracteriza quando há somente consulta a um assunto por parte das autoridades; (ii) **participação parcial**: que define uma situação em que muitos tomam parte no processo, mas só uma parte, de fato, decide e (iii) **participação total**, em que cada grupo de indivíduo tem igual influência na decisão final.

O grau diferenciado de uso que se faz do termo participação e o nível de envolvimento na sua concretização daí decorrente refletem a dificuldade em atribuir-lhe significados concordantes no mundo acadêmico. Oakley & Marsden (1985, *apud* Alencar, 2001, p.21) identificaram um conjunto de significados que melhor exprime o perfil semântico atual do termo participação, como segue:

- “1. envolvimento voluntário dos indivíduos nos programas, sem, contudo, participarem da sua elaboração;*
- 2. sensibilização dos indivíduos, aumentando-lhes a responsabilidade para responderem às propostas de programas de desenvolvimento e encorajando iniciativas locais;*
- 3. envolvimento dos indivíduos no processo de tomada de decisão, na implementação dos programas, na divisão dos benefícios e na avaliação das decisões tomadas;*
- 4. associação do conceito de participação com o direito e o dever dos indivíduos participarem na solução dos seus problemas, terem responsabilidade de assegurar a satisfação de suas necessidades*

básicas, mobilizarem recursos locais e sugerirem novas soluções, bem como de criarem e manterem as organizações locais;

5. associação do conceito de participação com a iniciativa de pessoas e grupos, visando à solução de seus problemas e a busca de autonomia;

6. organização de esforços de pessoas excluídas para que elas aumentem o controle sobre recursos necessários ao desenvolvimento e sobre as instituições que regulam a distribuição desses recursos”.

Por outro lado, Alencar (2001, p.22) refere-se aos seguintes significados:

“1. Colaboração – envolvimento das pessoas nas atividades grupais, onde o agente externo é o principal protagonista. Essa forma de participação equivale a ‘informação’, uma vez que as decisões básicas, relacionadas aos programas de desenvolvimento, já foram tomadas. ‘Participação’ não está dissociada do controle e responsabilidade do agente externo.

2. Desenvolvimento da comunidade – participação é entendida como um processo de promoção social, onde é delegada aos membros da comunidade a responsabilidade de criarem conselhos de desenvolvimento, os quais são considerados veículos de participação.

3. Organização – 3.1 Participação relaciona-se com o processo onde os indivíduos se organizam e, por meio dessa organização, tornam-se capazes de ter voz nos projetos de desenvolvimento. 3.2 Organização como resultado da busca pelos indivíduos de formas mais adequadas de ação, as quais emergem da análise que eles fazem da realidade que os envolve. O agente externo teria, nesse caso, uma menor influência.

4. Empowering – a interpretação mais comum relaciona-se com

aquisição de poder: poder em termos de acesso e controle de recursos necessários ao desenvolvimento (Oakley & Marsden, 1985)”.

2.1. A participação sob o olhar das Ciências

Segundo Gohn (2001), os primeiros estudos científicos sobre o tema participação datam do século XVIII, com as formulações de J.J. Rousseau. Posteriormente, revelaram-se os teóricos do liberalismo, como John Stuart Mill, G.D.H. Cole e A. de Tocqueville. No século XIX, seguiram a eles os socialistas utópicos Owen e Fourier e os libertários Proudhon e Kropotkin.

Entretanto, Marx e Engels criaram um paradigma de teorização sobre a participação de massas que, no século XX, foi seguido por Trotsky, Lênin e Rosa de Luxemburgo, bem como por Gramsci, Mao Tsé-Tung, Gorz, Mandel e Poulantzas. Mais tarde, porém, Verba, Pizzorno, Hirschman e Darendorf se afastaram do paradigma de Marx e Engels, seguindo eixos paradigmáticos muito diferentes.

Rousseau é considerado o teórico por excelência da participação. Ele entende que o indivíduo se torna bom cidadão quando deseja o bem geral e não o particular e participa no processo das decisões comunitárias com o elevado sentido moral de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo. Acredita que, quando participam do processo decisório na sociedade, os indivíduos se tornam psicologicamente mais “abertos”. Tal crença exterioriza o seu posicionamento relativamente à educação das pessoas que ele, afinal, considera o pilar básico da participação por assegurar que esta se firme em bases sólidas do conhecimento que aumenta “*o valor da liberdade para o indivíduo*” e o capacita para “*ser (e permanecer) seu próprio senhor*” (Pateman, 1992, p.40).

Todavia, a educação, em Rousseau, se reveste de maior importância ao garantir que, sob a influência da participação esclarecida do indivíduo, ações

políticas programadas e realizadas com elevado *performance* moral e sentido cívico constituam fundamentos sólidos que atribuem à feitura das leis que governam os indivíduos esses mesmos atributos. Isso porque, conforme Lesbaupin (2000, p.81, *apud* Gohn, 2001, p.22), referindo-se à opinião de Rousseau, “*a lei emerge do processo participativo e é essa mesma lei, não os homens, que governa as ações individuais*”.

Na questão da educação participativa, J. S. Mill se aproxima de Rousseau e defende a importância do localismo na formação participativa do indivíduo, em que este aprende sobre a democracia e a autogovernar-se. Distancia-se, porém, de Rousseau no que tange à idéia deste sobre a “necessária igualdade política” dos indivíduos. Dominado por um comportamento elitista que dá os fundamentos à sua teoria de participação integrativa, Mill reconhece que o papel dos representantes eleitos deve ser o de “debater” e não o de “legislador” propriamente dito. A função de fazer leis, defende Mill, deve ser dada a uma comissão especial (Gohn, 2001).

Cole apresenta uma teoria em tudo semelhante a Rousseau: afirma que a vontade e não a força é a base da organização social e política. O indivíduo de Cole também, à semelhança daquele apresentado por Mill, aprende a democracia apenas “*pela participação em nível local e em associações locais*” (Cole, 1920, *apud* Pateman, 1992, p.55, *apud* Gohn, 2001, p.23). Ele realça a importância das associações na busca da satisfação das necessidades dos indivíduos e propõe que a sociedade crie cooperativas de consumidores, conselho de utilidades, guildas cívicas para cuidar da educação, saúde etc., como instrumento estratégico na participação local. Propõe, ainda, a criação de estrutura política participativa em âmbito local, regional e nacional e defende vigorosamente o direito à associação dos indivíduos.

Alexis de Tocqueville (1998, p.72) é um estudioso da democracia que muito se aproxima das idéias americanas nesse campo. Inspira-se na

democracia americana para propor um sistema de participação representativo, constituído de comuna, em que “o povo é a força dos poderes sociais”, poder central e condado. Considera a democracia “uma maneira de ser da sociedade” e “poder do império da lei”. Acredita que o “estado social democrático é inevitável” e vê a soberania do povo como forma de governo. Propõe, como critérios necessários ao combate à centralização, ao despotismo e ao individualismo, a existência de cidadãos livres e a formação de homens independentes e capazes de se autogovernarem para “educar” a democracia (Gohn, 2001).

Os marxistas ligam o conceito de participação à idéia de lutas e movimentos sociais. Os autores que atualmente mais se destacam na corrente contemporânea de estudos sobre a participação em movimentos sociais são Manuel Castells, Jean Lojkine, Claus Offe, Laclau e a corrente dos historiadores liderada por Hobsbawn, E. P. Thompson, G. Rudé e outros. A preocupação predominante no grupo é com a cultura política que resulta das inovações democráticas relacionadas com as experiências vividas nos movimentos sociais. Do ponto de vista marxista, os processos de lutas sociais estão voltados para a transformação das condições existentes na realidade social de ordem econômica ou de opressão sócio-política e cultural (Gohn, 2001).

O conceito de participação é tratado nos mais diversos campos científicos da Sociologia, Ciência Política, Ciências Sociais e Ciências da Educação.

Na Sociologia, a participação é tratada como uma medida de cidadania e se associa à idéia de exclusão social, como fator de integração. Nesse último caso, a participação toma o significado de luta contra a exclusão (Stassen, 1999, *apud* Gohn, 2001). Stassen divide o conceito de participação em “participação” e “não participação” e, na qualidade de fator de integração, nos termos “integração/exclusão”.

Para Stassen, afinal, só existe participação de fato “quando há um sentimento de que os indivíduos têm valor e são necessários para alguém, quando percebem sua própria contribuição, e que têm um lugar na sociedade, que são úteis, que são valorizados por alguém” (Gohn, 2001, p.28).

Na Ciência Política, o conceito relaciona-se à noção de participação política tratada nos estudos de Pizzorno.

Para Pizzorno (1971, *apud* Gohn, 2001, p.27-28), “a participação política é uma ação em solidariedade para com o outro, no âmbito de um estado ou de uma classe, em vista a conservar ou modificar a estrutura do sistema de interesses dominantes”.

A participação política ganha maior dimensão na medida em que os indivíduos intensifiquem o seu envolvimento nas tomadas de decisões políticas fundamentais. A este respeito, refere Dalmo Dallari (1984, *apud* Gohn, 2001, p. 27) que “entre as mais eficientes formas de participação política estão os trabalhos de conscientização e de organização”.

Nas Ciências Sociais, utiliza-se o termo participação com o sentido da participação da sociedade civil. Nesta acepção, a participação se torna um conceito ambíguo, podendo ter um significado “forte” ou “fraco”.

Por último, no campo da Educação, o conceito de participação está ligado ao processo de transformação da realidade. A participação torna-se, entretanto, a estratégia fundamental de desenvolvimento, que impulsiona a criação de novos conhecimentos, na determinação das necessidades essenciais da comunidade e a busca de soluções apropriadas (Gohn, 2001).

2.2. Conselhos Gestores como estratégia participativa no exercício da cidadania num quadro descentralizado de poder

A Constituição Federal de 1988 institui a figura de Conselhos de Gestão de Políticas Públicas para concretizar o projeto social de participação popular

na gestão pública dos recursos do Estado.

Assim, foram criados, por lei, nos três níveis da administração pública brasileira, os Conselhos Gestores, cuja finalidade é propiciar articulação entre a população e o poder público, visando: à gestão de bens públicos (Gohn, 2001); à ampliação das possibilidades de estímulo ao acúmulo de capital social, por meio da transformação política e mobilização social, de modo que, a uma mudança institucional sigam mudanças sociais mais profundas (Bonfim & Silva, 2003), e contribuir para a construção de um *ethos* voltado para o fortalecimento da *res pública*, tendo como fulcro questões de interesse universal e coletivo (Lyra, 1996). Os Conselhos Gestores tornaram-se, então, em função dos seus objetivos fundamentais, uma forma de participação sócio-política e agentes de inovação e espaço de negociação de conflitos (Gohn, 2001), ou passaram a constituir em alternativas voltadas para o rompimento com o corporativismo pontual das demandas locais e para a instauração de perspectivas para toda a coletividade, por meio de políticas regulatórias (Doimo, 1995).

A melhor compreensão dos Conselhos Gestores pode ser obtida por meio de uma análise cuidada dos conceitos de governo local, poder local, esfera pública e governança local.

As teorias sobre o governo local estão sistematizadas em duas categorias: **as normativas** e **as empíricas**. Nas primeiras, desenvolvidas na Grã-Bretanha, são estimuladas oposições ao governo centralizado por se acreditar que as instituições locais distribuem com mais eficiência os recursos públicos; são defendidas autonomias para os governos locais como uma expansão de um Estado de Bem-Estar Social, e discutidas a eficiência do governo local no uso dos recursos e a sua capacidade para responder às demandas locais. A preocupação maior é, portanto, com o aumento dos níveis de participação democrática dos cidadãos e, ao mesmo tempo, com o aumento

da eficiência da máquina burocrática estatal (Gohn, 2001). Nas categorias empíricas, o tema participação não é discutido, deslocando-se toda a atenção para o poder político e as elites dirigentes, cuja capacidade de atingir os objetivos globais é destacada. A preocupação central é, portanto, criar condições para que os serviços coletivos locais se viabilizassem no mercado, num plano de competição (Gohn, 2001).

O conceito de poder local é mais abrangente que o do governo local. Ele penetra no interior do governo local e interfere nas políticas públicas locais, no poder econômico, político e social das famílias, e no poder carismático de líderes locais e regionais.

O poder local pode ser entendido como sede político-administrativa do governo municipal (cidades), mas, a sua máxima expressão é como forma de participação e organização popular dinamizadoras de mudanças sociais. Ele é, enfim, sinônimo de “força social organizada” por meio da qual a participação da população se transforma em *empowerment* da comunidade, utilizado para a capacitação e geração de processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos (Gohn, 2001).

Outro conceito ligado à teoria democrática é o da esfera pública, na qual interagem grupos organizados da sociedade, organizações, associações, movimentos sociais, etc., para debater problemas coletivos da sociedade, como o tema da mulher, da vida doméstica, etc.

O conceito que se reveste da maior importância para a nossa pesquisa é o da governança local, por ser nele que os Conselhos Gestores podem ser mais bem entendidos. Trata-se de um conceito em formação e é bastante híbrido. Busca, contudo, articular elementos do governo local com os do poder local, caracterizando-se, desta feita, como um “sistema de governo” em que é fundamental a inclusão de novos atores sociais, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas e privadas (ONGs, movimentos sociais,

entidades privadas e órgãos públicos estatais).

A governança local se caracteriza, portanto, como o universo das parcerias, da gestão compartilhada entre diferentes atores e agentes, tanto da sociedade civil, como da sociedade política (Gohn, 2001). É a caracterização perfeita do *locus* onde os Conselhos de gestão das políticas públicas irão desenvolver a sua atividade, a partir de articulações que envolvem participações, diálogos, confrontações e decisões, num ambiente (preferível) de uma genuína “democracia participativa” e de um perfeito sentido de “solidariedade ou colaboração solidária”.

A colaboração solidária, absolutamente necessária em regimes democráticos, segundo Mance (2001, p.19), é “*uma atitude ética que orienta a nossa vida e uma posição política frente à sociedade em que estamos inseridos*”. Eticamente falando, o mesmo autor afirma tratar-se de uma fonte de promoção do “*bem-viver de cada um em particular e de todos em conjunto*” e politicamente “*de transformações na sociedade*”, com esse mesmo fim.

A par com a solidariedade, a participação é essencial à democracia à qual está associada e, também, à representação, à organização, à conscientização, à cidadania e à exclusão.

2.3. Limitações teóricas e práticas ao papel dos Conselhos de Gestão Pública

Os Conselhos Gestores são, em última análise, instrumentos de mobilização popular criados com o objetivo de viabilizar propostas e projetos mais abrangentes que apontassem para uma nova sociedade, segundo uns e, segundo outros, de transformar a administração pública a partir de uma nova filosofia administrativa moderna, adaptada aos tempos em que o conflito social tem que encontrar arenas próprias de luta (Gohn, 2001).

Por outro lado, os Conselhos são um “espaço público não-estatal de

descentralização político-administrativa” que incide na gestão pública “de forma indireta”. Esta característica os impede de evitar a dispersão da coerência, sobretudo entre os elementos da gestão participativa, como a cidadania, a descentralização e outros, muito embora sofram também as conseqüências, que diminuem a eficácia do seu papel. Em relação à descentralização, tem-se verificado que, em certas condições e determinadas regiões, o impacto da descentralização tem fomentado, muitas vezes, a ampliação das possibilidades de malversação dos recursos públicos (Bonfim & Silva, 2003). Do mesmo modo, também se acredita que um aumento da participação pode abalar a estabilidade do sistema democrático (Gohn, 2001).

De modo geral, os limites impostos ao êxito dos Conselhos Gestores são a resistência (de forças da sociedade e dos políticos que estão no governo); a pouca disposição dos poderes constituídos de enfrentar confrontos entre pensamentos múltiplos e práticas plurais que necessariamente se evidenciam nos processos mais abertos, havendo a preferência por definições em uma esfera mais restrita; a cultura centralizada e autoritária das organizações e a manipulação pela oposição (Lyra, 1996).

2.4. Problematização

A redemocratização do Estado brasileiro impôs um novo figurino político e administrativo à sociedade, cujos contornos foram traçados pela Constituição Federal de 1988. Dentre outros, a Constituição consagrou os princípios de “participação”, de “descentralização do poder” e de “democracia participativa”, que se tornaram basilares na constituição de um espaço de participação sócio-político da sociedade e do poder público, em que a democracia é aperfeiçoada e fortalecida, e a descentralização, consolidada. Tal espaço está configurado nos Conselhos de gestão de políticas públicas criados, por lei, nos três níveis da administração pública brasileira.

Os Conselhos tornam-se, assim, canais privilegiados de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. No entanto, para que os Conselhos Gestores sejam instrumentos efetivos de mobilização popular, e mecanismos operativos a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sócio-político, de modo que se transformem em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais, os seus membros devem ser capacitados com informações e conhecimentos e as suas funções alargadas com mais atribuições, como, por exemplo, o poder deliberativo. Um carácter eminentemente de assessoria, de aconselhamento, portanto, transformá-los-ia em instrumento manipulável e de manifesta impotência como propulsor da expansão e consolidação da descentralização do poder, entre outros. Este projeto de transferência de poder até já foi posto em causa, ao que parece, por razões que se prendem à inoperância dos Conselhos, ou com a simples falta deles. Argumenta-se, de resto, que é notório, sob certas condições e em determinados espaços, ser a descentralização um processo de malversação de recursos.

Será, então, a descentralização do poder um processo político viciado, fadado ao insucesso e incapaz de se assumir como um verdadeiro processo de aprofundamento da democracia? E os Conselhos Gestores atuais estão adequadamente estruturados para se tornarem centros de excelência de participação da sociedade civil nos negócios públicos do Estado e do exercício da cidadania, conforme o pensamento que norteou a sua criação? Sendo espaço de conflitos, a ausência eventual de consensos se torna a razão da sua inoperância? De seu descrédito? De eventual dominação das idéias das elites do poder público sobre a vontade democrática da sociedade civil, com a conseqüente perda de confiança e de redução do acúmulo do “capital social” em geral? Pois, como nos lembram Bonfim & Silva (2003, p.120), a tentativa da

expansão da democracia participativa tem sido marcada por “*implicações contrárias ao caráter positivo que se atribui à participação cívica*”, e a participação sofrido resistência, “*sobretudo em países ou regiões onde a credibilidade do Estado encontra-se abalada devido aos governos descomprometidos com o bem-estar social*” e, portanto, com atuação caracterizada pela intolerância e falta de confiança da sociedade.

Este projeto de pesquisa pretende obter alguma “compreensão” sobre o percurso dos Conselhos Gestores, realizado sob o signo da democracia participativa brasileira, por meio de uma reinterpretação das análises das características assumidas no contexto do seu desenvolvimento como espaço criado para exercer uma função compensatória na gestão das políticas públicas, no sentido de viabilizar o processo de descentralização do poder que transfere a autonomia política, administrativa e financeira do Estado para os municípios.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

O nosso objeto de estudo é complexo. Compreendê-lo nos seus aspectos mais relevantes é, antes de tudo, compreender os fenômenos políticos e sociais, como a democracia e a participação do cidadão na vida política do Estado, que o envolvem.

Sabe-se que tanto a democracia quanto a participação popular têm uma origem remota e duvidosa que deu azo a muitas especulações. A tradição histórica atribui à **democracia** origem helênica, nos longínquos anos de 500 a.C., e fixa a Revolução Francesa como marco do surgimento da **participação**.

Estando, pois, os conselhos e seu desenvolvimento institucional umbilicalmente ligados a tais fenômenos, a sua compreensão, nos termos dos objetivos deste trabalho, baseia-se nas fontes de pesquisa documental e bibliográfica dentro da perspectiva de Marconi & Lakatos (1990, p.66) de que “(...) a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” e na utilização de técnicas ecléticas de pesquisa.

Para melhor manipular os elementos cronológicos dos eventos pesquisados e a diversidade ideológica dos juízos emitidos nas mensagens, ou suas características ausentes, os dados reunidos por meio da pesquisa documental e bibliográfica são submetidos à análise qualitativa com emprego das técnicas de análise documental e bibliográfica, do método histórico e da análise temática, atribuindo, em toda a tarefa analítica, grande importância à experiência do pesquisador na fixação do novo sentido dado ao texto reproduzido.

O método histórico é largamente utilizado nos primeiros capítulos para resgatar e compreender, com certa lógica, os principais aspectos ligados à

origem, ao desenvolvimento e à transversalidade dos atos da democracia, participação e conselhos municipais.

As análises documental e bibliográfica, bem como a análise temática, são utilizadas, em conjunto, em todas as partes do trabalho, para captar e fixar “as impressões” do emissor, os juízos emitidos, as convergências e as divergências de opiniões, entre outros sentidos que permitem conhecer, com clareza, o objetivo da mensagem analisada. Como nem sempre toda a “intenção” da mensagem é explicitada no texto, tenta-se captar “os intentos ocultos da mensagem” recorrendo-se, complementarmente, ao *background* do autor desta dissertação em alguns domínios de saber que constituem o arcabouço da sua cultura intelectual para amplificar os significados da mensagem e o escopo lingüístico da análise interpretativa.

3.1. Coleta e interpretação de dados

Os dados da análise, como já foi dito, são extraídos de fontes documentais e bibliográficas, sendo estas últimas as mais consultadas. O processo empregado corresponde a um procedimento analítico efetuado em três fases, como segue:

a) pré-análise: nesta fase é feito o levantamento documental e bibliográfico do material a ser analisado. O material é selecionado de modo a permitir várias levas de leituras com seqüências que assegurem um movimento evolutivo na coleta de dados e na produção subsequente de informações, em termos de qualidade e quantidade. Dois ou três textos (geralmente capítulos) constituem cada leva de leituras;

b) análise do material reunido: esta fase envolve os seguintes passos: (i) uma leitura superficial do material com o objetivo de pura e simplesmente obter as primeiras impressões em relação à mensagem dos documentos, com destaque para o conhecimento preliminar dos conceitos utilizados e contato

com a concepção que o autor ou os autores têm dos fenômenos estudados e (ii) uma leitura mais cuidada de modo a retirar dela idéias pertinentes ao trabalho. Procura-se, com esta atividade, fazer aparecer “essas idéias pertinentes” e compreendê-las em profundidade, após o quê são articuladas entre si de forma coerente.

Para retirar dessa leitura o máximo proveito, adota-se um método de leitura muito rigoroso e preciso. Esse método é composto de duas etapas indissociáveis: o emprego de uma “grelha de leitura”, para ler em profundidade e com ordem, e a redação de um resumo para destacar as idéias principais que merecem ser retidas.

A “grelha de leitura” é um instrumento de apoio à leitura que permite ao leitor ir fazendo as suas anotações, enquanto lê, numa folha dividida em duas colunas. Na coluna da esquerda, sempre maior, ele escreve a idéia principal do texto original, fazendo-o sempre parágrafo por parágrafo. Na da direita, depois de ler e reler várias vezes as idéias constantes da coluna esquerda, e de apreender as suas articulações e discernir a estrutura global do pensamento do autor (as suas idéias-mestras, as etapas do raciocínio e a complementaridade entre as partes), o leitor escreve as articulações verificadas em frente das idéias reunidas na coluna da esquerda.

Guiando-se pela grelha assim organizada, o resumo é feito a cada leva de leituras. Fazer o resumo de um texto, segundo Quivy & Campenhoudt (1992, p. 62), “*consiste em destacar as suas principais idéias e as suas articulações, de modo a fazer aparecer a unidade do pensamento do autor*”. O resumo passa a ser o material básico de todo o trabalho analítico e fonte de dados para a produção do novo texto;

(c) **interpretação**: esta fase emprega as técnicas qualitativas de análise acima referidas para comparar as mensagens de diversas fontes e medir as informações que elas contêm. Começa pela comparação atenta dos resumos

dos textos escolhidos para deles retirar os elementos de reflexão e as pistas de trabalho mais interessantes. Este trabalho é realizado em duas fases, a saber: comparação dos textos resumidos e levantamento de novas pistas de trabalho. Relativamente à primeira fase, empregam-se dois critérios: (i) **os pontos de vista adotados** pelos autores (o estudo dos conselhos e da participação é abordado numa perspectiva histórica, sociológica e política); para os efeitos de uma confrontação de pontos de vista feita com ordem e clareza, destacam-se as convergências e as divergências entre eles, e as suas complementaridades. O novo texto reflete o nível de organização geral das idéias alcançada e (ii) **os conteúdos das mensagens**. Os autores, quer adotem ou não pontos de vista comparáveis, podem defender teses conciliáveis ou inconciliáveis e, por vezes, criticam-se abertamente entre si. Para confrontar os conteúdos com ordem e clareza, sublinham-se as concordâncias manifestas entre eles, os desacordos e as complementaridades. A sistematização dos juízos produzidos é incorporada ao novo texto.

Na segunda fase, procuram-se novas pistas que ampliem o escopo das análises originais. As características ausentes das mensagens originais são analisadas, propiciando o aumento do nível semântico e lingüístico das mensagens, bem como do campo das significâncias das análises. Nesta fase, o papel e a capacidade crítica e analítica do autor deste trabalho se revestem de grande importância. Baseia-se, sobretudo, no seu *background* adquirido à custa de **observação assistemática**, no sentido em que esta expressão foi empregada por Rudio (1979, *apud* Marconi&Lakatos (1990, p.81): “*é o fato de o conhecimento ser obtido através de uma experiência casual, sem que se tenha determinado de antemão quais os aspectos relevantes a serem observados e que meios utilizar para observá-los*”. Em conjunto com outras técnicas, reinterpretam as análises originais, de modo que o texto final, além de refletir a visão argumentativa dos autores consultados, incorpora também as “teses” do

autor deste trabalho sobre o objeto da pesquisa.

4. PERCURSO ACIDENTADO DA DEMOCRACIA DESDE OS PRIMÓRDIOS ATÉ A CONSAGRAÇÃO DA CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DO SÉCULO XX

A democracia é uma criação humana em constante mutação. Sua importância assumida em determinado período histórico assinala o grau de aprofundamento alcançado nesse momento.

Ao ritmo das mudanças políticas e sociais, a história tem revelado uma democracia com avanços marcados por sucessivos recuos, a qual, inventada na Grécia antiga, no século XX, sob a denominação de democracia liberal-representativa, encarna o espírito político de princípio universal.

A democracia foi, sem dúvida, o acontecimento mais importante desse século.

4.1. Democracia foi inventada e desenvolveu-se em contextos favoráveis

A democracia podia ser inventada em qualquer época, ou ponto do mundo, em que estivessem reunidas as condições favoráveis à vida em sociedade, com frágeis vínculos de hierarquização de poder e pouco nítidas formas de dominação, porém, com alta percepção entre os cidadãos de que *“qualquer um tem capacidade para participar do governo”* do seu povo (Dahl, 1998, p.20).

A suposição de que a democracia podia surgir em qualquer sociedade soberana, que oferecesse as respectivas circunstâncias favoráveis, levou certos povos, que julgavam reunir as condições necessárias, a reivindicarem para si a autoria histórica da invenção da democracia ou a, simplesmente, procurar aclarar uma suposta origem ainda envolta em nebulosas, obviamente em proveito próprio, forçando para tal o aparecimento de certas teses fantásticas, defensáveis apenas com recurso a argumentos baseados em raciocínios capciosos.

A tradição fixa a origem da democracia por volta do ano 500 a.C., na Grécia. Os norte-americanos, orgulhosos do seu sistema democrático que criaram a partir da lógica de funcionamento do Parlamento Constitucional inglês, acreditam, todavia, que a verdadeira democracia foi inventada por eles há cerca de 200 anos.

Porém, nas antigas cidades-estado da Itália, que chegaram a ser muito prósperas econômica, social, artística e culturalmente, na Idade Média, surgiram regimes de governos populares de pendor democrático, denominados, então, de repúblicas, quando a democracia florescia e se aperfeiçoava como regime de governo nas cidades-estado helênicas.

Um olhar perscrutador através da história, lançado sobre as remotas sociedades tribais pouco heterogêneas que até então conservassem preservada a sua soberania, nos faria, decerto, perceber, quase instantaneamente, que as práticas sociais ali desenvolvidas eram altamente favoráveis ao surgimento de uma consciência e prática democráticas entre o grupo. Efetivamente, defende-se a idéia de que a democracia primitiva teria surgido e se consolidado em tais sociedades (Dahl, 1998).

As sociedades primitivas, conforme as circunstâncias climatológicas ditassem, e a evolução sócio-organizativa permitisse, teriam experimentado, ao longo da sua rústica existência, freqüentes mudanças nos hábitos e costumes, que favoreceram, por conseguinte, o surgimento diferenciado de práticas sociais, políticas, laborais e culturais muito dinâmicas, que as distinguiam umas das outras.

Quando as tribos se dedicavam primariamente à caça e à pesca, ou simplesmente eram sociedades coletoras, percebia-se claramente, entre seus membros, a existência de uma “*lógica da igualdade*” (Dahl, 1998). Essa idéia levava cada cidadão tribal, indiscriminadamente, a supor-se apto a governar seu

povo, e esclarecido bastante para emitir seus juízos sobre qualquer assunto do clã, em pauta.

Nessa fase que caracterizava o período de simples e rudimentares atividades extrativas, e marcava de modo indelével a vida nômade das tribos, o povo selvagem não conhecia a mais simples forma de hierarquização social, e nem era “natural” qualquer outra forma visível de dominação na sociedade primitiva. Uma análise atenta ao contexto em que se desenrolava a vida singela da primitiva civilização humana permitia concluir, com relativa segurança, que *“alguma forma primitiva de democracia pode muito bem ter sido o sistema político mais ‘natural’, entre tribos remotas”* (Dahl, 1998, p.20).

As famílias tribais reunidas em clã eram pouco dadas ao contato com povos vizinhos diferentes e viviam, portanto, longe do perigo de serem por eles corrompidas e de verem suas práticas sociais adulteradas por um processo de aculturação político-social. Essa forma solitária de viver favorecia, entretanto, a construção de uma verdadeira identidade do grupo, no qual se difundia e se acentuava o sentimento generalizado de uma “igualdade intrínseca”⁴ entre os indivíduos.

Quando, enfim, a barreira que dificultava a aproximação dos povos primitivos foi quebrada, em função de adoção de práticas que os levaram a fixarem seu domicílio em lugares onde pudessem plantar e esperar para colher o seu alimento e, provavelmente, trocar o excedente da produção, o regime democrático desaparece entre eles. Em seu lugar surgem, então, monarquias,

⁴ Tocqueville (1961), tendo naturalmente observado, na Europa e nos Estados Unidos, a igualdade de condições dentro das respectivas sociedades, julgou-a *“um fato providencial, dotado de todas as características de um decreto divino: é universal, é permanente, escapa sempre a qualquer interferência humana; todos os acontecimentos e todos os homens contribuem para o seu progresso”*. Esta constatação fê-lo admitir que, pelo princípio de “igualdade intrínseca”, a qualquer pessoa devem ser reconhecidos *“direitos iguais à vida, à liberdade, à felicidade e a outros bens e interesses fundamentais”* (*apud* Dahl, 1998, p.77-78).

despotismo, aristocracias ou oligarquias, pondo em prática alguma forma de hierarquia e dominação até então desconhecida.

4.2. Trajetória histórica da democracia primária é marcada por uma sucessão de invenções

Conquanto parecesse lógico e razoável — e por que não defensável?! — o argumento da presença democrática no seio dos povos tribais nos primórdios da civilização humana, que não foi, no entanto, registrada pela história universal, esta apenas confirma a origem helênica da democracia. Teria sido inventada, segundo os registros históricos que chegaram até os nossos dias, há 2.500 anos, na Grécia. Rapidamente se espalhou pelas cidades-estado gregas que, em fase anterior, já “*adquiriram todas um crescente senso de identidade e solidariedade*” (Avritzer, 2005, p.1).

A experiência democrática mais interessante vivida por essas cidades-estado foi a de Atenas, que se tornara o centro de democracia mais importante do mundo de então, onde se praticava, com sucesso, o modelo de política democrática formulado por Sólon, por volta de 600 a.C. (Avritzer, 2005). Este modelo constituía a base de um sistema de governo popular adotado na cidade por volta de 507 a.C., que representava uma verdadeira “*democracia participante*” e pelo qual todos os cidadãos estavam autorizados a participar na Assembléia para “*eleger funcionários essenciais*”, pelo método de “*sorteio*” (Dahl, 1998, p.21-22). O governo popular ateniense sobreviveu por dois séculos desde a sua instauração, tendo soçobrado com a conquista de Atenas, primeiro pela Macedônia e, posteriormente, por Roma.

Subjugada a maior e a mais importante democracia da antiguidade européia mediterrânea, o governo popular de Roma, conhecido agora, não como

“democracia”, mas, sim, como “república”⁵, pode transpor, com facilidade, as limitadas fronteiras das cidades-estado romanas e instalar-se entre as tribos estrangeiras anexadas nas restantes cidades-estado da Itália e além fronteiras.

A república romana, entretanto, debatia-se com sérios problemas para manter a presença de seu sistema de governo popular nos seus vastos domínios que cresciam desmesuradamente com sucessivas guerras vitoriosas travadas contra povos vizinhos e outros remotos da Europa. A expansão do território ultramarino administrado por Roma dificultava, sobremaneira, um acompanhamento político eficaz dos seus vastos domínios, representados por urbes que evoluíam de modo extraordinário de todos os pontos de vista contemplados. De resto, os romanos, apesar de serem um povo criativo, não conseguiram inventar e oferecer aos seus concidadãos, como convinha, “*um sistema de governo representativo, fundamentado em representantes eleitos democraticamente*” (Dahl, 1998, p.24).

A república romana era inicialmente seletiva. Das suas instituições políticas participavam apenas os “patrícios”, como eram conhecidos os aristocratas. Porém, mais tarde, o povo também passou a ser admitido nas hostes do governo popular.

Uma ditadura instaurada por Júlio César veio, finalmente, pôr fim à moribunda república romana, dando, assim, origem à consolidação do império romano, por volta de 44 a.C. Iria, assim, ter início um longo ostracismo de governos populares, que literalmente desapareceram do sul da Europa e da face

⁵ Madison distingue assim a democracia de uma república: “*uma democracia pura, que é uma sociedade consistindo num pequeno número de cidadãos, que se reúnem e administram o governo pessoalmente*” e uma “*república, que é um governo em que há um sistema de representação*” (Madison, 1937, p. 59 *apud* Dahl, 1998). Ao que parece, esta distinção feita por Madison não tem uma base histórica, pois desta falha o criticam severamente seus adversários.

da Terra, por um período de cerca de mil anos. Ao final desse longo interregno sem a presença de governos populares, estes ressurgiram ao norte da Itália, por volta do ano 1100 d.C. O mundo da época voltava, então, a viver à sombra de governos populares, agora influenciados e mantidos sob a égide da república italiana.

A república ressuscitada não trazia, no entanto, nenhuma novidade em relação aos seus antepassados, a democracia grega e a república romana. Aquela não conseguiu idealizar nem reproduzir um sistema de governo popular representativo, e nem estas foram capazes também de inventá-lo. Uma atenção especial era dada à política local, na qual os nobres e grandes proprietários tinham o maior protagonismo. Mais tarde, porém, o “popolo”⁶, ao final de uma vitoriosa luta pelo “*diritto de partecipare*”, veio a tomar parte na arena política local (Dahl, 1998, p.25) e a reforçar a democracia no interior do governo local.

A preocupação demasiadamente localista ofuscara, no entanto, a visão de uma democracia nacional, com base na representação dos eleitos pelas Assembléias locais que, em vez de se aperfeiçoar e expandir, a esse nível, com a unificação das cidades-estado em torno de um projeto de estado nacional italiano, ou país, acabou por perder o seu foco, precipitando a democracia na queda protagonizada pelos governos republicanos das cidades-estado sufocados pelo estado nacional emergente.

Se se pode apontar essa falha, no campo democrático-institucional, das repúblicas italianas, é também de inteira justiça reconhecer-lhes o mérito de só soçobram ao fim de uma expansão gloriosa no campo material que fizera da

⁶ “popolo” representava as classes emergentes constituídas por novos ricos, pequenos mercadores, banqueiros, pequenos artesãos organizados em guildas, soldados das infantarias comandadas por cavaleiros, etc. O “popolo” era mais numeroso que as classes da elite dominante e melhor capacitado que esta para se organizar, reivindicar e impor seus interesses. Corresponde à nossa classe média de hoje.

Idade Média uma era de extraordinária prosperidade material e artística para a humanidade.

4.3. Expansão democrática ao Norte do Mediterrâneo “inventa” a democracia representativa

O desmoronamento das repúblicas italianas, precipitado pela emergência de um estado nacional, assim como o enfraquecimento da adjacente democracia que se lhe seguiu, empurrou este regime político para o norte da Europa, onde cresceu e se consolidou em diversos pontos da Escandinávia, Inglaterra, Países Baixos e Suíça.

O sistema de governo popular que floresceu nestas latitudes, nessa época, introduzira no regime democrático o princípio da representatividade democrática, fato inédito que fizera, no plano institucional, a democracia do norte europeu distanciar-se grandemente da sua antecessora mediterrânea. Ficava assim estabelecido o quadro institucional no qual, democraticamente, todos os homens livres e os nobres podiam aspirar a uma participação direta nas assembleias locais, regionais ou nacionais, onde eram eleitos como representantes. Dessa fase singular da democracia representativa, a história deixou impressa, em traços largos, uma imagem de extraordinária vivacidade democrática da época protagonizada por debates concorridos, sobretudo, nas inúmeras assembleias escandinavas dos vikings. A Suíça ostenta, orgulhosamente, até hoje, a sua famosa assembleia comunal.

Na Escandinávia, dava-se o nome de “Ting” às assembleias locais e de “Althing” às nacionais, as quais prefiguravam o parlamento dos nossos dias. Entretanto, o exemplo mais perfeito de parlamento representativo, na época, era

o da Inglaterra medieval, cujo modelo, posteriormente, foi transplantado para várias repúblicas do mundo, enquanto evoluía para um sistema Constitucional⁷.

O Parlamento medieval inglês emergira “*das assembléias convocadas esporadicamente sob pressão de necessidades por recursos para custear as guerras, durante o reinado de Eduardo I, de 1272 a 1307*”(Dahl, 1998, p.31).

O raiar do século XVIII encontra já configurado um contexto democrático formidável, no qual a presença de certos elementos já permitia aos cidadãos daquele século ter uma grande convicção nas instituições democráticas. Funcionavam as assembléias locais onde os cidadãos debatiam os assuntos que os inquietavam, ou opinavam sobre aqueles nos quais eram consultados pelos governantes. A necessidade freqüente que os governantes tinham de fazer consultas sobre assunto da república ao povo fizera germinar no meio deste a idéia da necessidade de se estabelecer algum tipo de relação entre governantes e governados, por meio da qual aqueles podiam procurar o consenso destes nas matérias que eventualmente os divergissem. Entendia o povo que a necessidade de consenso seria a rampa que o lançaria através da representação no corpo legislativo que aumentava os impostos e fazia as leis, isto é, que tratava, até então, de forma unilateral, os assuntos de seu próprio interesse. Este aparato democrático só ficou, no entanto, completo, quando teve a presidir sobre ele um

⁷ O emergente Parlamento medieval inglês evoluía para um sistema constitucional no século XVIII, no qual as autoridades do rei e do Parlamento eram mutuamente limitadas. Tratava-se, na verdade, de um sistema de pesos e contrapesos entre as grandes forças sociais da Inglaterra: no Parlamento, o poder da aristocracia hereditária na Casa dos Lordes era contrabalançado pelo poder do povo na Casa dos Comuns; as leis que eram promulgadas pelo rei, ou pelo Parlamento, eram interpretadas por juízes independentes do poder real e parlamentar. Numa demonstração inequívoca de simpatia por esse sistema, os cidadãos norte-americanos, encarregados de elaborar a primeira Constituição do seu país, decidiram criar para a América um sistema político-institucional semelhante ao inglês, na virtude, porém, expurgado dos vícios da monarquia inglesa. O resultado da engenharia política que se seguiu a esta idéia foi o estabelecimento de um modelo de república que, pelo seu avançado e perfeito esquema conceptual, foi exportado para várias outras repúblicas do mundo.

parlamento representativo eleito em diversos níveis – local, nacional, provinciano e regional.

Seguramente, eram estes elementos a condição básica para a caracterização de um ambiente democrático, porém, insuficientes para definir uma verdadeira democracia. A democracia do século XVIII, conquanto exteriorizasse uma engenharia institucional merecedora de confiança dos setores sociais e políticos de então, enfermava, todavia, de certos padecimentos que a impediam de ser uma “verdadeira” democracia, para os padrões da modernidade e visão da época.

Ninguém podia se gabar, naquele tempo, de usufruir de direitos iguais aos dos seus semelhantes, embora os autores da Declaração da Independência dos Estados Unidos, no ímpeto de um fulgurante lampejo de intuição, tivessem feito consagrar-se, naquele Manifesto, o princípio supostamente cristão que

presumia a igualdade entre os homens (e mulheres) desde o nascimento⁸. Naquela época, parecia ridícula tal presunção (e hoje não seria diferente), que pretendia igualar levemente os homens a partir duma suposta igualdade produzida no ato do nascimento. Isso porque, após este ato natural, o que mais se via eram homens seguindo cada qual o seu rumo incerto e diferenciado dos restantes, numa clara manifestação de que, após o nascimento, os seres humanos usufruem de modo diferenciado das oportunidades existentes em determinado momento, o que os tornava diferentes entre si. Esta imagem da vida era tão nítida e constante que a humanidade chegou a pensar que o mais “natural” seria a desigualdade entre os homens e não a igualdade, o que levou, prontamente, à

⁸ Os autores da Declaração da Independência dos Estados Unidos escreveram, em 1776, naquele documento político: *“Consideramos evidentes as verdades de que todos os homens foram criados iguais e que todos são dotados pelo Criador com certos direitos inalienáveis, entre os quais a vida, a liberdade e a busca pela felicidade”*. Os críticos de tal Declaração fizeram logo saber do ridículo das afirmações sobre a igualdade nela contidas, que achavam “simples retórica vazia”. Disseram mais: *“Uma afirmação desse tipo, que supostamente expressa um fato sobre os seres humanos, é obviamente falsa”*. Completam o argumento afirmando que ao libelo de “falsidade” se juntava o de “hipocrisia” dos autores da Declaração *“que deixavam de lado o inconveniente fato de que uma preponderante maioria de pessoas estava excluída dos direitos inalienáveis (supostamente concedidos pelo próprio Criador) nos novos estados que agora se declaravam independentes: (...) mulheres, escravos, negros libertos e povos nativos estavam privados não apenas dos direitos políticos, mas de inúmeros outros ‘direitos inalienáveis’ essenciais à vida, à liberdade e à busca da felicidade”*. O próprio Thomas Jefferson, principal autor da Declaração, *“conhecia bastante as questões humanas e percebia que, obviamente, em muitos aspectos importantes, as capacidades, as vantagens e as oportunidades dos seres humanos não eram distribuídas com igualdade no nascimento e menos ainda depois que a educação, as circunstâncias e a sorte se somavam às diferenças iniciais”* (Dahl, 1998, p.75-77). Alexis de Tocqueville igualava em importância “a virtude” e “os direitos” e não achava que *“a idéia dos direitos outra coisa não era senão a idéia da virtude introduzida no mundo político”*. Afirma este autor que *“não existem grandes homens sem virtude; sem respeito aos direitos, não existem grandes povos; quase poderia dizer-se que não há sociedade”* (Tocqueville, 1987, p.184). No entanto, Dahl adverte que olhando em volta de nós mesmos veríamos *“desigualdades por toda parte”* e perceberíamos instantaneamente que *“aparentemente, a desigualdade – não a igualdade – é uma condição natural da humanidade”* (Dahl, 1998, p.76-77).

aceitação da “*superioridade intrínseca*” de certas elites “*como princípio político fundamental*” (Dahl, 1998, p.80).

Ora, ao ser negada aos homens a igualdade intrínseca “em seus bens e seus interesses”, negou-se-lhes também a capacidade “para se governar”. Não dispondo, portanto, os homens de direitos iguais, muitos não puderam, de fato, se servir desse valioso instrumento de cunho político para aproveitar as oportunidades criadas e materializar o princípio de inclusão.

Considerado indouto, o homem comum devia ser, então, governado por quem maiores competências tivesse para exercer um governo tutelar⁹ baseado na habilidade e no conhecimento especialistas.

Dahl rejeita, categoricamente, a idéia de uma “tutela”, por tratar-se de uma verdadeira prática de exclusão da maioria que não tem voz, mas que, depois de receber “*uma educação cívica*”, se tornaria apta para governar. Isso porque “*nós mesmos governamos*”, pela mesma razão que

“todos os adultos sujeitos às leis do estado devem ser considerados suficientemente bem preparados para participar do processo democrático de governo do estado”

e de que

“entre os adultos, não há ninguém tão inequivocamente mais bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do estado” (Dahl, 1998, p.84, 89, 91, 93-96).

⁹ Platão defende que, uma vez que nem todos os homens são capazes de assumir um governo, este devia ser entregue a um tutor.

No plano da relação social, notava-se no século XVIII, entre os homens, uma nítida diferenciação de *status* e de poder de influência que impunha certos deveres repugnantes a determinadas classes de pessoas, tais como escravos, propriedade dos donos e mulheres, propriedade dos maridos. Como propriedades que eram, suas vontades eram manipuladas pelos respectivos proprietários.

Estas aberrações se passavam sob o olhar complacente de todos, pois, as elevadas idéias democráticas defendidas ainda eram mal compreendidas e a liberdade de expressão, restrita. Tais circunstâncias favoreceram o surgimento de um ambiente político marcado pela incredulidade das massas. A confiança nas instituições democráticas, que tão bons auspícios depuseram nos ânimos mais esperançosos no início do século, não atingira, afinal, o grau desejado e era freqüentemente abalada pela frustração de uma representação parcial e restrita¹⁰ no parlamento.

4.4. No século XX busca-se fixar o debate democrático em torno da questão da “forma”

A democracia representativa estava em construção no final do século XVIII. Todo o legado político-institucional que havia sido gerado e consolidado anteriormente, nas democracias e repúblicas antigas, foi transportado para o século seguinte. A partir de uma base institucional antiga, nos séculos XIX e XX pôde-se, afinal, construir um sistema político inteiramente novo.

Entretanto, até o século XX reinou sempre, na opinião pública mundial, uma constante suspeição em relação à democracia e à qualidade de governos que

¹⁰ A participação popular nas Tings vikings, na Noruega, por exemplo, era mais ampla que na Inglaterra, em cujo Parlamento os representantes eleitos pelo “povo” apenas exerciam a sua atividade com “*uma influência parcial na legislação*” e “*não representavam todo o povo*”, do qual “*a metade dos homens adultos (...) estavam excluídos*” da vida política. Analisando a participação política na Inglaterra, Dahl afirma que “*somente em 1832 o direito de voto foi estendido a apenas 5% da população acima dos vinte anos de idade*”, e que “*naquele ano foi preciso uma tempestuosa luta para expandir o sufrágio a pouco mais de 7%*” (Dahl, 1998, p.33-34).

produz. A humanidade pouco esclarecida não conseguia compreender, em toda a sua extensão, as reais oportunidades que uma democracia podia oferecer para a civilização e exaltava, então, a superioridade dos sistemas não democráticos. A razão principal para uma tomada de posição antidemocrática tão radical residia na idéia muito difundida de que *“as pessoas simplesmente não têm competência para participar do governo de um estado”* (Dahl, 1998, p.57-58).

De matéria banal no século XIX, a democracia despertou e mobilizou a atenção geral do século seguinte, no campo político, de tal modo que não se compreendia como esse assunto tão *“desprovido de conteúdo”* (Walberstein, 2001, p.1 *apud* Santos & Avritzer, 2002, p.39) pudesse assumir *“um lugar central no campo político como o acontecimento mais importante”* do século (Sen, 1999, p.3 *apud* Santos & Avritzer, 2002, p.39).

Desde logo foram postas à discussão, na arena política, duas questões que vinham de longe intrigando a consciência coletiva: a humanidade queria saber se era desejável que os países se tornassem democráticos, e em que nível de conflito ocorreria uma provável tensão estruturante da democracia e desta com os interesses capitalistas.

O desejo de democracia é uma questão insofismável. Hoje, já está dissipada toda e qualquer dúvida que pairava sobre a real importância da democracia para a sociedade contemporânea. Uma ligeira comparação entre aquilo que foi, num passado recente, a vida dos povos que viveram em países que, tradicionalmente, estiveram no campo democrático, e a daqueles que, na mesma época, estavam sujeitos aos regimes totalitários, pode bem nos revelar que os ganhos da democracia são incomparavelmente maiores que os dos regimes de opção não democrática. Alexis de Tocqueville, apaixonado estudioso da democracia americana, tendo nela observado a inexistência de *“interesses semelhantes”* (embora não contrários) entre governantes e *“todos”* os governados, escreve:

“Até agora não se descobriu forma política alguma que favoreça igualmente o desenvolvimento e a prosperidade de todas as classes de que se compõe a sociedade. (...) A vantagem real da democracia não é (...) favorecer a prosperidade de todos, mas apenas servir ao bem estar do maior número” (Tocqueville, 1987, p.180).

Sem, contudo, querer ocultar, ou negar, as falhas da democracia, que, aliás, já deu sobejas provas de um elevado grau de vulnerabilidade e de ambigüidades, sobretudo no que tange à questão da participação cívica (Paoli, 2002; Santos & Avritzer, 2002), devemos, no entanto, reconhecer as amplas conquistas do poder democrático nos diversos campos e da mais diversificada ordem de valores. São eles:

i) a democracia reduz a presença de governos autocráticos no mundo

O século XX foi palco de inúmeras atrocidades praticadas por governos despóticos que agiam sob o impulso de líderes tirânicos influenciados por interesse particular, ideologia, nacionalismo, dogmas religiosos, convicções de superioridade inata, pura emoção ou simples impulso megalomaniaco. A história registra os feitos trágicos de alguns desses líderes, como Adolf Hitler, na Alemanha nazista (1933-1945), Joseph Stalin, na antiga União Soviética (1929-1953) e Pot Pol, no Camboja (1975-1979). Sob a influência deles, por razões políticas, ou porque eram simplesmente delatadas por intrigas de adversários, milhões de pessoas que se opunham abertamente ao regime foram executadas.

Não se pode, no entanto, negar que há falhas nos governos democráticos, sobretudo no campo da política externa, e que, nas democracias mais recentes, e, por conseguinte, mais frágeis, se observam também casos de “tirania de maioria”. Nessas democracias, por se verificar excessiva partidarização do aparelho do Estado, as minorias derrotadas na eleição sofrem as mais absurdas perseguições políticas e não menos humilhante cerceamento de direitos políticos fundamentais.

O simples fato de as democracias não cometerem crimes tão monstruosos quanto os praticados na ditadura não justifica que, sob a sua égide, se cometam “pequenas” injustiças, em nome de uma suposta salvaguarda da conquista democrática, desatento ao princípio basilar de que “*o poder da maioria não faz o direito da maioria*”¹¹ (Dahl, 1998, p.61).

ii) a democracia é fonte de garantia de direitos fundamentais dos cidadãos

O processo de constituição de governos democráticos fundamenta-se no respeito aos direitos individuais, por a democracia ser, ela própria, inerentemente, um sistema de direitos. Uma verdadeira democracia deve zelar, por meio das suas instituições, para que os direitos fundamentais dos cidadãos sejam efetivamente exercidos, e normalmente o tem conseguido. As democracias têm-se esforçado, de forma persistente e meritória, por manter, ao longo do tempo e de modo inalterado, sempre disponíveis os direitos de participar, de votar, de expressar as idéias sobre questões políticas, entre outros eventualmente consagrados na constituição política do estado.

Robert A. Dahl (1998, p.63), refletindo sobre os perigos da democracia, nos alerta para a terrível tragédia democrática que seria se se confirmasse uma relação condicional do tipo

“se e quando os cidadãos deixam de entender que a democracia exige certos direitos fundamentais ou não apóiam as instituições políticas, jurídicas e administrativas que protegem esses direitos, sua democracia corre algum risco”.

As jovens democracias, ainda em processo de aperfeiçoamento, surpreendem, muitas vezes, com um quadro político em que se assinala preocupante apatia política da sociedade civil, com pouco acesso à informação

¹¹ Robert A. Dahl (1998, p. 61) recomenda, na sua obra *Sobre a Democracia*, àqueles que desejam estudar o assunto com maior profundidade, a fazerem uma consulta à obra de Fishkin (1979).

independente, num ambiente político em que a comunicação social do Estado é manipulada pelos interesses da maioria no poder, fato que reforça ainda mais o desinteresse da massa pela política. Silveira, um antigo opositor ao fascismo português de nacionalidade cabo-verdiana, no terceiro quartel do século XX, lamenta que,

“infelizmente, a monocracia não deixou de existir nos nossos dias, subsistindo, a título de arranjo técnico, na realização das tarefas governamentais com a proeminência adquirida por um dos órgãos do Estado e a redução dos outros a um papel subordinado, sob a aparência de uma máquina variada” (Silveira, 2005).

Será o caso de, nesses países, existir “uma falsa democracia”, com os aparatos democráticos apenas servindo de fachada a um governo pervertido que se quer perpetuar no poder?

Pode ser. Em alguns países, quando o poder é bipolarizado entre dois grandes partidos políticos, dos quais um tem tradição de poder despótico, como acontece nas democracias africanas de antiga colonização portuguesa (e não só!), a alternância no poder é francamente indesejada e combatida por violentos meios propagandísticos ou fraudulentos, pelo partido no poder. Isso, sobretudo, se esse é o partido que se arroga “o direito” de ser o salvador da pátria por, no primeiro pleito democrático realizado, ter ganho as eleições sob o signo da democracia e da liberdade, das quais se julga o único e vitalício guardião.

Este jogo do poder tem sido disputado acirradamente na arena política sob a complacência inclusive de legítimos governos democráticos, ou por sua própria iniciativa, pois, como volta a escrever Silveira (2005), em democracia representativa, entre as corriqueiras patologias,

“outro espectro que, por vezes e em certas ocasiões, se levanta é a psicose da crise. É uma técnica de exagero propagandístico, com a divulgação da convicção de que só uma certa força política pode suplantar a crise. Procura-se, por esta via, plebiscitar um partido, através da movimentação das massas populares, o que, apesar de se conformar à forma e ao processo de votação democrática, tem como objetivo último legitimar uma base social ampla para o exercício do poder, em condições que são, na prática, a da ditadura autocrática”.

Nesse contexto, os pequenos partidos, que até são em número razoavelmente grande, não crescem e são sucessivamente demoralizados nas urnas, deixando nos seus eleitores um rastro de desânimo que redundava em mais forte atitude apática em relação à política.

iii) a democracia defende e garante a liberdade individual

Numa democracia, o indivíduo deseja e alcança a sua autonomia moral para decidir o curso a dar à sua vida e, assim, ajudar a criar uma cultura que dê sustentação aos ideais de liberdade pessoal e apóie em defesa ao acesso de outros direitos e outras liberdades. É atual, por ser verdadeira, a sentença proferida em 431 a.C., por Péricles, estadista grego, sobre a democracia ateniense, de que *“a liberdade de que gozamos em nosso governo também se estende à vida comum”* (Tucídides, 1951, p.105, *apud* Dahl, 1998, p.64).

iv) a democracia ajuda na defesa de interesses fundamentais das pessoas

As pessoas têm certas necessidades de índole fisiológica, social, de estima e de auto-realização que precisam satisfazer, muitas vezes em circunstância de competição. Nada mais frustrante se a democracia não protegesse a liberdade do seu livre exercício e a oportunidade de escolha de cada um moldar a sua vida de acordo com os objetivos, preferências, gostos, valores, compromissos e convicções traçados para cada momento.

v) o governo democrático procura o consenso dos cidadãos na produção das leis que os regem

A vida de um ser humano decorre naturalmente em associação com outras pessoas, em que se depara com uma diversidade de regras que deve acatar, sob a pena de o não fazendo, sofrer alguma forma de coerção da parte do Estado e segregação, por parte da sociedade.

Para evitar que a maioria, numa sociedade, freqüentemente se oponha às leis do Estado, este deve procurar diligentemente, sobre a matéria passível de dividir as opiniões, reunir um amplo consenso da sociedade civil à volta da questão.

Os governos democráticos recorrem sistematicamente ao plebiscito popular e a outros meios de consulta à sociedade, antes de fazer promulgar as leis importantes que devem reger a Sociedade e o Estado. Assim agindo, implementam um processo por meio do qual todos os cidadãos terão a oportunidade de apresentar seus pontos de vista, discutindo, negociando, deliberando e procurando soluções conciliatórias que, nas melhores circunstâncias, poderiam levar à promulgação de uma lei por todos considerada satisfatória.

vi) a democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente do que qualquer outra opção viável

Presume-se que são inatos no homem certos valores, como o senso de responsabilidade, a honestidade, a justiça, a coragem, o amor aos outros, etc., que, dependendo de certas circunstâncias exteriores ao próprio homem, se tornam ou não evidentes. Uma destas circunstâncias se liga ao regime político sob o qual a pessoa vive.

A percepção generalizada, porém questionável, é a de que apenas regimes democráticos proporcionam as condições sob as quais a carga genética ou cultural que representa o sistema de valores esposados por um indivíduo,

possa desenvolver-se plenamente. Assim, se tornou fácil aceitar-se, como uma das mais belas virtudes da democracia, transformar o homem e torná-lo um ser racionalmente responsável, que pondera as melhores alternativas para agir e mede as conseqüências dos seus atos, para não ferir os direitos particulares e dos outros, nem obscurecer as obrigações que devem ser cumpridas.

vii) somente um governo democrático pode promover um grau relativamente elevado de igualdade política

Não parece, contudo, ser razoável que alguém contrariasse o pensamento de Tocqueville, a ponto de negar o sentimento humano generalizado de que a “igualdade intrínseca” fosse universal, um dom do Criador, dado ao Homem ao nascer, nem tampouco espera-se que tal pensamento subsista incólume à constatação de que, na prática, o que se vê é uma vergonhosa “desigualdade intrínseca” entre os Homens “nascidos iguais”. A igualdade é, sem dúvida, uma condição do modelo de sociedade que é erigido em determinado momento político:

“a política não deve ser pensada em termos de ‘regimes’, mas antes em termos de ‘modelos de sociedade’: a democracia não consagra a igualdade absoluta dos indivíduos, mas sim a igualdade política dos cidadãos; assim como a liberdade política não é a liberdade natural, a igualdade política não é, pela mesma ordem de razão, a igualdade natural” (Silveira, 2005, p.8).

A democracia é, inquestionavelmente, o “modelo de sociedade” em que se aspira mais a igualdade do que a liberdade e no qual todo o cidadão tem o direito de participar na criação da ordem jurídica, independentemente do fato de pertencer ao partido da maioria ou aos partidos da minoria.

viii) entre as democracias representativas não existem hostilidades bélicas

Uma fantástica descoberta dá conta de que os países democráticos não se têm mutuamente declarado hostilidades, pelo menos, desde o século XIX. Nenhuma das 34 guerras internacionais travadas entre 1945 e 1989, por exemplo, envolveu, diretamente, como adversários, dois países democráticos beligerantes¹². Nem tampouco, nesse período, houve registro sequer de países democráticos que se preparassem mutuamente para a guerra, ou tivessem perspectiva de travá-la em algum momento.

É curioso que os países democráticos não tenham brigado entre si, mas o tivessem feito contra os países não democráticos, como, por exemplo, nas duas guerras mundiais e, mais recentemente, nas guerras contra o Iraque e o Afeganistão; enfim, contra ditaduras, para enfraquecê-las, ou, então, simplesmente, para apoiá-las. Foi o que aconteceu, absurdamente, com os Estados Unidos em relação às ditaduras militares na América Latina, cujo exemplo mais surpreendente foi o apoio incondicional daquele país para a concretização do golpe militar que, em 1954, derrubou o governo eleito da Guatemala.

ix) a economia de países democráticos é mais forte que a de países não democráticos

Uma das características mais notáveis da democracia representativa é a desregulamentação da economia. O liberalismo econômico, no sentido em que não sujeita o mercado a um excessivo controle estatal, possibilita o trânsito livre de trabalhadores entre um e outro trabalho e a competição entre as firmas privadas, em que os consumidores podem escolher e decidir racionalmente entre

¹² Dahl (1998) informa que esta surpreendente descoberta está bastante fundamentada na obra de Bruce Russett (1990), capítulo 5, p.119-145. O mesmo autor, esclarecendo que o mesmo fenômeno tinha sido também observado nas antigas democracias e repúblicas, propõe uma consulta complementar a Spencer Weart (1998).

bens e serviços de fornecedores rivais, o que potencializa e maximiza a riqueza da sociedade.

O mercado parece que cumpre tão sabiamente seu papel que até o mais fraco governo democrático não o impede de produzir os seus frutos. Tocqueville, que nunca perdera o encanto pela maior democracia do mundo, surpreendido, apercebe-se que

“é fácil ver que a democracia americana engana-se muitas vezes na escolha dos homens aos quais confia o poder; mas não é tão fácil dizer por que o Estado prospera nas suas mãos”(Tocqueville, 1987, p.180).

A democracia, porém, tinha um viés. O curso que, efetivamente, ela tinha tomado no pós-Grande Guerra, voltou a causar receios e apreensões quanto ao seu desenvolvimento futuro e ao foco para o qual este se direcionava. Ao mesmo tempo, gerava perplexidades e agitava a imaginação sobre o teor do seu próximo envolvimento com as propostas da sociedade, por a opção democrática que se tornara, então, hegemônica, restringir absurdamente *“as formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos”* (Schumpeter, 1942, *apud* Santos & Avritzer, 2002, p.39-40). A este respeito, Silveira (2005, p. 153) é afirmativo:

“ as eleições (...) serão sempre injustas enquanto não forem abolidas as mais flagrantes desigualdades sociais e econômicas entre os cidadãos, o que torna, igualmente, precário e desajustado o exercício do poder democrático”.

Prossegue, entretanto, o mencionado autor, no mesmo tom, algo peremptório:

“ Do mesmo modo, se não estiverem garantidos os direitos e liberdades indispensáveis ao Homem para alcançar a sua realização enquanto pessoa (...), o universo democrático está incompleto”.

E, ponderando razões graves, remata:

“ E a manifesta desigualdade de oportunidades, bem como o manifesto desrespeito pelas regras do jogo político estabelecido para todos, mormente na Constituição, ou a utilização abusiva dos meios do Estado e dos órgãos da Comunicação Social públicos constituem outros tantos fatores para questionar a perfeição ou o estágio do regime democrático”.

Era evidente que a centralização da atenção na democracia como método de constituição de governos levaria a uma concentração excessiva de esforços na preocupação com as regras das eleições, pondo de lado qualquer hipótese de se pensar seriamente que, afinal, a base para o desenvolvimento da democracia é, ou devia ser, erigida a partir de um conjunto de fatores que permitissem à sociedade humana tomar decisões democráticas livres e soberanas, e realizar, de igual modo, os seus direitos e liberdades fundamentais.

Tais fatores seriam globalmente considerados: educação, saúde, emprego, habitação, livre fluxo de informação veiculado por uma comunicação independente e garantia de igualdade de oportunidades entre todos, que a democracia devia proporcionar à sociedade e equacionar para garantir a sua própria sobrevivência e reprodução efetiva. Trata-se, portanto, de uma mera questão de a democracia “empoderar” a sociedade para melhor servi-la.

Esta dimensão de vertente democrática é, no entanto, liminarmente rejeitada pela proposta hegemônica da democracia liberal que, fundando-se nos interesses elitistas, não está interessada em que estes sejam controlados pela sociedade que escolhe o governo. Não é, digamos, esse o seu papel central.

Sob este prisma neoliberal, Mance (2002, p.233) tão bem vê e caracteriza a sociedade contemporânea em geral como o *locus* da

“(...) negação cada vez mais acentuada das liberdades pública e privada das maiorias, em nome da expansão da liberdade privada dos que dispõem do grande capital”.

Ele explica o processo:

“Os países que adotam o modelo neoliberal passam a implementar políticas que cerceiam o exercício ético da liberdade pelas maiorias. [E] esse totalitarismo global, esse Regime Globalitário, esvazia progressivamente as instâncias políticas da autonomia pública, transformando o Estado em refém do capital financeiro e dos megaconglomerados”.

Tudo tinha sido posto, afinal, nas mãos do livre mercado, a quem competia dirigir as relações econômicas e sociais inter e intrasociedades, e receber toda a atenção da democracia liberal que tinha sido, aliás, institucionalizada para servi-lo. E, nessa ordem de idéia, não valia a pena a democracia preocupar-se nem com o arsenal, nem com o processo participativo na tomada das decisões. Como se frisou, o mercado se encarregaria desse aspecto processual. Jacobi escreve:

“a participação popular se transforma no referencial não só para ampliar as possibilidades de acesso dos setores populares segundo uma

perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil¹³ e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do património do Estado. Entretanto, o que se observa é que, em geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática. A participação minimalista (Tanaka,1995) aponta para o fato de que existe um déficit de participação e de constituição de atores relevantes, o que pode redundar em fator de crise de governabilidade¹⁴ e de legitimidade. A insatisfação causada pela deterioração ou não-melhoria dos níveis de qualidade de vida, sem que haja canais efetivos para que isso seja explicitado, pode conduzir à erosão da titularidade dos atores relevantes, expressa em fenômenos como a volatilidade eleitoral e o desvirtuamento de propostas de gestão pautadas no aprofundamento das práticas democráticas”(Jacobi, 2002, p.11-12).

Seja como for, no plano econômico e das liberdades fundamentais, a democracia parece ter convencido plenamente os povos da sua superioridade em relação aos demais regimes políticos com os quais tem disputado o espaço político mundial durante séculos e, de modo mais acirrado, durante o século

¹³ “Para Hegel, a sociedade civil representa o primeiro momento de formação do Estado, o Estado jurídico administrativo, cuja tarefa é regular relações externas, enquanto o Estado propriamente dito representa o momento ético-político, cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte, tanto que poderia ser chamado de Estado interno ou interior”(Bobbio, 1987, p.42, apud Jacobi, 2002, p.11)

¹⁴ O autor empregou o termo de acordo com “o conceito sistematizado por Mello (1995, p.30), que qualifica o modo de uso da autoridade política: formato institucional dos processos decisórios, definição do mix público/privado nas políticas, questões de participação e descentralização, mecanismos de financiamento das políticas e do escopo global dos programas (focalizados versus universalistas)” (Jacobi, 2002, p.11).

passado. Sem a pretensão de polemizar o assunto, lembramos, todavia, o recente despertar econômico da China comunista.

Não há dúvida, porém, de que o maior triunfo da democracia está simbolizado no impressionante movimento pela democratização dos países, desencadeado na década de 1990, que atraiu à democracia a maioria dos países, sobretudo da Europa de Leste e da África que, durante décadas, viveram sob regimes totalitários. É uma expressão clara e inconfundível de que “*os homens criados iguais e dotados pelo Criador com certos direitos inalienáveis, entre os quais a vida, a liberdade e a busca pela felicidade*”(Dahl, 1998, p.75), anseiam pela democracia, não importando, porém, com que pretexto a procuram.

A segunda questão que se punha no século XX à democracia, e era debatida na segunda metade desse século, prendia-se com um discurso de organicidade que punha em voga, no pós-II Guerra Mundial, um “*debate em torno das condições estruturais da democracia*” e, por extensão, a discussão sobre uma eventual “*compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo*” (Wood, 1996, *apud* Santos & Avritzer, 2002, p.40).

O debate à sua volta iniciara-o Barrington Moore na década de 1960. Este autor acredita e defende que a simples existência, em certo momento, de um determinado conjunto de características estruturais concorreria com elementos seguros para a definição clara de um contexto no qual se podia, com relativa confiança, antever e caracterizar os “países com propensão democrática e os países sem propensão democrática”.

Raciocinando erroneamente, ao que parece, na base de que a democracia é obra supostamente criada pela natureza estática e não fruto de uma cultura e de certos padrões de valores que, em determinado momento, se institucionalizam e permitem reinventar constantemente a democracia, consoante a sua própria variação no tempo, Moore criou uma tipologia mecânica em que se indicam os elementos característicos que faziam de um país uma sociedade democrática, ou

não, conforme estivesse num ou noutra campo de polaridades. Bastava, pensava ele, induzir mudanças necessárias nas condições prevalecentes num determinado país, tendentes à sua modernização, geradora de uma nova relação entre os setores agrários e urbanos, ditada pela ruptura com o campesinato, para que esse mesmo país viesse a tornar-se democrático (Moore,1966 *apud* Santos &Avritzer, 2002, p.40).

O abrangente movimento mundial pela democracia no final do século XX, que arrastou para a democracia, sob a batuta do modelo hegemônico liberal, países “*com enormes variações no papel do campesinato e nos seus respectivos processos de urbanização*”, tornou desatualizadas as análises de Moore. Amartya Sen, que tem da democracia do século XX um elevado conceito, expressando sua crítica a Moore, afirma que acreditava não serem “*as condições estruturais*” o elemento importante para a democracia, pois que, na questão democrática, o que era importante saber-se “*não é se um dado país está preparado para a democracia, mas antes partir da idéia de que qualquer país se prepara através da democracia*” (Sen,1999, p.4 *apud* Santos &Avritzer, 2002, p.41).

No mesmo instante em que o mundo político debatia sobre “os requisitos estruturais” da democracia, Przeworski lançou a idéia utópica de que a democratização levaria os países a “usufruir de certa propensão distributiva”, potenciada pela chegada ao poder da Social Democracia, a favor dos setores sociais desfavorecidos. Os marxistas, porém, oferecem uma forte oposição à idéia Przeworskiana, afirmando ser impossível, numa sociedade capitalista, democratizar-se a relação fundamental sobre a qual se assenta a produção material, isto é, “a relação entre o capital e o trabalho”(Przeworski,1985 *apud* Santos &Avritzer, 2002, p.40-41).

A premonição marxista, no entanto, confirma-se. A democracia segue outro destino que a afastava completamente do foco social e punha-a a serviço

exclusivo da acumulação do capital, sob a égide do liberalismo econômico, dentro de uma lógica restrita de que, como escreve Silveira,

“a existência de uma classe média é a condição sine qua non de uma democracia de recorte político e institucional ocidental” (Silveira, 2005, p.81).

Era, então, chegada a hora do Estado mínimo, cuja ação central incide na transferência à sociedade civil de toda a responsabilidade social, sem, contudo, procurar institucionalizar qualquer tipo de relações mútuas que efetivassem a nova competência da sociedade, na solução dos seus próprios males. A sociedade estava, portanto, abandonada à sua sorte, num momento crítico da sua história, em que as economias nacionais procuravam inserir-se na dinâmica da economia mundial, à custa de acentuadas desigualdades sociais internas. Pois, como afirmam Machado et al. (2004, p.224-225), a decisão pela

“(...) inserção no diálogo global não prevê políticas compensatórias aos excluídos”.

Do mesmo modo que se passou com a análise de Moore, assim também foi com a idéia Przeworskiana, que foi deitada abaixo pela emergência da globalização e conseqüente desmonte do Estado do Bem-Estar Social, e cortes às políticas sociais a partir da década de 1980.

O fracasso das análises precedentes de Moore e de Przeworski, que deitara por terra teorias que procuravam explorar o lado humanista, e normativo, pouco significativo da democracia, fez reabrir nova discussão democrática, desta feita sobre *“o problema da forma da democracia e da sua variação”* (Santos & Alvrítzer, 2002, p.41).

O debate culminou com a fundação da concepção hegemônica da democracia liberal, cujo modelo se estendeu ao sul da Europa nos anos 1970 e,

posteriormente, à Europa de Leste e à América Latina, onde, desde logo, suscitou a idéia (e a necessidade) de se contrapor ao modelo hegemônico formas alternativas, ligadas à expressão da democracia participativa e da democracia popular, ou desenvolvimentista, conforme o caso.

4.5. A universalização e a consolidação da democracia liberal são o ponto final da evolução ideológica do Homem?

O fim da Guerra Fria, marcado pelo ruir do império Soviético e a emergência da globalização econômica mudaram a face da política mundial, ao mesmo tempo em que anunciaram, simultaneamente, a predominância de um único princípio de legitimidade política – a democracia liberal – e o domínio de uma única superpotência – os Estados Unidos.

Estes acontecimentos, ao conferirem uma condição estática ao conceito de ideologia, consolidam o terreno propício ao crescimento e aperfeiçoamento, à escala mundial, de uma democracia liberal sem peias ideológicas ou geopolíticas assinaláveis ou, melhor, catapultam a humanidade a um lugar de idílio, como escreve Silveira (2005), parodiando Fukuyama¹⁵, o cientista norte-americano mais visível na busca de um sentido futuro da democracia, onde

“vivemos no melhor dos mundos, sob a égide de uma ideologia sem oposição, que é, ao mesmo tempo, a encarnação dos maiores valores

¹⁵ Fukuyama afirma que o fim da Guerra Fria marca simultaneamente a vitória da democracia liberal e o “Fim da História”. Esta tese do “Fim da História” traduz uma situação em que se eliminou, a priori, “o aparecimento de qualquer forma de oposição anti-democrática”. O citado cientista, porém, lamenta que “a única nota negativa” neste mundo do Fim da História seja “a incapacidade do mundo árabe de integrar valores da democracia liberal [por] incompatibilidades estruturais entre o Islã e o Capitalismo”. A tese do Fim da História é criticada por Ken Jowitt, da Universidade da Califórnia, em Berkley, para quem “a hegemonia da democracia liberal ocidental não gera o Fim da História, mas realça os efeitos temporários da liquidação do Leninismo, como modelo organizado de contestação da filosofia política ocidental, fundada no capitalismo” (Silveira, 2005, p.78-80).

políticos, éticos e morais da História da Humanidade”, celebrando a Era do “Fim da História”.

A hegemonia da democracia liberal ocidental é incontestável. A posição foi conquistada por um vazio ideológico deixado pela queda do comunismo, sem que se tivesse registrado o tão esperado “grande conflito mundial” entre o comunismo e o capitalismo, isto é, sem que a Guerra Fria se transformasse em catástrofe de dimensão planetária.

O mundo socialista e o capitalista estavam por demasiado ocupados em sustentar uma coexistência pacífica por meio da utilização da “política do terror”, para criarem elementos de resistência que pudessem dar outro rumo diferente àquele que levou a “revolução pacífica” que deu a hegemonia à democracia liberal ocidental, fazendo a bipolarização ceder lugar à globalização, e a geopolítica à geoeconomia. O ponto fulcral de onde partiu o impulso final para a consagração da vitória da democracia liberal parece residir no poder da tecnologia e das finanças que o capitalismo permitiu acumular, ao longo do tempo, sobre um socialismo com avanços tecnológicos pouco significativos.

Precipita-se, destarte, o declínio do espaço público nas sociedades contemporâneas, cujo cenário é descrito por Tótora & Chaia (2004, p. 196-197) nestes termos:

“ A política degrada-se em uma mera administração. Os especialistas substituem os políticos. Mesmo na esfera restrita dos representantes do povo, assiste-se à supremacia da autoridade administrativa sobre o agir político. Os assuntos públicos não diferem da gestão dos negócios privados. Quando se atribui ao conhecimento técnico o privilégio nas decisões, subtrai-se o poder político dos cidadãos”.

O poder tecnológico tornar-se-á central na determinação do poder de um país e na sua projeção no concerto das nações, e não o seu regime, de modo que, neste presente século XXI, em que o futuro da democracia liberal é incerto, ou hesitante, o maior desafio que se impõe ao regime hegemônico é dar o devido enquadramento ao poder tecnológico nos sistemas de governo (Silveira, 2005). As novas tecnologias imprimirão certamente a sua marca nas atividades do Estado de tal modo que, ao gerar-se uma estrita dependência destas àquelas, os princípios que enformam a democracia, e o seu próprio funcionamento, podem ser postos em risco.

Esta conjectura parte de uma observação da realidade cotidiana, e ela pressagia que a manutenção do nível de vida das populações, já razoavelmente alto nos países de tecnologia avançada, tende a depender cada vez mais da inovação tecnológica de que do poder político e do regime que lhe confere legitimidade. Urge, por conseguinte, refletir sobre como articular o poder político com o poder tecnológico, os quais são, por natureza, orgânica, estrutural e funcionalmente diferenciados.

A urgência em se proceder a essa articulação é tanto maior quanto é certo que não reside, naturalmente, nas mãos do poder político nenhum dispositivo que lhe confere a autoridade para exercer qualquer controle sobre os grandes sistemas tecnológicos sob domínio privado. Esta limitação do poder político impõe, muito simplesmente, uma solução gestonária, pois, o caminho que é necessário percorrer não pode ser, de modo algum, encetado por via legislativa.

A gestão do poder tecnológico, isto é, a tecnopolítica, embora não ponha em causa o poder político em si, pode, no entanto, afetá-lo no seu modo de exercício, no sentido em que ela representa uma visão nova dos processos que presidem aos modos de funcionamento das sociedades, neste presente século.

A tecnopolítica permitirá formular novos modelos de análise das estruturas políticas do Estado, por meio dos quais serão explicitados novos conceitos de democracia mais adaptáveis às realidades deste milênio, e estabelecerem-se relações futuras muito sólidas entre as estruturas políticas e o poder tecnológico, para um definitivo assentamento do pensamento político em novos paradigmas.

A surpreendente evolução tecnológica registrada no século XX não foi, entretanto, acompanhada de uma correspondente evolução do pensamento político. O mundo político, em todo aquele século, esteve permanentemente envolvido em confrontos ideológicos, que uma necessária inovação política deixou de fazer-se.

Neste século, porém, em que um enorme e preocupante vazio ideológico caracteriza o ambiente político, dominado pela hegemonia da democracia liberal ocidental, que decretou o “Fim da História” pela supressão de possibilidades de convivência entre ideologias plurais, torna-se urgente empenhar-se numa tarefa de renovação da filosofia e do pensamento políticos, de modo que o poder político possa ajustar-se às funções e responsabilidades cada vez mais dependentes do poder tecnológico.

A necessária renovação política deverá conduzir a Humanidade na busca de novas formas de democracia, como sugere Silveira (2005, p.86),

“ (...) à partir de princípios que tenham em devida consideração a emergência de uma nova ética, mais antropologicamente abrangente, isto é, com uma visão mais global do homem e do seu destino. Uma ética do Cosmo e não uma ética de uma determinada entidade geográfica; uma ética do homem e não de uma raça”.

A evolução do pensamento político e a tecnológica devem acontecer dentro dos respectivos domínios; esta no domínio da racionalidade, aquela no domínio moral e ético, sem a temida preponderância do poder tecnológico sobre o poder político, para que o homem, em nenhuma circunstância, venha a ser subjugado pela tecnologia.

Obviamente — esta é a nossa percepção —, a institucionalização do poder tecnológico não deixará jamais de provocar tensões capazes de causar profundas rupturas no tecido social. Daí decorre a razão fundamental para se empreender, sem mais delongas, a renovação do pensamento político na base de novos paradigmas que, à luz do vazio ideológico registrado, possam permitir a instauração de novas formas de democracia, voltadas para a defesa da liberdade dos cidadãos ameaçados pelo poder do Estado, como também pelo poder da tecnologia.

Porém, qualquer processo de reformas de pensamento político que se tente iniciar deve equacionar, em primeiro lugar, certas questões ligadas à soberania, com reflexo no desenvolvimento de um quadro geral no qual se define com clareza o sentido da ação necessária dos cidadãos no controle do processo de decisão política e econômica do Estado. Desde o momento que o cidadão fez a opção pela sociedade de consumo e pelo Estado de Bem-Estar Social, o espaço de controle sobre as atividades políticas e econômicas vem sendo crescentemente ocupado pela organização burocrática, em detrimento dos cidadãos.

A burocracia, entretanto, tornara-se, ao mesmo tempo, elemento indispensável à caracterização e à compreensão da concepção da democracia liberal, e centro de problemas para essa mesma democracia,

“na medida em que criava tensão entre soberania crescente, no caso o controle dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no

caso o controle dos governados pela burocracia”(Santos & Avritzer, 2002, p.47).

Ora, é precisamente o foco de tensão criada pela burocracia no contexto democrático que precisa ser eliminado, para se ter melhor controle na condução do processo de inovação do pensamento político e de clarificação da natureza de soberania que deve prevalecer no futuro, que se almeja, dominado por um cenário caracterizado pela coexistência de formas ampliadas de democracia e de complementaridade entre elas. Todavia, a pressão da burocracia se tornou inevitável nas arenas geridas pelo Estado Moderno, onde foi necessário impor-se a forte presença de burocracias especializadas para atender à nova complexidade da administração estatal.

Consolidada a sua posição com o crescimento das funções do Estado com a instituição do *Welfare State* nos países europeus (Santos & Avritzer, 2002; Esping-Anderson, 1990; Shonfield & Shonfield, 1984), a burocracia continua, na atualidade, firmemente marcando a sua presença no controle das atividades políticas e econômicas. Existe, todavia, forte descrença quanto à real capacidade de a burocracia lidar eficientemente com a atividade que deve realizar e absorver o conjunto das informações envolvidas na gestão pública (Santos & Avritzer, 2002; Domingues, 1997; Fung, 2002). A percepção, portanto, é a de que a burocracia não tem essa capacidade, o que a limita na realização da sua tarefa, pela impossibilidade de se apropriar de valiosos conhecimentos detidos pelos atores sociais, e dificulta a utilização de um conjunto de informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural (Sabel et al., 1999).

O problema posto, desta magnitude, que impõe séria restrição à capacidade de solução de complexas questões colocadas no campo da democracia hegemônica em relação à política e à economia, e que se mostra, a todos os títulos, incapaz de se resolver através de uma importante e intensa

reação interna, que resultasse na fragmentação do núcleo hegemônico em vários pólos segmentados de confronto, torna imperiosa a inserção de arranjos participativos no debate democrático no presente século.

4.6. A verdadeira missão da democracia liberal, qual era: bloquear ou despertar uma consciência cívico-participativa? Missão cumprida?

O triunfo da democracia liberal ocidental, logo depois do fim da Guerra Fria, não podia ser melhor festejado que até nos países onde a sua destruição, pela força das armas, era, a um tempo, objetivo político e credo de libertação, se lhe não poupam elogios. Para um regime político que se classificava de “desprovido de conteúdo”, como então o definia Immanuel Walberstein (Santos &Avritzer, 2002), a façanha é simplesmente fenomenal. Setores reacionários, bem definidos, na arena política internacional, negam, todavia, a importância dos feitos históricos que consagraram a democracia como o principal construtor do cenário geopolítico e geoeconômico mundial, no século XX.

Terá possivelmente surpreendido a Humanidade o inesperado desenlace da confrontação ideológica mundial do século XX, em prol da fundação da democracia liberal como princípio político universal, que decretou o “Fim da História”, quando, então, se aguardava temerosamente “*por um grande conflito mundial entre o socialismo e o capitalismo*”(Silveira, 2005, p.83) no fim da Guerra Fria; e tanto mais ainda pelas circunstâncias em que se iniciou a sua rápida expansão mundial a partir do sul da Europa, e mais tarde em direção à América Latina e África, quando ela já padecia de “dupla patologia” nos países centrais onde se tinha consolidado.

Estas patologias eram a expressão de uma crise que se instalara na democracia por via da representação e da participação, ambos os elementos democráticos que, num contexto liberal, iam perdendo a sua vitalidade e, quiçá, sua legitimidade.

A questão da representação democrática sempre foi colocada num sentido em que se deixava claro, em determinadas linhas – e a representação cívica era uma dessas –, que a expansão da democracia liberal representativa, paradoxalmente, envolvia uma enorme degradação das práticas democráticas. Os cidadãos com plenos direitos políticos perderam completamente a confiança nos seus representantes eleitos e, em consequência de um sentimento generalizado entre os eleitores de que, de fato, eles são cada vez menos representados, disparava a taxa de abstencionismo, crescente a cada ato eleitoral.

Mesmo assim, visivelmente desfalcada, a democracia que se tornou hegemônica impôs uma afrontosa “soberania” política à arena internacional, ignorando completamente as experiências e discussões oriundas dos países do Sul no debate sobre a democracia. Nesta latitude, já haviam florescido importantes focos de democracia participativa com os mais diversificados matizes e formas de combate, representados por associações, comissões e conselhos populares, e outros tipos de movimentos sociais que, depressa, soçobraram ante o império da democracia liberal representativa.

O campo democrático, inspirado na concepção liberal, tinha sido dominado, ao longo de todo o século XX, por um debate em que se vinha de longe traçando uma hegemonia, na qual, se supunha válida, e judiciosa, a idéia de rejeição da importância do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática (Santos & Avritzer, 2002; Huntington, 1968), e se julgava desnecessário que a solução hegemônica elitista, com supervalorização do papel dos mecanismos de representação, passasse pela combinação destes mecanismos com os da participação societária (Manin, 1997; Santos & Avritzer, 2002).

Como se depreende do pensamento elitista então em voga (o mesmo que, entretanto, se transportou para o século XXI), a hegemonia democrática se

assentava sobre um edifício representativo fragilizado, sem o amparo de uma ampla participação cívica envolvente.

A estrutura social, marcada por acentuados desvios sociais e cívicos, e reprodutora permanente de “submundos sociais” com baixa articulação e porosidade entre si, não consegue reverter o quadro participativo então dominado pelas “elites” com níveis elevados de escolaridade e de renda em relação à população em geral. Prevalece, portanto, a idéia subjacente de que os diferentes setores da sociedade devem ser sempre controlados ou representados por elites. Como escreve Santos Jr. et al. (2004, p. 28), com pessimismo:

“em uma situação desse tipo parece-nos racional ou escolher como representantes pessoas capazes de ‘falar a língua das elites’ como forma de buscar maximizar os interesses populares ou ‘deixar para lá’ os apelos à participação ou simplesmente permanecer no deserto cívico por estar impedido de reconhecer as oportunidades ofertadas”.

O elevado grau de combatividade da sociedade civil organizada é, porém, uma arma de arremesso contra o discurso derrotista, de cunho elitista, que nega a capacidade democrática das populações de participarem nos negócios públicos e procura servir de fundamento à reprodução do domínio das elites ilustradas sobre a arena pública. A sociedade civil está na vanguarda da luta social que procura institucionalizar o diálogo democrático com os demais atores sociais e políticos, e, por conseguinte, viabilizar a base de entendimento com o poder público em torno da possibilidade de constituição de canais plurais de participação — os conselhos de políticas públicas setoriais são, disso, um exemplo promissor, enquanto órgãos de constituição paritária geradores de nova institucionalidade pública.

Ora, a constatação geral é de que toda a ossatura da democracia representativa está completamente revestida de um tecido — teórico e

prático — mórbido, cujos elementos constituintes são absolutamente inqualificáveis para se produzir uma democracia de qualidade, como então se esperava (ou era desejado) que a concepção hegemônica fosse.

Tais elementos, redutores da capacidade de a democracia representativa liberal estimular reações em presença de outras experiências democráticas, e de pô-las em evidência, num cenário de idéias compartilhadas, de acordo com uma listagem de Santos & Avritzer (2002, p. 41-42),

“seriam a tão apontada contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1968; Germani, 1971); a valorização positiva da apatia política (Downs, 1956), uma idéia muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões (1942, p. 269); a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl, 1956; 1971) e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1986; Dahl, 1991)”.

A estrutura da democracia liberal é construída, como se pode notar da paradoxal montagem dos seus elementos constituintes, sobre um pedestal cuja base se funda num quadro de relações e de interesses que, pela sua natureza contraditória, dificilmente representariam o poder do Estado, sem suscitar uma contraposição do poder da Sociedade. Na verdade, a Sociedade e o Estado são dois momentos necessários, contíguos e interdependentes, de modo que, segundo a conclusão de Jacobi (2002), *“o Estado social permeou a Sociedade e que o mesmo está permeado da Sociedade”*.

Neste intrincado quadro de relações, necessárias, tecidas entre o Estado e a Sociedade, numa simbiose difícil de evitar, não se podia, portanto, operar mudanças num setor, sem que o outro também se ressentisse. Quando a democracia liberal, então, adotou o procedimentalismo democrático como regra de ouro que iria subverter o espaço participativo, eliminando-o do contexto democrático, instalou-se prontamente um estado de tensão e de rupturas entre a Sociedade e o Estado, que culmina em importantes crises que parece ameaçarem inviabilizar o itinerário já traçado para a democracia hegemônica, desviando-a e precipitando-a, quase que cegamente, para o centro de um novo e eclético figurino de convivência democrática.

A sociedade civil — a nosso ver — encontra, no contexto das crises geradas pelas aberrações da democracia liberal representativa, os pretextos para, então, iniciar um movimento de ressurgimento das práticas e experiências da democracia participativa.

Ora, o desmonte do Estado do Bem-Estar Social, representativo da crise do regime fordista e das instituições sociais e políticas em que este se traduzia, com repercussões profundas de natureza econômico-política e de dimensão político-cultural¹⁶; a emergência da globalização econômica; e a crise de representatividade, desacreditada pela má prestação dos eleitos, se transformam, globalmente considerados, em soberanas razões que não podem deixar de incitar o aparecimento de novas, ou renovadas, formas de práticas democráticas que incluíssem e destacassem a participação social como *“um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores excluídos”* dentro de um quadro baseado *“no processo de redefinição dos*

¹⁶ Jacobi (2002, p.26), parafraseando Santos (1996, p.254-255) esclarece que *“o retrocesso nas políticas sociais tem assumido várias formas: cortes nos programas sociais, esquemas de co-participação nos custos dos serviços prestados por parte dos usuários; privatização capitalista de certos setores da previdência estatal no domínio da saúde, da habitação, da educação, dos transportes e das pensões”*.

setores público e privado, visando a redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente a ele não têm acesso” (Jacobi, 2002, p.27).

5. REAÇÃO CONTRA-HEGEMÔNICA À DEMOCRACIA: POLÍTICAS DE DESREGULAMENTAÇÃO SOCIAL DESPERTAM O POTENCIAL CONTRA-HEGEMÔNICO À DEMOCRACIA LIBERAL

A crise de representatividade protagonizada pela democracia liberal, que reflete a sua limitação (da representação) como modelo criado no contexto da democracia em grande escala para dar suporte à participação popular e à questão de autorização para legitimar as ações do governo, e o emergente estado da globalização econômica, que afastou o Estado da sua anterior responsabilidade de traçar e pôr em execução as devidas políticas sociais compensatórias fazem despertar na sociedade civil uma atitude contrária à visão e práticas momentaneamente seguidas pela concepção hegemônica da democracia liberal.

Na opinião de Santos (2002a, p.457), a sociedade mundial foi confrontada com uma situação precária e inusitada onde

“ os processos hegemônicos de globalização têm provocado, em todo o mundo, a intensificação de exclusão social e da marginalização de grandes parcelas da população”.

Processos, aliás, que o mesmo autor afirma estarem

“ (...) sendo enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social”.

Começa, pois, a desenharem-se, no seio da sociedade civil, os contornos da estratégia que “não fala a linguagem da globalização hegemônica”, mas deve ser posta em prática na construção de um novo cenário político-democrático,

onde figurarão, num plano central, as formas recuperadas de uma anterior e vasta experiência democrática intensificada, agora consubstanciada numa democracia participativa baseada no princípio de que,

“o mesmo direito ao autodesenvolvimento pode ser alcançado numa sociedade participativa que promova a idéia de eficácia política, tenha preocupação com problemas de caráter social e contribua para a formação de uma cidadania qualificada, capaz de manter-se permanentemente interessada no processo do governo” (Held, 1987, *apud* Jacobi, 2002, p.23).

À democracia participativa está, indubitavelmente, reservada um papel crucial, sobretudo num cenário da democracia local. A sua ação será, pois, relevante em espaços visivelmente marcados pela dificuldade em se reconhecer direitos fundamentais, notadamente de grupos caracterizados por uma grande diversidade étnica e, sobretudo, naqueles onde, tenazmente, se confrontam *“a diversidade de interesses”* e *“o particularismo de elites econômicas”* (Benhabib, 1996, *apud* Santos & Avritzer, 2002, p.50; Bóron, 1994; Young, 2000).

Novos arranjos políticos e estratégicos devem, entretanto, introduzir o tema *“participação”* no centro das discussões democráticas, não como promotor de *“direitos políticos e sociais”*, mas, como fonte de elementos que fornecem a base moral necessária à construção de um novo tipo de sociedade civil, com amplos poderes para controlar o Estado e a economia (pela expansão de um conjunto de instituições capazes de exercer a mediação entre um e outro), de acordo com a importância que se atribui ao *“mundo da vida modernizado”*.

Trata-se, portanto, de fixar, em amplo panorama, a visão da democracia como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre ela e o Estado. Rigorosamente falando, trata-se de uma necessária regulagem às lentes democráticas para se reconhecer, em todo o seu alcance, a pluralidade humana, o

que se dá, a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isto é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia.

5.1. Por que a democracia liberal combate a participação ampliada¹⁷?

A democracia liberal representativa, ao tornar-se opção hegemônica, dominando sobre um vasto conjunto político, no qual cessaram os intensos confrontos ideológicos do passado, legitimou a preocupação única e exclusiva com o procedimentalismo eleitoral para constituir governos, como o modo preferencial de toda a ação democrática. Dedicou-se, laboriosamente, ao aperfeiçoamento de “*métodos que passavam pelo parlamento, assim como por formas mais diretas de expressão*” (Kelsen, 1929, p.142, *apud* Santos & Avritzer, 2002, p.44-45), mais tarde consubstanciados em uma forma de elitismo democrático baseado em regras para a formação de governo representativo das maiorias: peso igual dos votos, ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado, etc. (Bobbio, 1979).

O equacionamento da questão eleitoral nos moldes elitistas deixou a democracia em situação de não poder esclarecer se as eleições “esgotavam” os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos; e os procedimentos de representação, a questão da representação da diferença. O esvaziamento destas

¹⁷Entende-se por “participação ampliada” (ou neocorporativa) aquela desenvolvida em órgãos colegiados formados por representantes do poder público e da sociedade organizada, como conselhos, fóruns e conferências públicas, voltados para elaboração de macropolíticas (políticas regulatórias). Em contrapartida, a “participação restrita” (ou instrumental) vincula-se ao envolvimento da população alvo, por meio de diferentes mecanismos (definição de prioridades, sugestões sobre o formato, co-gestão de projetos etc.), em programas governamentais específicos (políticas distributivas) (Abranches & Azevedo, 2004).

Para um conhecimento mais aprofundado deste assunto, consultar Azevedo & Prates (1991).

questões, com o ostracismo imposto às formas ampliadas da democracia, frustrou de vez uma possível solução conduzida pela ação proveniente de impulsos gerados por esquemas participativos.

A democracia liberal, no entanto, ofusca muitos outros esquemas, cuja revelação e tratamento democráticos, necessários e plausíveis, exigiriam a confrontação com os pressupostos de uma cidadania ativa que, no entanto, não convém ser acionados.

Sob uma cultura política moldada pela pressão de práticas tradicionais, como populismo, autoritarismo, clientelismo, mandonismo, patrimonialismo e privatização da política nas suas diversas acepções, germinaram e cresceram fortalecidas as sementes de desconfiança da elite dominante nas reais potencialidades da participação popular na efetivação da democratização da gestão dos assuntos públicos. A democracia liberal, então se arma de certos argumentos fantasiosos para refutar a participação cívica em todos os seus aspectos.

A alegada inconsistência das propostas participativas no campo social, esvasiado por políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado, sinaliza a fragilidade dos planos de ação engendrados para conduzir programas de compensação social sob inspiração de atores irrelevantes. A irrelevância dos atos participativos, reconhecida e atribuída pela participação minimalista ao *déficit* de participação e de constituição de atores relevantes, pode redundar em fator de crise de governabilidade e de legitimidade, o que minimizaria a importância estratégica da dimensão participativa na arena político-democrática, e a tornaria potencialmente inqualificada como veículo da sociedade civil no processo da articulação com o Estado (Tanaka 1995; Jacobi, 2002).

Pressente-se que uma das razões mais salientes para se evitar uma composição democrática com incorporação de fortes esquemas participativos

reside no temor da coexistência de duplo poder: o poder do Estado e o poder da sociedade. Isso porque, uma vez em confronto, poderiam fazer despontar no contexto de democratização o desejo por direitos (direitos políticos, de um lado, e direitos sociais, por outro) suscetíveis de levar ao ambiente democrático um clima de tensões e de rupturas, pela sua natureza contraditória. Há evidências claras da existência de uma correlação negativa entre esses dois tipos de direitos: quando os direitos políticos são restabelecidos, os direitos sociais entram em crise, gerando um ambiente de disputa pelo restabelecimento do equilíbrio necessário à fixação de um novo contexto democrático. Escreve Jacobi, parafraseando Bobbio (1992), que, nesse contexto,

“o que se observa é que tanto a cidadania quanto os direitos estão em processo de construção e mudança. O desafio que se apresenta é desfrutar o direito efetivamente, e não apenas proclamá-lo; (...) a linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos morais e materiais, mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido”.

Conclui o autor:

“ Trata-se portanto de garantir-lhes uma proteção efetiva, uma vez que (...) os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade” (Jacobi, 2002, p.21).

As formas ampliadas da democracia necessariamente absorveriam a maioria das tendências em disputa, ressuscitando e colocando em campo o ideologismo multifacetado, sob cuja égide se estruturarão e serão articuladas as

mais complexas ações reivindicatórias. Por razões bem simples, é de se esperar que os projetos da sociedade civil, sob tal circunstância, provavelmente influenciados na sua arquitetura por concepções político-ideológicas diferentes da concepção dominante e, possivelmente, das demais com que se orientam horizontalmente, sofressem uma severa resistência tecnoburocrática, todas as vezes que, por razões político-ideológicas, reagindo à lógica da razão instrumental dominante, tentassem impor modificações ao encaminhamento estritamente técnico dos projetos avalizados pelos governos.

A concepção hegemônica da democracia não tolera, entretanto, o mais leve sinal de tensão que ameace o equilíbrio desejável entre a democracia e o capitalismo. Procura, a todos os títulos, manter estabilizada a “tensão controlada” entre eles. Para tal, recorre a meios manifestamente lesivos ou contrários a práticas que induzem à intensificação dos processos democráticos. Assim, procura o Estado pôr em execução um plano que confira, por um lado, alta prioridade à acumulação de capital em relação à redistribuição social e que, por outro lado — objetivando evitar “a sobrecarga”¹⁸ do regime democrático com demandas sociais que possam pôr em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição —, contenha certas medidas impositivas de severas limitações à participação, seja individual, seja coletiva (Santos & Avritzer, 2002, p.59).

A “sobrecarga democrática” se instala precisamente pela inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos e pelas demandas “excessivas” que fazem à democracia. Nenhuma das formas de participação sócio-política que se preze pode, no entanto, eximir-se da função aglutinadora das demandas provenientes dos setores excluídos, pois, de acordo com a visão de Machado et al. (2004, p.244),

¹⁸ A expressão “sobrecarga democrática” traduz um conceito formulado em 1975, num relatório da Comissão Trilateral preparado por Crozier, Huntington e Watanaki (Machado et al., 2004).

“ Se a idéia de ‘sobrecarga democrática’ prevalecer no interior dos conselhos¹⁹, esses podem vir a se constituir em espaços de consolidação das políticas propostas unicamente pelas administrações municipais. Aliada à idéia de que o conflito e o antagonismo são extremamente perigosos para as instituições democráticas os conselhos se tornarão uma arena política de ‘iguais’, com um projeto único de sociedade que rechaça as vozes que propõem outras alternativas”.

A concepção hegemônica da democracia, no entanto, sempre questionou as demandas que procurassem dar corpo a uma nova gramática de inclusão, taxando-a de “excesso de demanda” e, dando-lhe combate feroz, desfere golpes em todas as direções onde surjam os mais tênues sinais de intensificação democrática.

Ora, os processos de intensificação democrática são fortemente contestados pelas elites excludentes²⁰ por abertamente combaterem os interesses e concepções hegemônicos. Os métodos empregados nesse combate são os mais variados possíveis, destacando-se, entre eles, quando o avanço dos processos não pôde ser completamente evitado por outros meios menos ardilosos, a tentativa da sua descaracterização pela via da cooptação ou da integração. Disso decorre que a participação é um processo vulnerável e com muitas ambigüidades, o que põe a descoberto a sua fragilidade institucionalizante e explica, em parte, o receio contemporâneo de que *“um aumento da participação poderia abalar a estabilidade do sistema democrático”* (Gohn, 2001, p.21).

5.2. Ampliação da esfera pública para o adequado exercício da cidadania

A tradição participativa no Brasil é tão antiga que já na época colonial endossava as lutas contra a potência colonizadora e, internamente, tornava

¹⁹ Uma forma paritária de participação sócio-política na gestão de políticas públicas.

²⁰ Também se designam por “elites metropolitanas”, conforme a expressão cunhada por Sheth.

possível o engajamento da sociedade na luta contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista do século XX.

A hegemonia da democracia liberal não desmantelou completamente o arcabouço da democracia participativa que tinha sido desenvolvido, e aperfeiçoado, no solo pátrio, sob duras lutas sociais travadas pela conquista de espaços onde a voz da sociedade civil podia ser ouvida, e nos quais, mais tarde, viria a desenrolar novas formas de luta pela redemocratização do Estado.

Assim, não obstante algumas tibiezas verificadas na conduta do processo pós-hegemônico, o percurso da democracia participativa baseada na experiência brasileira não foi interrompido e continuou a fazer-se, aliás, sob novos esquemas, com desenvolvimentos cada vez mais conspícuos.

Na década de 1990, ganhou grande visibilidade a participação cidadã, que, pondo a ênfase nas políticas públicas e na sociedade civil, se fundamentava na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito da cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado.

As anteriores formas de participação tão em voga na década de 1980, a participação popular e a comunitária, expressivas na luta pela inclusão das diferenças, deram lugar ao surgimento de um contexto ocupado por uma sociedade “empoderada”, com novos sistemas de valores baseados no espírito de solidariedade e de trabalho voluntário, motivação de vontades, sentimento de identidade, confiança e de colaboração, sob a influência de uma cultura cívica em franco desenvolvimento e de um razoável capital social já acumulado. Nesse contexto, a mobilização social já tinha perdido todo o seu tradicional conteúdo político e se ocupava, essencialmente, na prossecução de resultados “desejados por todos” (Gohn, 2001, p.59).

Com efeito, o ambiente sob a influência da democracia hegemônica excedia de demandas próprias das circunstâncias monolíticas e punha em evidência uma grande diversidade de interesses surgidos no campo político,

social e econômico, os quais eram proclamados por grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações e movimentos sociais. Urgia debater temas que até então tinham merecido pouca atenção do poder público e econômico, e outros problemas que se iam impondo nas esferas privadas, “no mundo da vida”²¹(Jacobi, 2002, p.14), tais como a pobreza, o desemprego, a defesa ambiental, a inserção social das mulheres, dos negros, o cotidiano doméstico, a participação popular e a aquisição de direitos civis e sociais, entre outros.

Problemas tão díspares não podiam deixar de mobilizar uma forte componente de ações voltadas para o seu equacionamento dentro de uma lógica participativa e integradora dos interesses antagônicos, em disputa. Efetivamente, a pressão exercida fez emergir na sociedade um conjunto organizado de movimentos sociais e grupos de pressão interessados na inventariação e tratamento dos complexos problemas e tensões com que a sociedade moderna se debatia, sobretudo nas esferas privadas, “no mundo da vida” e que exprimiam as suas demandas mais importantes.

O ambiente se tornara de fato fértil de reivindicações transformadas em “problemas coletivos da sociedade” — não apenas os problemas inscritos na preocupação que deu azo à participação de grupos excluídos por disfunção do sistema (comunidades) ou de grupos excluídos pela lógica do sistema (povo marginalizado), mas, sobretudo, aqueles expressos por um conjunto de

²¹ Jacobi refere do seguinte modo ao mundo da vida: “*O conceito habermasiano de mundo da vida tem três componentes estruturais distintos: a cultura, a sociedade e a personalidade. Na medida em que esses atores se entendem mutuamente e concordam quanto à sua condição, eles partilham uma tradição cultural, de modo que, por meio das regras e normas estabelecidas pelos atores, internalizam-se orientações valorativas, adquirem-se novas competências para o agir cotidiano e desenvolvem-se identidades individuais e sociais. A reprodução de ambas as dimensões do mundo da vida envolve processos comunicativos de transmissão da cultura, de integração social e de socialização. A diferenciação estrutural do mundo da vida se dá pelo surgimento de instituições especializadas na reprodução de tradições, solidariedades e identidades*” (Jacobi, 2002, p.14, rodapé, *apud* Arato & Cohen, 1994, p.153).

indivíduos e grupos sociais, cuja *“diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e disputa com igual legitimidade espaço e atendimento pelo aparelho estatal”* (Carvalho, 1995, p.25, *apud* Gohn, 2001, p.56-57).

Ora, as sociedades modernas, parafraseando Habermas, para fins de disputas sócio-político-econômicas, se estruturam, por um lado, segundo a lógica estratégica do sistema, dentro da qual se organizam o Estado e o mercado, e por outro lado, de acordo com a lógica da racionalidade comunicativa, por meio da qual se processa a organização da solidariedade e da identidade no interior no mundo da vida. Nos pontos de encontro entre sistema e mundo da vida se situa o espaço social onde ocorre a disputa política fundamental das sociedades contemporâneas, alimentada por conflitos “entre sistema e mundo de vida”, mas aberta a uma aproximação solidária.

Precisamente nesses pontos é que se situam e se desenvolvem aqueles “problemas coletivos” de ordem privada que a sociedade civil se encarregará, por seu turno, de “absorver”, “condensar” e “conduzir” para a esfera pública.

“A esfera pública é (...) [o] ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade, e os movimentos sociais, como atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, defendendo a restauração das formas de solidariedade ameaçadas pela racionalização sistêmica” (Avritzer, 1993, *apud* Jacobi, 2002, p. 14);

ou, como observa Gohn (2001, p.36 e 41), trata-se de

“ (...) uma esfera que comporta a interação entre os grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais (...) para o debate, face a face, dos problemas coletivos da sociedade, diferenciado do debate no espaço

estatal propriamente dito, (...) construindo identidades em público, estabelecendo novas formas de solidariedade e possibilitando a superação de uma condição privada de dominação...”.

O desenvolvimento do processo interativo das ações no interior da esfera pública, ao reforçar a capacidade de novos atores — atores modernos e democráticos, com nova identidade, interlocutores cuja ação comunicativa o sistema, aliás, legitima — viabiliza o exercício da influência da sociedade nas decisões públicas, fato que redundará no fortalecimento do tecido associativo potencializador do desenvolvimento democrático em todas as esferas da vida social. Dá, outrossim, as coordenadas para que importantes instituições democráticas, fundamentais à participação cidadã e à pressão sobre a arena política surjam, sejam aperfeiçoadas e consagrem o desenvolvimento de um novo tipo de sociedade, com novos direitos, possuidora de novos conhecimentos e de uma cultura política e social ressignificada (Jacobi, 2002).

De resto, crê-se que é assim que se consagram os meios necessários à mudança de institucionalidade que converte o campo democrático em “*espaço para a generalização da ação social, para o reconhecimento das diferenças e para a ampliação da forma do político*” sob a influência de organizações da sociedade civil²² transformadas em “*novos espaços de poder como estruturas instituintes não-formais, no lugar de um instituído ausente, o Estado*” (Gohn, 2001, p.36 e 41).

Reconhecem-se, em tais atos, os fundamentos para a mobilização dos fatores e princípios ético-políticos da democracia que se canalizam na orientação das práticas sociais solidárias, no sentido da construção da cidadania e na sua

²² Basicamente, o terceiro setor e os movimentos sociais. Os setores organizados da sociedade civil, tendo construído novas identidades para si, colaboram fortemente na ampliação da esfera pública e contribuem com elementos importantes para a construção do conceito de governança.

concretização como espaço onde se cultiva a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a colaboração voluntária.

Enquanto a ampliação da esfera pública se efetiva, a sociedade é pressionada para obter maior influência sobre o Estado, limitando-o, para que seja alcançada a autonomia social pela superação das assimetrias na representação social ou por modificação das relações sociais em favor de maior auto-organização social (Putnam, 1994; Cunill Grau, 1998; Jacobi, 2002). Em todo o caso, recorde-se que, apesar de o Estado e a sociedade civil operarem diferencialmente, o alcance do objetivo de uma disputa democrática entre eles deverá ocorrer sempre na base daquilo que Bejarano (1994) chama de “**soma positiva**” das suas ações respectivas. Uma espécie de “acordo” necessário para que a ampliação da esfera pública, efetivamente, redunde na democratização da sociedade, onde o exercício da democracia, em nome da cidadania de todos, deve ser um processo construído por “*etapas de aproximações sucessivas, em que o erro é (ou deveria ser) tão pedagógico quanto o acerto*”, e não transformado em “*engenharia de regras*” (Gohn, 2001, p.63).

A caracterização de uma esfera societária brasileira autônoma ocorreu na década de 1970, a partir de mudanças de políticas na redefinição das relações entre Estado e sociedade. Daí surgiu o impulso inicial na construção de uma “cidadania regulada”²³, ligada a novos espaços e formas de participação e de relacionamento com o poder público, construídos por movimentos populares, que acabaram por lançar na esfera pública “novos personagens” (Eder Sader, 1988, *apud* Jacobi, 2002, p.18), os quais, nas décadas seguintes, protagonizariam

²³ Avritzer & Azevedo (1994, *apud* Jacobi, 2002, p.17) esclarecem quanto à característica do conceito, afirmando que ele “*constitui seletivamente os atores beneficiados pelo processo de modernização econômica, atores que, de acordo com os planejadores estatais, seriam capazes de trocar a cidadania social e civil pelo papel de membros de uma sociedade de consumo despolitizada*”. Para um aprofundamento da noção de cidadania, ver Maria V. Benevides (1994). A autora aponta o caminho da democracia semidireta como meio de recuperar a soberania popular: a associação da democracia representativa com mecanismos de democracia direta.

o surgimento de novos padrões de valores que permitiram acumular novos conhecimentos acerca das reivindicações feitas aos órgãos públicos (Jacobi, 1990; Jacobi, 2002).

O caráter reivindicativo das ações empreendidas nesse quadro de mudanças nos padrões de relacionamento entre o Estado “ausente” e a sociedade civil, com elevados níveis de moral e de cultura cívico-política, estava lastreado na noção de “direitos” que tornavam possíveis o reconhecimento das carências públicas. Carências tais, que a sociedade brasileira exprimia magistralmente sob a fórmula de “direito a ter direitos²⁴”, a “ter gente lá” onde decisões possam ser tomadas, ou simplesmente influenciadas (Gohn, 2001).

Acontece, porém, que certas tensões se instalaram no seio desses movimentos, interlocutores dos órgãos públicos e refrearam, posteriormente, a dinâmica do seu crescimento e impacto, fragilizando-os grandemente. O estado de tensão gerada punha em evidência uma absoluta “*ausência de critérios reguladores*” da participação das diferenças, o que, por sua vez, fazia crescer ainda mais a desconfiança geral em relação à “*participação política*”

²⁴ Brasil viveu, de forma intermitente, por longos períodos, sob regimes de ditadura militar que se mostravam impotentes para eliminar da sociedade a consciência participativa que a caracterizava desde os primórdios da colonização e, em virtude disso, tornou-se possível a construção de uma sociedade civil altamente politizada, capaz de distinguir entre reivindicações supérfluas e importantes, como aquelas que poderiam decorrer do “direito a ter gente lá”, onde as decisões são tomadas, e as políticas sociais, arquitetadas. Ao contrário do que se passava sob outros governos totalitários da época, o anseio pela participação política, sob as mais variadas formas, tinha resistido ao totalitarismo e atravessou incólume todas as adversidades, inclusive as provocadas recentemente pela democracia hegemônica. Hoje, a sociedade brasileira é o reservatório mais auspicioso de experiências em democracia participativa para serem compartilhadas com outras sociedades em âmbito mundial. Por exemplo, Portugal, também com uma longa tradição totalitarista, que quase cobriu todo o século XX, diferentemente, “produziu” uma sociedade amorfa, manietada, que, à data da libertação de Portugal do jugo fascista-salazarista, em 25 de abril de 1974, por meio da Revolução dos Cravos, politicamente imatura, apenas exigia, como necessidade maior, o “direito ao lugar” (Nunes & Serra, 2002), isto é, um direito específico, “natural”, sintetizado no acesso a moradias condignas. Certamente, uma necessidade que a sociedade brasileira também tinha.

institucional” exercida na esfera de “um associativismo ingênuo, intransigente e corporativista” (Doimo, 1995, apud Jacobi,2002, p.19).

Avritzer(1993) já nos alertava, entretanto, para os possíveis limites da esfera pública que importava ter em devida conta. Sintetizando suas idéias, Jacobi (2002, p. 15) explica o fato em razão de três premissas:

“ a) a natureza efêmera dos novos movimentos sociais e suas ambigüidades, e a dúvida quanto à sua capacidade para defender algo tão complexo como o mundo da vida;

b) a limitação da esfera pública à função de defesa do mundo da vida põe em dúvida sua capacidade de redefinir a relação entre o público e as esferas de exercício de autoridade, capacidade que é constitutiva da própria noção de público;

e c) a constatação do eurocentrismo implícito nessa forma de argumentação”.

De forma geral, a expansão do associativismo brasileiro estava condicionada a certa perplexidade causada pela institucionalização, mas, sobretudo, limitava-a uma situação de fragilidade imposta pela aceleração da crise econômica e pelas dificuldades processuais em reger a “militância, mobilização, participação em atividades organizadas”, o que exprimia, com clareza, o grau de descrédito e a perda de confiança nas políticas públicas, aliás, deslegitimadas pela população.

Todavia, a Constituição Brasileira de 1988 resgata o exercício de cidadania ao dar novo impulso à participação que abriu o caminho para o estabelecimento de uma nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública, tornada possível pela emergência de uma nova cultura política desenvolvida pela dinâmica participativa ocorrida no interior dos conselhos e colegiados

recém-criados, em cumprimento dos princípios estatuídos naquela Carta Constitucional (Melucci, 1994).

5.3. Princípios para o desenvolvimento da legitimidade democrática

A relação entre o Estado e a sociedade está hoje visivelmente marcada por vínculos de extrema fragilidade institucional. Este fato levou a participação cidadã a entrar em crise, reduzindo, assim, a capacidade de controle social do espaço público, com reflexo nefasto “*na prevalência de uma dinâmica marcada pela apropriação privada do público e a erosão da qualidade da cidadania*” (Jacobi, 2002, p.34).

Urge, no entanto, injetar nova dinâmica à tradição participativa do cidadão, associada a um projeto de ampliação da esfera pública, por meio da capacitação da sociedade no sentido da busca de uma maior ampliação da institucionalidade pública e fortalecimento da comunidade cívica.

A efetiva participação cidadã só pode, no entanto, ocorrer sob determinadas condições. Cunill Grau (1998) as apresenta sob o rótulo de “*princípios para o desenvolvimento da legitimidade democrática*”, os quais Jacobi (2002, p.34) sintetiza nos seguintes elementos: “*a igualdade política, o pluralismo político, a deliberação e a solidariedade*”.

6. NEGOCIAÇÃO SOCIAL CONSTITUI A BASE PRIVILEGIADA DE RELAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA, SOB O IMPÉRIO DA DEMOCRACIA LIBERAL – REPRESENTATIVA

A sociedade brasileira tem uma prática antiga de participação político-social nos assuntos de interesse nacional. Desde a longínqua luta travada para a conquista da soberania do Estado Brasileiro, no século XIX, até a tentativa da sua democratização na década de 1980, e, por que não, até os nossos dias, a participação popular tem sido o elemento decisivo e proeminente dos processos sociais desencadeados.

Ao longo desse tempo, que marcou de modo indelével a história político-social brasileira, acompanhando a mudança provocada pelos acontecimentos, a participação experimentou várias mutações institucionais, assumindo caráter e objetivos compatíveis com os cenários do momento.

Assim, no início do século XX, surgiu a participação comunitária, cuja organização segue os princípios ideológicos e práticos do movimento dos centros comunitários de saúde anteriormente criados nos Estados Unidos. Possuía, tal forma de participação, um caráter eminentemente instrumental. Ligada à atividade missionária das igrejas, da qual era como que uma espécie de apêndice, envolve-se com as ações por estas elaboradas no âmbito dos programas assistenciais dirigidos às comunidades. Na década de 1980, porém, a participação assumiu novas características que a transformam em “*esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade*”; assume, assim, o caráter de participação popular. A ênfase é, então, colocada na participação dos indivíduos (pertencentes à sociedade civil organizada, cujas organizações representam) em processos de elaboração de estratégia e de tomada de decisão, no seguimento de uma luta destinada à conquista do acesso e reconhecimento de direitos sociais,

políticos e econômicos dos setores populares. No fundo, trata-se de “*mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política no país*”, pela transformação da cultura política nacional e seus valores, vergonhosamente assentados sobre os pilares do clientelismo, do paternalismo, da resolução de negócios públicos por meio de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares, do descaso das leis, valorização das estruturas corporativas, etc., isto é, de construir as bases seguras para a futura democratização do Estado (Gohn, 2001, p.50).

Precisava-se, enfim, organizar o campo democrático, onde novos canais de participação em assuntos da coisa pública surgiriam para elevar a capacidade dos atores sociais na arte de negociação com os governos.

São exemplos mais eminentes desses canais de participação, os conselhos gestores – por sinal, matéria central deste estudo. Com efeito, entram em cena política, por essa data, conselhos que expressavam as mais diferentes formas de participação: segundo os princípios da participação direta, os conselhos populares e na base da participação indireta, os conselhos comunitários.

Uma oportuna melhoria nos modelos de participação, com ampliação do conceito da cidadania, veio, enfim, pôr em relevo novos conceitos de participação, na década de 1990. A participação social e a participação cidadã ocupam, então, o centro da discussão política. A participação cidadã, por exemplo, numa expressão clara de um gigantesco salto evolutivo dado no campo político, põe invulgarmente toda a ênfase nas políticas públicas, de modo que estas e a sociedade civil se tornam, nesse período, as principais dinamizadoras dos canais de participação. Assim, ela dá o impulso necessário à consolidação dos conselhos gestores, em cujo seio iriam, futuramente, desenrolar salutares confrontos democráticos entre diferentes posições político-ideológicas e projetos.

6.1. Conceito de Governança Local é o *locus* onde se pode melhor entender os Conselhos e seu desenvolvimento

A globalização emergente no final do século passado transforma radicalmente o campo político e econômico, em âmbito nacional e internacional, ao suscitar um novo conjunto de políticas neoliberais que impuseram novos processos às formas de cooperação entre o Estado, os agentes econômicos privados, as organizações internacionais e as organizações não governamentais. A ação de tais políticas gerou a inevitável ingovernabilidade e, ato contínuo, provocou o aparecimento de um novo conceito para lidar com os processos impostos por essas políticas recentes – a governança.

O conceito de governança, além de permitir estabelecer novas formas de cooperação global entre os atores acima mencionados, constitui a moldura necessária dentro da qual os direitos humanos e de povos “*podem ser defendidos e preservados*” (Altvater, 1999, p.114-115, *apud* Gohn, 2001, p.37).

A noção de governança não destaca apenas a centralidade dos órgãos e aparatos estatais, exigida de conformidade com os marcos referenciais de um novo paradigma da ação pública estatal, entretanto, surgido no novo contexto de relação governo-sociedade. Mas, esta relação em si também deve ser uma componente incorporada pela governança, pois, este conceito alterou o padrão da gestão de bens públicos com a introdução em cena de novos atores da esfera pública não-estatal, forçando a construção de uma coalizão com os tradicionais atores da esfera pública estatal:

“a noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, construídas em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de

atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis” (Hamel, 1999, apud Santos Júnior, 2001, p. 61, apud Gohn, 2001, p.38).

Um dos espaços onde se constroem as tais “coalizões entre atores sociais” são os Conselhos Gestores. Trata-se de um espaço social e político destinado à gestão de políticas públicas. O caráter de sua constituição eclética, efetivada a partir da incorporação do espaço público não estatal, o predispõe a sérios confrontos e tensões no seu seio. As razões, Gohn (2001, p.39) aponta, nestes termos:

“ (...) a incorporação dos novos atores tem ocorrido em cenários de tensão e conflito. Por um lado, os espaços construídos pelo público não-estatal são conquistas de setores organizados; por outro, são também parte de estratégias de recomposição de poder de grupos políticos e econômicos em luta pela hegemonia de poder. Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados, por meio de lutas pelo acesso às informações e por igualdade nas condições de participação, priorizando sempre na cidadania a questão dos direitos, os últimos lutam por atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas suas obrigações, ressignificando a cidadania pelo lado dos deveres. Essa tensão é mais perceptível em âmbito local, onde os atores sociais se relacionam mais diretamente e onde reconfigurar as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de estruturas clientelísticas e patrimonialistas, é uma tarefa bem mais difícil”.

De forma geral, está fortemente ligada ao conceito de governança a noção de eficiência e de eficácia da administração dos impactos das políticas de ajuste estrutural para minorar os seus efeitos — em relação ao aumento da pobreza, por exemplo. Nesse caso, o desafio maior é o da procura de uma maior

articulação possível do nível de participação com os critérios da eficácia e da busca de resultados imediatos no plano local.

No contexto pós-globalização, a governança torna-se, portanto, um conceito de aplicação imprescindível. A boa governança passa a ser a exigência principal do “teste da democracia” exigido aos países que procuram recursos internacionais para financiar o seu desenvolvimento econômico, social, político e cultural. Entre outros, os países tomadores de recursos devem fornecer prova bastante de ter atingido índices razoáveis de respeito aos direitos humanos, padrões ecológicos mínimos e transparência democrática — elementos de expressão de uma boa governança.

Desviando, porém, a atenção para a questão estritamente ligada ao governo local, o conceito de governança local é o que se reveste da maior importância. Ele permite melhor entender os Conselhos Gestores. Trata-se de um conceito em formação e é bastante híbrido. Busca, sobretudo, articular elementos do governo local com os do poder local, caracterizando-se, desta feita, como um “sistema de governo” em que é fundamental a inclusão de novos atores sociais, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas e privadas (ONGs, movimentos sociais, entidades privadas e órgãos públicos estatais).

A governança local se caracteriza, portanto, como o universo das parcerias, da gestão compartilhada entre diferentes atores e agentes, tanto da sociedade civil, como da sociedade política (Gohn, 2001). É a caracterização perfeita do *locus* onde os Conselhos Gestores irão desenvolver sua atividade, a partir de articulações que envolvem participações, diálogos, confrontações e decisões, num ambiente (preferível) de uma genuína “democracia participativa” e de um perfeito sentido de “solidariedade ou colaboração solidária”.

A colaboração solidária, dentro do contexto de mudanças radicais provocadas na sociedade pela “revolução social” da democracia liberal, se

transforma, em absoluto, no apanágio “natural” da democracia, sobretudo em âmbito local. Mance (2001, p.19) se refere a este princípio como “*uma atitude ética que orienta a nossa vida e uma posição política frente à sociedade em que estamos inseridos*”. Ele destaca duas componentes de presença imprescindível na rede de relações obrigada a constituírem-se na sociedade pós-globalização como escudo contra os efeitos sociais perversos do liberalismo econômico: **ética**, por tratar-se aquele conceito de uma fonte de promoção do “*bem-viver de cada um em particular e de todos em conjunto*” e **posicionamento político**, como elemento impulsionador “*de transformações na sociedade*” imprescindíveis para a concretização do fim legitimado pelo crivo ético.

6.2. Resgate das formas históricas dos Conselhos. Conselhos no Brasil do século XX²⁵

O termo “conselho”, com sentido de espaços destinados à gestão pública, ou à organização coletiva da sociedade civil, foi inventado há séculos. Atribui-se a honra da sua paternidade histórica aos Visigodos, os quais viviam em clã e constituíam um povo guerreiro que se tinha lançado com denodo e certo êxito em campanhas de conquistas pela Europa. Essas campanhas lhes garantiram, posteriormente, uma duradoura e marcante presença na Península Ibérica, onde, nomeadamente em Portugal, entre outros vestígios, deixaram a marca da sua passagem impressa no modo de organização político-territorial e administrativo em *Concelhos*, aplicado tanto na Metrópole, quanto nas ilhas adjacentes dos Açores e Madeira, e nas antigas Províncias Ultramarinas dispersas pela África,

²⁵ Seção baseada em Gohn (2001).

Ásia e Oceania²⁶. Portugal Continental e as ilhas adjacentes — estas, atualmente Regiões Autônomas — bem como a República de Cabo Verde, antiga província portuguesa de África, ainda conservam um modelo de organização político-administrativa do Estado baseado nesse sistema tradicional de gestão.

A herança da cultura visigótica é tão forte na organização do Estado Português, que, após a libertação do regime fascista-salazarista ocorrida em 1974, Portugal ainda se inspira, uma vez mais, nos Concelhos tradicionais para transformar as “comissões de moradores” de bairros em “conselhos urbanos” (Gohn, 2001). Estes conselhos tiveram um papel preponderante num Portugal democrático pós – Salazarista na condução da sociedade civil na luta pela

²⁶ As antigas Províncias Ultramarinas que Portugal conservou sob seu domínio, são: na Ásia : o Estado Português da Índia (composto por uma reduzida expressão territorial no Malabar: Goa, Damão, Diu, Nagar-Aveli e Dadrá); até o ano de 1954 Portugal administrou os enclaves de Nagar-Aveli e Dadrá; até 19 de dezembro de 1961 manteve-se na administração das restantes parcelas do Estado, quando estas foram invadidas pelas tropas de Nehru, sem resistência, iniciando-se, desde então, uma ocupação de Goa, Damão e Diu pela União Indiana que Portugal só viria a reconhecer oficialmente, mais tarde, em 1975; Macau, até 20 de dezembro do ano de 1999, quando a administração da ilha foi transferida para o domínio chinês; na África: Guiné-Bissau, até o ano de 1974, quando lhe foi reconhecida, finalmente, a independência, unilateralmente proclamada um ano antes (75 Estados já haviam reconhecido o Estado da Guiné-Bissau em 1973) ao final de uma guerra colonial vitoriosa; Cabo-Verde, São Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique — até o ano de 1975, data em que as respectivas independências políticas foram reconhecidas pelo colonizador; na Oceania: Timor Leste (cuja denominação oficial atual é Timor Lorosae), até o ano de 1975, muito embora a ONU o tivesse considerado território português até a data em que, finalmente, lhe foi reconhecida a independência total; abandonado pela potência colonizadora em 1975, foi nessa data anexado pela Indonésia. A independência, que tinha sido proclamada unilateralmente em 1975, foi, finalmente, reconhecida pela Indonésia em 2002; Açores, Madeira e Porto Santo ainda se conservam parte integrante do Estado Português, porém, com estatuto de Regiões Autônomas — Madeira e Porto Santo são Região Autônoma desde 1978; Açores, desde 1979.

concretização do “direito ao lugar”²⁷. O elevado *déficit* habitacional que, então, caracterizava a vida da sociedade portuguesa nos centros urbanos, em cujo nível de qualidade contribuiu grandemente para a queda nessa época, justificava plenamente a massiva, e quase exclusiva, concentração dos esforços consentidos da sociedade e dos sucessivos governos democráticos na busca de uma solução conjugada para os problemas específicos decorrentes do ato impositivo subsequente ao acesso concreto dos cidadãos ao “direito ao lugar”, e a profunda dedicação devotada na luta pela conquista plena deste direito fundamental.

A disseminação desse modelo de organização política e administrativa por diversos outros pontos da Europa, e posteriormente nos Estados Unidos e na América do Sul, oferece a dimensão exata do interesse que a invenção visigótica suscitou entre os povos contemporâneos e da modernidade e da magnitude da influência exercida pela presença dos visigodos na construção de uma civilização global.

Em seguida, são descritas outras experiências históricas importantes que envolveram a participação em conselhos populares como sistema de organização política e administrativa do Estado, ou de organização coletiva da sociedade civil, utilizado por povos soberanos ao longo do tempo como forma subsidiária ou, muitas vezes, única, de gestão pública:

a) a experiência parisiense

A presença parisiense de conselhos populares está expressa na ação da Comuna de Paris, que se tornou a primeira experiência histórica de governo de autogestão operária, surgida no século XIX. Eric Hobsbawm enaltece esta forma de governo insurrecional de operários que, para ele, *“foi importante não apenas por aquilo que realizou, como por aquilo que anunciou; era mais formidável*

²⁷ Leia-se o que a respeito comentou-se na nota de rodapé nº22, a páginas 81 deste trabalho. “Direito ao lugar” representava o expoente máximo das reivindicações da sociedade portuguesa democrática no último lustro da década de setenta, do século passado.

como um símbolo do que como um fato” (Hobsbawm, 1982, p.184 *apud* Gohn, 2001, p.66). Inspirava o anseio coletivo pela mudança e propunha, nesse sentido, substituir a velha organização de trabalho capitalista, subjugando-a pela força proveniente do exercício pleno de uma democracia popular.

Os comitês de bairros e as próprias oficinas da Comuna se tornaram a expressão prática de uma democracia almejada para realizar um projeto emancipatório que, de certa forma, destacou a presença e a importância popular na autogestão da coisa pública, na gestão da cidade e na gestão pública estatal articulada com a gestão da produção privada, tomando decisões importantes sobre o ensino, a política laboral e salarial, e a nomeação de chefias, entre outras.

A contribuição dada pela Comuna de Paris ao aperfeiçoamento da democracia participativa e na mudança de visão sobre as formas de organização econômica e social dominantes na sociedade da época não deve ser minimizada, nem esquecida. Ela deu os fundamentos necessários ao surgimento de conselhos operários, cuja ação foi decisiva e importante na busca de uma nova ordem que substituísse a lógica capitalista pela instauração de um poder autônomo e descentralizado, dentro da qual se tornou possível desenrolar, com êxito relativo, a luta de setores oprimidos por sua emancipação econômica, política, social e cultural.

b) a experiência russa

A dinâmica da participação popular na antiga Rússia foi impulsionada pelos famosos *Soviets*, criados no ano de 1905, na cidade de São Petesburgo e reeditados, em todos os pontos da ex-União Soviética, pela Revolução Socialista de outubro, a partir de 1917. Compunham-se de elementos da classe operária, do exército e dos setores revolucionários dos segmentos intelectuais da sociedade e absorviam, ainda, os setores políticos, sindicais e toda a sorte de associações voluntárias. Detinham importantes papéis que antes eram prerrogativas do

Estado no setor da educação, da segurança pública e na direção dos processos de produção.

A sua influência foi muito forte na Ucrânia do Sul e em Cronstadt, onde sobreviveram por longo tempo após o seu declínio ao fim de um período de intensa e profícua atividade entre os anos de 1917 e 1918.

c) a experiência alemã

O movimento revolucionário de maio de 1918 gerou uma tremenda crise no seio da sociedade e das instituições alemãs, da qual resultou uma destruição geral das estruturas institucionais. Para suprir a crise institucional, surgiram os conselhos operários, cuja principal dinamizadora foi a acadêmica Rosa de Luxemburgo, que defendia a idéia de que os conselhos deviam se instalar nas fábricas e exercer outras funções em âmbito municipal e na educação.

Efetivamente, os conselhos operários alemães, que eram eleitos entre e por operários, dentro do ambiente fabril²⁸, desempenhavam importantes papéis ligados às políticas laborais (fixação de salários, rotatividades das tarefas, etc.), ao combate à especulação econômica e financeira e ao controle de preços dos gêneros de primeira necessidade, entre outros.

Os conselhos alemães sobreviveram até o ano de 1923, data em que ainda se verificava a sua presença nas fábricas.

d) a experiência italiana

Na Itália, surgiram os conselhos operários e os conselhos de fábricas, em reação às instituições partidárias e sindicais, cujo funcionamento era freqüentemente alvo de reparos e de críticas por parte de setores intelectuais da sociedade italiana. Gramsci, por exemplo, tinha ligado seu nome aos conselhos italianos como o estudioso que os idealizava como órgãos com papel alternativo

²⁸ As empresas alemãs eram, na época, consideradas verdadeiras células sociais, um espaço de socialização de indivíduos.

às tradicionais formas de participação, ou como formas modernas de organização industrial etc.(Gramsci & Bordiga, 1981).

e) a experiência espanhola

Os conselhos operários espanhóis tiveram um aparecimento tardio, entre 1934 e 1937, quando, no restante da Europa, se desencadeavam implacáveis perseguições ao movimento operário. Tinham uma base anarco-sindicalista e, sobretudo em Barcelona, autogeriam fábricas e organizavam milícias. A Federação Anarquista Ibérica (FAI), por seu turno, criou as *colunas*, que integravam voluntários devotados à causa de disseminação das suas idéias e que também se dedicavam a combater o fascismo nascente.

f) as experiências húngara, polaca e iugoslava

As experiências destes países se tornaram as mais notáveis. A experiência da Hungria data de 1950, quando ocorreu a rebelião em Budapeste contra os russos. Os conselhos se tornaram uma estratégia de defesa e, em virtude dessa função, a sua presença se tornou uma constante nas fábricas, nos distritos, nas municipalidades e nas províncias.

A Polônia, porém, teve uma experiência mais tardia, por volta dos anos 1969-1970. Os conselhos poloneses constituíam um poder paralelo ao poder instituído, desferindo críticas odiosas, sobretudo contra a burocracia e servindo de porta-voz de estudantes e operários.

Dentre todas, sem dúvida, a experiência iugoslava²⁹ é a mais marcante no mundo socialista do pós-guerra. Ali, os conselhos surgiram a partir dos comitês de libertação que se transformaram em instituições de governo

²⁹ Ao leitor interessado em aprofundar seu conhecimento sobre a experiência iugoslava respeitante aos conselhos populares, recomenda-se uma consulta à obra de Valadares (1983).

alternativo após a II Guerra Mundial. O aspecto que melhor os distinguiu era, entretanto, o seu caráter de autogestão.

g) a experiência norte-americana

A sociedade americana, desde sempre, teve tradição participativa. A ajuda mútua entre as comunidades a distinguiu. Sobre a base desta tradição se estabeleceram e se consolidaram os conselhos de cidadãos sob as mais diversificadas formas de constituição e de interesses: a *Bed-Stuy Corporation*, constituída pela comunidade negra de Harlem; a *Bronx Sul*, em Nova Iorque; o programa de ação direta da *Frontier*, em Nova Iorque e os grupos *Task force* criados para impulsionar o desenvolvimento comunitário eram os mais importantes. De forma geral, os conselhos de cidadãos norte-americanos se constituíam em grupos de pressão da sociedade civil na defesa de seus interesses, como *lobbies* de pressão, ou estruturas auxiliares da administração pública, pois,

“ a meta (...) é trazer para as bases o processo de tomada de decisão e forçar os governos federal, estadual e municipal a se dedicarem aos assuntos que os grupos locais levantam” (Valadares, 1983, p.58 apud Gohn, 2001, p. 70).

O foco de interesse dos conselhos norte-americanos centrava-se, contrariamente à preocupação dos conselhos anteriormente estudados, nas esferas do consumo dos bens, serviços, equipamentos coletivos públicos e moradia familiar.

h) a experiência brasileira

O cenário político-administrativo brasileiro do século XX apresenta três tipos de conselhos: conselhos criados pelo poder público executivo, os conselhos populares criados pelos movimentos populares e pelos setores organizados da sociedade civil e os conselhos institucionalizados por força de lei. São exemplos

dos primeiros, os conselhos comunitários criados no final dos anos 1970 para atuar junto à administração municipal; dos segundos, os conselhos populares que vieram à luz nos finais do ano de 1970 e nos primeiros anos da década de 1980 e, finalmente, os conselhos de representantes previstos na Lei Orgânica do município de São Paulo e os conselhos gestores institucionalizados setoriais são exemplos do terceiro tipo acima caracterizado.

Os conselhos comunitários

A idéia de criação de conselhos comunitários sempre esteve presente no pensamento de administradores e governantes brasileiros e ocupava o centro da preocupação dos setores organizados da sociedade civil, sobretudo na cidade de São Paulo, onde se deram à estampa os mais belos exemplos da criação de conselhos comunitários, desde a década de 1960.

Em 1960, sob a influência do governo do então governador Adhemar de Barros, surgiram os conselhos de cariz eminentemente populista. Porém, desde então, e até o ano de 1979, os conselhos demonstraram pouca desenvoltura ou se ocuparam demasiadamente em mobilizar e canalizar as forças sociais espontaneamente liberadas pela sociedade organizada. Em abono da verdade, reconheça-se, portanto, que, sob as condições políticas da época, aliadas ao signo populista sob o qual apareceram os primeiros conselhos, eram exigidos, dos idealizadores dos conselhos, certa prudência nas suas ações e comedimento nos objetivos, sob o risco de que qualquer posição mais extremada poderia suscitar reação adversa do setor governamental, traduzida em manobras tendentes à descaracterização desses conselhos pela manipulação e cooptação dos seus elementos, etc. Assim, entre 1969 e 1973, período politicamente conturbado, os conselhos conservaram-se quase que inoperantes, com escassas atividades voltadas para a fiscalização das atividades da prefeitura. Todavia, foi, efetivamente, nesse período que a Prefeitura de São Paulo iniciou — concretamente no ano de 1967 —, rigorosamente falando, uma verdadeira

operação voltada para a ação social, conduzida pela então Secretaria do Bem-Estar Social, recentemente criada. A partir do ano de 1973 se dispuseram, no entanto, os conselhos a servir de instrumentos de mobilização popular, função que lhes era peculiar até o ano de 1979, quando, então, se tornou necessário dar-lhes um caráter mais interventor na sociedade. Nesse sentido, pelo Decreto Municipal nº 16.100, de 12/9/1979, foi criado, nesse ano, na cidade de São Paulo, um conselho bastante alargado e único para toda a cidade. Tal conselho que representava, parcialmente, a concretização de um plano que envolvia iniciativas populares manifestadas inicialmente em 1975 com a finalidade de impor a criação de um “quarto poder” com autoridade para interferir na política municipal.

Era, de fato, esse conselho, criado pelo então prefeito de São Paulo, Reynaldo de Barros, uma verdadeira associação corporativa. Por lei, incorporava os seguintes elementos:

1. duas associações de classes;
2. dois clubes de serviços;
3. duas entidades sociais;
4. seis movimentos sociais religiosos;
5. e três Sociedades Amigos de Bairro (Gohn, 2001, p.72; Tótorá & Chaia, 2004, p.198).

Por outro lado, as suas atribuições estavam definidas na Portaria nº 75/79 e constavam de ações e atos ligados à discussão do orçamento municipal e à participação na elaboração de programas e projetos sociais municipais. Porém, a necessidade de dar respostas cabais às instantes e crescentes demandas populares, e de efetuar consultas sobre as questões que dizem respeito ao funcionamento dos serviços públicos, precipitou o surgimento de conselhos com esse fim. Assim, foram criados em São Paulo, no ano de 1980, cerca de onze conselhos, cuja preocupação maior era, sem dúvida, canalizar os pedidos de

atendimento de carências, mas que, complementarmente, tinham uma expressiva atuação no sentido de buscar melhorias constantes e necessárias na prestação de certos serviços fundamentais, ou de propor a sua criação, exigindo realização de atividades como as propostas referentes à merenda escolar, à criação de bibliotecas, à construção de quadras e praças, ao alargamento de ruas, à procura de mais verbas para os programas públicos e de uma maior participação dos conselhos no processo de gestão das prefeituras.

Em toda a década de 1980, o ambiente político e social se caracterizava de uma intensa manifestação espontânea de forças sociais que foram, contudo, mobilizadas e, de forma não institucionalizada, canalizadas para o interior de novos conselhos de Bem-Estar Social — os conselhos da *Fabes* —, entretanto, criados em 1984. Conselhos, cujo objetivo era:

“desencadear um processo de ação articulada e integrada do órgão com as forças sociais, políticas e econômicas ao nível geral da cidade e ao nível regional, implementando mecanismos e canais que possibilitem a participação popular na atuação de Fabes, no que se refere às questões sociais do município”, assim como *“garantir a presença real e efetiva das forças sociais da cidade no processo de planejamento, avaliação, controle e reorientação da ação da Fabes”* (São Paulo, 1985, *apud* Gohn, 2001, p.73).

Quanto a atribuições, a estes conselhos da *Fabes* apenas se atribuíam responsabilidades consultivas e opinativas, mas nenhuma de ordem deliberativa.

Entretanto, do ponto de vista organizacional, eles se classificavam em dois níveis: conselhos regionais e conselhos ao nível do gabinete da Secretaria. Os conselhos de nível regional eram essencialmente técnicos e heterogêneos, com as características dominantes de acordo com a temática de atuação, e os do nível da Secretaria constituíam um só conselho, centralizado, cujas áreas de

atuação se subdividiam em: Menor, Habitação, Trabalho, Assistência Pública e Educação de Adultos, etc. Para cada projeto desenvolvido pela Secretaria, nestas áreas, o conselho deveria emprestar o seu concurso, proporcionando os subsídios necessários à formulação das políticas, diretrizes e alternativas, e, ainda, *“sugerir prioridades, promover a integração entre a Fabes e demais órgãos públicos e entidades privadas atuantes na área do bem-estar social, avaliar a eficácia da ação do órgão, auxiliar a Secretaria na fiscalização dos serviços e na busca dos recursos”* (Gohn, 2001, p.74).

Os Conselhos Populares (CPs)

Nos anos de 1980, nova polêmica envolve a temática dos conselhos. A questão tinha sido posta em torno de duas propostas: uma como estratégia de governo integrada dentro das políticas da democracia participativa e a outra como estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir de movimentos sociais da sociedade civil.

O surgimento dos conselhos populares teve como impulso as propostas oriundas dos setores da esquerda, ou de oposição ao regime militar de então. Eram criações “revolucionárias”, cuja atenção central se fixava na questão da participação popular e às quais se atribuíam papéis diversificados de:

“organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); organismos superiores de luta e de organização popular, gerando situações de duplo poder; organismos de administração municipal criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de assumirem tarefas de aconselhamento, deliberação e/ou execução” (Gohn, 2001).

O elemento fundamental na constituição desses conselhos populares da década de oitenta do século passado era representado por movimentos sociais de

caráter sindical e político-partidário, cujo protagonismo no cenário político vinha sendo ensaiado por eles desde o momento em que haviam iniciado a sua luta contra o regime militar que caracterizava a época.

Segundo Tótorá & Chaia (2004, p.199), esses movimentos sociais *“imprimiram à participação um sentido político estratégico de construção de um poder popular, a partir de espaços políticos autônomos”* e, outrossim, *“se organizavam na luta por direitos sociais, moradia, saúde, educação e transporte”*, cuja conquista decorre de uma intensa pressão política sobre o poder constituído.

A presença nos conselhos populares havia, efetivamente, garantido aos movimentos sociais uma posição de destaque na arena política, o que lhes conferia poder e grande visibilidade dentro da sociedade. Depois, a participação nos conselhos ainda facultava aos movimentos sociais os meios necessários para se auto-organizarem, unificando e intensificando cada vez mais as lutas políticas antes dispersas e bastante fragmentadas.

O fortalecimento desses movimentos e as conquistas de uma luta vitoriosa em prol do desenvolvimento de uma forma ampliada de participação democrática na gestão pública, sobretudo em âmbito municipal, traduziram-se em criação de conselhos populares com elevada importância estratégica e social no cenário urbano, dos quais se destacam os conselhos populares de Campinas, no início de 1980 e o Conselho de Saúde da Zona Leste de São Paulo, criado em 1976. São, ainda, dignos de referência os conselhos de base popular que compunham o quadro de experiências participativas vivenciado pelas administrações municipais, tais como o Conselho de Pais de Lages, em Santa Catarina; o Conselho de Desenvolvimento Municipal, de Boa Esperança, Espírito Santo e, ainda, aqueles que faziam parte das experiências da administração de Piracicaba, São Paulo, entre 1976 e 1982. Muitas destas experiências participativas tinham sido influenciadas por fontes externas, das

quais se destacam pelo seu poder sugestivo, e fascínio, a experiência democrática vivenciada pela prefeitura de Bolonha, na Itália, e pela prefeitura de Barcelona, na Espanha.

Todavia, o maior impulso para a afirmação e consolidação de conselhos populares partiu da ação interna conduzida por administrações da esquerda brasileira, sobretudo aquelas feitas sob a égide do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 1989 e 1992. As eleições municipais de novembro de 1989, que deram vitória ao PT em algumas das mais importantes cidades do país, como São Paulo, Campinas, Santos e Santo André, entre outras, tornaram possíveis às novas administrações petistas a concretização de velhas propostas de movimentos populares de participar na gestão das cidades. Entre 1989 e 1992, na gestão da então prefeita de São Paulo, Luíza Erundina, foram criados os mais importantes conselhos consultivos, como, na área dos transportes, o Conselho Tarifário; na área de saúde, o Conselho Municipal de Saúde, que tinha o encargo de definir as políticas de saúde para a cidade e outros conselhos na área de educação e dos idosos.

Estes conselhos, como os demais criados sob a influência petista, surgiram sob um clima de maiores pressões de interesses antagônicos, cuja colocação gerava muita polêmica à volta de várias questões pouco esclarecidas pelas propostas então introduzidas. A polêmica mais forte envolvia a definição dos objetivos, a forma de organização mais adequada, o modo de constituição, bem como o papel e as características que deviam ser o corolário desses conselhos. Quanto à caracterização,

“ para alguns, os conselhos populares seriam instrumento para viabilizar propostas e projetos mais abrangentes que apontassem para uma nova sociedade; para outros, os conselhos populares seriam formas de transformar a administração pública, a partir de uma nova filosofia

administrativa moderna, adaptada aos tempos em que o conflito social tem que encontrar arenas próprias de luta”(Gohn,2001, p.78).

Havia, contudo, consenso em torno das atribuições e competência:

“fiscalizar e auxiliar a administração pública no processo de gestão para melhoria do serviço público; ser restauradores da influência direta do cidadão comum nos negócios da cidade; participar das decisões do que fazer com as verbas; colaborar na elaboração de políticas, leis e programas de interesse público; desenvolver atividade permanente e paralela na elaboração de diretrizes, ações e decisões dotadas de legitimidade própria etc.” (PT, 1989; Gohn, 1990, apud Gohn,2001, p.78);

Havia um consenso relativo quanto à posição que deve ser ocupada no contexto da relação povo-governo, em que:

“eles devem ser autônomos e independentes, não devem fazer parte do complexo institucional da prefeitura; devem ter peso e voz como elemento político externo à administração municipal”(Gohn,2001, p.78).

Entretanto, várias outras questões são colocadas sobre os conselhos populares, muitas das quais ainda sem uma resposta definitiva. Nas questões que dividem as opiniões, a preocupação dominante se exprime nas seguintes indagações:

1. Quem deve criar os conselhos populares?

A questão divide as opiniões. Pensam uns que essa prerrogativa deve ser do Partido, pela sua capacidade e facilidade em mobilizar as bases nesse sentido. Outros defendem a idéia de que as prefeituras devem estimular a sua criação de acordo com as necessidades de cada bairro em determinado momento.

O debate que, entretanto, se instalara à volta desta questão era algo confuso: a igreja católica, representada pela ala progressista, introduz outro elemento de discussão, defendendo a primazia da sociedade civil no processo, sem, contudo, adiantar que organismos dela deveriam exercer o papel criador.

A idéia da presença partidária no processo é, no entanto, muito combatida, principalmente pelas alas do clero católico que militam junto aos movimentos sociais.

Conquanto existissem posições que defendem que os conselhos populares jamais deveriam substituir os movimentos sociais, mas antes atuar no sentido de fortalecê-los, algumas propostas dos movimentos expressam idéia contrária, contida na afirmação sustentada por eles que “*os conselhos populares devem ser expressões do movimento popular*” (Gohn, 2001, p.79). Não se pode, porém, afirmar com segurança que, na prática, tenham os movimentos efetivamente criado algum conselho popular, embora tenha sido forte o argumento expendido na base da convicção subjacente de que os conselhos seriam um ótimo meio para canalizar as energias das organizações populares para dentro das estruturas burocratizadas.

2. Quem deve participar dos Conselhos Populares, e qual deve ser a sua composição interna?

Esta é outra questão que também não reúne consenso. Enquanto uns não admitem, sob qualquer pretexto, a presença das organizações patronais, outros defendem acirradamente a participação de pequenos empresários, previamente eleitos nos seus respectivos bairros.

Ora, uma outra ordem de questão vem, enfim, colocar novos problemas à situação de *per se* já bastante difícil de gerir, mas que convém resolver logo. Trata-se de uma incompatibilidade estatutária que, possivelmente, prejudicaria a construção de qualquer consenso quando isso fosse necessário, e dificilmente

não deixaria de impedir a construção de uma verdadeira identidade, claramente definida, condição, aliás, exigida dos conselhos populares de natureza unitária.

Definem os estatutos que os conselhos populares devem ser rigorosamente unitários, posição, contudo, difícil de manter-se por conflitar-se naturalmente com a natureza dos conselhos claramente marcada por recortes partidários. Uma constituição pluralista, evidentemente, não agradaria, a nosso ver, por constituir-se foco de permanente tensão e, possivelmente, fonte de desmotivação que leva fatalmente à desmobilização.

Outro dilema, entretanto, se coloca: deve constituir-se o conselho popular de elementos oriundos de organizações (formais e informais) e de movimentos sociais organizados, ou do seio da população, de um bairro, região ou da cidade como um todo?

Uma forma de constituição a partir de pilares organizacionais, hipoteticamente, teria a sua base em movimentos sociais, cujos elementos, teoricamente, estão mais bem preparados para participar em órgãos colegiados. A advertência, neste caso, vem de Tótorá & Chaia (2004, p. 199), ao escrever sobre o movimento popular:

“ (...) movia-se sob o signo da ambigüidade, pois a despeito de seu devir minoritário, contraposição ao regime estabelecido, insistia em ser majoritário, ou seja, ter seus direitos reconhecidos”.

Explicam, pois:

“ Direito não se reivindica, cria-se no próprio processo de luta, contra os poderes instituídos. Ser minoria é justamente distinguir-se, afirmar sua diferença, não criar para si modelos”.

Neste caso, os conselhos populares perderiam a sua autenticidade de órgão autônomo previsto no estatuto que os criou. Por outro lado, uma estrutura

baseada em elementos eleitos entre a população pode concorrer para que a representação se transformasse num meio fértil ao desenvolvimento de poderes paralelos à Câmara Municipal, caso os representantes, além de cidadãos (em cuja condição foram eleitos), sejam também vereadores dessa Câmara, e se sintam inclinados a duplicar a sua função.

3. Qual, então, o poder efetivo dos conselhos populares?

Estatutariamente, os conselhos populares são investidos de poderes deliberativos. Todavia, a sua natureza de órgão independente, ocupando posição fora do corpo das instituições governamentais e não sendo nenhum órgão paralelo aos poderes constituídos, e nem estando acima deles, faz deles órgãos esvaziados de poder, apesar de ostentarem, inutilmente, o rótulo de órgão deliberativo.

Não havendo, porém, uma redefinição clara da esfera governamental, do seu papel e suas atribuições como gestora da coisa pública, os conselhos populares, por mais bem estruturados que fossem, seriam sempre órgãos inúteis.

Os Conselhos de Representantes (CRs)

Os Conselhos de Representantes foram criados em 1990 pela Lei Orgânica do Município de São Paulo³⁰ para exercerem a seguinte competência:

“(...) participar do planejamento municipal, em especial das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal, bem como do Plano Diretor da cidade; (...) participar, em nível local, da fiscalização da execução do orçamento e demais atos da administração municipal, assim como encaminhar ao Executivo e à Câmara Municipal questões relacionadas ao interesse da população local” (art. 78, § II, cap. II, da

³⁰ Consultar Título III, Capítulo I do Poder Legislativo, Seção VII e Capítulo II do Poder Executivo, Seção IV.

Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 1990, *apud* Gohn, 2001, p.80-81).

Constituem-se, por ato da sua criação, em espaços públicos não-estatais no âmbito de subprefeituras, e uma forma de descentralização político-administrativa do governo da cidade de São Paulo. No entanto, até o ano 2000, não tinham entrado em funcionamento, aguardando regulamentação. A partir desse ano, o tema do conselho de representantes voltou ao debate paulistano. Surgiram, então, novas propostas feitas por elementos afetos ao Partido dos Trabalhadores para a melhor caracterização dos conselhos de representantes. Resumem-se tais propostas em seguintes pontos:

1. os conselhos de representantes devem constituir-se instâncias locais de representação coletiva da sociedade civil;
2. devem ser reconhecidos pelo poder público, mas não devem subordinar-se ao Estado, à prefeitura municipal, nem a quaisquer outros órgãos, sejam eles públicos ou privados;
3. os membros devem ser eleitos regionalmente a partir dos 16 anos;
4. a eleição deve ser pelo voto direto na representação de 1 para 20.000 eleitores;
5. as regiões mais densas devem ter mais conselheiros;
6. os conselhos de representantes não devem ter um presidente, devendo funcionar com coordenadores temáticos;
7. não devem substituir os demais conselhos de direitos existentes, nem os delegados do Orçamento Participativo; e

8. os conselhos de representantes devem ser organizados por câmaras temáticas e constituir-se em fórum competente de elaboração do Orçamento Participativo³¹.

³¹ A par dos Conselhos Gestores, é uma forma de exercício da democracia participativa. O Orçamento Participativo constitui uma das mais belas criações da democracia participativa brasileira. As experiências mais importantes são as do município de Porto Alegre e Belo Horizonte. É de Santos (2002a, p.466) — um dos acadêmicos que melhor estudou o caso de Porto Alegre — a seguinte definição do Orçamento Participativo: “*é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento*”. Para os interessados em aprofundar o conhecimento sobre o processo do Orçamento Participativo conduzido no Brasil, o mesmo autor recomenda uma consulta ao capítulo de Avritzer (2002) inserido no volume por ele organizado, intitulado “*Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*”, em que este autor analisa em pormenor o processo de aprofundamento democrático da gestão local, comparando o orçamento participativo de Porto Alegre e de Belo Horizonte. Complementarmente, sugere a leitura de Carvalho & Felgueiras (2000). Para uma comparação da aplicação do orçamento participativo em Barcelona, recomenda-se uma consulta ao trabalho de Moura (1997) e entre Porto Alegre e Córdoba (Argentina), ao de Echevarría (1999). Quem, por outro lado, pretender conhecer a aplicação dos princípios da democracia participativa nos continentes americano e europeu, deverá ler a obra organizada por Becker (2000).

Relativamente ao Orçamento Participativo de Porto Alegre, Santos (2002a, p. 460) dá as seguintes informações, e refere os encómios dirigidos àquela forma de “administração pública”, nestes termos: “ (...) em 1993, o Banco Mundial, mais preocupado com a eficácia do que com a democracia, chamava a atenção para o ‘sucesso inicial’ de Porto Alegre, à luz dos três critérios estabelecidos pelo Programa de Gestão Urbana que o Banco promove: a mobilização dos recursos para financiar os serviços urbanos; o aperfeiçoamento da gestão financeira desses recursos; a organização das instituições municipais com o objetivo de promover maior eficácia e capacidade de resposta por parte dos serviços urbanos (Davey, 1993). [Desde então], o Banco Mundial, em diversas ocasiões, tem divulgado e promovido o modelo de gestão urbana de Porto Alegre e recompensado o município com concessões de empréstimos. O município de Porto Alegre é freqüentemente visitado por dirigentes governamentais e líderes de movimentos de base, que vêm de outras cidades brasileiras para analisar in loco o funcionamento do orçamento participativo. Após as eleições de 1996, as cidades onde os candidatos da ‘administração popular’ ganharam as eleições pediram conselhos e consultoria a Porto Alegre. Em alguns casos, o município nomeou quadros seus para auxiliar a implementação do orçamento participativo em cidades vizinhas”.

Os conselhos gestores setoriais e temáticos, por constituírem matéria central deste trabalho, ser-lhes-á dedicado, a seguir, um capítulo próprio.

Ocorre, no entanto, frisar que os conselhos, sobre os quais acabamos de tecer esses breves comentários, surgiram e se consolidaram em contextos particulares. Como em qualquer época, porém, o surgimento de conselhos na modernidade decorre de um estado de crises políticas e institucionais que marca um determinado momento da vida de uma sociedade particular, ou global.

7. CONSELHOS GESTORES – SETORIAIS MUNICIPAIS: NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO SÓCIO-POLÍTICA NA GESTÃO PÚBLICA

Persistentes lutas e demandas populares que se desenvolviam sob um clima de intensas pressões da sociedade civil pela redemocratização do Estado brasileiro viram, enfim, o seu objetivo parcialmente atingido na década de 1980. Com efeito, em 1988, a Constituição Federal, democrática, foi aprovada. Distingue-se pelo seu foco centrado no princípio da cidadania, cujo exercício é garantido por meio de mecanismos democráticos constitucionalmente salvaguardados e facilmente acionáveis dentro de um processo de descentralização do poder do Estado, em curso.

Pela via constitucional, a sociedade brasileira então resgata a democracia participativa que a havia de investir dos meios necessários para melhor prosseguir, de forma participada, em outros níveis, a sua luta por novos direitos, políticos e sociais. Surgem, assim, como corolário das mudanças induzidas na sociedade pelas inovações políticas introduzidas na Constituição Federal de 1988, novas formas de participação na gestão pública, baseadas numa complexa e inusitada relação Estado/Sociedade. Elas, aliás, se tornaram evidentes e viáveis por meio dos Conselhos Gestores.

Os Conselhos Gestores são criados, por lei, em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal) para atingir os mais amplos objetivos sociais, cuja expressão represente o consenso alcançado em torno dos significativos anseios do Estado e da Sociedade Civil sobre o desenho da política pública que a ambos mais interesse. Sob a inspiração constitucional, e a coberto das leis ordinárias que deram os necessários contornos, foram, então, criados, no âmbito nacional, os Conselhos setoriais de políticas públicas (no Quadro 1 encontra-se o exemplo dos primeiros que foram criados) e, em âmbito municipal, uma profusão de conselhos temáticos, muito empolados,

possivelmente, pela atração dos efeitos de “*as reformas operadas no Estado brasileiro, [que] na última década [do século XX] articulou a existência de conselhos ao repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal*” (Gohn, 2001, p.84).

Tem-se, amiúde, percebido que a possibilidade de mobilização instantânea de recursos públicos sempre acelerou os processos de tomada de decisões políticas em nível local. Os políticos e as autoridades civis locais atuam na base do imediatismo, forçados pela brevidade dos mandatos, que limita o tempo de cumprimento das promessas eleitorais. Interesses diversos animam, entretanto, a sociedade civil — para quem o tempo político não está rigorosamente limitado — que percebe os conselhos municipais como “(...) *instrumentos de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais*” (Santos Junior et al., 2004, p.11).

A sociedade civil, contrariamente ao poder público, demonstra — em nossa opinião — uma atitude mais positiva em relação à descentralização das políticas públicas, na qual vê uma oportunidade ímpar de aumentar sua participação na gestão municipal, de modo efetivo e com eficácia. O ponto de mira é, nesse caso, a construção de um novo e ativo espaço público não estatal que servisse perfeitamente de cadinho à transformação das crispções naturalmente emergentes da participação pluralista num ambiente de debate salutar, e democrático, entre idéias representativas de diferentes perspectivas ideológicas, onde, enfim, a cidadania ativa pode ser aprofundada e exercida com proficiência.

Os atores envolvidos na gestão das políticas públicas podem ter (e têm) critérios diversos quanto à maneira de utilizar os instrumentos na efetivação das suas políticas, ou na forma de operacionalizá-las; porém, o sentimento de urgência na mobilização desses meios que serão postos à disposição dos seus

próprios interesses como atores sociais os domina globalmente. Por exemplo, a persistência da sociedade civil na luta por direitos sociais sempre foi renovada na esperança de que o fim almejado está cada vez mais próximo. Assim, quando as oportunidades surgiram, logo se tornou patente, na sociedade brasileira, um conjunto diversificado de conselhos voltados, uns, para ações e serviços públicos, nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, educação e cultura; outros, para interesses gerais da comunidade, designadamente aqueles estritamente ligados ao meio ambiente, desenvolvimento rural, planejamento e gestão urbana, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural, etc.; outros, ainda, direcionados para os interesses de grupos e camadas sociais específicas, ligados aos setores juvenis, da criança, dos idosos, mulheres, negros, portadores de deficiências, entorpecentes, etc. (Gohn, 2001; Gohn, 2004; Côrtes, 2004).

Os Conselhos Gestores constituem, evidentemente, uma criação sócio-política inovadora que se distingue claramente dos seus antecessores conselhos comunitários populares, cujo objetivo se restringia à mobilização popular à volta da questão do acesso da sociedade civil a certos direitos, políticos e sociais, reiteradamente recusados pela classe dominante aos setores excluídos. Por isso, são olhados como o meio de excelência que tornará possível a reordenação das políticas públicas brasileiras sob as formas de governança democráticas.

O seu papel é o de instrumento mediador na relação sociedade/Estado. Na realização plena desse papel, os conselhos gestores se tornam, enfim, o instrumento de expressão, representação e participação da população, e, por conseguinte, um dos principais impulsionadores do exercício da cidadania ativa por meio da democracia participativa. Essa vocação, aliás, é reforçada pelo

caráter paritário³² assumido pelos Conselhos Gestores na sua composição, no sentido de articular uma perfeita e salutar fusão democrática entre as esferas públicas estatais e não estatais, o que põe em relevo, na esfera pública ampliada, um novo debate democrático entre representantes do poder executivo e das instituições da sociedade civil, sobre as políticas públicas.

Os Conselhos Gestores, na medida em que expressam o resultado de uma intensa luta popular e de fortes pressões da sociedade civil pela redemocratização do Estado, tornam-se uma das mais importantes conquistas políticas do povo brasileiro no campo da gestão pública. A sua quase proliferação³³ pós-Constituição Federal de 1988, em âmbito nacional e municipal, atesta o elevado grau de interesse que suscitaram entre a classe política e a importância de que se revestiram no processo da descentralização político-administrativa do Estado. Fala-se, até, com muita ênfase, na criação de um Conselho Municipal do Carnaval, em Salvador, Bahia, que tem desempenhado um papel crucial na vida sócio-cultural da cidade (Herber, 2000, *apud* Gohn, 2001).

A evidenciação de um clima de geral simpatia que se instalou em torno dos Conselhos Gestores, provavelmente devido à sua condição de instrumento potenciador de transformação da arena pública, não tem, todavia, ocultado a perplexidade de certos setores políticos e sociais quanto à necessária isenção política desses órgãos colegiados, sobretudo no tocante à representação.

³² Excepcionalmente, são tripartites os Conselhos de Saúde e os de Emprego. No primeiro caso, participam os segmentos dos usuários (com direito de ocupar metade das cadeiras do Conselho), dos trabalhadores do setor e dos prestadores de serviços públicos e privados. No segundo caso, a representação se distribui entre governo e representantes dos trabalhadores e dos empresários.

³³ Pesquisas já realizadas no Brasil mostram o seguinte quadro de criação de Conselhos, de acordo com a informação prestada por Santos M. (2002, p.41-42) e recolhida por Santos Junior (2004, p.22, rodapé): em 1993 existiam cerca de 3.000 conselhos de saúde; em 1994, 2.362, na área da criança e do adolescente; em 1997, 2.908 no setor da assistência social.

QUADRO 1. Conselhos nacionais de políticas setoriais – Brasil, 1998

ÁREA	CONSELHOS	SIGLA	Inserção Institucional
Trabalho	Conselho Nacional do Trabalho	CNT	Ministério do Trabalho
	Conselho Deliberativo do FGTS	Codefat	Ministério do Trabalho
	Conselho Curador do FGTS	CCFGTS	Ministério do Trabalho
	Conselho Nacional de Imigração	CIMG	Ministério do Trabalho
Educação	Conselho Nacional de Educação	CNE	Independente
	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras	CRUB	Independente
	Conselho Nacional dos Secretários de Educação	Consed	Independente
	União Nacional dos Dirigentes de Educação	Undime	Independente
Assist. Social	Conselho Nacional de Assistência Social	CNAS	MPAS
	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social	Fonseas	Independente
	Fórum Nacional de Secretários Municipais de Assistência Social	Fongemas	Independente
	Conselho do Programa Comunidade Solidária	CS	Casa Civil/Pres. Rep.MPAS
Previd. Social	Conselho Nacional de Previdência Social	CNPS	MPAS
	Conselho Nacional de Seguridade Social	CNSS	MPAS
	Conselho de Gestão de Previdência Complementar	CGPC	MPAS
	Conselhos de Recursos de Previdência Complementar	CRPC	MPAS

“...continua...”

“Quadro 1, Cont”

Conselhos de Direitos	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	CDDPH	Ministério da Justiça
	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	CNDM	Ministério da Justiça
	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Conada	Ministério da Justiça
	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	CFGDDD	Ministério da Justiça
	Conselho da Coordenadoria Nacional para Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência	Corde	Ministério da Justiça
Cultura	Conselho Nacional de Política Cultural	CNPC	Ministério da Cultura
Saúde	Conselho Nacional de Saúde	CNS	Ministério da Saúde
	Conselho Nacional dos Secretários de Saúde	Conasem	Independente
	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde	Conass	Independente
Ciência e Tecnol. ^a	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	CNTC	Ministério de Ciência & Tecnologia
Meio Ambiente	Conselho Nacional do Meio Ambiente	Conama	Ministério do Meio Ambiente

Fonte: Draibe (1998). Extraído de Gohn (2001)

Questionam-nos, nestes aspectos, sobretudo os analistas e militantes dos movimentos sociais. Partem da sua condição de estruturas que tiveram origem num contexto de importantes e profundas reformas do Estado, de caráter

neoliberal, para, pura e simplesmente, os desacreditar “*enquanto possibilidade de participação real, ativa*” (Gohn, 2001, p.84).

O ambiente natural da sua gênese não pode, no entanto, a nosso ver, servir de oráculo para predizer, contrariar, ou justificar, com antecedência, o fracasso dos Conselhos Gestores como instrumento de gestão pública. Em primeiro lugar, deve-se ter, na devida conta, que eles surgiram para viabilizar a articulação do setor não público com o setor público. Este setor, por natureza, ainda que estivesse sob a influência de ideologias dinâmicas e plurais, não ofereceria à participação da sociedade nos negócios públicos menos resistências do que seria natural acontecer se, na ausência de qualquer oposição ideológica, contrariamente, ocupasse o centro de interesse neoliberal, sabidamente simpático à racionalidade capitalista. Uma e outra posição estariam igualmente permeadas de conflitos que caracterizam naturalmente qualquer espaço de disputa, seja ele democrático, ou não. Em qualquer destes espaços, a participação seria, portanto, passível de correr os riscos já mencionados no Capítulo 5, seção 5.1, desta dissertação, e outros de caráter mais específico.

Depois, a necessária articulação produziria uma tão esperada “esfera pública não estatal”, *a priori* supostamente neutra, composta por representantes do poder público e da sociedade civil organizada. A mera presença, neste novo espaço criado, de representantes da sociedade civil engajados na causa da sua comunidade, com preparo técnico e político suficiente, é já uma garantia de peso de que os compromissos destes com os representados serão cumpridos, de que os Conselhos Gestores, finalmente, podem gerar uma nova institucionalidade pública, o que afasta, imediatamente, qualquer dúvida de que

“Se o Estado e as políticas neoliberais ‘desconstroem’ o sentido do público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos

têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada”(Gohn, 2001, p.88).

Não se pode, contudo, afirmar com isso que os Conselhos Gestores não apresentam defeitos e certas limitações. Eles têm-nos, de fato, e vários, sobretudo aqueles que decorrem naturalmente do teor da sua condição de órgãos ainda mal definidos estruturalmente. Nesse sentido, as lacunas apontadas são muitas. Convém, aliás, evitar-se, com vigor, o endeusamento de tais órgãos e não perder de vista o foco do judicioso aconselhamento de Santos, M. (2004, p.141) que nos recomenda a

“ter em conta [que] os limites e as potencialidades dos conselhos é fundamental a fim de não superestimar suas possibilidades para incorporar as demandas populares e para não subestimar as possibilidades de estrangimentos sobre governos que se opõem ao modelo de participação”.

Vastos segmentos dos setores populares ainda conservam fortes suspeições a respeito da suposta neutralidade dos conselhos. Conotam-nos freqüentemente com os interesses dominantes, afirmando serem eles espaços legitimadores de decisões governamentais contrárias aos interesses dos trabalhadores. A este respeito, desdramatizando, procura o autor mencionado reduzir a inquietude dos setores mais incrédulos quando refere o contrário:

“(…) [de fato] a participação [nos conselhos] é limitada, mas que é [o conselho] um espaço importante para a politização, organização, democratização, na medida em que se influencie de alguma forma a máquina do Estado” (Raichelis, 1998, p.231-232, apud Santos, M. 2004, p.141).

Várias das questões que ora entram em debate sobre os Conselhos Gestores também estiveram presentes nos debates sobre os conselhos populares. Em resumo, destacam-se os principais elementos questionados e lacunas detectadas nos debates sobre Conselhos Gestores:

7.1. Os Conselhos Gestores devem ser organismos apenas consultivos ou também deliberativos?

A lei federal define o caráter deliberativo dos Conselhos Gestores, no âmbito do processo de gestão descentralizada e participativa. Entretanto, tem-se assinalado mais o seu caráter consultivo, fato que faz deles, impropriamente, órgãos com ação centrada unicamente no campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação, portanto.

Os Conselhos Gestores estão, por lei, vinculados ao Poder Executivo dos municípios, e, como tal, devem tornar-se órgãos auxiliares, privilegiados, da gestão pública. Fato, aliás, que torna imperioso o dever moral de devolver-lhes o caráter deliberativo, restabelecendo-o completamente como um dos pilares essenciais sobre o qual se há-de construir a eficácia do seu funcionamento, pois, no entendimento de Gohn (2001, p.88-89), com o qual partilhamos,

“(...) a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos”.

A complexidade dos fenômenos, políticos e sociais, que caracteriza a nova gestão pública partilhada, com a presença real das ações centradas na bipolarização de interesses debatidos dentro de uma estrutura de constituição

paritária, passou a exigir cada vez mais dos Conselhos Gestores uma maior assunção de posturas compatíveis com a versatilidade dos papéis, ubiqüidade nas negociações e, sobretudo, muita agilidade na procura da solução mais consentânea, atributos que os caracterizam. Gohn (2001, p.90 *apud* Caccia-Bava & Borja, 2000) nos dá a dimensão exata do relevo com que se reveste, neste caso, a importância do papel dos Conselhos que, segundo ela, se “ (...) *incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular*”. Um papel bastante fragmentado, portanto.

A conscientização do caráter universalizante dos papéis que se espera desempenhem os Conselhos gestores, no contexto das políticas públicas descentralizadas, tem alimentado, nos atores sociais, de forma geral, certas expectativas quanto ao seu funcionamento e assunção do verdadeiro estatuto dentro da rede de relações estabelecidas, questões, aliás, amiúde colocadas, porém, sempre questionadas.

O debate estratégico sobre o papel dos Conselhos Gestores tem, de fato, conduzido o assunto a dois tipos de apreciação, reflexos de duas posições extremas já assumidas relativamente à problemática: os Conselhos Gestores devem ser órgãos consultivos, defendem uns; devem ser fiscalizadores das políticas públicas, defendem outros. Uma posição postula um papel “mínimo”, “reductor”, enquanto a outra, um papel “amplificado”, “multifacetado”, capaz de pôr em evidência todo o potencial democrático dos conselhos.

Os defensores da causa de que os Conselhos Gestores, sejam de âmbito nacional ou municipal, devem ser meros órgãos consultivos, desejam, em última instância, afastá-los da perspectiva central na influência do poder Legislativo. Assim, esvaziam-nos de hipotéticos poderes plurais potenciados na sua própria natureza carregada de ideologismos combativos, os quais, poderes, poderiam supostamente, pela sua importância e força sugestiva, legitimar

posições mal compreendidas ou incômodas em outras esferas, nas quais podem deixar indesejadas marcas irreversíveis. Cômuda posição é, sem dúvida, a nosso ver, relegá-los, então, a simples auxiliares do Poder Legislativo, em que o teor (ou a encenação) das consultas feitas pode ser minimizado sem grandes conseqüências para a relevância das decisões tomadas ou a tomar.

Os defensores de um papel mais alargado são, entretanto, partidários de que os Conselhos Gestores devem exercê-lo sob a forma de fiscalização do Executivo, “*conforme uma perspectiva e modelo de gestão descentralizada*” (Gohn, 2001, p.90). Portanto, deve ser posta em prática uma ação deliberativa que confine os Conselhos ao “leito de procusto” das decisões tomadas em sua área, porém, com repercussões, em cadeia, tanto dentro da própria área quanto fora dela.

Por exemplo, o papel fiscalizador dos Conselhos Gestores, fundamento do seu caráter deliberativo, implicaria, necessariamente, um novo estilo de governo que tenha como eixos centrais a participação e a cidadania. Por conseguinte, um governo comprometido social, moral e politicamente com todos os governados, um governo que aceite, descomplexadamente, os conflitos e os administre como parte necessária do jogo de interesses em uma democracia.

A transversalidade ou, melhor, a profundidade do caráter deliberativo dos Conselhos Gestores está claramente realçada nas linhas precedentes e, por conseguinte, profusamente demonstrada a robustez moral e estratégica da posição que o defende como papel fundamental. Todavia, não há garantias de que as decisões conselhias de caráter deliberativo encontrem efetiva implementação e sejam acolhidas *ipsis verbis*, “*pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes)*” (Gohn, 2001, p.91). Esse fato, aliás, não deve coibir ações recorrentes na busca de oportunidades de se fazer cada vez mais, dos

Conselhos Gestores, órgãos dotados de capacidade e poderes normativos de decisão, e não implantá-los como mera instância consultiva e opinativa.

7.2. Como, então, proceder para fortalecer os Conselhos Gestores e melhorar seu posicionamento no cenário onde se desenvolvem?

Os Conselhos Gestores são, efetivamente, o resultado de uma velha aspiração da sociedade civil brasileira que, durante longo período, exerceu freqüentes e exacerbadas pressões políticas nesse sentido. Todavia, o estabelecimento formal desses Conselhos está geneticamente ligado a dispositivos legais que, no seu ato criador, talvez inadvertidamente, terão neles fixado certos caracteres que a filigrana da consciência popular não teria, por certo, idealizado. Daí decorre, naturalmente, certos constrangimentos na operacionalização dos Conselhos Gestores, hoje bastante destacados pelos estudos empíricos realizados nesse campo.

O quadro descrito aponta para as dificuldades imensas, de vária ordem, que levantam barreiras, sobretudo de caráter cultural e prático, à efetivação do projeto democratizante dos Conselhos Gestores, no ritmo esperado.

A sociedade civil ainda não tem suficiente tradição participativa em canais de gestão dos negócios públicos; falta-lhe prática suficiente no gênero das atividades requeridas pelo novel campo da gestão pública. Tampouco a população, na sua maioria, conhece a real capacidade que detém e que podia ser canalizada com proveito para o interior das disputas democráticas emergentes, transferindo, por omissão, tal papel às velhas elites que subvertem os espaços de expressão dos setores organizados da sociedade em campo de reedição dos velhos mecanismos da política pública elitista. Um conjunto de razões que, aliás, justifica plenamente o surgimento oportunístico de concepções

“que não se baseiam em postulados democráticos e vêem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos predefinidos [o que] tem feito dessa área um campo de disputa e tensões”(Gohn, 2001, p.90).

A soberana razão para, enfim, continuarem os malabarismos políticos a inquietarem o elevado espírito democrático da cidadania com o espectro ameaçador do “perigo da democracia minimalista”, o qual, segundo Huntington (1994, p.96, *apud* Évora, 2004, p.108), reside

“no fato de ela [a democracia minimalista] basear-se exclusivamente nos aspectos formais e procedimentais”.

Continua:

“Ela garante que um governo seja eleito democraticamente, mas não garante que outros princípios fundamentais da democracia — por exemplo o respeito à oposição política, a accountability, a igualdade social e econômica — sejam incorporados”.

Entretanto, há evidências claras de que os conselhos gestores são absolutamente capazes de produzir autonomamente os elementos básicos necessários à constituição de um eficiente sistema de vigilância sobre a gestão pública, colocado ao serviço “*da cobrança de contas do poder executivo, principalmente no nível municipal*” (Gohn, 2001, p.90-91). Todavia, para que tal potencialidade se transforme em ações concretas, é necessário, segundo esta autora, que se dê, no debate sobre a criação e implementação dos Conselhos Gestores, uma grande atenção e relevância necessária a um conjunto de questões, postas, em resumo, nesta base:

“a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselhos — mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e à sua decodificação) tornando públicas as ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros etc.”.

Volte-se a afirmar, contudo, que, uma vez resolvida a questão participativa, criada as condições necessárias à fiscalização das ações do poder público e à denúncia eficaz dos *lobbies* econômicos que pressionam e dominam os aparelhos estatais, os Conselhos Gestores transformar-se-iam, finalmente, num exímio arquiteto na composição articulada das traças básicas — inspiradas na democracia participativa — orientadoras da construção de um verdadeiro e sólido edifício de gestão pública democrática.

7.3. A questão da representatividade e da paridade dos Conselhos Gestores carece de uma melhor definição

A lei federal estabelece o caráter paritário da representação dos Conselhos Gestores. Todavia, estes institutos legais não se baseiam em critérios tão equilibrados que tornem possível, de imediato, o funcionamento eficaz desses Conselhos.

Pode afirmar-se, em decorrência deste fato, com a segurança dos dados obtidos pelos estudos realizados, que, na base da desigualdade de condições de trabalho existentes entre os participantes dos Conselhos Gestores, está, sem dúvida, a falta de critérios definitórios. Faltam critérios que regulem a renovação dos mandatos dos conselheiros, garantam a implementação efetiva das decisões

conselhias e que vinculem os conselheiros à comunidade que os escolheu. Muito embora se note a observância da norma legal na constituição da paridade, ela é, ainda, apenas numérica, quando devia de ser também de ordem a impor “*condições de certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc.*” (Gohn, 2001, p.92).

Muitas contribuições já foram, entretanto, sistematizadas. Alguns analistas têm sugerido evitar-se a coincidência dos mandatos dos conselheiros com os dos eleitos municipais, de modo que se não verifique a temível promiscuidade entre os respectivos períodos eleitorais coincidentes e, posteriormente, entre os interesses, por natureza, contrários. Defende-se a idéia da criação de uma instância judicial com poderes para fazer cumprir as deliberações dos Conselhos Gestores, sobretudo quando estas deliberações afetam os interesses dominantes. Deve-se garantir que a representação se faça sempre por meio daqueles que mantenham vínculos permanentes com a comunidade eleitora; estender a paridade representativa às condições ideais de exercício das funções dos representantes da sociedade civil, provendo-os de recursos informacionais e infra-estruturais de apoio administrativo necessários, remunerando-os pelo seu tempo dedicado às atividades conselhias e, por fim, capacitando-os na elaboração e gestão das políticas públicas, e no domínio e no uso razoáveis da nova linguagem tecnocrática, para melhor exercerem o seu mandato em prol dos seus representados, e da eficácia das políticas públicas, em geral.

Foram mencionadas as ações básicas que devem ser executadas em primeiro plano. No entanto, defendemos que as atenções devem continuar voltadas para outras ações, mais abrangentes e capazes de dotar os Conselhos Gestores de uma ampla expressividade, e sua funcionalidade, de critérios bastante equilibrados. As ações propostas são: a definição clara de parâmetros que fortaleçam a interlocução dos representantes da sociedade civil com os

representantes do governo; buscar um domínio vasto do conhecimento sobre o espaço político, de modo que as propostas sobre políticas sociais e sua fiscalização possam ser feitas com clareza e sentido de equilíbrio, e capacitar os conselheiros, dotando-os de uma visão geral sobre a política e administração, de modo que a sua participação na gestão pública seja potencializadora de uma ação integradora dos princípios e interesses particulares fragmentados.

7.4. Lacunas de vária ordem perturbam o bom funcionamento dos Conselhos Gestores – que perspectivas de solução?

A evidência de lacunas que ainda existem em diversas escalas na operacionalização dos Conselhos Gestores está nitidamente plasmada no texto acima. Todavia, vários estudos realizados, até então, sobre o tema, conseguiram identificar e sistematizar, com clareza e abundância, um conjunto de necessidades e lacunas que tem impedido os Conselhos Gestores de funcionar de forma eficaz. Resgatemo-lo, pois.

Gohn (2001, p.95-96), por exemplo, aponta:

- “1. falta uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores;*
- 2. deve-se cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações;*
- 3. deve haver uma definição mais precisa do que seja participação de um representante nos conselhos gestores. Nós a entendemos como o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população tem acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social;*
- 4. há necessidade de capacitação dos conselheiros (inclusivé com cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais,*

eventos etc.). A participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a exercer uma cidadania ativa, não-regulada, outorgada, passiva;

5. os representantes da população têm que ter igualdade de condições para participar, tais como as já citadas em parágrafo anterior: acesso às informações(codificadas nos órgãos públicos) e algum tipo de remuneração para sua atividade”.

Nota-se, claramente, que o problema sobre o conhecimento geral das políticas municipais, específicas, não se põe, senão de forma muito residual. Os conselheiros, de forma geral, estão bem abalizados nas questões que defendem, demonstram habilidade na colocação dos problemas, e profundo conhecimento da matéria tratada. Santos Jr. (2001, *apud* Gohn, 2001, p.96) verificou existir “*alto índice de associativismo/ participação dos conselheiros, assim como o grau de instrução de uma grande percentagem deles*”.

Por outro lado, é deplorável a apatia da maioria da população em relação às questões político-sociais tratadas dentro da sua comunidade: ela não participa e nem se faz representar nos conselhos gestores, não estabelece vínculos associativos, não contribui para o aumento do capital social e, por conseguinte, atrasa o processo de inclusão social.

A permanência prolongada de parte significativa da sociedade à margem dos assuntos políticos e outros impactantes da vida cotidiana transfere, ato contínuo, uma ação inercial perniciosa a certas engrenagens sociais ou institucionais que se tornam, por seu lado, inibidoras de mudanças de mentalidades no seio dos conselhos, o que, de maneira categórica e evidente,

tem configurado um quadro frustrante e indicativo da não reprodução neste espaço de inter-relação supostamente dinâmica entre o Estado e a sociedade de valores, normas, diretrizes e propostas construídos no espaço social. Parece, aliás, dar-se a oclusão dos vasos comunicantes que transfundem os elementos necessários à consolidação de uma esfera de pactuação política e representação social em que a perfeita visibilidade dos movimentos sociais possa ocorrer e estes possam dialogar descomplexadamente entre si e com os demais representantes do poder público estatal e municipal, no afã da construção de uma cidadania real.

Tais são os aspectos que introduzem a polemização de um assunto de maior transcendência no debate sobre as mais importantes limitações impostas aos conselhos — a sua autonomia³⁴.

Serão, porventura, autônomos os conselhos de gestão de políticas públicas? No plano jurídico-formal, a autonomia é absoluta. Na correlação de forças entre os seus integrantes, a decisão tomada pelo colegiado se impõe, indiscriminadamente, a todos e, presumivelmente, todos a respeitam. É uma demonstração clara da autenticidade de um poder reforçado no compartilhamento, que caracteriza a posição formal dos conselhos e os torna capazes de construir uma nova forma de gestão pública baseada na co-gestão. A este respeito, Santos, M. (2004, p.142) escreve:

“O processo é criado pelo Estado e desenvolve-se segundo uma dimensão planejada em seu âmbito, mas observa-se uma partilha real de poder porque a soberania popular passa a ser o critério norteador e fundamento básico para a aplicação dos recursos e programas públicos (apud Gohn, 1998, p.13-14),

³⁴ Para uma melhor compreensão da questão da autonomia dos movimentos sociais perante o poder do Estado, ver Cardoso (1988), Silva (1993) e Boschi (1987).

pois, segundo o mesmo autor, os conselhos são

“órgãos públicos colegiados de natureza ambivalente, vinculados à administração estatal, mas ao mesmo tempo constituídos de representações da sociedade” (apud Teixeira, 1996, p.14).

Em contrapartida, na prática, esta pujança não é bem visível nos conselhos de gestão de políticas públicas. Opina Santos, M. (2004, p.142):

“ Acreditamos que se faz necessário atualizar o debate sobre a autonomia (...), a fim de responder às questões referentes à possibilidade da constituição de esferas de participação na gestão que não estejam subsumidas à lógica da administração pública, permitindo a emergência [da cultura] e propostas construídas nos espaços da sociedade”.

Pois, registra-se uma sensível quebra do potencial democrático dos conselhos, o que tem reduzido a centralidade política destes órgãos como promotores de *“espaços políticos autônomos de exercício direto do poder político pela coletividade dos cidadãos”* (Tótora & Chaia, 2004, p.198).

Estas autoras propõem, no entanto, o restabelecimento da autonomia histórica dos conselhos por meio de uma necessária articulação entre os diversos conselhos, envolvidos num *“pacto federativo”* que preserve *“o poder de decisão e iniciativas aos conselhos locais e distritais”*. Sobre a condução e a eficácia do processo, pronunciam-se nestes termos:

“As decisões da coletividade de cidadãos organizados nos conselhos podem ser executadas por delegados eleitos com mandatos revogáveis. Essa forma excluiria toda a hierarquia ou centralização administrativa,

preservando o máximo de poder aos cidadãos” (Tótorá & Chaia, 2004, p.198).

A condução de práticas reformistas de cariz neoliberal que atingem as estruturas do Estado constitui como que um freio à autonomia dos Conselhos Gestores. Em páginas anteriores, neste trabalho, registrou-se a preocupação com a suspeição que impende sobre os Conselhos Gestores pelo simples fato de seu surgimento estar ligado a reformas neoliberais do Estado. Não é de estranhar, portanto, que, nesse contexto voltado para a coisificação do Homem, o Estado procure, com determinada agenda política monolítica, alcançar certos objetivos com imposição da sua vontade, em nome, por exemplo, da necessária governabilidade das cidades; e que, sob a capa inocente da política de estabilização do quadro macroeconômico e social, o poder público exercite a locubração política na arte de reprodução infinita dos liames que atrelem as demandas sociais, e toda a política pública, aos interesses do aparelho estatal.

Contar com a vontade política do Estado é, contudo, uma condição necessária para que os Conselhos Gestores exerçam com eficácia o papel que lhes é atribuído na gestão municipal, como espaço de representação e interação entre a sociedade e o poder público. O poder público, neste caso, deve assumir que reconhece sem equívoco a importância dos Conselhos nas arenas públicas, dentro das quais deve ainda empenhar-se em dar-lhes a devida visibilidade e merecido destaque, senão central, pelo menos uma atenção especial que salvguarde a necessária paridade nas *“condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc.”* (Gohn, 2001, p.92), requisitos, aliás, imprescindíveis ao seu eficiente funcionamento.

Uma outra ordem de fatores preponderantes na viabilização do papel dos Conselhos Gestores, complementares à posição assumida pelo poder público sobre o mesmo, reside no fato de se poder contar absolutamente com a *“existência de organizações sociais capazes de representar interesses sociais e*

expressarem valores construídos no cotidiano” (Santos, M. 2004, p.143). E mais: de tais organizações espera-se que, rigorosamente, procurem alcançar o “bem público” dentro de uma lógica que fundamente e expresse com fidelidade os interesses dos setores da comunidade representados, os quais, por outro lado, tenham sido legitimados e propostos sob a ação criativa do capital social mobilizado pelos setores excluídos, e expresso por meio de práticas associativas horizontais, bem como mediante a afirmação de uma cultura cívica que permeia os diversos segmentos destes mesmos grupos excluídos (Putnam, 2000).

Impõe-se, a nosso ver, que, em última instância, uma associação efetiva e democrática dos valores e interesses esposados por cada um dos segmentos constitutivos do Conselho Gestor finalmente ocorra e dê os fundamentos e impulsos necessários a uma forte pactuação política e de representação social. Amplia-se, assim, a esfera pública por meio do fomento da cultura cívica, do reconhecimento de diferenças e conflitos no interior da ordem social, da vinculação da representatividade social às exigências da renovação democrática pelo compromisso sério e efetivo firmado entre representantes e representados, e valorização da dimensão política da participação no debate sobre as concepções sociais, na perspectiva da “*valorização da comunidade de valores [e de] processos que fortaleçam a politização das questões sociais*” (Ribeiro, 1998, p.121).

“Para o verdadeiro equilíbrio de forças, é necessária a oposição”
(Cowman, 1982, p. 94).

A efetivação de uma esfera pública não estatal, onde prevaleçam as condições orgânicas necessárias à reprodução constante de valores e princípios democráticos, é, a nosso ver, a essência de evidenciação autonômica dos Conselhos Gestores. Na medida em que oferece as bases democráticas para o

entendimento político sobre as preocupações públicas, disponibiliza o substrato ideal para a afirmação inequívoca da autonomia conselheira.

Há, evidentemente, necessidade de manter uma auscultação permanente ao estado tensional das demandas de cada setor representante e de corrigir os desvios das respectivas posições, direcionando-as sempre para o alcance de objetivos consensuais. Villasante (2002, p. 28) sabiamente alerta para os possíveis perigos de uma armadilha de influências que pode constituir-se a partir da situação imprevisível em que

“por trás de cada mobilização concreta ou de cada rede de associações, há algo mais que o manifesto; não é só a atividade ou a reivindicação expressada, há estilos e culturas sociopolíticas em jogo”.

Crê-se, de fato, que a construção da autonomia dos conselhos não se realiza senão por meio da harmonização de uma constelação de poderes fragmentados que caracterizam o quadro natural de influências conselheira, os quais, em determinadas condições e sob o pacto consensual, se contemporizam e dialogam à volta de grandes questões públicas nacionais para atingir objetivos comuns por intermédio de novas formas institucionalizadas de gestão de políticas públicas.

Recuando aos primórdios da criação dos conselhos, pode-se, então, verificar que, historicamente, segundo Tótor & Chaia (2004, p.201), eles *“se constituíram como autogoverno dos cidadãos, autogestão do trabalho em contraposição às formas hierárquicas e centralizadas de poder”.*

Todavia, hoje, o que se pode observar, sob certa inquietação, é que a natureza primitiva dos conselhos não foi preservada. Por imposição de razões circunstanciais ligadas à sua origem, que os caracterizam como espaço político de intervenção da sociedade civil, os conselhos só podem, entretanto, exercer o seu papel confinados, como observam Tótor & Chaia (2004, p.201 e 203),

“dentro de um sistema estatal hierarquizado e vertical” que os expõe ao perigo eminente de serem transformados em *“órgãos autônomos do poder instituído”*.

A possibilidade de cooptação dos conselhos pelo poder público põe em evidência outra fragilidade desses órgãos: a dependência.

Não é, porém, uma dependência política, direta, mas de recursos públicos necessários ao seu efetivo funcionamento, cuja falta os põe em desvantagem em relação aos demais poderes públicos ou privados, e os torna passíveis de serem, a todo o tempo, despojados de liberdades ainda maiores, ou de poderes já consolidados.

Obviamente, uma situação envolvente, na qual imperem (ou em que a presença de tais fatores é facilmente induzida) a hierarquia administrativa e o monopólio governamental dos recursos públicos, onde faltem informações objetivas e os aparatos burocráticos sejam de extrema complexidade, impõe severas restrições à atuação dos conselhos. Sob tais circunstâncias, eles jamais poderiam, de forma autônoma, manter um diálogo isento com os demais interlocutores que, seja de forma direta, seja de maneira implícita, estão ligados à gestão pública. Configura-se, então, uma vergonhosa dependência conselheira ao poder do governo que, entre outros efeitos, redundará em “eclipsamento” do poder legal dos conselhos e no enfraquecimento do seu potencial de transformar-se numa verdadeira fonte de legitimação política do poder popular (Tótora & Chaia, 2004).

O asfixiamento dos conselhos, em tal situação, pode ser fatal se, entretanto, a condição de subserviência, que lhes é imposta pelo império das forças dominadoras de recursos exorbitantes, não for prontamente combatida e eliminada, sobretudo, por intermédio de práticas decorrentes de um despertar vigoroso do potencial conselheiro, postas em ação para desafiar exitosamente os poderes instituídos.

Outra lacuna bastante evidente é representada pela manifesta fragilidade na capacidade de os conselhos “incorporarem os segmentos populares” ao seu projeto democratizante (Santos, M., 2004).

São deste autor, as seguintes palavras:

“Não existe um projeto claro de fomento à participação popular pelos conselhos, tanto na publicização de suas ações para o conjunto da sociedade como na abertura de canais de interlocução com esses segmentos” (Santos, M., 2004, p. 154-155).

Evidentemente, os conselhos não são os únicos meios disponíveis pelos quais possa ocorrer, de modo efetivo, a “interlocução da sociedade com o governo”. Outros mecanismos há, como as mobilizações sociais, as campanhas e outras formas possíveis de pressão social e política, que são outros tantos legítimos instrumentos de que certos segmentos populares ainda se servem para, de modo construtivo, impor a sua presença na arena pública.

Ressalte-se, todavia, que, sendo os conselhos um importante espaço para a representação de interesses sociais, quer considerados do ponto de vista institucional, quer no das práticas dos conselheiros, se lhes não tolhe, portanto, o propósito maior de promover uma ampla articulação interna do controle social e da participação na definição das diretrizes das políticas sociais com as demandas populares concretas. Isso porque não há outros meios democráticos que favoreçam mais, em tese, a ampla participação social, direcionem melhor o planejamento das políticas regulatórias ou que imponham mais fortes obstáculos à cultura clientelista e assistencialista do que os conselhos de gestão de políticas setoriais (Santos, M., 2004).

Mas, para que se constituam em efetivas esferas públicas, que favoreçam a ampliação de práticas democráticas pelo estímulo à participação social, os conselhos dependerão substancialmente do nível de capacitação efetivamente

atingido pelas organizações sociais em representar os interesses sociais mais amplos. Um grau de associativismo e de organização das camadas populares, mantido muito aquém do nível desejado, não permite, ainda, o planejamento satisfatório das demandas populares. Isso tem, em certa medida, restringido a ação conselha às demandas pontuais e emergenciais, e, quase sempre, ao estabelecimento de uma agenda de decisões subordinada à pauta da administração pública.

Ora, a inexistência de um planejamento de ações conselhias ou a falta de condições estruturais para tal, ainda que a pauta seja coletivamente definida, tornam-se obstáculos às discussões em torno das diretrizes e do padrão das políticas públicas. E o que é pior, tais limitações impostas farão, irremediavelmente, os conselhos caírem sob o domínio das administrações públicas, uma vez que a incapacidade de gerar planos autônomos pode reduzir o grau de contundência política conselha, favorecendo a montagem da pauta pelo setor governamental e, por conseguinte, o triunfo do debate e priorização de questões de cunho administrativo sobre os assuntos eminentemente de ordem prática da política pública.

De tudo se conclui que, no jogo de correlação de forças entre o poder executivo e os conselhos, estes, na arena pública, simplesmente possuem, como observam Tótor & Chaia (2004, p.218), “(..) *uma participação marginal nas políticas públicas*”. Além da proverbial escassez de recursos postos à disposição das políticas públicas e a manipulação das informações e da implementação dos projetos sociais pela burocracia pública, outro fator explica claramente “*o alto poder de influência dos Executivos sobre as decisões dos conselheiros*” e o círculo vicioso da sua propagação: a descontinuidade na mobilização popular

para as causas conselhias³⁵.

A dificuldade de mobilização de amplos segmentos do setor popular tem impedido os conselhos de se tornarem verdadeiros “(...) *espaços abertos ao fluxo dos movimentos sociais*” (Tótor & Chaia, 2004, p.218), fazendo-os, assim, reféns de uma representatividade seletiva de entidades “reconhecidas”. Desta limitação decorrem, pelo menos, duas situações, a saber: a representação de interesses corporativistas e a reduzida visibilidade pública dos conselhos no conjunto da sociedade.

Sendo, pois, os conselhos pouco representativos, os interesses restritos de certas entidades passam, então, a dominar o centro das atenções nas arenas públicas, em detrimento de um enfoque mais amplo nas questões sociais da gestão pública, a qual passará a ser manipulada, sob a influência direta do executivo municipal, e proteção dos conselhos, pelas entidades próximas da ideologia política do poder instituído (Tótor & Chaia, 2004; Machado et al., 2004).

Não interessando senão a círculos restritos os resultados das discussões e o teor das deliberações tomadas no âmbito dos conselhos sob o jugo da minoria seleta, as informações sobre a atuação conselhia são deficientemente divulgadas no seio da sociedade como um todo. A deficiente divulgação, por seu lado, cria barreiras a um verdadeiro conhecimento dos conselhos, do alcance social e político das suas ações e, por conseguinte, supostamente, desaparecem as razões materiais para a sociedade desejar participar deles e confiar-lhes a gestão das suas demandas públicas.

Apesar das lacunas e fragilidades apontadas em relação aos conselhos, são eles, sem dúvida, espaços privilegiados de participação social, de negociação

³⁵ O dinamismo que caracterizava a mobilização popular brasileira na década de 1980 não persistiu, infelizmente, na década de 1990, não sendo o presente século também diferente dos anos da última década. Este fato tem repercutido negativamente no funcionamento dos conselhos gestores, e na sua organização, desde então.

de interesses e demandas, e de formulação de políticas públicas. Segundo Santos, M. (2004, p.157): eles são “*capazes de aperfeiçoar o sistema representativo através da combinação de mecanismos de participação direta e indireta na gestão municipal*”, e de “*tornar públicas as relações entre governo e interesses privados e particulares*”.

8. CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS: FUNDAMENTO DE UMA DEMOCRACIA LOCAL AUTÊNTICA

Tem-se levantado algum celeuma à volta da questão que opõe determinadas perspectivas de explicação sobre a autenticidade ou não do espaço público local.

No entanto, o interesse sempre crescente em estudar os fenômenos locais, sobretudo depois da fundação da hegemonia da democracia liberal-representativa, tem guindado o localismo ao plano de debates sobre os fenômenos mais expressivos do presente século.

Reconhece-se que, sob certas condições, a partir de ações extremas levadas a cabo em âmbito local, possam as manifestações sociais de grande impacto ali geradas ser capazes de plasmar, em movimentos gradativos, toda a sociedade mundial no futuro. O intento é “organizar” uma sociedade democrática local forte que dê os fundamentos necessários à criação de uma autêntica democracia nacional, a qual, embora preserve os princípios fundamentais da democracia liberal hegemônica, realce mais as características que lhe são peculiares. De modo que a democracia reinante nos países será sempre de cariz particular, endógena, lastreada na cidadania, muito embora possa também ocorrer um compartilhamento da globalização quanto ao “procedimentalismo democrático”, segundo o espírito hegemônico.

Esta é, entretanto, uma aposta futura na qual os conselhos municipais terão, obviamente, um papel crucial.

8.1. O espaço local dispõe as bases de formação de novas estratégias geopolíticas e geoeconômicas no período pós-hegemônico

Antes de tudo, é mister afirmar-se que há quem defenda ou negue, em absoluto, a autonomia política em nível local (Machado et al., 2004).

Para os defensores do neolocalismo, o impacto da globalização transnacional e das correspondentes relações sociais criadas — apesar de ser notório o seu largo efeito na proposição de novas formas das políticas públicas em ambientes caracterizados por novos arranjos territoriais e aparecimento de novos atores não-territoriais, como capital e conglomerados financeiros — é quase imperceptível em âmbito local, onde as “boas práticas” realizadas sob impulso “paroquial” se transformam em forças suficientes para neutralizar os radicalismos das ações “globais” engendradas dentro de “*uma pluralidade de novas configurações espaciais*” (Medici, 1999, *apud* Machado et al., 2004, p.245). O localismo é, portanto, a nosso ver, dotado de certos particularismos que o transformam em *locus* privilegiado de mudanças constantes em ordem ao estabelecimento autônomo de novas configurações sociais e políticas, e ao equilíbrio das diferenças, lançando, assim, os fundamentos à construção de uma nova sociedade, com novos valores e dotada de novas institucionalidades.

Em contrapartida, há os defensores da heteronomia política e democrática em âmbito local, sob o império dos valores da democracia liberal (Tótora & Chaia, 2004; Machado et al., 2004). Negam esses anti-neolocalistas a “possibilidade” de se estabelecer novas práticas democráticas na esfera local. Não reconhecem o dinamismo dos centros urbanos na transformação espacial que gera a base moral para a construção de uma nova gramática social; não se apercebem, tampouco, do fenômeno social que se agrava pela reprodução e aprofundamento constantes das desigualdades da estrutura social, no cenário urbano em mutação, exigindo uma tomada de posição coerente por parte dos atores sociais.

O autor deste trabalho entende, entretanto, que o aceleração na transformação local, com efeito, precipita operosas “revoluções” na estrutura da sociedade, destruindo, criando e reproduzindo relações complexas que, na maioria das vezes, acentuam os desequilíbrios herdados, os quais acabam, num

círculo vicioso, por contagiar todo o tecido social. Outrossim, a dinâmica local sinaliza o momento certo para a aplicação de medidas coerentes que combatam as fragilidades locais, que, aliás, torna patentes, assegurando-nos da autenticidade de uma esfera local . Vainer (2001, p. 148, *apud* Machado et al., 2004, p. 245) reconhece que

“há, pois, toda uma ampla luta contra as desigualdades que é estritamente urbana e que deve ser travada na esfera local”.

É possível, sim (e desejável até), criar um verdadeira esfera local sob o modelo da democracia liberal . Santos & Avritzer (2002, p. 73) alertam que

“ o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local”.

A nosso ver, pois, outro espaço mais profícuo não há que o local onde possa ser construída a “globalização contra hegemônica”, articulando, complementarmente, a democracia participativa com a democracia representativa. Ou melhor, onde se apliquem, em melhores condições, as “estratégias transescalares” que, aproximando as democracias em escalas locais e nacionais entre si, vêm reforçar o papel local da democracia participativa que deve, a esse nível, aliás, criar excelentes focos de resistência à globalização neoliberal, até que as inúmeras e diversificadas experiências locais de democracia, em articulações transnacionais, enfim, propaguem seus efeitos no seio da democracia global.

A sociedade mundial — é nosso pressentimento — caminha, efetivamente, a passos largos, para a busca de uma solução global dos problemas que lhe são postos pela democracia liberal. E procura-a, sobretudo, na aplicação de uma estratégia global que combata simultaneamente todas as formas de poder

opressoras e, por essa via, conduza à verdadeira emancipação social os setores excluídos. E tem-na encontrado, enfim, nas excelentes “estratégias transescalares” já citadas, cujo escopo é global. Santos (2002b, p.27), a tal respeito, é afirmativo:

“uma estratégia demasiadamente centrada na luta contra uma forma de poder, mas negligenciando todas as outras, pode, por mais nobres que sejam as intenções dos ativistas, contribuir para aprofundar em vez de atenuar o fardo global da opressão que os grupos sociais subalternos carregam no seu cotidiano”.

É mister, porém, assumirem-se compromissos políticos claros com a sociedade civil em âmbito local. Tais compromissos devem, rigorosamente e sem equívocos, expressar a vontade política do Estado em promover ações no sentido de potenciar o capital social construído e consolidado pela sociedade civil local. A valorização política do aprendizado político e democrático da sociedade local realça as experiências de movimentos sociais e das respectivas organizações de assessoria, no campo democrático e confere-lhes importância estratégica na luta desigual que se trava entre o poder público e a sociedade civil, em que esta procura fazer algumas conquistas de ordem participativa nas arenas públicas (Gohn, 2004).

É forçoso, pois, realizar o inventário político local, e concluir um pacto democrático com os diversos atores da arena pública. Desse modo, o legado sócio-político pode ser recuperado e ampliado em âmbito local e, em seguida, reproduzido nas instâncias de um novo espaço público, de caráter não-estatal, imprimindo-lhe o dinamismo de “agente de mudança, de decisão”, na conduta de ação democrática de construir “*regras de institucionalidades bem claras*”

para que os mecanismos da participação cidadã³⁶ possam, efetivamente, ser postos em prática (Gohn, 2004, p.60).

Conselhos de gestão de políticas setoriais são um dos exemplos mais significativos dessas novas institucionalidades³⁷. Criados, inicialmente, para dar corpo às arrojadas propostas da democracia participativa “*de produzir novas formas de distribuição dos recursos nas quais as prioridades sejam as necessidades sociais e não os cálculos econômicos advindos das necessidades de lucro do mercado*”, de “*inserir o povo em práticas de gestão pública*”, assumem, no entanto, posteriormente, novas dimensões que fazem deles espaços onde se pode também “*mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os*

³⁶ Autores há que preferem utilizar a expressão “participação social” com o mesmo sentido. Nós, porém, preferimos a expressão grafada no texto por a considerarmos a categoria mais sugestiva, mais abrangente de conteúdo, enfim, aquela que melhor propriedade tem para exprimir o sentido que se quer dar ao assunto tratado. Sobre ambas, Gohn (2004, p.58-59) tece as seguintes considerações:

“*A participação cidadã focaliza outros sujeitos sociais: não apenas as camadas populares, advindas da comunidade organizada, genericamente denominada como ‘povo’ pelo senso comum, mas os cidadãos como um todo, a sociedade em geral, independente da classe social. O conceito (...) está lastreado na universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania para além da dimensão jurídica e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. O princípio que orienta a participação passa a ser ético, ligado à idéia dos direitos sócio-políticos dos cidadãos. A participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. (...) O foco central da participação está na relação entre a sociedade civil e a sociedade política. Por isso as políticas públicas ganham destaque*”.

A participação social está lastreada “*no desenvolvimento de uma cultura cívica, (...) preconiza o desenvolvimento de comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração, articuladas em redes horizontais. Essas comunidades são vistas como mecanismos poderosos de integração e habilitação dos cidadãos, excluídos (...) do acesso aos direitos sociais e políticos; (...) são também vistas como fundamentais para a formação e o desenvolvimento do capital social de uma dada região (...) importante (...) pelo fato de gerar inovações, contribuir para minorar as desigualdades existentes e aprofundar o processo democrático*”.

³⁷ No Brasil podem-se notar ainda outras formas institucionalizadas de participação, tais como: fóruns, programas de orçamento participativo, Renda Mínima, Bolsa-Escola, etc.

valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas” (Gohn, 2004, p.61).

Em suma, conforme opinam Santos Jr. et al. (2004, p. 47), os conselhos “*são espaços institucionais com potencial de se transformarem em instrumentos da constituição da governança democrática dos municípios*”. Trata-se de um potencial que é, portanto, necessário desenvolver para que os conselhos, enfim, reduzam os limites que os impedem de usar todas as suas possibilidades de “agentes de mudança” em prol do aprofundamento da democracia em âmbito local, com repercussões transnacionais das experiências locais a partir de uma aproximação democrática entre as escalas locais e nacionais, isto é, pela consolidação da coexistência da democracia participativa com a democracia representativa (Gohn, 2004; Machado et al., 2004).

8.2. Conselhos municipais são a célula básica da constituição de um sistema nacional de participação. A dinâmica dos conselhos na construção e democratização das esferas locais

O capítulo anterior condensa “as dificuldades” que impõem certos limites à atuação dos conselhos, dando a entender que esses “espaços da ação e participação” (Tótor & Chaia, 2004, p.196) ainda não se desvincularam totalmente das amarras que os prendem à insuperável inércia das criações incipientes. Todavia, é uma situação transitória que cessará tão logo os conselhos consigam eliminar as “fragilidades” na “incorporação dos segmentos populares” (Santos, M. 2004, p.154) ao seu projeto democratizante do espaço público local.

Jacobi (2002, p. 11-12) escreve:

“ A participação popular se transforma no referencial não só para ampliar as possibilidades de acesso dos setores populares segundo uma

perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado. Entretanto, o que se observa é que, em geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática”.

Mas, continuando, o mesmo autor reconhece que

“(...) existe um déficit de participação e de constituição de atores relevantes, o que pode redundar em fator de crise de governabilidade e de legitimidade. A insatisfação causada (...) expressa (...) fenômenos como a volatilidade eleitoral e o desvirtuamento de propostas de gestão pautadas no aprofundamento das práticas democráticas”.

E, por fim, categoricamente, conclui:

“Poucas são, de fato, as experiências de gestão municipal que assumem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública ou que ampliam concretamente o potencial participativo”.

Interessa, desde já, reter bem este fato: a peia participativa que a concepção hegemônica da democracia tece sob a forma de “participação minimalista” contrária à implantação de uma “democracia local de alta intensidade”, contém, em si própria, em nosso entender, o “gérmen” de transmutação do quadro democrático local, de restrito em ampliado.

Senão, vejamos: as práticas liberais que induzem políticas sociais restritivas sob o império da globalização econômica que sobrepõe os interesses de racionalidades capitalistas às genuínas ambições da massa, cerceando as liberdades políticas desta de fazer uso da sua potencialidade reivindicativa,

suscitam, neste setor excluído, um fervoroso desejo de mudança do estado das coisas que acaba por contaminar todos os segmentos sociais, despertando neles uma cadeia reativa de forças geradoras de uma forte “comoção” que, por fim, desloca o hegemônico estado político e social nos seus fundamentos, em âmbito local.

Novo xadrez político local então emerge do “caos” auto-induzido e se configura a partir de uma adesão de forças organizadas da sociedade civil que procuram reconstruir e ressignificar o sentido democrático de um novo espaço local plural, onde, enfim, se torna possível a coexistência entre a democracia representativa e a democracia direta por meio de novas formas institucionalizadas de participação, das quais os conselhos municipais são exemplos de referência.

Todavia, o rompimento definitivo com as amarras hegemônicas não se dá senão após uma intensa “ebulição” interna que, por fim, ponha em evidência a magnitude das discrepâncias sócio-políticas do regime “parcialista” e torne possível à sociedade dos excluídos tomarem a consciência exata da realidade vivida e da própria força de vontade para desejar e impor uma nova ordem social, mais abrangente e mais justa.

Nada ocorrerá, portanto, se nas próprias “injustiças” do regime globalizante se não detectarem os elementos de contradição capitalística que possam constituir alvo de aproveitamento político por parte dos setores excluídos da sociedade para gerar oportunidades de mudança social dentro de um quadro democrático plural.

Assim, questiona-se vivamente a noção hegemônica de um estado anêmico de forças locais que bloqueiam, em âmbito local, a ação interna de conselhos municipais localizada, preferencialmente, no centro dos impulsos gerados dentro de uma logicidade localista do confronto natural entre as multiplicidades de sentidos que caracterizam uma democracia (Tótorá & Chaia,

2004). Tal visão estática, que pretende fixar um quadro de inação democrática fora do circuito liberal globalizado e, de certo modo, perpetuá-lo, distorce a imagem dos conselhos municipais. Assim eles são transformados em mera caixa de ressonância de um espaço público local decadente eleito como simples feudo de participação especializada e elitizada (Arendt, 1988; Tótorá & Chaia, 2004; Gohn, 2001, 2004; Machado et al., 2004), do qual herdamos as mazelas, em vez de lhes reconhecer a devida centralidade de espaços institucionais de participação política, onde a participação se configura em uma nova modalidade de legitimação política por meio da qual as minorias se tornam majorias e se integram ao espaço político, dando-lhe o formato pluralista (Tótorá & Chaia, 2004). Daí decorre, fatalmente, o erro liberal de se considerar o espaço local despojado de virtudes democráticas para constituir atores sociais relevantes capazes de contrapor uma autêntica pauta reivindicativa às posições oficiais do poder público, e *locus* de forte implantação de uma cultura assistencialista inamovível que reforça automaticamente as posições dominantes no sentido de se garantir a reprodução perpétua de um estado de relativa letargia política entre as massas, onde — pensa-se — dificilmente se cria e se renova a ambição popular por uma participação democrática ampliada. Puro engano: a vontade popular de participar de esquemas de aprofundamento democrático é latente no seio das massas que apenas aguardam o momento propício em que deve ocorrer o fatal despertar das suas potencialidades nesse campo. O distanciamento cronológico que separa a deflagração dos acontecimentos para a mudança do estado de completa letargia da sociedade se torna mais ou menos curto consoante o tempo que se mostrar necessário para que essa mesma sociedade amorfa, enfim, se “empodere” e, por esta via, se consciencialize para assumir uma posição radical em relação à ordem social vigente.

Uma ação (ou atitude) de extrema radicalidade social — e não outros meios de reduzida sugestibilidade política — constitui, em nossa opinião, a

fonte de toda a transformação democrática necessária para dar visibilidade política a extensos segmentos dos setores excluídos, com os quais se pode compor um genuíno espaço público local de participação ampliada e fundamento razoável para anunciarmos, em contexto de democracia liberal-representativa, um novo ato criador de democracia a partir de um processo de **conscientização e radicalização das massas** tendente à implantação da isonomia político-democrática em âmbito local.

É neste ambiente de agitação sócio-política local que os conselhos municipais, afinal, lançam a âncora de desenvolvimento de uma nova imagem contrária àquela que lhes atribui os negativismos alardeados pela perspectiva da democracia hegemônica e a qual os situa no centro da barbárie política que lhes nega a congruência dos atos na “incorporação dos segmentos populares” (Santos, M. 2004, p.154) e os fundamentos para se tornarem uma autêntica “estratégia de poder popular” (Tótoro & Chaia, 2004). De resto, é inserido numa nova cultura cívico-democrática forte que o potencial democrático dos conselhos municipais totalmente se mostra em todos os ângulos, e com maior acuidade. Ou, nos termos postos por Tótoro & Chaia (2004, p. 201), é sob sua influência que se transformam em elemento basilar de construção de “*um projeto de modernização política tradicional*”, respaldado numa nova forma de sociabilidade democrática, na qual as amarras políticas à hierarquia administrativa e aos espaços políticos restritos a representantes eleitos finalmente se soltam, em âmbito local.

À medida que os conselhos municipais conseguem mobilizar todas as forças sociais locais para debater e realizar os programas e políticas sociais, sob a transparência de uma coerente gestão pública participada, e por meio de uma administração criteriosa dos recursos postos à disposição destas políticas, ganham, em nossa opinião, a necessária dinâmica para se transformarem, em definitivo, em elementos basilares de construção de um amplo sistema nacional

de participação. Dentro dele se aprofunda e se expande a cultura democrática, a resguardo da contaminação política com os elementos perniciosos que, tradicionalmente, sustentam a prática política brasileira e mancham, outrossim, a democracia nacional, tais como o paternalismo, o clientelismo, a corrupção, o nepotismo, a subjugação de interesses públicos à influência particular, entre outros males.

9. ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS LIGADAS ÀS PRÁTICAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: OS LIMITES E AS POTENCIALIDADES INSTITUCIONAIS E FUNCIONAIS E OUTROS ASPECTOS

A velocidade fantástica com que se propagou a difusão dos conselhos municipais pelo país inteiro, sobretudo a partir dos anos 1990, tem despertado, desde então, um curioso interesse científico pelo fenômeno, principalmente entre os estudiosos e acadêmicos ligados tradicionalmente aos ramos de Ciência Política, História Política, Sociologia e Administração.

A sofreguidão intelectual prejudicou, entretanto, em nossa opinião, a sistematização dos estudos. Um levantamento cronológico dos trabalhos produzidos põe em evidência uma sucessão de fartas produções empíricas – aliás, com pouca expressividade analítica e quase nenhum rigor científico – majoritariamente dedicadas à compreensão isolada dos conselhos municipais, sem a preocupação de maior de situar o estudo compreensivo dentro de um quadro analítico mais abrangente e sistematizado.

Em contrapartida, aguarda-se, com certa expectativa, uma recuperação do material esparso, a qual torne possível, num processo de consubstanciação de dados com origens e natureza diversas, cotejar e organizar os elementos universais e basilares na constituição da organicidade dos conselhos, e estabelecer uma associação de análises que permita, entre outros, fazer uma releitura das “idiosincrasias analíticas” dos estudiosos do comportamento conselho isolado e rerepresentá-las, num plano universalizante, sob uma nova proposta de análises.

Em certo sentido, este trabalho inscreve-se dentro desta preocupação com a sistematização. A proposta do presente capítulo é, muito embora com base em escasso material existente, resgatar as análises publicadas em livro, ou outros meios, que tiveram por base de estudo o comportamento institucional dos

conselhos municipais observados dentro do contexto político e social peculiar das regiões metropolitanas brasileiras, condensá-las numa proposta criativa e, por meio de uma releitura crítica dos fatos, apresentar uma nova versão analítica dos casos estudados que amplie e melhore, consideravelmente, o nível de conhecimento e de subjetividades já alcançado sobre o assunto.

Partindo de uma base de estudos empíricos autônomos realizados simultaneamente nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e de Porto Alegre, adiante designadas, respectivamente, RMRJ, RMR, RMBH, RMSP, RMC e RMPA, pretende-se, a seguir, apresentar uma panorâmica nacional do quadro organizativo e funcional dos conselhos municipais e da caracterização do perfil dos respectivos conselheiros.

9.1. Perfil dos conselheiros

Nesta seção, o perfil dos conselheiros é traçado e utilizado, simultaneamente, como recurso analítico apropriado a uma perfeita compreensão dos conselhos municipais, como espaços de negociação e de interlocução da sociedade civil com o governo na disputa pelos projetos sociais, a partir de um conjunto de aquisições cognitivas sobre as especificidades das partes constituintes — conselheiros representantes do poder público e conselheiros representantes da sociedade civil. Entre outras sinalizações, permite pôr em relevo as diferenças sociais, políticas, culturais, informacionais presentes nesses dois segmentos passíveis de pôr em risco o princípio de inclusão, da paridade e da representatividade. Aliás, o conhecimento perfeito da cultura cívica dos conselheiros é mesmo necessário na determinação e na compreensão dos atributos necessários à dinâmica de negociação, à afirmação de identidades e à defesa de interesses na esfera pública.

Nesse sentido, a análise debruça-se, essencialmente, sobre as seguintes componentes do perfil dos conselheiros: perfil sociodemográfico, cultura cívica e associativa e representatividade social.

Do perfil sociodemográfico

A estrutura social dos conselhos municipais brasileiros torna patente a natureza elitista da sua componente humana.

Os estudos realizados por Santos Júnior et al. (2004), com abrangência nacional, concluem que, globalmente considerada, a escolarização dos conselheiros municipais é boa. Segundo a análise feita pelos mencionados autores, “não há analfabetos” entre os conselheiros e a mais baixa escolaridade assinalada – até 1º grau completo – é de “apenas 11%” (dados da Tabela 1B confrontados com os das Tabelas 1A e 1C).

TABELA 1A – Escolaridade dos conselheiros

Regiões	Nível de escolaridade dos conselheiros por segmento e região representados					
	Poder público			Sociedade civil		
	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo
RMR	79,3%	18,3%	2,4%	42,1%	33,2%	24,7%
RMBH	57,2%*	30,9%*	11,9%*			
RMSP	89,4%	6,7%	3,9%	67,0%	23,9%	9,1%
RMC	63,5%	32,0%	4,5%	30,4%	43,6%	26,0%

Fonte: condensado de Lima & Bitoun (2004); Abranches & Azevedo (2004); Tótorá & Chaia (2004); Machado et al (2004)

Nota: Escolaridade: Baixa – até 1º grau completo;
Média – 2º grau completo e incompleto; Alta – 3º grau completo e incompleto.

*Os dados da RMBH são de ordem geral, não se referindo, portanto, individualmente, nem ao poder público, nem à sociedade civil.

Cruzando-se os dados que compõem o perfil escolar e o dos rendimentos econômicos dos conselheiros municipais e confrontando-os com os índices da mesma natureza que caracterizam a população em geral, esses mesmos autores concluem que os conselhos de gestão de políticas públicas são, por natureza, órgãos de “elites” jungidos à supremacia do poder público.

Embora os níveis educacionais sejam, de fato, diferenciados entre os conselheiros da sociedade civil e os do segmento governamental, — o estudo aponta que mais da metade dos conselheiros (62%) têm alta escolaridade, dos quais 51% representam o nível dos conselheiros da sociedade civil, e 81%, o dos do poder público (Tabela 1B) —, o quadro geral é estável e reflete a tendência para a elitização acadêmica dos conselhos, destaca a supremacia intelectual do segmento governamental que legitima e reforça a sua posição de dominância, ao mesmo tempo em que torna evidente que as “*diferenças expressivas entre a escolaridade dos conselheiros*” apenas retrata “*as desigualdades regionais existentes no país*” (Santos Júnior et al., 2004, p.29-30).

TABELA 1B – Nível de escolaridade dos conselheiros, por segmentos de representação e regiões metropolitanas (dados globais) – Brasil, 1999/2001

Representação \ Nível	Poder Público	Sociedade Civil	Total
Alto	81%	51%	62%
Médio	17%	33%	27%
Baixo	2%	16%	11%

Fonte: adaptado de Santos Júnior et al (2004)

Nota: Escolaridade: Baixa — até 1º grau completo; Média — 2º grau completo e incompleto; Alta — 3º grau completo e incompleto.

Os conselheiros das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo são os que apresentam a mais alta escolaridade (61% e 66%, respectivamente) em relação aos demais (Tabela 1A e Tabela 1C).

Na opinião dos mencionados estudiosos, a tendência verificada na composição de um quadro conselho elitista descreve, com clareza, a situação de “extrema carência e desigualdade que marcam a nossa estrutura social” e explica o fenômeno social de serem sempre os segmentos mais destacados na sociedade os prestigiados com cargos públicos e outras distinções sociais.

Existe, aliás, uma forte propensão humana pela aceitação de imutabilidade de certos fenômenos sociais que, à semelhança dos fatos naturais, com os quais os confundimos, desejamos a sua reprodução perpétua, na base da crença infundada de que nos “submundos sociais” é mais “(...) *racional (...)* escolher como representantes pessoas capazes de ‘falar a língua das elites’ como forma de buscar maximizar os interesses populares...” (Santos Júnior et al., 2004, p.28).

Esta ilusão social parece ter induzido o erro analítico de Santos Júnior et al.(2004) que aceitam uma formação conselheira baseada numa participação “tutelar elitista” e que chegam, mesmo, a identificar nos conselhos municipais como estratégia de fundo para se ocupar “o deserto cívico” criado pelo desinteresse das massas na participação social por falta de capacidade para reconhecerem as oportunidades ofertadas.

Discordamos, todavia, da opinião desses estudiosos quanto à presença esmagadora de conselheiros com “alguns estudos” nos conselhos municipais, com propensão para constituírem uma “elite” necessária. Criticamos-lhes, pois, a posição defendida de que a elitização é o recurso necessário — insinua-se que é único — para colmatar as insuficiências participativas dos segmentos excluídos, cuja capacidade de argumentação e de intervenção social negam. Sobretudo quando a colocam de modo muito superficial e com o sentido capcioso de dar

TABELA1C –Conselhos da sociedade organizada por escolaridade, segundo as regiões metropolitanas –Brasil, 1999/ 2001

Região Metropolitana	Escolaridade dos conselheiros		
	Baixa escolaridade	Média escolaridade	Alta escolaridade
Rio de Janeiro	12%	27%	61%
São Paulo	10%	24%	66%
Belo Horizonte	22%	35%	43%
Recife	25%	33%	42%
Belém	12%	57%	31%
Total	11%	27%	62%

Fonte: Santos Júnior et al (2004)

Nota: Escolaridade: Baixa – até 1º grau completo;
Média – 2º grau completo e incompleto; Alta – 3º grau completo e incompleto.

sustentabilidade à suposição de que a própria sociedade civil não conhece ou não consegue corretamente agendar os seus próprios males, senão com o auxílio valioso dos seus elementos mais esclarecidos.

A nossa crítica à posição defendida por Santos Júnior et al. resume-se, pois, a dois aspectos: primeiro: embora entendamos perfeitamente a pertinência da presença de elementos muito escolarizados em estruturas plurais de debate político e social, pelas dificuldades na formação de opinião que, normalmente, apresentam, a nosso ver, a não ser com esse propósito de contribuir para o alargamento das bases de idéias para a tomada de decisões consentâneas, a presença esmagadora de uma “elite” razoavelmente escolarizada e com altos rendimentos econômicos não significa, necessariamente, que a função desta facção privilegiada da sociedade fosse substitutiva do papel que os segmentos de excluídos naturalmente prejudicados pela iliteracia do meio deveriam exercer dentro dos conselhos. Segundo, a superioridade intelectual não atribui ao seu detentor todas as faculdades e habilidades necessárias à compreensão anímica.

Uma interpretação dos sentimentos coletivos, principalmente de certos segmentos pouco dados à exteriorização das suas idiossincrasias, na base exclusiva da lógica “aritmética” das ciências, pode incorrer no erro de percepção, torcer as opiniões genuínas e truncar as agendas reivindicatórias dos excluídos.

Desse modo, conclui-se que a qualidade das representações democráticas nas arenas públicas não decorre necessariamente das qualificações acadêmicas e de outros atributos que conferem distinções a certas classes sociais, nem a dominação renovada dessas “elites” privilegiadas é necessária e tampouco útil para assegurar uma sólida representatividade nos conselhos municipais.

Entende-se, portanto, que a renovação da presença elitista nos conselhos, no sentido comentado, não se dá em virtude da sua superioridade de ação, senão pela atração natural de elementos imbuídos de ambições políticas e de destaque social, que hipotecam a sua consciência ao poder governamental, legitimada pela necessidade de reprodução do sistema de dominação por meio do poder público. Já os setores menos qualificados não se sentem atraídos a participar de um sistema no qual, seguramente, seriam mantidos em posições subalternas, em prejuízo de si próprios e do qual não reconhecem qualquer legitimidade representativa, quando, numa situação de isonomia, poderiam contribuir com a autenticidade dos seus atos e proposição das suas próprias agendas, para a melhoria e aprofundamento da democraticidade das arenas públicas e dos conselhos municipais de gestão de políticas públicas, em particular.

Estudos isolados também confirmam a tendência verificada nas análises de Santos Júnior et al. de uma provável elitização acadêmica dos conselhos municipais. Igualmente concluem que os conselheiros usufruem, em relação à população em geral, de elevados rendimentos (Tabelas 2A e 2B).

Os proventos, para a maioria, se situam acima de valores correspondentes a 5 ou 10 salários mínimos. Os estudos apontam que, em

TABELA 2 A – Rendimentos dos conselheiros (dados gerais), em 2002

Perfil de renda dos conselheiros								
Sal. Mín	Conselheiros X População	Conselheiros X Regiões Metropolitanas					Segmentos sociais representados	
		São Paulo	Rio de Janeiro	B H	Recife	Belém	Sociedade civil	Poder público
> 5	65%	86%	66%	58%	50%	39%		
>10	38%	36,9%*						
≤ 5	35%	21,6%*					46%	19%

Fonte: elaborado a partir de dados fornecidos por Santos Júnior et al., (2004)

* dados de análise de um estudo de pesquisa individual sobre a renda dos conselheiros da RMSP realizado por Tótora & Chaia (2004). Os restantes dados da tabela são de cômputo geral.

relação à população, 65% dos conselheiros auferem acima de 5 salários mínimos, enquanto 38% se situam acima dos 10. Na faixa superior a 10 salários mínimos sobressaem os conselheiros representantes do poder público, confirmando a correlação alta escolaridade/elevados salários³⁸ e definindo a natureza da dominação segmentária nos conselhos que, além de ter uma base acadêmica, é também econômica (Santos Júnior et al., 2004; Tótora & Chaia, 2004; Lima & Bitoun 2004 ; Machado et al., 2004) .

Segundo Lima & Bitoun (2004, p.113), a alta escolaridade predomina entre os representantes governamentais em cumprimento de uma fatalidade histórica que se legitima, muito naturalmente, nas “*práticas institucionais tradicionais, da relação do Estado brasileiro com a população*”, cuja responsabilidade de sustentação “*esteve sempre delegada nos profissionais de grau de instrução mais elevada*”.

Os autores não informam, no entanto, se o estudo de pesquisa detectou alguns sinais históricos de resistência ao fenômeno de reprodução do domínio

³⁸ Vide as Tabelas 1B; 1C; 2A e 2B

TABELA 2 B –Estrutura de rendimentos dos conselheiros por gênero e região metropolitana, em 2002

Salário mínimo	Estrutura de rendimentos									
	RMR				RMSP		RMC			
	H %	M %	SC %	PP %	SC %	PP %	H %	M %	SC %	PP%
Até 2	22,4	32,5	34,4	8,5	14,1	2,6			15	5
≥2≤5	22,4	15,6			13,4	4		70,7	28,8	25
≥5≤10	14,7	19,4			31,7	17,3		22	25	41,2
>10	40,6	32,5	24,2	58,5	38,8	76	67		24	28,8

Fonte: condensado de Tótorá & Chaia, (2004); Lima & Bitoun, (2004) e Machado et al., (2004)

Legenda: H = homem
M = mulher
SC = sociedade civil
PP = poder público

relacional “profissionais com instrução mais elevada/segmentos populares”, cuja legitimidade, aliás, aceitam sem contestação, por ser “prática tradicional” nas instituições brasileiras.

Contestamos, porém, tal “legitimidade” pelo simples fato de que não há que repetir-se, com o cortejo de seus malefícios, impávida e serena, a história dos povos, seja de que domínio for.

A luta da sociedade civil brasileira teve sempre em mira o *empowerment* dos setores sociais mais fragilizados. O processo contínuo da luta travada fornece à sociedade de excluídos os elementos necessários a uma composição de “forças” sociais que podem ser desencadeadas para reverter o quadro de tendências históricas, que caracteriza a rede relacional nas instituições brasileiras como um todo, e nas de gestão de políticas públicas, em particular. O teatro das ações transformacionais deve, no entanto, ocorrer dentro de um espaço público não estatal ampliado, em que os conselhos municipais desempenham um papel relevante de equilíbrio democrático e de formação de cidadania.

Abranches & Azevedo (2004, p.183), por seu lado, não contestam nem põem em causa a qualidade da “estrutura de escolaridade” elevada que caracteriza os conselhos municipais que, segundo eles, “*mostra um perfil de conselheiros potencialmente mais preparados para as suas atividades*” porque os longos anos de estudo “acima da média brasileira” os prepararam inevitavelmente para “*uma atuação mais ‘madura’ dentro dos conselhos*”, pelo elevado nível e qualidade de “informações” que proporcionam. Não conseguiram, porém, demonstrar a natureza e a qualidade desta “maturidade” atribuída pela formação acadêmica.

Entendemos, todavia, o papel básico da educação formal na preparação de homens para desempenhar certas funções técnicas, sobretudo em nível de assessoria. Mas, naturalmente, não compreendemos a atribuição de exclusividade desse meio de formação no preparo de personalidades capacitadas para atuarem de modo mais “maduro” que outros segmentos com nível de educação inferior “dentro dos conselhos”, quando estes órgãos paritários exercem, além de um papel de assessoria, funções decisórias na gestão de políticas públicas, para o desempenho das quais se exige mais a “maturidade” reflexiva “provada” nas agruras da “escola da vida” que no remanso da formação escolástica. Não se pode negar, portanto, que, em assuntos que lhes dizem respeito, porque os conhecem bem, os setores excluídos da sociedade, naturalmente com pouca ou nenhuma instrução literária, são capazes de apresentar sempre as melhores soluções.

Em estudos desenvolvidos na RMSP, Tótora & Chaia (2004, p.208) chegam também às mesmas conclusões das anteriores pesquisas comentadas. Verificam que “*a maioria dos conselheiros entrevistados apresenta alta escolaridade*”, cerca de 74,7%, sendo a percentagem maior observada no segmento de representantes do governo (89,4%) que no dos representantes da

TABELA 3 – Situação ocupacional dos conselheiros por Região Metropolitana e segmentos de representação, em 2002.

Situação ocupacional	Regiões Metropolitanas Brasileiras				
	RMC	RMSP		RMR	
	Segmentos representados	Segmentos representados		Segmentos representados	
	GLB.	SC	PP	SC	PP
Empregados	90%	72,5%	96%	77,4%	97,6%
Desempregados	2,1%			9,8%	1,2%
Aposentados	5,0%	16,0%	4,0%	9,4%	1,2%
NTMPT	2,9%				
NTNPT				3,4%	

Fonte: adaptado e condensado a partir dos trabalhos de Machado et al., (2004); Tótoro & Chaia (2004) e Lima & Bitoun (2004).

Legenda: SC = sociedade civil

PP = poder público

GLB. = global (soma da SC com o PP)

NTMPT = não trabalha, mas procura trabalho

NTNPT = não trabalha e não procura trabalho

sociedade civil, que é de cerca de 67,0%. Completam a informação dizendo, ainda, que “os representantes do governo” se situam em cerca de 80% “na faixa salarial de mais de dez salários mínimos” e que 96% dessa categoria representativa estão empregados.

Resultados de pesquisas no mesmo sentido, levadas a cabo em Curitiba, PR, por Machado et al.(2004, p.230-232), não se afastam dos encontrados por Tótoro & Chaia e restantes pesquisadores. Chamam a atenção, como os demais, para a formação de “*um grupo representante de uma elite social*” dentro dos conselhos municipais, com base no poderio acadêmico e econômico, majoritariamente representado pelo segmento governamental – “70% dos conselheiros municipais representantes do poder público têm rendimentos

superiores a cinco salários mínimos” e “46,9% dos conselheiros têm alta escolaridade”, dos quais “63,5% representam o poder público e 30,4%, a sociedade civil” – que pode:

“comprometer o sentido de paridade, aspecto preponderante para a instituição democrática dos conselhos gestores”

e exigir uma profunda

“reavaliação do entendimento dos conselhos como espaços de redefinição da relação entre sociedade civil e Estado, à medida que esse espaço é ocupado massivamente por membros vinculados ao poder público”.

Nesse quadro adverso, obviamente, se dá uma intensificação rápida da “vulnerabilidade” e da “fragilidade” da sociedade civil que, “não agindo de modo organizado, será apenas coadjuvante no processo participativo”.

Entretanto, as pesquisadoras que perceberam uma forma de descaracterização dos conselhos na ação dominante da “elite social” que, aliás, se forma naturalmente dentro dos conselhos municipais, também apontam a solução que o caso requer. Depositam no governo a responsabilidade de repensar a sua própria postura “com relação aos conselhos” e de considerar fortemente a possibilidade de “uma nova conformação do espaço público”.

A nosso ver, o poder público deve, sem rebuços, garantir a autonomia dos conselhos em relação ao governo, de modo que aqueles órgãos se fortaleçam na prática autônoma de tomada de decisões mais importantes sobre políticas públicas que, no entanto, ainda, são, com conivência governamental, “tomadas em instâncias” fora dos conselhos, desatrelando-se, definitivamente, da condição de “apêndice [do governo e] de sua forma de governar” sob uma capa ilusória de democracia.

Na seção 7.4, do Capítulo 7, comentou-se extensamente a questão da autonomia dos conselhos municipais e, considerando descabido voltar a fazê-lo aqui, sugere-se ao leitor a releitura desse trecho antes de prosseguir com a leitura deste trabalho.

Da cultura cívica e associativa dos conselheiros municipais

Os conselheiros municipais, em tese, adquirem a sua cultura cívica e associativa consoante o grau de aprofundamento do seu envolvimento pessoal com as práticas sociais e político-partidárias e interesse demonstrado em superar as possíveis deficiências formativas por meio de ações formais de educação ou por intermédio de atos voluntários de instrução por meio de leituras, conversas, debates, mídia, etc.

Da atividade partidária lhes advém o traquejo político necessário para debater as questões em pauta e legitimidade para representar os interesses de certas e determinadas sensibilidades políticas, e dos contatos freqüentes com as organizações de massas e sociais, os conhecimentos sobre a realidade social que levam ao debate nas arenas públicas. De resto, os conselheiros sempre procuram estar sintonizados com as novidades da época (ser homem do seu tempo), pelo que dedicam várias horas ao dia nesse sentido (Tabela 8).

Santos Júnior et al. (2004) verificam existir sempre, em “*todos os representantes da sociedade*”, presentes nos conselhos municipais, “*algum tipo de vínculo associativo, de filiação ou de associação a uma organização social*” e concluem, outrossim, que não apenas mantêm o “vínculo” como têm “*participação efetiva em atividades sociopolíticas*” (Tabelas 4 e 6). Todavia se reconhece que o nível de engajamento sócio-político dos conselheiros não é igualmente satisfatório em todas as regiões metropolitanas brasileiras.

TABELA 4 – Engajamento sócio-político e capacitação técnico-política dos conselheiros – Brasil, 1999/2001

Região Metropolitana	Grau de engajamento sociopolítico		Grau de participação em atividades de capacitação técnica e política		Filiação partidária dos conselheiros
	Conselheiros da sociedade civil	Conselheiros governamentais	Conselheiros da sociedade civil	Conselheiros governamentais	
Rio de Janeiro	56%	68%	73%	67%	44%
São Paulo	98%	90%	60%	59%	40%
Belo Horizonte	47%	52%	63%	61%	52%
Recife	42%	40%	75%	76%	46%
Belém	52%	67%	77%	92%	61%
Total	56%	64%	68%	71%	47%

Fonte: adaptado de Santos Júnior et al., (2004)

Pesquisas levadas a cabo por esses citados investigadores sociais na maior parte das regiões metropolitanas brasileiras apontam para o fato de os conselheiros municipais das regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Belém apresentarem, proporcionalmente, maior engajamento sócio-político – acima de 52% – do que os conselheiros das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Recife (Tabela 4). Os pesquisadores, no entanto, não apresentam nenhuma explicação para tal discrepância que, na opinião do autor deste trabalho, pode residir no deficiente preparo de cidadãos para assumirem devidamente a consciência do dever cívico perante situação de constantes crises sociais que jamais puderam ser superadas por vias de debates públicos alargados, senão por ação diligente do Estado, ou no retraimento voluntário e precavido das massas que se sentem, fora das manifestações cívicas de grande visibilidade, mais protegidas contra as possíveis retaliações das administrações locais, que, aliás, conseguem o mesmo efeito dissuasivo, distribuindo dinheiro público às “associações”, sem lei prévia permissiva, na ânsia incontida de controlar os “movimentos sociais” e manter a população dócil e agradecida.

TABELA 5 – Opinião dos conselheiros da sociedade sobre o fornecimento regular de informações pela secretarias municipais, segundo as regiões metropolitanas – Brasil, 1999/2001

Região Metropolitana	Há fornecimento regular de informações
Rio de Janeiro	77%
São Paulo	75%
Belo Horizonte	79%
Recife	62%
Belém	87%
Total	69%

Fonte: Santos Júnior et al., (2004)

Aliás, Souza (2002, *apud* Machado et al. 2004, p.237) reconhece a força alienadora na política que está na pobreza e falta de instrução dos segmentos pobres e populares, que se servem da sua condição de penúria material para impor certo sentido à sua participação social, quase sempre decidida na base de interesses materiais. Há, portanto, muita verdade nas palavras que Machado et al. (2004, p.237) escrevem:

“(...) os segmentos pobres e populares, que excluídos da educação formal por diversos fatores se alienam politicamente por estarem supostamente envolvidos pela necessidade imediata e inadiável de sua própria sobrevivência, participando apenas quando há em foco questões materiais que lhes possam beneficiar isoladamente”.

Segundo Lima & Bitoun (2004, p.123-124), os dados da sua pesquisa feita na RMR “*reafirmam a existência de uma tradição associativa e uma cultura de participação cívica*” nessa região, cuja “*realidade não assume*

características amplamente difundidas, mas concentrada em reduzidos segmentos sociais”.

Há, contudo, sem sombra de dúvidas, a nosso ver, administrações locais que procuram, em virtude da natureza progressista da sua base de sustentabilidade política, estimular manifestações cívicas entre as forças vivas da sociedade que assim ganham uma consciência cívica e patriótica superior que fazem do seu espaço territorial o baluarte histórico da participação cidadã e da democracia, como parece ser o caso de grandes centros, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belém, destacados no estudo.

TABELA 6 – Sindicalização ou associação de conselheiros a órgão de classe, na RMSP, no período 2000/2001

	Governo		Associações civis		Sindicais ou Associações Profissionais		Entidades Patronais		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	43	57,4	40	61,2	24	85,7	9	81,8	116	53
Não	32	42,6	63	38,8	4	14,3	2	18,2	101	47
Total	75	100	103	100	28	100	11	100	217	100

Fonte: Tótorá & Chaia (2004)

Relativamente à participação partidária, a “performance” é satisfatória, embora a filiação a partidos políticos abranja escassamente os 3% da população adulta metropolitana (IBGE, 1997, *apud* Santos Júnior et al., 2004, p.35): 47% dos conselheiros têm filiação partidária, estando praticamente equilibrada, em termos percentuais, a presença da sociedade organizada e do setor governamental, sendo 48% o índice de filiação entre os primeiros e 53% entre os segundos (Tabela 4) (Santos Júnior et al., 2004, p.31).

A superioridade numérica dos representantes governamentais no seio dos conselhos municipais com filiação a partidos políticos parece decorrer, no nosso

ponto de vista, de uma condição normal de ocupação de certos cargos de confiança política na função pública que são confiados a elementos fiéis ao partido, com militância exemplar em todos os níveis e altamente qualificados do ponto de vista político, técnico e informacional. São os mesmos que, com base na mesma confiança política, são recrutados para representar o governo em órgãos de representação plural de interesse público.

A confiança política é ainda o móbil responsável por um fato curioso também detectado pelos estudos: o desdobramento da participação de um único conselheiro em mais de um conselho municipal ou estadual. Abranches & Azevedo (2004, p.184) indicam que essa prática de duplicidade abrange 43,6% dos conselheiros municipais ou estaduais.

Esses pesquisadores revelam, entretanto, certa preocupação com tal prática que, de resto, é alimentada por interesses políticos inconfessáveis do poder público e que, segundo os estudiosos citados, constitui um “*obstáculo à participação de outras entidades ou de pessoas diferentes da mesma entidade, que poderiam ampliar a presença de novos interesses e idéias sobre as políticas públicas*”.

Olhando o fenômeno sob um ângulo mais positivo, pode-se entender tratar-se de uma suposta estratégia colocada em prática para “*garantir uma continuidade dos trabalhos dos conselhos*” pela redução de “rotatividade” entre os seus membros ou, pura e simplesmente, para “*melhorar a interlocução interconselhos*” pela possibilidade que tal estratégia abre de um conselheiro poder participar das discussões em mais de um conselho (Abranches & Azevedo, 2004, p.184).

Entretanto, outros estudos de pesquisa, se bem que com base territorial de abrangência menor que o desenvolvido por Santos Júnior et al., de âmbito nacional, confirmam a tendência geral de um elevado engajamento sócio-político e de uma militância partidária ativa entre os conselheiros

municipais. Relativamente ao engajamento sócio-político dos conselheiros, apontam que o índice, por exemplo, se situa no intervalo de $\geq 57,4\%$ a $\leq 85,7\%$, com uma média geral de 53%, para a RMSP, levando em conta todas as possibilidades de combinação de participação social possível na sociedade organizada (Tabela 6). Confrontando a mesma região com a RMR, o nível de participação ativa, na mesma categoria, queda-se nos 32,7%, em média, para a primeira e nos 43,2% para a segunda (Tabela 7) (Lima & Bitoun, 2004, p.119).

TABELA 7 – Grau de participação – frequência com que o conselheiro participou de reuniões do sindicato ou órgão de classe, na RMSP, no período 2000/2001

	Governo		Associações civis		Sindicais ou Associações Profissionais		Entidades Patronais		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Não frequentou – não participa ativamente	21	48,8	17	42,5	2	8,4	3	33,3	43	37,1
Uma a três vezes – participação pouco ativa	13	30,2	17	42,5	4	16,6	1	11,1	35	30,2
Quatro vezes ou mais – participação ativa	9	21	6	15	18	75	5	55,6	38	32,7
Total	43	100	40	100	24	100	9	100	116	100

Fonte: Tótora & Chaia (2004)

Não há, de fato, discrepâncias assinaláveis nos resultados encontrados pelas pesquisas individuais, quando confrontados entre si. Os estudos são concordes em assinalar os mesmos indicadores presentes na formação da cultura cívica dos conselheiros, independentemente de estes serem representantes da sociedade civil, ou do governo, isto é, do grau de instrução e do nível de informação e capacidade técnica e política que, à partida, os possam diferenciar. Concluem, pelo mesmo diapasão que, além do grau de envolvimento

sócio-político e partidário necessário, os conselheiros procuram elevar a sua cultura cívica municiando-se de informações pertinentes que os capacitem a melhor acompanhar os acontecimentos sociais e políticos (Tabela 8).

TABELA 8 – Fontes de informação utilizadas pelo conselheiro para se informar sobre os acontecimentos políticos em geral, na RMSP, no período de 2000/2001

	Governo		Associações civis		Total	
	N	%	N	%	N	%
Utilizam de jornal e de qualquer outra fonte	71	51	119	45,3	215	53,5
Utilizam somente rádio, TV ou conversa	68	49	144	54,7	187	46,5
Total	139	100	263	100	402	100

Fonte: Tótor & Chaia (2004)

Servem-se, neste caso, de meios, tais como jornais, televisão, rádio, conversa entre amigos, reuniões políticas e sociais, educação formal e outras formas de capacitação técnica e política (Santos, M. 2004; Tótor & Chaia, 2004; Santos Júnior et al., 2004; Lima & Bitoun, 2004; Abranches & Azevedo, 2004). Apenas um estudo destoa dos restantes, ao fazer o analista da pesquisa a insinuação de que, entre os demais indicadores de desenvolvimento de uma cultura cívica já citados, o “*acúmulo de experiências cotidianas*” é de extrema importância na formação da personalidade social e da visão de vida pública dos conselheiros (Lima & Bitoun, 2004, p.118).

Percebe-se claramente que os pesquisadores em questão não puderam ou não se interessaram muito em aprofundar o nível das análises da sua pesquisa relativamente à questão da formação da cultura cívica dos conselheiros municipais. Exploraram – na nossa percepção, é claro – superficialmente os dados e, simplesmente, conduziram a análise (ou a coleta de dados?) no sentido intencional de construir uma visão genérica, estática, “das práticas mecânicas”

utilizadas como fonte de criação da cultura. Contudo, não procuraram entender as engrenagens sociais subjacentes a tais práticas criadoras, e criticamos-lhes essa “falta” interpretativa, bem como a falta de profundidade investigativa na procura de conhecimento sobre outros meios de formação da cultura cívica dos conselheiros, mais interativos e com um enraizamento social e popular forte e histórico.

Lima & Bitoun (2004) chegaram, como já se disse, até a situar no “acúmulo de experiências cotidianas” a presença de elementos pertinentes que podiam, supostamente, constituir uma base ideológica forte para o aperfeiçoamento da cultura cívica do cidadão. Mas, infelizmente, não puderam determinar quais eram essas experiências, como se formavam e se reproduziam socialmente, o que seria, aliás, interessante demonstrar. Tivessem alargado o escopo da interpretação nesse sentido, e cruzado diligentemente os dados disponíveis, teriam, com certeza, se aproximado da descoberta de certos fenômenos sociais que têm sustentado o comportamento cívico dos cidadãos desde os tempos imemoriais.

Referimo-nos, no entanto, a um desses supostos fenômenos que preferimos designar de “ajuda mútua”³⁹ — cuja investigação sociológica mais abalizada sugerimos desde já — para tentar compreender, e situar, um dos processos históricos mais antigos, ao que julgamos, da formação do comportamento moral e cívico do cidadão, entretanto, hoje, esquecido das pesquisas que se fazem nesse campo.

O fenômeno talvez tivesse passado à história como algo ligado à superação econômica de crises sociais enquadradas num cenário de adversidades naturais cíclicas que demandassem, para sustar os seus efeitos, pronta mobilização da “colaboração solidária” ou, na sua vertente tradicional, como simples instrumento popular de cunho solidário posto à disposição de atividades braçais cujos encargos financeiros o interessado de direito não pode arcar e esse sentido então se fixasse na consciência social das coletividades, e daí se tivesse diluído todo o seu contorno social, moral e cívico, e até afetivo, menos visível.

³⁹ Pensamos tratar-se de um fenômeno social presente em todas as culturas dos povos com certo atraso econômico num passado muito recente. Julgamos até que pode estar bem vivo entre alguns povos hodiernos. Em Cabo Verde, um arquipélago atlântico de origem portuguesa hoje independente politicamente, de onde é originário o autor deste trabalho, situado na costa ocidental da África, a 500km do continente, por exemplo, o fenômeno é conhecido por “juntar as mãos”. Caracterizado por um processo semelhante ao descrito no texto, no qual, aliás, toda a argumentação apresentada se inspirou, permitiu que a sociedade dos excluídos caboverdiana, até hoje, por meio da prática de “juntar as mãos” resolvesse as suas “dificuldades” que podem situar-se na solução de algum problema ligado à construção de moradias, trabalho agrícola, procura de sementes para cultura, colheita da produção agrícola, amanho das terras para cultura, aprovisionamento de materiais locais para construção, preparo de enxovais para o matrimônio das filhas casadouras ou, simplesmente, a mobilização pecuniária para custear as despesas com a emigração de um filho em busca de riquezas nos países estrangeiros, sobretudo da Europa e nos Estados Unidos da América do Norte, etc. Possibilitando, outrossim, que os problemas comuns sejam conhecidos por todos na comunidade e por todos debatidos, essa prática, reiterada, permite que se desenvolva nos cidadãos uma peculiar forma de estar na vida que os torna, em consequência, um bom “*pater familias*” e um “homem bom” na sociedade merecedor da estima e respeito de todos.

O interesse maior, todavia, está em conhecer esta parte “submersa” que envolve o fenômeno da “ajuda mútua”, a qual, segundo o autor deste trabalho, contém em si um conjunto de símbolos e de rituais que precedem a realização efetiva da ação visada e que, reiteradamente praticados, acabam por ser transmitidos por várias gerações até se conformarem em definitivo numa verdadeira cultura cívica nacional.

O fenômeno social designado de “ajuda mútua”, com o sentido definido nesta discussão, ocorre em duas fases, a saber: (i) preliminares para a ação e (ii) realização da ação visada. Concentremos, pois, a nossa atenção na primeira fase – “preliminares para a ação” – por ser aquela que interessa mais para a nossa discussão. Ela se resume na prática de certos atos que se aproximam de uma verdadeira “assembléia” comunitária, em que a “necessidade” previamente anunciada pelo interessado é totalmente “dissecada”, observada, entendida e soluções são propostas pelo conjunto dos vizinhos que se dispuserem a consentir o seu apoio “braçal” (quase sempre) ou material para a realização daquela “necessidade”, ordinariamente representada por uma atividade agrícola, ou construção de moradias populares.

Os “ajudados” também se sentem na obrigação de ajudar àqueles que os ajudaram, sem cobrar nada pelo serviço prestado, na concretização dos seus trabalhos para os quais não tinham condições financeiras nenhuma para suportar.

A um novo anúncio público das dificuldades ou intenções de realização de um trabalho particular na comunidade, a vizinhança prestativa volta-se a reunir em “assembléia” comunitária e a atividade proposta é analisada, opiniões consultadas e soluções apresentadas; depois a atividade é iniciada com toda a segurança e certeza de sucesso. Esta operação repete-se vezes sem conta, durante várias gerações, primeiro nas comunidades, depois em âmbito nacional, tornando-se tal prática, ao final de várias gerações, uma forma “de ser e de estar” na vida de um povo.

Entendemos perfeitamente que esta prática social, talvez milenar dá azo a que, entre os povos, se desenvolva e se transmita para a posteridade uma cultura cívica e política secular, de raiz popular, bem presente hoje nas ações de militância cívica por determinadas causas filantrópicas e nas manifestações patrióticas dos cidadãos, sem estes, contudo, conhecerem, muitas vezes, a origem dos impulsos que os levam a praticar tais ações.

Pensamos, portanto, ter descrito e compreendido um dos processos de formação histórica da cultura cívica e política que terá, provavelmente, inclinado, nos nossos dias, os conselheiros para atividades de cariz social, unicamente motivados por militância cívica, sem estes, contudo, o saberem. Outros processos haverá e é de grande interesse científico procurar conhecê-los e, já agora, por que não aperfeiçoar o conhecimento do que se acaba de descrever.

Da representatividade social dos conselheiros

Abordou-se aqui a cultura cívica e associativa dos conselheiros, verdadeiro pilar social na construção de legitimidade e de capacidade de representação social dos conselheiros municipais, cuja base aumenta no sentido em que se amplia a participação das organizações sociais nos conselhos.

Os conselhos municipais são, na prática, espaços de diversidade e de heterogeneidade e, por isso, se transformam num ambiente relacional voltado para a convivência direta dos atores sociais onde se pratica uma verdadeira democracia, ao mesmo tempo em que lançam as bases sólidas para, conforme refere Santos, M. (2004, p.131), se constituírem “*numa importante esfera de representação da sociedade*”.

Os estudos realizados, no entanto, mostram que esta convivência, geralmente, não é pacífica, em virtude, sobretudo, da diversidade de interesses em jogo (ver a natureza diversificada dos conselhos nos dados das Tabelas 1A, 1B, 1C, 2B, 3 e 6). Mas, essa diversidade é salutar, na medida em que “*permite*

aproximar em uma mesma arena política atores diversos, tornando imperiosa a necessidade de uma rede de articulação, de interação germinando novas facetas da cidadania” (Lima & Bitoun, 2004, p.113).

Este espaço se propõe a discutir a representação social nos conselhos municipais, procurando, sobretudo, conhecer-lhe os elementos que a tipifiquem. Nesta ordem de idéia, a análise se desenrola à volta do conhecimento da representação social a partir de duas dimensões que a caracterizam, a saber: (i) os constrangimentos e as possibilidades de participação na arena pública decorrentes da nova institucionalidade dos conselhos; (ii) a capacidade e as condições de os conselheiros representarem a sua base social.

Desde já, é preciso ter em conta que as próprias leis de criação dos conselhos geram as influências que plasmam toda a prática da representação social, favorecendo-a ou restringindo-a.

Por imposições legais, os conselhos se constituem como instâncias de participação semidireta, o que faz deles espaços de participação, não da população ou indivíduos, mas, necessariamente, das instituições sociais interessadas, que, de resto, legitimam a própria instituição do conselheiro. De composição paritária, o poder público, no entanto, não interfere na eleição das instituições que é livremente realizada no fórum próprio do segmento social que representam e a sociedade civil, autonomamente, também escolhe os seus representantes, salvaguardando os princípios constitucionais da garantia da representação social. A autonomia da sociedade na escolha das organizações que farão parte dos conselhos é, outrossim, garantia sólida de transformação dos conselhos numa verdadeira instância de participação colegiada.

Detendo-se, pois, à análise da participação social do ponto de vista da primeira dimensão acima indicada, verifica-se que a escolha das organizações que devem entrar na composição representativa dos conselhos se torna um processo bastante delicado, uma vez que se depara com a possibilidade de

coabitação de organizações participantes com natureza participativa diferenciada, muitas das quais, por exemplo, não tendo como essência a representação de um segmento social, como é o caso dos sindicatos, movimentos populares, ONGs e as entidades sem fins lucrativos, em geral (Santos, M. 2004).

Geralmente, essas entidades não têm caráter representativo, pois que a sua natureza institucional atribui-lhes um conjunto bastante diversificado de objetivos que conformam certas atividades sobre as quais os conselhos devem, por inerência, exercer o controle social e pronunciar-se a respeito da sua fonte de financiamento. De modo que, na decisão tomada não se incorra no risco de que os interesses específicos dessas mesmas entidades, enfim, se sobreponham aos interesses públicos na disputa pelos fundos públicos, dispersando-os no financiamento de projetos sociais de âmbito particular e restrito.

Estes cuidados, no entanto, redobram de intensidade uma vez que, não sendo os conselhos apenas espaços de representação de interesses estritamente corporativos, devem, contudo, absorver uma diversidade de organizações sociais que não detêm, nem pretendem deter, o monopólio da representação.

Todavia, é fundamental conseguir o equilíbrio representativo necessário, de modo a garantir a visibilidade de organizações com pouca abrangência representativa por meio de instituição de canais supra-institucionais de âmbito municipal voltados para a representação de segmentos sociais específicos. Santos, M. (2004) entende que este desiderato é possível, na medida em que, por lei, a escolha das organizações sociais para integrar o conselho é feita por meio de eleições em fórum próprio da sociedade civil, o que, em sua opinião, representa uma prática que garante a representatividade delas (ver, nas Tabelas 9 e 10, como se constrói a representatividade das instituições representadas nos conselhos e o grau dessa representatividade).

Sabe-se que o universo de escolha se restringe naturalmente pela opacidade de certas entidades sociais que, apesar de serem interessantes do

TABELA 9 – Escolha da entidade e representante da entidade/ instituição para participar do conselho na RMBH, entre 2000/2001

Escolha da entidade e representante na RMBH		
	Freq.	%
Em conferência municipal	23	8,5
Em fórum específico do setor social	24	8,9
Em negociação entre a entidade e a prefeitura	10	3,7
Não sabe	20	7,4
Outro	48	17,8
Pela lei de criação do conselho	87	32,3
Pelo prefeito ou secretário municipal	57	21,1
Total	269	100

Fonte: adaptado de Abranches & Azevedo, 2004

ponto de vista do objetivo traçado, são, entretanto, simplesmente ignoradas por não terem um nome bem “sonante”, ou que, embora tenham todos os predicados para serem notadas, o caráter demasiado combativo das suas atuações recomenda a sua segregação.

Apesar de todos estes cuidados postos na construção seletiva da representação conselheira, os estudos apontam que as entidades de onde são oriundos os conselheiros são, segundo Santos, M. (2004, p.135-136), “razoavelmente representativas”, (56%); “muito representativas”, (39%); e “não são representativas”, 5%. Estas são informações captadas da análise de dados coletados na RMRJ. Sejam, pois, comparadas com as informações que podem ser extraídas da leitura dos dados da Tabela 10, respeitante a um estudo do mesmo gênero realizado na RMBH.

Essas leituras, extremamente positivas do grau de representatividade das instituições dos conselhos, exprimem, segundo os pesquisadores, a opinião dos

conselheiros. Tal resultado deve, portanto, ser aceito, a nosso ver, sob protesto, com cautela. Sendo, pois, certo que um determinado número de entidades sociais fica fora da composição participativa, por mera imposição externa, proposital ou acidentalmente, entende-se que são sempre questionáveis a qualidade e a legitimidade da representatividade, conferidas por uma base social que não contemple toda a sua plenitude.

Sabendo, por outro lado, que é real o desinteresse de certas entidades em serem representadas nos conselhos, deve-se, a nosso ver, procurar conhecer o grau de atratividade ou não-atratividade sobre os organismos sociais que os levam a desejar ou não a ter uma participação efetiva nos conselhos; procurar, nesse sentido, uma explicação na forma como habitualmente os conselhos exercem as suas funções, sobretudo as de caráter deliberativo, e como se estruturam o poder e o respectivo exercício repartidos entre os representantes governamentais e os da sociedade civil. Só assim, conhecendo as deficiências internas que caracterizam o funcionamento dos conselhos, e superando-as, pode-se, enfim, torná-los atrativos do ponto de vista participativo e, então, pronunciar com rigor sobre a representatividade ou não representatividade das entidades neles representadas, pois, desse modo, terão sido criadas as condições favoráveis e igualitárias à participação consciente e ativa de todo o universo representativo de âmbito municipal.

Relativamente à segunda dimensão da participação social, deve-se lembrar que a legitimidade e a capacidade de representação social dos conselheiros dependem do grau da cultura cívica, política e associativa que tais conselheiros, ao fim e ao cabo, conseguem capitalizar. Este componente cultural já foi analisado na seção anterior.

A efetivação dos conselhos como espaços de representação de setores e segmentos sociais e de participação semidireta não se dá senão na presença de

TABELA 10 – Opinião sobre a representatividade das instituições que compõem o conselho na RMBH, no período 2000/2001

	B H		Contagem/ Betim		Outros municípios		RMBH	
	Freq	%	Freq.	%	Freq	%	Freq.	%
Não são representativas	1	2,2	1	2,4	13	7,3	15	5,6
São razoavelmente representativas	27	58,7	21	50	85	47,8	133	50
São muito representativas	18	39,1	20	47,6	74	41,6	112	42,1
Não sabe	0	0	0	0	5	2,8	5	1,8
Não respondeu	0	0	0	0	1	0,6	1	0,3
Total	46	100	42	100	178	100	266	100

Fonte: OPUR/RMBH – PUC Minas 2000/2001. (Extraído de Abranches & Azevedo, 2004).

vínculos institucionais que unem, em comunhão de idéias e fatos, conselheiros e organizações que representam.

O vínculo necessário é naturalmente construído a partir da existência de um amplo espaço de consulta às bases que sinalizam as posições que os conselheiros devem tomar nos conselhos e concretizam as eleições dos representantes que deles farão parte (ver a Tabela 11). Consoante o alargamento dessa base de consulta, pode-se inferir da qualidade da democracia praticada nas instituições da sociedade civil e da importância que se atribui aos conselhos e ao papel dos conselheiros que neles participam.

Santos M. (2004, p.145) afirma que os dados da pesquisa por ele realizada revelam a existência de vínculos institucionais entre conselheiros e organizações sociais, “*seja na eleição dos representantes, seja no envolvimento dos associados e/ou dirigentes nas discussões referentes aos conselhos*”. Não

TABELA 11 – Indicadores de vínculos institucionais entre os conselheiros da sociedade e as organizações sociais – RMRJ, 1998

Vínculos institucionais		RMRJ	Rio e Niterói	Baixada	Demais municípios
Processo de escolha do conselheiro por sua instituição	De forma centralizada	16%	13%	14%	21%
	De forma coletiva	84%	87%	86%	79%
Conselheiros que utilizam canais de discussão com associados ou segmentos sociais	Utilização canais	86%	90%	92%	78%
	Não utiliza canais	14%	10%	8%	22%
Grau de conflitualidade na opinião dos conselheiros	Não identifica conflitos	46%	36%	46%	53%
	Identifica conflitos	54%	64%	54%	47%

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/FASE/IPPUR – UFRJ – 1998. (Extraído de Santos, 2004)

esclarece, contudo, quanto à qualidade do vínculo institucional estabelecido e à natureza e ao ritmo das reações que imprimem a dinâmica de funcionamento de cada organização social participante. Este conhecimento reputamo-lo de grande interesse científico, e o não tê-lo procurado é falta de que “censuramos” o pesquisador, tanto mais que a revelação de um elevado nível de vinculação verificado, exige que se tenha um perfeito conhecimento da exata extensão dos seus efeitos interorganizacionais e, melhor ainda, que se conheçam as motivações, os sentidos e as práticas que estiveram na base da construção de tal vinculação e entender-lhe, enfim, os contornos menos visíveis do processo formativo.

Consultando os dados da Tabela 11, observa-se que faz sentido a posição inconformista em relação à limitação do estudo focada, pois, a “exorbitância” do resultado é confirmada pelos dados da pesquisa comentada, feita na RMRJ, segundo os quais “verificou-se que 84% dos conselheiros da sociedade civil

foram escolhidos de forma coletiva, seja em reunião da direção (30%), ou em espaços ampliados e abertos a todos os associados, como ‘assembléia da própria instituição’ (30%), ou de ‘fórum do setor social de que sua organização participa’ (24%)” (Santos, M. 2004, p.146).

Apesar das reais dificuldades estruturais em se manter um eficiente funcionamento dos conselhos municipais, como órgãos de consensualização de posições naturalmente divergentes, que requerem constantes ações de equilíbrio, os conselheiros, de forma geral, têm conseguido, em face de inevitáveis malabarismos políticos e negociais complicados, capitalizar importantes ganhos experienciais nos vários domínios da sua ação.

De tudo conclui-se que: eles, afinal, participam, efetivamente, de canais de discussão para prestar contas da sua atuação e definir as posições a serem encaminhadas para os conselhos — somente 14% dos conselheiros não participam desses canais, segundo os dados da pesquisa citada; garantem sempre o caráter público da sua atuação como representantes institucionais de um segmento social; adquirem, afinal, a consciência de que nem sempre os conselhos são verdadeiros espaços de representação de interesses sociais; reconhecem a dificuldade de diálogo entre conselheiros governamentais e os da sociedade civil e, sobretudo, que o fato de expressarem um forte sentimento de vínculo associativo a um conjunto de instituições não implica, necessariamente, que reconheçam os diversos interesses sociais em disputa em torno das políticas públicas (Santos, M. 2004).

A prática que está subjacente ao teor da constatação feita pelos conselheiros, expressa no último reconhecimento mencionado, que reflete uma posição paradoxal do conselheiro em relação aos interesses da sua base de representação, enfim esclarece bastante sobre o porquê da crise de representatividade que caracteriza fortemente a relação intersetorial no campo da gestão democrática das políticas públicas e da democracia em geral. O próprio

processo de escolha de entidades para integrarem os conselhos está, a nosso ver, inquinado desde o início por falta de critérios claros na sua condução, o que justifica e, até certo ponto, determina a primazia do poder público em tal processo (Tabelas 9 e 11). Abranches & Azevedo (2004, p.169), todavia, reconhecem que *“isto significa que não existe um processo consolidado para a constituição e organização dos conselhos, considerando que são poucos os espaços criados para que o poder público e a sociedade possam escolher, em conjunto, a composição dos conselhos municipais”*. Pergunta-se, pois, se o que não existe não seria, de fato, a vontade política para um entendimento cabal das partes sobre a questão que, eventualmente, as divide quanto a essa matéria, ou a capacidade negocial para reduzir as diferenças.

Há, efetivamente, nesse procedimento, já configurados, em nossa opinião, os indícios de um comportamento que viria a facultar os elementos necessários à deflagração de uma crise, hoje crônica, de representatividade democrática, já assinalada por diversas fontes e nas mais díspares situações criadas pela democracia liberal-representativa. Além disso, na seqüência de inúmeras discussões que se têm levantado à volta de uma presumível fragilização da representatividade sócio-democrática, por diversas razões, ao longo deste trabalho, tivemos que pronunciar-nos vigorosamente sobre ela, pelo que nos abstermos de voltar a fazê-lo aqui.

Convidamos, isso sim, o leitor interessado, a regressar à seção 4.6 do capítulo 4 e às seções 7.3 e 7.4 do capítulo 7 deste trabalho e voltar a ler o que nelas escrevemos sobre representatividade e participação, operação mental que, aliás, reputamos de todo necessária para se poder fazer o mais completo juízo sobre a nossa opinião acerca da matéria enunciada em epígrafe nesta seção.

9.2. Condições e impactos de funcionamento dos conselhos municipais

Sinais de existência de certas tendências para disputa de posições dentro dos conselhos municipais dão, logo à nascença destes órgãos paritários, a certeza de que eles são, antes de tudo, espaços de gestão de conflitos e de interesses.

Um cenário diferente, aliás, seria bem difícil de construir-se a partir da coabitação do poder público com a sociedade civil, geralmente associado a interesses e visões ideológicas oponentes.

O jogo político que ambos desenvolvem dentro dos conselhos atrai a manifestação das simpatias políticas que põem, de imediato, em evidência as divergências político-partidárias e a identidade dos grupos de interesse, determinando, assim, o formato da hierarquia e da estrutura do poder conselho.

A atuação centrada na busca de convergência de interesses acaba, entretanto, por definir as posições estratégicas que cada sensibilidade política deve assumir. Disso resulta o posicionamento de um conjunto de ilhas de interesse bem definido dentro dos conselhos municipais, onde a presença e a autoridade do segmento influenciado pelo poder governamental mais se sobressaem.

Uma fragmentação de interesses legitimada pela respectiva base ideológica, e assumida pelos correspondentes grupos no interior dos conselhos, determina, na mesma ordem — sobretudo quando não se consegue uma conciliação perfeita entre eles —, uma pulverização das virtudes democráticas dos conselhos e dos interesses comuns neles perseguidos. Tais negativismos representam, a nosso ver, o resultado da montagem de estratégias independentes pelos grupos de interesse em ação na tentativa de se estabelecer, para um conjunto de interesses, a hegemonia de prevalência e de práticas para concretizá-los. Esse ato, necessariamente, faz eclodir, no seio dos conselhos, um clima de intolerância e de suspeições que põe em relevo a natureza problemática dos conselhos e da ação dos respectivos conselheiros.

TABELA 12 – Opinião dos conselheiros sobre o impacto do funcionamento dos conselhos municipais – Brasil, 2001

Representação Nível	Poder Público	Sociedade Civil	Total
Média/Alta capacidade de deliberação	73%	71%	72%
Têm impacto na gestão das secretarias	85%	81%	82%
Médio/ Alto compromisso do governo com as decisões	83%	64%	71%

Fonte: adaptado de Santos Júnior, 2004.

Uma pesquisa realizada por Abranches & Azevedo (2004) revela, com efeito, que os conselheiros, expostos à ação de jogos de interesse dentro do conselho, entendem que este espaço, caracterizado por coabitação de idéias e interesses divergentes, é fonte reveladora de profundas insuficiências conselhias e de certos “problemas”. Os autores referem-se a eles como “negativismos” preocupantes dentro do conselho e que, pela profundidade de visão analítica que revelam, serão transcritos aqui:

“ ‘alguns representantes estão voltados para interesses próprios de sua entidade’; ‘divisões político-partidárias e interesses próprios’; ‘divergências de idéias’; ‘os movimentos sociais e as associações têm uma visão muito curta, não observam o todo’; ‘as mais diferentes divergências, por partido político, por nível cultural e por situação econômica’; ‘há uma contraposição entre governamentais e não-governamentais’; ‘existem panelas da bancada do governo’; ‘existem panelas do interesse do prefeito e panelas ideológicas onde as

“pessoas ficam defendendo as suas idéias”; ‘setor empresarial, setor técnico, setor popular e setor público que se articulam em diversas composições de acordo com o interesse em relação à matéria que está sendo tratada’ ” (Abranches & Azevedo, 2004, p.173).

O clima de um aparente individualismo que, no interior dos conselhos, neutraliza as forças unificadoras da ação cívica e filantrópica e desmobiliza as energias coletivas na busca “do bem comum”, parece, todavia, não propagar os seus tentáculos demolidores à base da democracia interna dos conselhos municipais, cuja dinâmica continua a animar as ações práticas dos conselheiros.

Abranches & Azevedo (2004, p.173) reconhecem que, em cerca de “38,2% dos casos”, “qualquer membro participante” pode propor a pauta de reunião e o fazem de fato, enquanto” 30,8%” deles, na base da confiança, “delegam” a sua responsabilidade no “presidente do conselho ou secretário municipal da política pública”. Pergunta-se: em que base se assenta esta confiança e por que denegam alguns conselheiros as responsabilidades que recebem do conjunto de seus representados, que de boa-fé lhas confiou convencido de que iriam desincumbir-se, responsavelmente, dos seus deveres?

Os pesquisadores não revelam a que segmentos pertencem tais conselheiros. Acredita-se que sejam representantes do governo e daí conclui-se que tais elementos relapsos são manobrados pelo Poder, a cujos pés depositam o seu servilismo político enquanto para a democracia se tornam elementos inúteis. Além de serem, assim, inutilizados para a ação prática, dentro do conselho, os conselheiros governamentais – a nosso ver – são ainda, o que é pior, privados da liberdade de pensamento.

Assim, sem oposição válida dos próprios pares, a influência do poder público nos conselhos cresce, reproduz-se e se consolida, ao mesmo tempo em que a autonomia conselheira é hipotecada e uma cultura política monolítica é instalada no seu seio. Mas, bem que poderiam ser da sociedade civil; neste caso,

TABELA 13 – Opinião sobre o impacto do funcionamento dos conselhos, segundo as regiões Metropolitanas –Brasil, 1999/2001

Região metropolitana	Opinião dos conselheiros					
	Média/Alta capacidade de deliberação		Tem impacto na gestão das secretarias		Médio/alto compromisso do governo	
	Governo	Sociedade	Gov.	Soc.	Gov.	Soc.
Rio de Janeiro	72%	64%	83%	76%	85%	57%
São Paulo	72%	76%	89%	81%	81%	63%
B. Horizonte	62%	68%	82%	83%	76%	72%
Recife	81%	73%	82%	81%	79%	59%
Belém	94%	81%	98%	88%	96%	80%
Total	73%	71%	85%	81%	83%	64%

Fonte: IPPUR/UFRJ, PUC/SP, PUC/MG, UFPA, UFPE, FASE, 1999-2001. (Extraído de Santos Júnior, 2004).

demonstram ausência de compromisso e de lealdade com a base que os elegeu, o que pode estar ligado, ao que supomos, a certa fragilidade institucional em que se não exige a prestação de conta por atos praticados, ou ela é feita informalmente sem os rigorismos necessários.

Santos Júnior et al. (2004) reconhecem que, neste capítulo de prestação de contas, a irresponsabilidade demonstrada pelo segmento governamental é sempre maior que a dos representantes da sociedade civil. Quanto a estes, os mesmos autores afirmam que, em 70% dos casos, utilizam os mecanismos existentes de acompanhamento das decisões tomadas no âmbito dos conselhos para viabilizarem o processo de prestação de contas dos atos praticados. Esses mecanismos, regra geral, são as reuniões dos conselhos destinadas a monitorar a ação do poder público, a publicação das decisões tomadas em diário oficial e, não raro, o próprio secretário municipal é incumbido de prestar contas em nome da coletividade.

Duvidamos, porém, da verdadeira intencionalidade desse ato praticado, quase sempre a coberto, por meios de reduzida acessibilidade pública e fraca credibilidade institucional, como é o caso das reuniões de controle do conselho não abertas ao público e a tentativa sem probabilidade de sucesso de torná-las públicas por meio de publicação oficial de restrita circulação e impossível consulta por parte da classe iletrada, ou da duvidosa reputação moral da autoridade (secretário municipal, nesse caso) que encarna o espírito coletivo, mas, presta as contas com base em critérios particulares.

Julga-se, pois, que a intenção é, meramente, produzir um ato informal, camuflado, sem os fundamentos sólidos para culpabilizar quem quer que fosse, em caso de anomalias. Porém, espera-se, com força de lei suficiente para legitimar a ação dos seus praticantes aos olhos da sociedade, onde, de resto, segundo Tótor & Chaia (2004, p.218) dificilmente se tomam conhecimento dos atos conselhos por nela haver, reconhecidamente, “*baixa repercussão das discussões feitas nos conselhos*”.

A reduzida visibilidade dos conselhos dentro da sociedade, verificada por Tótor & Chaia (2004), pode, por seu lado, induzir os conselheiros, e neles reforçar a tendência, a manterem uma postura “ausente” e a alhearem-se completamente das suas responsabilidades, sobretudo quando acreditam que qualquer esforço feito para manterem-se íntegros na sua função de servir os outros não é devidamente compensado pelo reconhecimento da parte beneficiada. Essa falta de correspondência alicerça-se na falta de confiança mútua, nas expectativas goradas da sociedade quanto à centralidade dos conselhos municipais e na fraca prestação dos próprios conselheiros que não conseguem maximizar “as esperanças” dos setores excluídos.

Posto isto, não há porque reconhecer a autenticidade da confiança que, aparentemente, envolve o relacionamento entre as partes que constituem o conselho, e esperar, outrossim, dos conselheiros, uma atuação irrepreensível

num meio onde predominam o jogo de interesse, a frustração, a falta de liberdade criadora e, possivelmente, o medo, a chantagem política e a intimidação.

Se, porém, pode-se imputar as faltas de uma ação inconseqüente por parte dos conselheiros a ambos os segmentos que constituem os conselhos municipais, por igual, somos, então, levados a aceitar que não existe articulação política dentro dos conselhos e que há falta de integração entre eles, o que, possivelmente, pode se transformar em fator de estrangulamento da atuação dos conselhos ou, nos termos postos por Abranches & Azevedo (2004, p.173), contribuir para “*um retrocesso na função e missão dos conselhos municipais*”.

Estudos realizados apontam, entretanto, que os conselhos são, de forma geral, órgãos que gozam de elevado prestígio institucional. Abranches & Azevedo (2004, p.174) afirmam que as deliberações por eles tomadas “*têm tido muita influência na gestão da Secretaria Municipal*”, o que foi confirmado por 35,6% dos conselheiros contra 24,8% “*que afirmam que o conselho tem pouca ou nenhuma influência*” (Tabela 12). Da mesma forma, confirmam que o compromisso do poder público com as decisões tomadas pelo conselho é alto (45,3%) — confronte-se com os dados das Tabelas 12 e 13 — demonstrando isso que, afinal, “*as decisões dos conselhos têm sido aceitas e implementadas pela prefeitura e pelo Legislativo municipal*” (Abranches & Azevedo, 2004, p.174).

Uma simples leitura das Tabelas 12 e 13 leva à conclusão de que, ao fim e ao cabo, o poder público (e a sociedade civil?) reconhece a importância dos conselhos como espaços onde se expressam e se articulam opiniões sobre políticas públicas e seu contributo para a verdadeira democratização da coisa pública. Porém, se assim o pensamos, como tal não o aceitamos, todavia, pelo simples fato de que não se pode fazer um juízo verdadeiro das opiniões dos conselheiros (a avaliação dos conselhos é deles) emitidas, normalmente, em circunstâncias altamente condicionadas.

Novamente põem-se, portanto, em dúvida a imparcialidade dos conselheiros nas suas análises sobre o teor do relacionamento entre os conselhos municipais e o poder público, quando eles mesmos, por conveniência, independentemente do núcleo a que pertencem, em relação a este Poder, estão ligados por laços de solidariedade política ou de outro tipo “negociado” que os impede de ser realísticos nos seus pontos de vista sobre a ação governamental, cuja “ilusão” de lisura é necessário conservar sempre viva na memória de todos, a qualquer custo.

E, sob o impulso deste sentimento, conclui-se este trabalho com uma pergunta que pode tocar as raias de ingenuidade das questões óbvias, mas que encerra em si, a nosso ver, pistas importantes para se entender grandes questões sociais do nosso tempo (pois, reflete a imagem social do quadro político dos nossos dias) que se ofuscam no emaranhado das contradições da democracia liberal-representativa.

Eis a pergunta: porventura, reúne o conselheiro “vendido” condições morais suficientes para assumir posições de “herói” numa batalha em que hipotecou suas armas ao adversário?

Na procura de uma resposta para esta inocente pergunta, pode-se, enfim, chegar a entender perfeitamente como se tecem, dentro dos conselhos municipais, os trabalhosos “liames” políticos e sociais que garantem, ao fim e ao cabo, por meio de complexos jogos de interesse, o equilíbrio desses órgãos aparentemente fragilizados na arena pública.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente século pode vir a conhecer inusitados fenômenos no campo social e político, em resposta aos efeitos colaterais dos processos globalizantes da democracia liberal cujos perfis não haviam sido, por cálculo antecipado, preventivamente incorporados ao pensamento político hegemônico.

O futuro da hegemonia democrática do século XXI é, ainda, incerto. Seus alicerces, contudo, já começam a ser abalados por forças geradas na própria contradição doutrinária. O colapso da democracia liberal-representativa pode dar-se a qualquer momento, à semelhança do inesperado acontecimento histórico que pôs fim à Guerra Fria e abriu-lhe as portas da hegemonia.

Ao princípio, a democracia liberal se estabelece sob o pensamento político de mudança que exclui os ideologismos do passado e rejeita as práticas plurais dos processos abertos. Verifica-se, todavia, que, reagindo aos efeitos perversos de seus próprios princípios, a democracia liberal-representativa vê-se obrigada a manter coabitação com a democracia participativa, a qual, entretanto, tinha combatido no início da hegemonia.

Ao conferir às práticas sociais brasileiras novas dimensões, a Constituição Federal de 1988 ressuscita a democracia participativa. O exercício da cidadania é garantido e, para concretizá-lo, espaços públicos não estatais são criados para maximizar as parcerias, a participação cidadã, a solidariedade social e o bem comum.

A democracia participativa brasileira é, no entanto, reforçada com a criação, por lei, dos Conselhos de gestão de políticas públicas que, na qualidade de espaços de participação sociopolítica, se transformam em meios, por excelência, de articulação entre o poder governamental e a sociedade civil.

Desde sua criação, na década de 1980, nos três níveis da administração pública brasileira (federal, estadual e municipal), os Conselhos têm,

institucionalmente, demonstrado algumas insuficiências próprias dos órgãos colegiados, mas, muito mais se tem evidenciado as suas reais qualidades de espaço democrático capaz de configurar um verdadeiro sistema de rede nacional de participação popular, com epicentro local, e seu potencial para se transformar em verdadeiro instrumento da constituição da governança democrática dos municípios.

Verifica-se, contudo, que os estudos empíricos que procuram compreender a atuação dos conselhos municipais dentro de um contexto político marcado pela coabitação forçada da democracia participativa com a democracia liberal, em que o poder econômico e financeiro dita o sentido da ação governamental que deve representar os interesses da elite nos conselhos, não puderam ainda produzir interpretações analíticas realísticas e profundas da realidade conselheira brasileira, em virtude da permanência de certa cultura política e social negativa, de base tradicionalista, que continua, limitativamente, a marcar todo o processo social brasileiro, desvirtuando o sentido e os significados do comportamento social e distorcendo as análises .

Santos Júnior et al. (2004, p. 48) reconhecem, entretanto, que o contato prolongado de atores sociais entre si e com os dirigentes e técnicos governamentais necessariamente *“propicia a emergência de acordo cognitivo sobre a realidade dos municípios e os problemas administrativos da prefeitura, do estabelecimento de parcerias e alianças, pontuais e estratégicas”*, e, nesta base, um acúmulo de experiência por parte dos conselheiros que faz deles verdadeiros praticantes *“da racionalidade comunicativa”* que gera os entendimentos *“necessários à formação democrática da vontade e à legitimação do exercício do poder político”*.

Pode-se, de fato, verificar a existência de “entendimentos” entre os atores sociais que fazem parte dos conselhos. Tais entendimentos, porém, são, a nosso ver, “negociados” com o fito de impedir que um verdadeiro entendimento,

livre, democrático, de origem espontânea, enfim se estabelecesse e perturbasse a ordem dominante e a realização de seus interesses particulares.

O entendimento livremente estabelecido entre as partes — e não imposto — parece ser a base fundamental para se alcançar a confiança e o respeito mútuos sob cuja influência deve ser traçado o caminho comum na busca dos interesses da gestão pública que são o “bem de todos”.

O total desprezo pelas diferenças que julgamos ter percebido no interior dos conselhos municipais — e os conselhos são espaços de articulação das diferenças —, referendado por um poder público contagiado pela influência perniciosa de uma cultura política monolítica que, normalmente, o caracteriza, denuncia a arrogância política do segmento de representantes conselho que se “elitiza” e sua estratégia para impor a própria visão dentro dos conselhos.

Julga-se, todavia, que nenhum entendimento político ou de outra natureza qualquer jamais foi estabelecido entre as partes que constituem os conselhos municipais para alcançar objetivos plurais, senão para favorecer os interesses dominantes e garantir a reprodução do sistema.

Nesta ótica, os conselhos se tornam o apêndice das secretarias municipais, mancomunados, talvez, com suas práticas ilícitas, num perfeito acordo de “prefeituralização” dos conselhos municipais que, assim, hipotecam a sua espontaneidade prática e se transformam em pesados organismos burocráticos ou burocratizados.

O risco de se transformarem os conselhos municipais em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, traz, a nosso ver, uma série de dificuldades aos Conselhos: primeiro, dá-se a descaracterização do próprio órgão, primitivamente organizado para dar respostas rápidas às demandas que lhe são feitas; depois, a lentidão burocrática que passa a caracterizar todo o processo conselho, desde a disponibilização da informação, seu tratamento até a tomada da decisão final, gera, internamente,

um clima de frustração, sentimento de impotência nos conselheiros, certo mal-estar no grupo e desmotivação generalizada e, externamente, uma imagem negativa de entidade com deficiente organização interna, o descrédito público dessa e de todas as entidades públicas e, o que é pior, de todo e qualquer processo de descentralização e, por último, uma angustiante sensação de demora nos processos, marcada por grande desfasamento entre o tempo real de colocação das demandas e o da resposta efetiva.

Todos esses negativismos só podem ter uma origem: a “institucionalização” nos conselhos municipais da prática de incorporação de “entendimentos” unilaterais aos processos conselhos, sob a batuta das secretarias municipais.

Por esta e outras razões olhamos com imensa perplexidade o duvidoso rumo que toma a prática do “entendimento” alcançado entre os conselheiros e não com menos apreensão, os inconfessáveis interesses que tais práticas realmente escondem sob a capa protetora — com perfis de seriedade e de respeitabilidade — de uma hipotética estratégia encontrada para maximizar os consensos na busca de objetivos de ordem geral, no processo de gestão das políticas públicas.

Por outro lado, essa prática pode transformar-se, perigosamente, numa “cultura de convivência” “normal” entre as diferenças, que se torna, então, difícil desfazer-se a peia da cultura política monolítica que, naturalmente, a sustenta.

Sem dúvida, em nossa opinião, esse modo particular de exercer o domínio sobre um vasto conjunto discordante de idéias, opiniões e demandas que, naturalmente, deveria ser o apanágio dos conselhos, sufocando-o, pode ser responsabilizado, pelo menos em parte, pela dificuldade de os conselhos municipais, efetivamente, se articularem entre si. Pois, nesse processo de “dominação”, cada conselho é influenciado por uma “cultura de processos”

diferente que, ao fim e ao cabo, lhe imprime uma “personalidade” também diferenciada da dos restantes conselhos que tiveram um processo de influência, igualmente, particular. Evidentemente, conselhos com visões diferenciadas dificilmente se entrosariam.

Posto isso, reiteramos nossa posição de defesa à autonomia dos conselhos municipais, pois, julgamos ver na liberdade de ação os fundamentos necessários para a criação de uma nova cultura política e projeto emancipador dos conselheiros, e de toda a sociedade.

Falta, porém, tal autonomia. Por isso olhamos incompreensivelmente para a facilidade e a prontidão com que os fenômenos de cooptação política dos conselheiros acontecem, desvirtuando, sem oposição, os princípios da democracia participativa que, por vocação, deve ser redistributiva. É com essa visão que, todavia, a sociedade luta incessantemente — os cidadãos de uma comunidade devem entregar-se à luta pela garantia de existência do caráter democrático dos conselhos, preferentemente, nos termos postos por Gohn (2004, p. 88), “*desde seus primórdios, logo no início de sua implantação*”.

Compreendemos perfeitamente as razões que estão na base das limitações da democracia participativa e das fragilidades demonstradas no processo de consubstanciação de um novo formato de fazer política sob a hegemonia da democracia liberal-representativa (Lima & Bitoun, 2004). Realçamos, porém, a importância de assunção de posições firmes e claras que tornem possível admitir-se que é conveniente começar a pensar-se, desde logo, em fazer a mudança completa de toda a “história” nacional de fazer política e de conviver em democracia.

Em primeiro lugar, devem-se criar as condições necessárias à partilha e à circulação das informações entre a sociedade civil e a esfera estatal, de sorte que uma perfeita sintonia de oportunidades, conhecimentos e ação entre ambas se estabeleça desde o início. Depois, torna-se necessário garantir o mesmo nível de

informação conseguido nos períodos subseqüentes à necessária renovação política dos mandatos dos conselheiros, políticos e outras autoridades administrativas envolvidas na gestão de políticas públicas. Só assim, os conselhos atingem, a nosso ver, a necessária maturidade político-democrática — sem rupturas, na continuidade do processo.

Saliente-se, porém, um aspecto: os conselhos nasceram já sob o signo de imperfeição e fadados à incompreensão pública. Com o passar do tempo, as mazelas primitivas, no entanto, não se dissipam, o que, provavelmente, terá neles fixado, em nossa opinião, uma predisposição à rotinização de processos e à “culturalização” do espírito de dependência.

Como bem se sabe, na base da criação dos conselhos está a lei. A mesma lei que vincula a sua criação ao repasse de verbas do Estado para os municípios e o “engodo” pecuniário atrai o cumprimento da lei.

A proliferação nacional dos conselhos atesta a adesão interesseira da administração pública brasileira às políticas públicas nacionais, as quais, presume-se, não se fazem, todavia, no estrito interesse público.

Num processo de investigação das origens dos conselhos municipais, constata-se que a lei se sobrepôs à vontade da sociedade. A força da lei que conta com a cumplicidade dos artifícios jurídicos das condicionalidades para garantir a sua eficácia superou a pressão popular na tentativa de criar conselhos. Este fato determinou, muito provavelmente, a inexpressiva visibilidade pública dos conselhos municipais e a minimização dos seus feitos junto aos segmentos populares que, aliás, ignoram, em grande escala, a existência dos conselhos municipais e suas reais finalidades, em parte devido à veiculação restrita de informações sobre eles no meio popular, ou a um manifesto desinteresse popular em obtê-las.

Tótorá & Chaia (2004) reconhecem a baixa implantação dos conselhos na sociedade civil e atribuem-na aos partidos políticos e aos prefeitos, cuja ação

neutraliza a manifestação alargada da vontade da maioria e se concentra na mobilização das forças representativas de entidades “reconhecidas”. De acordo com as mencionadas autoras, os conselhos — mero reflexo da sua origem planejada — apresentam uma grande falha estrutural que os torna inflexíveis à abertura aos fluxos dos movimentos sociais livremente canalizados para o seu interior e propensos à mobilização de um conjunto de representantes de “entidades reconhecidas” que passa, seletivamente, a constituí-los. Essa limitação deve, contudo, ser fortemente combatida e ultrapassada, pois, em nossa opinião, os conselhos devem ser, necessariamente, um espaço cosmopolita.

A composição seletiva dos conselhos, na qual entram, paritariamente, a sociedade civil e o poder público, por meio dos respectivos representantes, normalmente detentores de uma vasta cultura, põe em evidência, pelo seu caráter paradoxal, uma situação muito delicada relativamente à capacitação dos conselheiros.

Uma leitura atenta às análises tem-nos, pois, conduzido à descoberta de algo inusitado: a formação dos conselheiros, necessária e recomendável, pode transformar-se no elemento descaracterizador do papel dos conselhos como espaço plural e democrático instituído para promover a articulação dos interesses discordantes.

Senão, vejamos: já foi demonstrado neste trabalho que os conselheiros possuem, em geral, boa instrução. Esta característica tem-nos conferido uma posição de destaque nos conselhos, sobretudo aos conselheiros representantes do poder público que, mais escolarizados, ocupam, majoritariamente, o centro do poder decisório. A conservação do poder ou sua ampliação exigem capacitação contínua dos seus detentores.

Ora, “capacitar” confere, absolutamente, poderes aos “formados”, o que poder levar à profissionalização dos elementos “capacitados”. Mas, a

constatação mais freqüente é a de que o processo de democratização do espaço conselho está altamente inquinado pela profissionalização de seus membros, e aí reside o foco dos males que a formação excessiva dos conselheiros, paradoxalmente, traz para os conselhos. Designamos tal fenômeno de **paradoxo participativo da formação**, pois, Tótor & Chaia (2004) reconhecem que a *especialização* e a *profissionalização* caminham em sentido oposto à democratização, numa clara alusão a Bobbio (1986, *apud* Machado et al., 2004, p.243) que, sobre o mesmo assunto, afirma: “*tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, é impossível que venha a ser o cidadão comum*”.

Entende-se que fatores das mais variadas origens, com forte poder de influência, limitam a ação dos conselhos, conferindo-lhes “*uma participação marginal nas políticas públicas*” (Tótor & Chaia, 2004, p.218). Salienta-se, nesse caso, a presença da burocracia pública, que monopoliza as informações pertinentes e os recursos destinados às políticas públicas, e o alto poder de influência dos Executivos que retiram a autonomia aos conselhos.

Estudos que problematizam os limites e oportunidades da participação nos conselhos são, entretanto, otimistas, relativamente à possibilidade de os mesmos cumprirem cabalmente o seu papel primordial de constituição de uma “*nova esfera pública no âmbito local*” (Machado et al., 2004, p.242), apesar das fortes tendências em contrário, em vez de se transformarem, ordinariamente, em arena de representação dos interesses do grupo político dominante.

Em nossa opinião, não há, decerto, razão para pessimismo. Apenas para cautela. O tempo vindouro encarregar-se-á de nos mostrar a exequibilidade ou não da coabitação da democracia liberal com a democracia participativa e em que medida se reveste a importância dos conselhos municipais no processo de democratização do espaço público brasileiro em que devem responder a novas

exigências da gestão de políticas sociais sob as condições impostas por uma convivência forçada entre duas concepções democráticas antagônicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p. 161- 192.
- ALENCAR, E . **Associativismo rural e participação**. Lavras: UFLA/FAEP, 2001.
- ALTVATER, E. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos . In: HELLER, A. et al . **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ARENDT, H. **Da revolução**. São Paulo: Ática, 1988.
- AVRITZER, L. **Democracia antiga e moderna**. <www.democracia.org.br>. Acesso em: 21 de maio 2005.
- AVRITZER, L. C. Arato e Habermas: além da dicotomia Estado/ mercado. **Revista Novos Estudos Cebrap**, v.36, p.213-22, 1993.
- AVRITZER, L. C. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-597.
- AZEVEDO, S. de.; PRATES, A. A. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: _____. **Ciências sociais hoje**. São Paulo: ANPOCS/Vértice, 1991.
- BECKER, A. J. (Org.). A cidade reinventa a democracia. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, 2000, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2000.
- BENEVIDES, M. V. **Cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1994.

- BENHABIB, S. "Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. (Org.). **Democracy and difference**. Princeton: Princeton University, 1996. p.67-94.
- BEJARANO, A. Recuperar el Estado para fortalecer la democracia. **Analisis Político**, Bogotá, v. 22, 1994.
- BOBBIO, N. **Marxismo e estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo, Paz e Terra, 1987.
- BONFIM, W. L. de S.; SILVA, I. N. da. Instituições políticas, cidadania e participação : a mudança social ainda é possível? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.21, p.109-123, nov. 2003.
- BORJA, J. **Estado y ciudad**. Barcelona: PPU, 1988.
- BÓRON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BOSCHI, R. R. **A arte da associação**. São Paulo: Vértice/ Iuperj, 1987.
- CACCIA BAVA, S.; BORJA, J. **Gestão democrática e descentralização do governo: a experiência de Barcelona**. São Paulo: Instituto Florestan Fernandes, 2000. (Seminário Participação e Cidadania).
- CARDOSO, R. C. L. "Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia". In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1988.
- CARVALHO, A. I. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: IBAM/FASE, 1995.
- CARVALHO, J. et al. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, n.10, 1999.
- CARVALHO, M. do C.; FELGUEIRAS, D. **Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André**. São Paulo: Polis, 2000.

COLE, G. D. H. **Social theory** . Londres: Methuen, 1920.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p.249-286.

COWMAN, L. **Mananciais no deserto**. 9.ed. Belo Horizonte: Betânia, 1982.

CUNNILL GRAU, N. **Repensando o público através da sociedade**. Rio de Janeiro: Revan/Enap, 1998.

DAHL, R. A. **A preface to democratic theory**. Chicago: University of Chicago, 1956.

DAHL, R. A. **Polyarchy**: participation and opposition. New Haven: Yale University, 1971.

DAHL, R. A. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University, 1991.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 1998.

DALLARI, D. A. **O que é a participação política?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

DAVEY, K. "Elements of Urban Management". **Urban Management Programme Discussion Paper**, v.11, , p.1-15, 1993.

DOIMO, A. **A vez e a voz do popular**. Rio de Janeiro: Anpocs/Relume Dumará, 1995. 355 p.

DOMINGUES, J. M. **Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 1997.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. Nova York: Harper, 1956.

DRAIBE, S. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais**: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: NEEP/Unicamp, 1998.

ECHEVARRÍA, C. **Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa:** estudio comparado de los casos de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba (Argentina) y la prefectura de Porto Alegre (Brasil). 1999. Mestrado (Dissertação)-Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

ESPING-ANDERSON, C. **The three worlds of welfare capitalism.** Princeton: Princeton University, 1990.

ÉVORA, R. **Cabo verde:** a abertura política e a transição para a democracia. Praia: Gráfica do Mindelo, 2004.

FISHKIN, J. S. **Tyranny and legitimacy:** a critique of political theories. Baltimore: John Hopkins University, 1979.

FUNG, A.; WRIGHT, E. (Org.). **Deepening democracy.** Londres: Verso, 2002. No prelo.

GERMANI, G. **Política y sociedad en una época de transición:** de la sociedad tradicional a la sociedad de masas. Buenos Aires: Paidós, 1971.

GOHN, M. da G. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social & Sociedade,** São Paulo, v.9, n.26, p. 25-47, 1990.

GOHN, M. da G. Cidade, ONG`s e ações coletivas: novas parcerias, atores e práticas civis. **Revista São Paulo em perspectivas,** Seade, v.9, n.2, p.33-44, 1995.

GOHN, M. da G. “O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo”. **Cidadania,** São Paulo, n.12, 1998.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. da G. Os conselhos municipais e a gestão urbana . In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p. 57-93.

GRAMSCI, A.; BORDIGA, A. **Conselhos de fábrica.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

HAMEL, P. **La gouvernance**: une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits? Montreal: Université de Montreal, 1999.

HELD, D. **Models of democracy**. Stanford, Cal: Stanford University, 1987.

HERBER, F. O conselho municipal do carnaval. In: IVO, A. (Org.). **O poder da cidade**. Salvador: EDUFBa, 2000. p. 177-98.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1982.

HUNTINGTON, S. P. **Harvard University. Center for International Affairs**: political order in changing societies. New Haven: Yale University, 1968.

HUNTINGTON, S. P. **A terceira onda**: democratização no final do século XX. Tradução de Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Associativismo, representação de interesses e intermediação política. Rio de Janeiro, 1977.

JACOBI, P. R. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v.20, p.121-144, 1990.

JACOBI, P. R. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

KELSEN, H. Essência e valor da democracia. In: _____. **A democracia**. São Paulo: Martins Fortes, 1929.

LESBAUPIN, I. **Poder local X exclusão social**. Petrópolis: Vozes, 2000.

LIJPHART, A. **Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries**. New Haven: Yale University, 1984.

LIMA, R. M. C. de.; BITOUN, J. Os conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p.95-130.

LYRA, R. P. **A nova esfera pública da cidadania**. João Pessoa: Universitária, 1996. 222 p.

MACHADO, E. H. H.; BAPTISTA, J. V.; KORNIN, T. Governança urbana: estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p. 223-248.

MADISON, J. **The federalist**: a commentary on the constitutions of the United States. Nova York: Modern Library [1937?]. n.10. p.59.

MANCE, E.A. **A revolução das redes**: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes 2001.

MANCE, E.A. **Redes de colaboração solidária**: aspectos econômico-filosóficos: complexidade e libertação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University, 1997.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MEDICI, A. **Crisis del espacio estatal**: los espacios plurales de la globalización. La Plata: Universidad Nacional de La Plata/Instituto de Relaciones Internacionales, 1999. (Série Estudios, 13).

MELUCCI, A. Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento. **Revista Novos Estudos Cebrap**, v.40, p.152 – 66, 1994.

MOORE, B. **Social origins of dictatorship and democracy**: lord and peasant in the making of the modern world. Boston: Beacon, 1966.

MOURA, M. S. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas**: tendências à renovação na gestão local. 1997. Tese (Doutorado)- Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA.

NUNES, J. A.; SERRA, N. “Casas decentes para o povo”: movimentos urbanos e emancipação em Portugal. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.257-293.

OAKLEY, P.; MARSDEN, D. **Approaches to participation in rural development**. Genebra: International Labour Office, 1985.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.373-418.

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

PIZZORNO, A. **Introduzione allo studio della partecipazione política**. Belo Horizonte: UFMG, 1971. Apostila DCP.

PRZEWORSKI, A. **Capitalism and social democracy**. Cambridge: Nova York: Cambridge University, 1985.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores. **A participação popular e a administração petista**. Campinas, 1989.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1992.

RAICHELIS, R. **Assistência social e esfera pública**: os conselhos no exercício do controle social. [S.I: s.n], 1998.

RIBEIRO, A. C. T. Relações sociedade-estado: elementos do paradigma administrativo. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p.107-125, ago./dez. 1998.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1979.

RUSSET, B. **Controlling the sword**: the democratic governance of national security. Cambridge: Harvard University, 1990.

SABEL, et al. “**After Backyard Environ-mentalism**”: the new democracy forum. Disponível em: <www.polisci-mit.edu>. Acesso em: 20 abr. 1999.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, B. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, B. de S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p.455-559.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-72.

SANTOS, M. R. M. dos. **Conselhos municipais**: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE, 2002.

SANTOS, M. R. M. dos. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p. 131- 159.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. 2001. Tese (Doutorado) - IPPUR. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; AZEVEDO, S. de; RIBEIRO, L. C. de Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p.11-56.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. **Conselhos programáticos de bem-estar social**. São Paulo: FABES, 1985.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. Nova York/London: Harper & Brothers, 1942.

SEN, A. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**, v.10,n.3, 3-p.17,1999.

SHONFIELD, A; SHONFIELD, Z. **In defense of the mixed economy**. Oxford [Oxfordshire]; Nova Iorque: Oxford University, 1984.

SILVA, R. C. **“Conselhos populares: trajetória de um debate”**. 1993. 147p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SILVEIRA, O. **A democracia em Cabo Verde**. Lisboa: Colibri, 2005.

SOUZA, A. Atores sociais e possibilidades de participação política de públicos de massa no Brasil: um modelo teórico das causas e conseqüências. In: CONGRESSO NACIONAL DOS SOCIOLOGOS, 12, 2002, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2002.

STASSEN, J.F. **Exclusion and participation: can the excluded become able to participate?** Belgium: Université de Liège, 1999.

TANAKA, M. La participación política de los sectores populares en América Latina. **Revista Mexicana de Sociología**, v.3, p.41-66, 1995.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais e conselhos. A participação popular nos conselhos de gestão”. **Cadernos da ABONG**, São Paulo, n.15, p. 7-19, jul. 1996.

TOCQUEVILLE, A. de. **Democracy in América**. Nova York: Schocken Books, 1961. v.1, p.1xxi.

TOCQUEVILLE, A. de. **A Democracia na América**. São Paulo: USP, 1987.

TOCQUEVILLE, A. de. **Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p. 193-221.

TUCÍDIDES. **The Peloponnesian War**. Nova York: Modern Library, 1951.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR: Ética, planejamento e construção democrática do espaço, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v. 1.

VALADARES, N.de C. **Autogestão: o governo pela autonomia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

VIEIRA, J. L. P. Le cas du Portugal: democracie participative: tradition et modernité. In: _____. **Quelles democratie participatives?** Revoie Territórios. Paris: Adelos, 1992. p.333.

VILLASANTE, T. R. **Estratégias e estilos criativos na complexidade social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

WALBERSTEIN, I. **Democracy, capitalism and transformation**. Viena, 2001. (Palestra em Documenta, 11).

WEART, S. **Never at war: why democracies will never fight one another**. New Haven e Londres, Yale University, 1998.

WOLFE, M.; STIFFEL, M. **A voice of the excluded – popular participation in development: utopia or necessity?** London: Unrisd / Zen Books, 1994.

WOOD, E. M. **Democracy against capitalism**. Cambridge, UK: Cambridge University, 1996.

YOUNG, I.M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.