

## **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA x DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A REPRESENTAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Rubens Pinto Lyra (\*)**  
rubelyra@uol.com.br

### **1- INTRODUÇÃO**

É consabido que a experiência de democracia participativa no Brasil tem repercussão mundial, sendo, em nosso entender, a mais importante da atualidade. Conforme lembra com acuidade Lavalle, “talvez pela primeira vez na história, a democracia e seu horizonte de reformas possíveis passaram a ser pensados, no hemisfério norte, a partir das experiências vivenciadas no hemisfério sul.” (2006, p.5)

Todavia, as estatísticas sobre os principais institutos de participação popular são precárias: temos apenas estimativas, inclusive por tratar-se de uma realidade em constante expansão.

Sabe-se, porém, que existem em torno de vinte e cinco mil conselhos de políticas públicas envolvendo a participação da sociedade: conselhos gestores, deliberativos e conselhos de direitos, em geral, de natureza consultivo-propositiva e de fiscalização; pelo menos duzentas experiências de Orçamento Participativo (OP) e mais de mil ouvidorias em funcionamento no país. Estes são os três principais institutos de participação cidadã na administração pública brasileira.

A despeito da magnitude dessa experiência, raríssimos são os estudos acadêmicos sobre as ouvidorias públicas. Sobre os conselhos de políticas públicas, abundam estudos de caso, sendo mais escassos os comparativos e de corte analítico. De toda forma, praticamente inexistem estudos sobre o caráter e o papel da sociedade civil e do Estado nos conselhos de políticas públicas, relacionando o formato de suas representações com o contencioso sobre a democracia representativa. Nesse contexto, a questão do formato paritário emerge como sendo a que melhor encarna os dilemas relacionados com o significado político do desenho institucional dos referidos

---

\* Doutor em Direito, na área de Política, pela Université de Nancy (França). Professor Voluntário do Curso de Pós-Graduação em Sociologia da UFPB e do Curso de Direito da Universidade Potiguar (RN).  
TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. PROIBIDA A REPRODUÇÃO, SALVO EM SE TRATANDO DE CITAÇÕES EM TRABALHOS CIENTÍFICOS.

conselhos.

É também curioso que, do ponto de vista jurídico, não exista nenhum estudo específico a respeito. Na verdade, não há sequer, nos livros de Teoria do Estado e de Ciência Política, análises genéricas sobre o tema da participação popular na gestão pública, o que intriga, já que tal participação foi elevada ao *status* de princípio constitucional da Administração Pública (Perez, 2004,71-85).

O pano de fundo, de caráter político-ideológico, no qual se insere o debate sobre a idoneidade dos formatos institucionais dos conselhos, diz respeito, essencialmente, ao lugar atribuído à democracia representativa na institucionalidade jurídico-democrática brasileira e, em particular, ao papel conferido à sociedade civil na sua relação com o Estado. É no estudo de seu papel nos conselhos de políticas públicas, associando-o ao formato destes, que pretendemos dar uma contribuição preliminar, que, esperamos, possa suscitar algumas reflexões sobre o tema.

## **2. Sociedade civil e institucionalidade democrática**

A imagem de uma sociedade civil idealmente unificada, capaz de mobilizar-se contra o Estado para impor, de fora para dentro, uma renovação ética, através de atores sociais “superiores”, supostamente capazes de produzir a “vontade geral”, por mais inconsistente que seja, tem ainda uma forte presença nos textos acadêmicos, de variada inspiração teórica. Conforme sublinha Laval, “é digno de espanto se deparar com um amplo consenso sobre os atributos que a definem: diversa, plural, ubíqua e representante do interesse geral.” (1999, p.121)

Esta concepção de sociedade civil que se auto-referencia, “despoja-se do político e separa-se do Estado. Nela há política, mas se trata de uma política convertida em ética, que não se apresenta como poder, dominação, hegemonia e Estado e, portanto, com poucas chances de se efetivar. Uma sociedade civil que “luta, mas que não está atravessada por lutas, e que, por isso, não se estrutura como um campo de ações dedicadas a organizar hegemonias” (Nogueira, 2003, p.12-13).

Conforme reconhece Andrew Arato, um dos principais formuladores desta concepção, pode-se creditar grande parte de seu êxito a uma estratégia dualista e radical de transformação da ditadura “observada primeiramente no Leste Europeu e logo

depois, na América Latina, para a qual convergiu e forneceu os elementos de uma compreensão intelectual” (in Lavallo, 1999, p.134).

Como observa Pinto, a atribuição de “um quase monopólio de virtude à sociedade civil,” na relação desta com o Estado, “tem origem nos movimentos liderados pela sociedade civil no Leste Europeu contra Estados totalitários, como também na ideologia neoliberal que qualifica o Estado como dotado de uma ineficiência constitutiva”. (2004, p.100)

É preciso reconhecer que o caldo de cultura da esquerda, nos anos oitenta, visceralmente anti-institucional, associado ao “basismo” de alguns de seus setores e ao da Igreja Católica, ajustavam-se como uma luva à dicotomia simplista veiculada pelo novo “modelo” de sociedade civil. Assim, naqueles anos, a força hegemônica da esquerda, o Partido dos Trabalhadores, ostentava uma posição claramente rupturista, de confronto com o poder de Estado, segundo a qual, para pavimentar o caminho para o socialismo, seria necessário desenvolver as “formas embrionárias do poder proletário nas fábricas (a partir da generalização das comissões de bairro e empresa) e o controle popular nos bairros.” (PT, 1987, p. 312)

Foi, portanto, sob a égide de uma estratégia marcadamente anti-institucional, revolucionária “à la lettre” que os partidos e movimentos de esquerda, colocados de “costas para o Estado” - atuando em um período de transição carente de legitimidade democrática- buscaram, a partir da promulgação da Constituição de 1998, um espaço institucional que lhes permitisse prosseguir na “luta pela hegemonia”. Um exemplo, citado por Doimo, sobre a criação de um “coletivo conselhistas” no bairro de Ermelino Matarazzo, durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina, é paradigmático: “embora ela e seu secretariado comparecessem em massa às assembleias do ‘povo de Ermelindo,’ a supremacia do ‘genuinamente popular’ impunha-se até mesmo sobre a representação institucional ali presente” (1994, p. 183).

Compreende-se que, nesse contexto, a proposta da paridade não se prestasse à inserção bem comportada dos revolucionários no ordenamento jurídico-institucional, com regras que permitissem, com sua participação construtiva, aperfeiçoar os mecanismos da democracia representativa, e sim a busca da supremacia no terreno hostil da “legalidade burguesa”.

Com efeito, ao ingressar no Estado de Direito, cessa a indefinição com relação às regras do jogo, própria do período pré-constituente, Mas, se há que aceitá-las, a da paridade é a mais conveniente já que ela seria a única a permitir, pela indefinição em relação ao poder, que lhe é inerente - é ela que permite que se cogite de uma esdrúxula “paridade política” - que os movimentos sociais possam travar a luta pela hegemonia no âmbito do Estado. Porém, tenha-se presente que, na perspectiva daquele período, o combate no seio das instituições burguesas, era concebido como sendo meramente complementar em relação ao “verdadeiro” território da luta de classes: o da sociedade como um todo, capitaneada por aqueles movimentos, a quem caberia romper com a ordem vigente.

### **3- Metamorfose da sociedade civil e do Estado**

#### **3.1- O fortalecimento do poder estatal democrático**

Com a promulgação da Constituição de 1988, acompanhada da restauração, na sua plenitude, da democracia representativa – e, conseqüentemente, da legitimidade dos poderes constituídos pelo sufrágio universal, livre e soberano - mudam, substantivamente, as características dos atores sociais – Estado e sociedade - que participam dos conselhos de políticas públicas.

Assim, nos anos oitenta, tínhamos uma sociedade civil com as seguintes características:

1. *De massa*, já que se confundia com centenas de milhares de pessoas que, lutando por diversas bandeiras – reforma urbana, sanitária, da assistência social, anistia, direitos humanos (especialmente da mulher e das minorias) e pelas liberdades sindical e partidária, sentiam-se profundamente solidárias no ideal comum de democratização do Estado e de suas políticas;
2. *Homogênea*, como vimos, nas suas postulações fundamentais.
3. *Dotada de força transformadora* em relação aos objetivos a que se propôs, pois sua atuação contribuiu, decisivamente, para imprimir a marca de “cidadã”, “participativa” e “democrática”, à constituição de 1988. Em tal contexto, esta sociedade civil, vigorosa e mobilizada, buscava legitimamente disputar a hegemonia com um poder estatal

enfraquecido, herdado da ditadura militar, e com as forças sociais, muitas delas acuadas, a ele associadas.

Todavia, a vigência da institucionalidade jurídico-política democrática, derivada da promulgação da constituição de 1988, muda drasticamente a relação Estado-sociedade. A democracia representativa se consolidou, com a alternância no poder, culminando, com a reeleição, em 2006, do líder do principal partido de oposição – e da esquerda – o ex-metalúrgico Luís Inácio Lula da Silva. Ademais disto, nestes últimos oito anos, entre outras transformações geradas pelo processo eleitoral, mudou radicalmente a fisionomia política do Nordeste, com a assunção à chefia do poder executivo de prefeitos socialistas, na maioria de suas capitais, e de vários governadores de esquerda. Pela primeira vez, setores sociais que nunca tiveram seus interesses representados no Poder, assumiram cargos de destaque nos novos Governos.

Acrescente-se, como fator externo de mudança, a queda do Muro, e, com ela, a valorização da democracia representativa, assim como das regras do jogo – até então vistas com desprezo por ampla maioria das esquerdas – entre estas, o sufrágio universal. Este, doravante, passará a ungir os titulares do Poder Executivo e do Parlamento, fragilizando a postura maniqueísta e anti-institucional de “demonização” do Estado.

Aliás, a experiência mais impactante, em tempos de “radicalização da democracia”, agora também estendida à maioria das capitais nordestinas - o orçamento participativo - provavelmente não existiria, se não tivesse sido induzida por conspícuos representantes do poder estatal, a nível local, tais como Tarso Genro, Olívio Dutra, Marta Suplicy, Celso Daniel, entre muitos outros. No caso de Porto Alegre, assinala Dias, foi a administração petista que organizou as comunidades em torno do OP.e, principalmente, foi sua resposta às demandas da comunidade, incorporando-as ao orçamento municipal, que forneceu o estímulo ao incremento da participação, e, conseqüentemente, ao sucesso e à popularidade do PT” (2002, p.254).

Dito de outra forma, o mundo da vida teria sido estranhamente enriquecido pelo Estado – agente da temível “racionalidade sistêmica”. Contudo, na ótica gramsciana, não há nenhum “estranhamento” pois que

*“nem tudo que faz parte da sociedade civil é ‘bom’(ela pode, por exemplo, ser hegemônica pela direita) e nem tudo que provém do Estado é mau (ele pode*

*expressar demandas universalistas que se originam nas lutas das classes subalternas).Somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presente em cada momento pode definir , do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas, tanto da sociedade civil quanto do Estado” (Coutinho in Sememaro,1999,p.10).*

O exemplo de Porto Alegre mostra como a “interação dialética” entre Estado *strictu sensu* e sociedade civil, no âmbito do Estado ampliado, pode, pela iniciativa transformadora do primeiro, encetar a construção de uma nova hegemonia.

Diga-se, *en passant*, que, anos mais tarde, será um dos principais teóricos da “radicalização da democracia”, o atual Ministro da Justiça, Tarso Genro, “primo inter pares” do mais alto escalão governamental, que irá exaltar os méritos da democracia representativa e sublinhar a necessária e desejável complementaridade entre essa modalidade de democracia e a democracia participativa (Genro, 1997 e 2002, p. 51).

### **3.2 O debilitamento da sociedade civil e da sua representação política**

Enquanto se assistia à metamorfose do poder de Estado, a evoluir para a sua plena legitimação e revigoração, o que ocorria com a sociedade civil equivalia à sua transmutação em um novo ente. Com efeito, o ator social em questão já não é mais a própria sociedade, como no período pré-constituente, a atuar homoganeamente através de seus setores mais engajados, transformadora pela sua capacidade de mobilização e pelos objetivos unificadores que a moviam, disputando, sem regras definidas e fora do aparelho estatal, a hegemonia com um poder político enfraquecido e acuado.

A sociedade civil de que se trata agora, cujos predicados são indevidamente confundidos com os da sua antecessora, é, na verdade, uma expressão empobrecida da anterior. Com muito menor capacidade de mobilização e atuação fragmentada. E, diferentemente da anterior, inserida no ordenamento jurídico e, conseqüentemente, sujeita às suas regras. Deve ser entendida apenas como ela é: a representação institucionalizada da sociedade atual, uma miniatura desta. Portanto, não é mais o conjunto dos cidadãos que é chamado a participar, como dantes, mas uma representação destes, composta por “organizações civis” de representatividade, por definição, muito limitada, se comparada à conferida pelo sufrágio universal.

Ademais disto, a legitimidade da representação política da sociedade nos conselhos de políticas públicas encontra-se em parte conspurcada, em primeiro lugar, por encontrar-se frequentemente mutilada por critérios de participação, excludentes não raro atribuíveis à ingerência político-partidária, tornando-a um “jogo de cartas marcadas” (Bonfim e Fernandes, 2005,p.9). Um diagnóstico elaborado pela Controladoria Geral da União, baseado em relatórios e pesquisas por ela encomendados, aponta para uma segunda e decisiva questão: *os conselhos municipais não influenciam na elaboração das políticas sociais e, regra geral, foram cooptados e aparelhados pelos Prefeitos*. O Controlador Geral da União, Jorge Hage, após exame de um relatório que investigou mil e duzentos municípios, encontrando, inclusive, várias atas falsificadas, foi taxativo: “Podemos afirmar com segurança que o sistema de controle dos conselhos não funciona (o grifo é meu, RPL), E acrescenta: “Se nessas cidades (onde os conselhos foram investigados) o conselho de saúde funcionasse, as Sanguessugas não entrariam”. As investigações preliminares apontam o pagamento de 7 milhões de reais de propina a pelo menos 60 prefeitos” (Jorge Hage, 2006, p.2).

A propósito da cooptação pelos prefeitos, Lüchmann lembra que “são inúmeros os casos de conselhos atrelados e controlados pelo poder público, legitimando um conjunto de ações e medidas bastante questionáveis tanto do ponto de vista técnico-administrativo quanto de sua natureza ética e política. Constituem-se como instrumentos diretos de acobertamento de fraudes do sistema político ou de privilegiamento de determinados setores empresariais.” (Lüchmann, 2002, p. 56)

Uma terceira “*capitio diminutionis*” se manifesta nos conselhos gestores de políticas públicas que administram fundos: a presença deletéria do corporativismo. Em função deste, para Stepan “pode estar se consolidando um padrão de captura dos recursos públicos por grupos organizados, ainda que alguns deles estejam vinculados aos setores excluídos de nossa sociedade” (in Bonfim e Fernandes, 2005). E, nesse “padrão de captura dos recursos públicos”, alguns estudos sugerem, como os referentes ao Conselho de Assistência Social de Curitiba, que as entidades de prestadores de serviço que contam com o apoio dos membros do Poder Legislativo, são as que, de longe, levam a melhor. Esses mesmos prestadores de serviços que, não por acaso, constituem, depois dos gestores públicos, o segmento com maior número de iniciativas no Conselho acima referido. (Tatagiba, 2005, p.2).

Por fim, e ligado à questão anterior, “a bibliografia vem demonstrando, no geral, que as entidades indicam os seus representantes e então afastam-se do cotidiano dos conselhos, não demonstrando valorizar efetivamente esses canais” (Tatagiba, 2005).

Ora, os que acreditam em uma atuação societária capaz de concorrer com as credenciais conferidas ao poder executivo pelo sufrágio universal, entendem que “*a legitimidade dos membros dos conselhos decorre de sua estreita vinculação à sociedade* (o grifo é meu, RPL), através de entidades representativas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a participação.” (Teixeira, 2000,p.104).

Este é, precisamente, o búsilis da questão: Os estudos sobre o funcionamento dos conselhos gestores demonstram, *à sociedade, que, regra geral, não existe* “estreita vinculação à sociedade”, não estando, portanto, nem de longe tais entidades capacitadas a construir uma “nova forma de processamento de demandas balizada no interesse público e constituída não apenas pelas representações sociais que fazem parte do conselho, mas pelo processo de discussão pública, de explicitação de interesses, de negociação” (Teixeira, 2000, p. 104).

Em face de um panorama tão desalentador, não causa surpresa que a grande maioria dos estudos aponte “a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade nos conselhos, vinculando-se sua fragilidade deliberativa à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade.” (Tatagiba, 2005, p.3)

Em consonância com Lavallo, entendemos que as limitações acima expostas, relativas ao caráter real e atual da participação societária nos conselhos, fazem com que mereça crítica a posição dominante na literatura, que considera satisfatória a conexão entre os atores da sociedade civil e a população em geral, assim como o fato de essa conexão ser considerada qualitativamente superior às distantes e cada vez mais rarefeitas relações entre representantes e representados no cenário da representação política tradicional. Impõe-se, portanto, desvelar “a problemática da representação política no seio das organizações da sociedade civil, encoberta pela ênfase na “sociedade civil” e na “participação cidadã” como alicerces para a reforma da democracia” (Lavallo,2006,p.6).

Vê-se, pois, quão a realidade concreta, marcada pela atomização de interesses no seio da sociedade civil, torna insustentável as teses que proclamam sua vocação para a unidade, determinada por algum elemento metafísico que a faria, tendencialmente, soldar os seus componentes heteróclitos, seja para o confronto contra o Estado; seja, em outra visão, para alcançar um “bem comum” que pairaria acima das contradições societais.

Pode-se, efetivamente, forjar a unidade entre os ingredientes heteróclitos que compõem a representação societária nos Conselhos. Mas esta unidade não pode, por definição, ser constitutiva do interesse e da vontade geral, representar a síntese dialética destes, mas, tão somente, de acordos de corporações em que, mediante concessões recíprocas, todos sacrificam o interesse geral e repartem vantagens para cada um. Também, na primeira hipótese, é possível unificar os contrários, mas, tão somente, para marcar posição “contra”.

#### **4- Aspectos constitutivos das representações conselhistas: características, qualificação e critérios de enquadramento**

##### **4.1- Entidades “governamentais”, “não-governamentais” e o “poder público”**

Grande número de órgãos públicos adotam, como critério de acesso, essa classificação, absolutamente inadequada porque incapaz de contemplar a diversidade dos órgãos e das entidades, (públicos, públicos-estatais, híbridos, privados e privados investidos de *múnus* público). Por exemplo: os conselhos estaduais de direitos humanos, cujas diretorias são eleitas, têm uma maioria de órgãos e entidades que não pertencem à esfera governamental e gozam de autonomia política perante o Estado. São, certamente, órgãos públicos, mas híbridos, para-estatais, nunca governamentais.

Do mesmo modo, as comissões de direitos humanos das universidades. Apesar de públicas, não são governamentais, pois seus integrantes não pertencem à administração universitária *strictu sensu*, são eleitos para compô-las e não representam as universidades nos conselhos. Integram estes, por credenciais próprias, derivadas da credibilidade conquistada na atuação em prol dos direitos humanos.

E entidades tais com a OAB e os conselhos profissionais? São, notadamente a primeira, altamente representativas da sociedade civil mas não são meramente privadas

pois que exercem *múnus* público. Isto é, funções que constituem prerrogativas do poder público, como a cassação do registro profissional de seus membros. Aliás, até há pouco tempo, tinham o *status* de autarquia.

Outros conselhos, para qualificar o acesso de seus integrantes, os dividem, conforme sua proveniência, em “poder público” e “sociedade civil”. Os conselhos estaduais de direitos humanos e as comissões universitárias de direitos humanos não dispõem de nenhum poder para representar o público e a OAB, apesar de dispor de poder público, conforme vimos, certamente não o representa nos conselhos, e sim a categoria que congrega, a dos advogados. Onde iríamos agrupá-los?

Esta discussão nada tem de bizantina. É atual, eminentemente política e tem impacto na correlação de forças que se estabelece nos conselhos. A hostilidade às instituições está longe de ter desaparecido da militância na esfera pública democratizada, de tal forma que alguns qualificam a OAB como sendo “chapa branca”, por oposição à autonomia ostentada, supostamente, apenas por entidades “puro-sangue” da sociedade civil.

Apesar de sua autonomia perante a administração e do militantismo de seus membros, *nem as comissões de direitos humanos escapam à discriminação pelo fato de sua vinculação com o público. E isto a despeito dos serviços prestados à “causa”*: a Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba, por exemplo, conquistou, em 2005, o prêmio nacional de direitos humanos, a mais alta distinção na área.

A questão diz também respeito ao universo das entidades privadas, supostamente coberto pela expressão “organização não-governamental.” Tem sentido político colocar na mesma categoria entidades que apresentam características tão dispares, como as ONGS propriamente ditas, as entidades filantrópicas e as que visam lucro, os sindicatos, as Igrejas e entidades defensoras de direitos com atuação voltada para o interesse público? A Associação Paraibana (ou a Catarinense) de Imprensa é mesmo uma ONG?

#### **4.2- A falsa dicotomia estatal-privado**

Aliás, a impropriedade da classificação “governamental” e “não governamental” assemelha-se e, em parte, se associa, à falsa dicotomia “estatal-privado.” Com efeito,

nessa conceituação, o público, *locus* da *práxis* democrática, cujo fundamento é o exercício da cidadania, fica engessado na camisa-de-força do estatal “governamental” enquanto o privado, esfera predominantemente ocupada por interesses mercantis, corresponderia ao “não-governamental”, sempre positivamente conotado, sinônimo de entidades independentes, lídimas representantes da sociedade civil.

Carlos Nelson Coutinho, sublinha que, “nessa nova leitura, ao contrário do que é dito por Gramsci, tudo que provinha da sociedade civil era visto como positivo, enquanto tudo que diz respeito ao Estado apareceria com sinal fortemente negativo”.

Referindo-se à ideologia liberal, Coutinho lembra que esta “a partir do final dos anos oitenta, apropriou-se daquela dicotomia maniqueísta para demonizar de vez tudo que tudo que provém do Estado (mesmo que se trate agora dum Estado de Direito) e para fazer apologia crítica duma sociedade civil despolitizada, falsamente situada para além do Estado e do mercado” (Coutinho in Sememaro, 1999, p.9-10).

Nesse diapasão, Scheinvar, que cita alguns dos trechos de Coutinho aqui referidos, esclarece que “não se trata de uma retórica conceitual, mas de uso político de relações que vem sendo incorporadas juridicamente em uma nova ordem política nacional (2003, p.9).

Esta demonização, que ainda encontra receptividade entre militantes, mantém sua presença na academia. Exemplo eloqüente é dado por uma dissertação de Mestrado apresentada no ano de 2003, e aprovada, na Universidade Federal de Campina Grande, que tinha por sub-título uma metáfora sobre a situação de um conselho de saúde, na hipótese de ele vir a ser presidido pelo Secretário do município estudado: “Este negócio de botar a raposa para tomar conta do galinheiro é meio arriscoso.” (Araújo, 2004) A raposa sendo, bem entendido, o Secretário de Saúde.

Uma tal concepção traz embutida uma visão de “sociedade civil” que corresponde “a uma postulação sem política, intensamente entregue à exacerbação dos interesses particulares que nela coabitam, separadas de proposições voltadas para a fundação de novas comunidades políticas, de novos Estados, de novas hegemonias. a “sociedade civil” de que hoje se fala nem sempre pensa o Estado: regra geral, opõe-se aos governos e luta para viabilizar interesses sem uma perspectiva abrangente, sem uma visão de Estado (Nogueira,2003). “Será que podemos imaginar hoje, concretamente”, pergunta-se Nogueira “essa ‘sociedade civil’ opondo-se com êxito ao

Estado que aí está ou sendo a matriz e a base operacional de um novo Estado – um Estado inteligente, democrático e atuante?”(Nogueira, 20005, p. 192)

O estudo das questões acima nos remete à busca de critérios politicamente idôneos para definir a participação dos diferentes setores que podem, eventualmente, integrar os Conselhos e ao significado político desses critérios, compreendidos mediante o cotejo entre a legitimidade do exercício do poder baseado no sufrágio universal e a fundamentada na representatividade da sociedade civil, assim como mediante questões práticas, relacionadas com o desempenho dos conselhos.

## **5. Critérios para definição do *quantum nas* representações conselhistas**

### **5.1- Introdução**

Parece-nos, em primeiro lugar, que a correlação de forças entre Estado e sociedade civil deve ter como parâmetro não o “poder público” ou os “órgãos governamentais”, de um lado, e, do outro, as “organizações não-governamentais.” A composição dos conselhos deveria ter como referência, de um lado, o Poder Executivo, e, do outro, os diferentes setores da sociedade que compartilham a gestão pública ou que sobre ele exercem sua ação propositiva e fiscalizadora (entidades públicas, privadas ou híbridas).

A questão do **quanta** de poder, respectivamente, do órgão público e da sociedade que com ele compartilha a gestão ou o fiscaliza, é assim claramente posta quando se tem como referência, precisamente, a expressão numérica da representação designada pelo órgão público em questão, para efeito de estabelecimento da quota de participação que cada uma das partes integrantes do conselho deve possuir.

Em segundo lugar, é preciso ter em mente que a representação da sociedade deve ser constituída com base em um conceito bem mais abrangente do que o de ONG por compreender um universo que engloba as diferentes entidades, públicas e privadas, referidas na secção anterior.

Em terceiro lugar, e é esta a questão nodal na formatação dos conselhos: identificar o significado político que se atribui ao sufrágio universal na condução das políticas públicas pois esta determina a forma de conceber o papel político da representação da sociedade nesses colegiados, e, conseqüentemente, a sua expressão

numérica - ambos variando , em nosso entender, conforme a natureza do conselho de que participam ( de gestão , ou de natureza fiscal, consultivo-propositiva.

Entendemos que, nos conselhos gestores de políticas públicas, tais com os de Saúde, Desenvolvimento Urbano, Segurança, Habitação, Ciência e Tecnologia, Educação, que definem estratégias, alocam recursos, elaboram políticas, em suma, tomam decisões de Governo, cabe a este indicar um número maior de representantes do que a sociedade, ou, no limite, a metade dos integrantes dos referidos conselhos, desde que se lhe assegure a Presidência e o voto de Minerva. Este entendimento se baseia em argumentos conceituais e de natureza “lógico-factual, ligada à *práxis* dos conselhos, complementados por considerações sobre a correlação de forças entre Estado e sociedade”.

## **5.2- Aspectos conceituais: a hegemonia do Estado nos conselhos**

Do ponto de vista conceitual, a representação – e a representatividade -decorrente do sufrágio universal, confere ao mandatário, eleito após um debate com a população em torno de um programa de governo, a autorização e, mais do que isto, a obrigação ética de implementá-lo. Isto ocorre através da efetivação de políticas públicas. Caso, juridicamente, as normas que disciplinam a representação política da sociedade na formulação dessas políticas não lhe garanta representação majoritária nos conselhos gestores – ou paritária, nos termos acima propostos - corre o Executivo o risco de ser obrigado a levar a cabo políticas, em tese, até mesmo contrárias as que foram aprovadas pela população, no debate eleitoral. Caso as entidades da sociedade disponham de maioria, nada impede que isso possa acontecer, na hipótese de tais entidades quererem construir uma “nova hegemonia”. Com o formato paritário hoje dominante, o mesmo pode ocorrer pois, nele, não existe paridade entre o Governo e as entidades da sociedade que com ele compartilham a gestão e sim entre o “poder público” (onde se encontram, circunstancialmente, adversários do Governo) e as referidas entidades. Aliás, quando a paridade é com o Governo -como no caso dos conselhos de saúde- trata-se, como se sabe, não de uma efetiva paridade, mas de um representação quatripartite (governo, usuários do serviço público, trabalhadores de saúde e prestadores do serviço). A governamental corresponde apenas a 25% do total dos membros daqueles conselhos.

Não há dúvidas de que a participação de entidades da sociedade oxigena o Estado; confere-lhe mais transparência; aproxima-o mais da população, corrigindo, eventualmente, as suas políticas, conforme desenvolvermos mais adiante. O que não é consentâneo com suas limitações “genéticas”, ligadas à uma representatividade limitada, que não poder comparada com a do sufrágio universal, nem com as sua desoladora atuação na atualidade, conforme já estudado, é a descabida pretensão, sustentada por muitos, de disputar a hegemonia, pretendendo opor-se com êxito ao atual Estado ou , repetindo Nogueira, servir de matriz e base operacional para um novo Estado.

Analisando a questão sob um prisma jurídico, constatamos que o Supremo Tribunal Federal, embora não tenha se manifestado em definitivo, parece ter a tendência a refutar, por inconstitucionalidade, os conselhos gestores que não se formem com participação majoritária do poder público. A este respeito, transcrevemos voto, bastante ilustrativo, das posições dominantes no Supremo sobre a matéria, de autoria, do Ministro Néri da Silveira, a respeito da composição do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul:

“Pela própria maioria inequívoca que teriam em sua composição os membros cuja escolha não depende do Governo, o Conselho poderia até inviabilizar o funcionamento dessa área educacional, ou de um plano educacional, que o Governador e os Secretários pretendessem desenvolver, desde que se estabelecesse uma situação de conflito com o Conselho Estadual de Educação. órgão, portanto, que há de ser considerado no plano da administração direta do Estado” (Perez,2004,p.146).

### **5.3- Argumentos práticos**

Quando, nos conselhos gestores, as “organizações civis” dispõem de maioria, ou da paridade, a instabilidade e a imprevisibilidade se instauram, como decorrência, precisamente, da pretensão de transformar a - problemática – paridade numérica em “paridade política.” A ocorrência de tal hipótese poderia gerar como sub-produto, a substituição da legitimidade derivada do sufrágio universal pela oriunda de organizações com base social limitada, idôneas para exercerem poder de pressão e conferirem transparência à gestão pública, mas não para governarem em lugar do governo.

Estaríamos, assim, em presença da ressurreição do vanguardismo, ainda que a ideologia possa ser “basista”. Isto porque uma minoria de “iluminados”, com representatividade mais do que duvidosa para a empreitada, governaria em lugar dos mandatários eleitos pela população. Ou então, prevalecendo o desacordo, a impossibilidade de resolvê-lo poderia conduzir ao eventual engessamento da administração. Tal situação só não tem ocorrido plenamente, com muita frequência, porque a administração “dribla” as decisões dos Conselhos, ou simplesmente as descumpre.

“Hegemonias” impostas de fora para dentro, podem, ademais disto, gerar cooptação e a corrupção, denunciadas por várias fontes. A incapacidade de fiscalizar as verbas alocadas às áreas de sua competência, demonstra a total falta de legitimidade dos conselhos para querer diminuir ou retirar as prerrogativas da Administração, de influenciar de forma determinante as políticas públicas.

Finalmente, mesmo em condições favoráveis de desempenho, falta à sociedade civil cacife para impor a paridade que deseja em muitos conselhos, cuja expansão se encontra comprometida, não só porque muitos gestores, de índole conservadora, e até “progressistas”, não se mostram nada entusiasmados com a criação de conselhos com a representação societária adequada, mas também, pela insistência de muitos líderes da sociedade na estruturação paritária dos Conselhos (que, aliás, na maioria dos casos, não materializa, conforme examinamos anteriormente, a paridade numérica entre o gestor e a sociedade, mas a excede).

Pelo que pudemos observar, vários conselhos de segurança (ou de defesa social) não se constituíram por causa da reivindicação da paridade. Ora, a criação de tais conselhos, dotados de poder deliberativo e com representação expressiva da sociedade, constituiria um avanço importante em uma área na qual o governo federal dá um passo atrás em relação aos desenhos institucionais existentes que se espelham nas características acima descritas. Com efeito, a tímida proposta do governo Lula recomenda a criação de conselhos meramente consultivos, fragilizando ainda mais a já débil retaguarda de apoio a propostas idôneas, como a acima referida.

## **6- Os conselhos gestores de políticas públicas: apresentação, características da sociedade civil nos conselhos e seu papel político**

## **6.1- Apresentação**

Os Conselhos Gestores, órgãos de caráter deliberativo, são competentes para planejar, supervisionar e monitorar a implementação de políticas governamentais. Entre os mais importantes, estão os conselhos de saúde, que lidam com significativo volume de recursos financeiros; os de desenvolvimento urbano, a quem cabe “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º da lei 10.257, de 10-7-2001 – o Estatuto da Cidade); os da assistência social e os da criança e do adolescente.

Os conselhos de segurança são também de grande relevância. A eles estão afetos as políticas de segurança e de justiça dos Estados, competindo-lhe formular, deliberar e supervisionar a implementação dessas políticas. Devem, também, realizar estudos técnicos sobre as questões de sua competência e promover a integração dos órgãos que compõem o sistema de justiça e de segurança, estimulando a participação da sociedade na formulação das políticas nessa área.

Todavia, são muito poucos os Conselhos de Defesa Social existentes – Pernambuco, Rio Grande do Sul, Pará e Alagoas – sendo que apenas os dois últimos têm representação significativa e autônoma da sociedade. Mas a tendência é a sua proliferação, face às diretrizes do Projeto Nacional de Segurança Pública do Governo Federal, que condiciona a concessão de verbas à área à criação desses Conselhos (Brasil,2003).

## **6.2- Características**

A primeira característica que ostenta a representação da sociedade nesses conselhos, para serem idôneos, reside na autonomia das entidades participantes (não dos próprios conselhos, que são parte integrante da administração). Esta autonomia se concretiza pela livre indicação, por elas próprias, dentre seus membros, de seus representantes nos conselhos. Apesar desta necessidade ser óbvia, muitos governantes a desconhecem. Por exemplo: em um dos conselhos de políticas públicas de maior evidência – o Conselho Econômico e Social, ligado à Presidência da República – os integrantes da sociedade civil são escolhidos, não pelas entidades que supostamente representam, mas pelo Presidente da República. Ademais disso, as entidades populares

lá estão minimamente representadas, em contraste com a forte presença dos empresários.

A segunda característica dos conselhos gestores de políticas públicas idôneos, quer dizer, aptos, pelos aspectos de conteúdo e forma, a fornecer os meios para que a sociedade civil possa desempenhar o seu papel, é a presença expressiva de “organizações civis” nos seus colegiados. Esta permite que os cidadãos sintam-se motivados para compartilhar as responsabilidades de Governo, garantindo a transparência da administração e aproximando-a da sociedade, fornecendo, dessarte, à primeira, os meios para que ela identifique melhor as suas reais necessidades.

### **6.3- Natureza político-jurídica dos conselhos**

Conforme lembrado anteriormente pelo Ministro Néri da Silveira, os conselhos gestores integram a administração direta do Estado. Por sua vez, Teixeira sublinha que “estas vinculações com o Estado fazem com que seja restrita a autonomia dos conselhos em relação à elaboração e controle da execução de políticas públicas setoriais, incluindo o aspecto econômico financeiro.” (2000, p. 104) Ademais disto, no caso dos conselhos de saúde, entre outros, as decisões por eles tomadas devem ser homologadas pelo chefe do executivo para ter validade legal.

Assim, fica patente que “não se trata de espaços públicos, como entende Habermas, no sentido de encontro simples, episódicos, fundados no agir comunicativo, que captam os ecos dos problemas sociais nas esferas privadas, os condensam e transmitem para a cena pública. (Teixeira, 2000, p. 103) Consequentemente, não há como analisar a participação da sociedade nos conselhos gestores à luz da teoria habermaziana posto que os critérios para tal análise não podem ser os mesmos que os dos formatos convencionais de deliberação prevalecentes em outros países. Nestes casos, o diálogo envolvendo Estado e sociedade se dá entre dois interlocutores que ocupam espaços qualitativamente distintos no processo de deliberação. Assim, as propostas vindas da sociedade não são obrigatoriamente incorporadas, cabendo aos poderes de Estado a palavra final. Enquanto nos conselhos gestores a interlocução já *se dá no âmbito do próprio Estado*, com as entidades representativas da sociedade compartilhando decisões que *vinculam* a administração.

Daí ser importante que a participação dessas entidades contribua para a formação da vontade governamental, mas de maneira que o poder soberano emanado do sufrágio universal possa exercer, em última instância, a sua legítima hegemonia.

#### **6.4- Papel da sociedade civil nos conselhos**

Dessarte, a participação significativa da sociedade nas representações conselhistas é requisito indispensável para tornar sua intervenção eficaz no que consideramos ser o mais importante resultado da ação desses conselhos: o aprofundamento e a ampliação da democracia, através da socialização da política.

Rachaelis lembra a verdadeira revolução cultural que pode significar a instalação de conselhos, em pequenas cidades do interior, onde a política só é praticada por notáveis (2000,p.45) Mesmo se inicialmente despreparados, e facilmente manipuláveis, a prática política dos representantes da sociedade poderá, com o tempo, gerar elementos tendentes a favorecer a conscientização, e conseqüentemente maior autonomia à sua participação.

Em segundo lugar, a presença de entidades da sociedade no âmbito dos conselhos confere, *ipso facto*, maior transparência à administração, permitindo, conseqüentemente, que a fiscalização exercida iniba a corrupção, favorecendo uma mais justa alocação do fundo público e contribuindo para menos desperdício e mais eficiência nos serviços prestados. Dessarte, evidencia-se que o fazer político não pode ser apanágio de doutores, de “especialistas” ou de profissionais da política, sendo imprescindível a presença do cidadão.

Em terceiro, a participação da sociedade também contribui para relativizar o saber técnico, ao mostrar que este não é neutro, sendo as propostas que nele se fundamentam inseparáveis da forma de considerar (e de se relacionar) com os interesses econômicos e sociais em jogo. Ainda assim, é de capital importância que os conselheiros representantes da sociedade ostentem, não somente representatividade, empenho, relacionamento com as suas bases e capacidade de intervenção política, mas, também, preparo para o exame dos dossiês, por vezes complexos, que serão submetidos à sua apreciação.

*Last but not least:* a socialização da política é, também, eminentemente pedagógica, na medida em que a *práxis* participativa favorece o aprendizado da arte de

governar. Quando, por exemplo, se percebe a finitude e a escassez dos recursos postos à disposição, compreende-se, também, melhormente, a arte de negociar para se obter um resultado que atenda ao interesse público, subsumindo-se as reivindicações corporativas a um projeto mais abrangente de sociedade.

## **7- Conselhos de direitos: os conselhos de direitos humanos**

### **7.1- Apresentação**

Existem, como vimos anteriormente, um grande número de conselhos que cuidam da promoção e da defesa de direitos. Escolhemos os de direitos humanos, dentre esses conselhos, para ilustrar o nosso estudo das atribuições e dos critérios de legitimação dos conselhos de direitos, quando estes funcionam como órgãos de fiscalização, de natureza consultivo-propositiva e educativa. Os conselhos de direitos humanos são os de caráter mais abrangente na matéria, em âmbito nacional e nos Estados.

Os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos independentes do Governo foram criados a partir de 1992. São órgãos de caráter propositivo, educativo, de fiscalização e de mediação, e não de Governo. Com algumas variações, já que cada Estado legisla livremente sobre a matéria, compete-lhes propor as diretrizes para o Poder Público Estadual atuar nas questões relativas aos direitos do homem e do cidadão e sugerir mecanismos legais para a institucionalização desses direitos.

Sua função educativa se baseia no dispositivo legal que lhe atribui competência para estimular e promover programas educativos, e eventos que incentivem o debate sobre os direitos do homem e do cidadão. Os Conselhos exercem a sua função fiscalizadora denunciando e investigando as violações de direitos humanos nos Estados, podendo ter acesso a qualquer unidade pública estadual para o acompanhamento de diligências, exames ou inspeções. De seu poder de fiscalização deriva a sua ação mediadora, voltada, sobretudo, para a solução de conflitos que envolvem entre outros, rebeliões de apenados e manifestações de movimentos sociais, sejam estas consideradas, ou não, atentatórias à ordem jurídica vigente.

Vê-se que os Conselhos de Direitos Humanos não integram o poder executivo, nem, aliás, nenhum dos poderes do Estado. Portanto, não deliberam sobre políticas

públicas, mas opinam a respeito e fiscalizam a sua implementação. Deles participam representantes do poder executivo estadual, o ministério público, organizações não-governamentais (ONGs), universidades, centros de direitos humanos, conselhos profissionais e associações, com atividades relacionadas à defesa e promoção dos direitos do homem e da cidadania. Existem conselhos em dezoito Estados da federação, dos quais treze funcionando regularmente: São Paulo, Paraíba, Mato Grosso, Espírito Santo, Alagoas, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraná, Maranhão, Goiás e Piauí (conselhos independentes), além do Ceará, da Bahia, de Minas Gerais, do Pará, do Acre, do Distrito Federal e do Rio de Janeiro (conselhos dependentes, em diferentes graus, dos poderes do Estado). Estão em curso propostas para a instalação de Conselhos de Direitos Humanos no Rio Grande do Sul e no Amapá e para a reestruturação desses Conselhos, com a maior participação da sociedade, nos Estados de Sergipe e do Pará.

A criação de conselhos com competência de deliberar sobre a formulação de políticas de Direitos Humanos dos Estados não parece exequível, visto que o caráter abrangente dessas políticas, que dizem respeito a quase todos os setores da administração provocaria, possivelmente, uma indesejável superposição de deliberações. Além do que, tal concepção de Conselho de Direitos Humanos não conta com o respaldo dos Princípios de Paris, consubstanciados na Resolução 1992/54, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, que o define como um órgão de caráter consultivo-propositivo. Por fim, transformados em Conselhos de Governo, os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos perderiam sua independência e teriam enfraquecida a representação da sociedade nos seus colegiados.

Em assim sendo, o caminho para tornar mais amplas e efetivas as atribuições desses Conselhos seria garantir-lhes, no âmbito estadual, o que está sendo proposto, na Câmara dos Deputados, em projeto encaminhado pelo Presidente da República, para o Conselho Nacional de Direitos Humanos. Com efeito, a este será deferido o poder de recomendar afastamento de cargo, emprego ou função na administração pública e de aplicar sanção aos infratores. E, também, o de expedir recomendações a entidades e órgãos públicos, fixando prazo para atendimento, ou para a justificativa da sua impossibilidade (BRASIL, 2002).

## **7.2- Características**

Os requisitos de idoneidade referentes ao desenho institucional dos Conselhos de Direitos Humanos – assim como os demais conselhos de defesa e promoção de direitos, que não são também gestores, são distintos dos exigidos estes últimos. Enquanto que, para estes, é suficiente a participação autônoma da sociedade e uma representação expressiva desta, nos Conselhos de Direitos Humanos, por se tratar de um órgão que exerce o poder de fiscalização sobre o Executivo, é o próprio órgão que necessita ser autônomo perante aquele poder.

Pela mesma razão, a representação da sociedade ou, mais amplamente, de entidades ou órgãos independentes do executivo, deve ser majoritária em relação à do governo. É ainda necessário, sempre para salvaguardar a sua autonomia, que os conselhos de fiscalização, monitoramento e avaliação das políticas públicas, como os já referidos, dotem-se de diretorias eleitas, tendo os seus integrantes mandato fixo.

Finalmente, é indispensável que os membros desses conselhos possam ingressar livremente nos estabelecimentos ligados ao sistema penitenciário e, quando for o caso, nas repartições públicas estaduais. (Lyra, 2006, p. 301-304)

## **8- O Orçamento Participativo e a democracia representativa**

A relação entre o OP e a democracia representativa é totalmente distinta da que se estabelece entre esta última e os Conselhos Gestores. Estes, como vimos, não têm, tanto por razões “genéticas”, ligadas aos limites bem determinados de sua capacidade de expressar a vontade da população, quanto pelas importantes limitações reveladas pela sua prática concreta, condições de pretender confrontar-se com a legitimidade emanada do sufrágio universal.

Não é o caso do OP. A legitimidade que o fundamenta deriva da renúncia voluntária, por parte dos titulares de mandato representativo (Prefeito e Vereadores) da delegação que lhes foi atribuída pelo povo para propor e votar *parcela* do orçamento público, *devolvendo-se a este o exercício da soberania na matéria*.

É evidente que a efetivação das condições que permitam o exercício, através do OP, da deliberação popular e soberana depende do formato deste instrumento participativo; da autonomia da participação da população e de um significativo comparecimento desta às assembléias e outros fóruns deliberativos; do percentual dos investimentos objeto de deliberação e de diversas outras condicionantes de menor

relevo. Configurada tal hipótese, é inquestionável a legitimidade do povo, reunido em assembleias populares, para estatuir soberanamente sobre matéria objeto de sua deliberação.

Todo o processo deve se ancorar em “regras claras, públicas e bem definidas” (Carvalho e Filgueiras, 2000, p.34). O OP, assim efetivado, ostenta grande potencial transformador, tanto como instrumento de implementação de políticas públicas voltadas, em parte, para os excluídos, portanto, para a “justiça social”- quanto pelos seus “sub-produtos políticos” (Lyra,2006, p.292-294). O significado destes tem como síntese o resgate do valor do espaço público, restituído, finalmente, ao *demos*, seu direito ao pleno exercício da cidadania.

O OP, com as características acima definidas, postula, além do mais, ser o principal instrumento de uma normatividade baseada na “complementaridade dialética” entre a democracia representativa e as diferentes modalidades de democracia participativa, com acentuada presença dessas últimas no processo decisório.

Assim, a dinâmica do OP faz com que a valorização das regras do jogo adquira uma outra conotação. Com efeito, com o OP, “tais regras se desprendem do vínculo genético que mantinham com a defesa da ordem jurídica liberal ao servirem, doravante, como instrumento de normatização autônoma dos chamados espaços públicos não-estatais, nos quais se exercitam as experiências-piloto de democracia direta, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Espaços que “longe de contribuírem para a reprodução do sistema jurídico vigente, sediam, ao contrário, práticas de democracia direta que tencionam, dialeticamente, a institucionalidade, inserida no bojo de uma estratégia voltada para a desconstituição do sistema jurídico em vigor” (Lyra, 2002, p.145).

Trata-se, como se vê, de um espaço, por excelência, de disputa pela hegemonia, tendo em vista que nele se fazem presentes os mais diversificados interesses sociais. Os socialistas chegam a vislumbrar no OP um “vigoroso impulso socialista no sentido de que, no socialismo, a democracia direta é essencial, no controle público sobre o Estado e na participação popular no processo decisório” Além do que “o OP estende à economia o princípio político da soberania popular na medida em que as grandes diretrizes econômicas e definição de prioridades exigem a participação direta de todos” (Benevides, 2001, p.25).

## 9- Considerações finais

Como vimos ao longo deste trabalho, o papel a ser desempenhado pela “representação política” da sociedade civil nos conselhos gestores é compatível com uma participação significativa da sociedade –não necessariamente paritária- tal como acontece nos Conselhos de Desenvolvimento Urbano, criados com base no Estatuto da Cidade, importante conquista da cidadania.

É interessante observar que a participação da sociedade nesses conselhos se combina com fórmulas de controle social bastante avançadas, portadoras de inquestionável legitimidade decisória, tais como “a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano” e “referendo popular e plebiscito” ( art. 43, inciso IV e art.4, letra s, do Estatuto da Cidade).

Há, na literatura, uma posição praticamente unânime em aceitar a paridade, nunca havendo questionamento que redunde em apresentação de alternativas para ela. Se há problemas, estes “decorrem da não-existência de critérios que garantem uma efetiva igualdade de condições entre os participantes” (Gohn, 2001, p.91).

Por outro lado, a posição dominante na literatura e entre os militantes é a de que a participação da sociedade seria capaz de contribuir, decisivamente, para que as administrações viessem a adotar políticas orientadas para a “justiça social”.

Trata-se de uma postura comovente, dado os bons propósitos dos que assim pensam, mas plena de ilusões, pois que o que se conhece da prática dos conselhos não é de natureza a alimentar devaneios. Todavia, os que acreditam no papel virtuoso da sociedade irão empenhar-se em conquistar a “paridade política” e, na seqüência, “disputar a hegemonia” - assim fará, pelo menos, o amplo contingente dos que têm pouco apreço pela “democracia burguesa” e pela sua institucionalidade. Para estes, faz todo sentido a conquista de uma utópica maioria “transformadora”.

Em contraste com essas posições, alguns analistas consideram que, nem mesmo o Orçamento Participativo seria capaz de resolver problemas de inclusão social. Por exemplo, para Souza, a participação encorajada numa sociedade desigual como a brasileira é muito mais valiosa como mecanismo que aumenta a cidadania do que pelos possíveis ganhos materiais que possibilita para algumas áreas carentes da cidade. O principal valor do Orçamento Participativo estaria, assim, no ganho político que ele

proporciona, ou seja, na possibilidade de incluir no processo de decisão política municipal pessoas que até então estavam excluídas desse processo (Souza in Bonfim e Fernandes, 2005).

Conforme expusemos na seção anterior, consideramos o Orçamento Participativo como o instrumento de “democracia deliberativa” de maior potencial transformador. Por isso, entendemos que a análise de Souza sobre os ganhos do OP se mostra perfeitamente adequada, não a este último, mas aos benefícios derivados da existência de conselhos gestores com a participação da sociedade civil. Nestes, a gestão compartilhada vale muito mais pelos aspectos pedagógicos inerentes à essa participação (além da transparência que produz, capaz de inibir a corrupção) do que pelas potencialidades de luta contra a exclusão social.

Consideramos válido expor a nossa compreensão do OP como valioso instrumento de democracia direta para mostrar que a crítica ao papel político atribuído à sociedade civil nos conselhos de políticas públicas, com o conseqüente apego ao formato paritário e à “paridade política”, não implica no desconhecimento da importância de tais conselhos, nem na recusa ao seu caráter deliberativo, como fazem os liberais, que não aceitam nenhuma modalidade de gestão compartilhada.

Muito pelo contrário. Entendemos que a melhor forma de resgatar as potencialidades de um instrumento participativo é compreender a sua natureza jurídica e política, e, conseqüentemente, o seu alcance e os seus limites, evitando toda postura voluntarista. A incompreensão destas questões canaliza as energias dos representantes mais politizados da sociedade, no âmbito dos conselhos gestores, seja para um confronto onde só há perdedores, seja para o arrefecimento ou mesmo abandono de seus ideais de mudança, substituídos pela acomodação, face à uma realidade que não confirma seu otimismo ingênuo. Na outra ponta, a existência de uma representação inadequada da sociedade alimenta posturas oportunistas de alguns de seus representantes, que visam obter vantagens para si ou para sua corporação, aceitando, para tanto, serem cooptados pelas administrações.

Concluimos, pois, que a melhor forma de valorizar o papel dos institutos da democracia participativa é, afastando-se de uma visão maniqueísta, contribuir para a compreensão da diversidade e das especificidades desses institutos, procurando entender

a natureza de cada um deles, de tal forma que a *práxis* dos militantes da cidadania seja profícua, gratificante e politicamente transformadora.

## **BIBLIOGRAFIA**

- BENEVIDES, Maria Victoria. In: DUTRA, Olívio. Orçamento Participativo e Socialismo. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.
- BRASIL. Senado Federal. Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 1, de 2002, de iniciativa do Presidente da República, que transforma o Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) Acesso em 15. 4. 2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Projeto de Segurança Pública para o Brasil. Brasil, 2003*. Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br) Acesso em 1.7. 2003
- CARVALHO, Maria do Carmo; FILGUEIRAS, Débora. O Orçamento Participativo de Santo André. São Paulo: Polis, 2000.
- DIAS, Márcia Ribeiro. Sob o signo da vontade popular: *o Orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular: *movimentos sociais e participação política no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- ESTATUTO DA CIDADE. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo e BONFIM, Washington Luís de Souza. Gestão Municipal e Participação Municipal no Brasil: *dialogando entre teorias e fatos*. Texto apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro de 2005. Caxambu, MG. Impresso via internet. 22 p.
- HAGE, Jorge. Declaração. In: Conselhos de municípios fracassam na fiscalização. Boletim da FENASTC. Goiânia, 21 de setembro de 2006.
- GENRO, Tarso. Crise da democracia: *direito, democracia e neoliberalismo na ordem global*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sóciopolítica. São Paulo: Cortez, 2001

- \_\_\_\_\_. O enigma do México. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 fev. 1995.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. e CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.21, n.60, fev. 2006. Artigo impresso via internet. 28 p.
- LAVALLE, Adrián Gurza. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. São Paulo, n.º47, p.122-135, 1999.
- LYRA, Rubens Pinto. Abordagens históricas e atuais da relação entre democracia política, direitos sociais e socialismo. In: LYRA, Rubens Pinto. *Direitos Humanos: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- \_\_\_\_\_. Estado e cidadania: *de Maquiavel à democracia participativa*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2006.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. São Leopoldo, *Ciências Sociais UNISINOS*, v.38, n.161, julho/dezembro 2002, p.43-79.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: *temas éticos e políticos*. São Paulo: Cortez, 2005.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.18, n.52, jun.2003. Texto impresso via internet. 21 p.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resoluções de Encontros e Congressos. . São Paulo: Perseu Abramo, 1998.
- PEREZ, Marcos Augusto. A administração pública democrática: *institutos de Participação Popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2004.
- PINTO, Céli Regina Jardim. A sociedade civil “institucionalizada”. Florianópolis, *Política & Sociedade*, v.1, n.5, 2004, p.99-115.
- Rachelis, Raquel. Sistematização: Os Conselhos de Gestão no âmbito internacional. In: Carvalho, Maria do Carmo e Teixeira, Ana Cláudia. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis, 2000.

SCHEINVAR, Estela. Os conselhos e a gestão da política para a infância e adolescência. Campinas: Texto apresentado no GT Participação e cidadania. XI Congresso Brasileiro de Sociologia. 1-5 set. 2003. 15 p.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Curitiba, *Revista Sociologia e Política*, n.25, nov. 2005. Resenha impressa via internet. 6 p.

TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: Carvalho, Maria do Carmo e Teixeira, Ana Cláudia. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.