

O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Rubens Pinto Lyra

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” (LAVALLE, 2006, p.5)

Segundo Boaventura dos Santos, a vitrine da democracia participativa brasileira, o Orçamento Participativo (OP) existe, sob forma consultiva ou deliberativa, em cerca de 1.200 municípios da América Latina e em mais de 100 da Europa (SANTOS, 2007).

Já Sintomer registra mais de 200 experiências de OP no Brasil, sendo 50% conduzidas por Prefeitos do PT (SINTOMER, 2008, p.31).

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. Quanto ao OP, apesar de, ultimamente, ter surgido um bom número de estudos de casos, ainda são poucas as análises mais abrangentes, ou comparativas. 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 desenho institucional 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 conselhos. Isto porque a paridade expressa, como veremos adiante, uma concepção largamente dominante entre militantes e estudiosos simpáticos à democracia participativa que rejeitam a hegemonia do Estado nos conselhos gestores, associando-a à aspiração à “paridade política” e à “contínua disputa pela hegemonia” (TATAGIBA, 2002, p.59). Entre as poucas exceções, citamos Lüchmann, para quem “esta regra da paridade revela, de certo modo, uma perspectiva maniqueísta nas concepções sobre sociedade civil e Estado” (LUCHMANN, 2002, p. 63).

Os partidários das teses acima, em geral, não admitem nuances, ou alternativas a duas posições unívocas: ou se é favorável a conselhos de natureza meramente consultiva, ou a favor da participação da sociedade nos moldes acima descritos (GOHN, 2002, pp. 89-92).

O estudo em tela também apresenta interesse do ponto de vista jurídico, que abordaremos acessoriamente, já que quase nada existe 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, pp. 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 Lavallo, “é digno de espanto se deparar com um amplo consenso sobre os atributos que a definem: diversa, plural, ubíqua e representante do interesse geral.” (LAVALLE, 1999, p.121).

Esta concepção de sociedade civil que se auto-referencia, **nas** palavras de Nogueira:

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, pp. 2-13).

Conforme reconhece Andrew Arato, um dos principais formuladores desta concepção, grande parte de seu êxito deve-se 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” (LAVALLE, 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” (PINTO, 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).

Um exemplo ilustrativo dessa estratégia nos é dado por Doimo, ao referir-se à criação de um “coletivo conselhistas” no bairro de Ermelino Matarazzo, durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina: “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” (DOIMO, 1994, p. 183).

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 transpor, para o âmbito do Estado, a “luta pela hegemonia” desenvolvida, nos anos oitenta, nos espaços sociais.

Compreende-se que, nesse contexto, a 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-constituinte. Mas, se há que aceitá-las, a 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 problemática “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 os 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. *Unificada*, 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 de regiões como o 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, as principais lideranças de setores sociais que nunca tiveram seus interesses representados no Poder, assumiram cargos de destaque nos novos Governos. Muitos destes, aliás, vem recebendo elevados índices de aprovação popular por aplicarem com transparência e probidade o dinheiro público, estimularem a participação popular nas suas gestões, implementarem políticas voltadas para a maioria da população e levarem a cabo ações administrativas e inovadoras e eficazes.

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.

Conforme lembra Tarso Genro,

Quando o Leste ainda não havia mostrado a face de seu fracasso, poder-se-ia defender com brilho que a democracia era mera manipulação do capital para perpetuar a sua dominação. Hoje, na verdade, a democracia é um grave problema para a manutenção das iniquidades sociais e dos ilegítimos privilégios de classe, aqueles que se alimentam da exclusão e petrificam as desigualdades (2006).

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 mandatários da democracia representativa, a nível local, tais como o próprio Tarso Genro, Olívio Dutra, Celso Daniel, entre 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” (DIAS, 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, 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.

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 homogeneamente 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 dela, 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*”. E acrescenta: “*Se nessas cidades (onde os conselhos foram investigados) os conselhos de saúde funcionassem, os Sanguessugas não entrariam*”. As investigações preliminares apontam o pagamento de sete milhões de reais de propina a pelo menos sessenta prefeitos (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 quarta “*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” (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 se afastam do cotidiano dos conselhos, não demonstrando valorizar efetivamente esses canais” (TATAGIBA, 2005, p. 3).

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, 200, p. 104).

Este é, precisamente, o busílis da questão: Os estudos sobre o funcionamento dos conselhos gestores demonstram, *à saciedade, 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. E, também, qualitativamente superior ao que esses atores consideram ser 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” (LAVALLE, 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 para o confronto contra o Estado ou, em uma 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”. Nunca para construir alternativas, sejam estas consensualmente construídas, ou democraticamente impostas pela maioria.

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 adota, 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, não dispendo do poder de decidir sobre políticas públicas, como os conselhos gestores. 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 representativa 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 militantes 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 Pernambucana de Imprensa, ou as de quaisquer outros Estados, poderiam mesmo ser consideradas ONGs?

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. Já o 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, 1999, pp. 9-10).

Paralelamente, há também, segundo Genro o “onguismo”, que concorre para o “desprestigiamento da política”, através da “substituição da cidadania política por uma cidadania corporativa, ou só geograficamente acolhida”. Trincheira através da qual, segundo ele, o atual “there is no alternative”, neoliberal, “também se esconde com outra casca” (GENRO, 2008, p. 7).

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

Tal concepção traz embutida uma visão de “sociedade civil” que, segundo Nogueira, 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, 2005, 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.

4.3 Critérios para a definição do quantum das representações conselhistas

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 com ele 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 tal significado 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, 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 o Estado e a sociedade.

5 A Hegemonia do Estado nos Conselhos Gestores

5.1 Aspectos conceituais

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 da sociedade na formulação dessas políticas não garanta ao governo 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 uma representação quadripartite (governo, usuários do serviço público, trabalhadores de saúde e prestadores do serviço). A governamental corresponde apenas a 25% do total dos membros daqueles conselhos.

A situação acima aventada, de uma maioria hostil ao governo impedir-lhe o cumprimento de suas propostas de campanha, uma obrigação moral contraída junto aos eleitores, apresenta aspectos ao mesmo tempo curioso e preocupante pode ensejar um confronto entre duas modalidades de representação da sociedade civil. A primeira, inserida no poder estatal, no âmbito de um determinado conselho e nele exercendo sua hegemonia, empenhada em combater o governo e seu programa. Outra, sem vínculos com o Estado, entendendo que, ao contrário, é preciso exigir do governo, qualquer que seja ele, com base em norma jurídica, o cumprimento de suas promessas de campanha.

É precisamente o que pode ocorrer em São Paulo, com a aprovação unânime, pelos Vereadores, de uma emenda à Lei Orgânica do Município, proposta pelo Movimento Nossa São Paulo, aprovada à unanimidade pelos vereadores dessa cidade e sancionada pelo Prefeito dessa cidade,

determinando que o Prefeito eleito apresente o Programa de Metas de sua gestão , até 90 dias após a sua posse, contendo as prioridades, as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da administração municipal (educação, saúde, transporte, etc.), subprefeituras e distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral(GRAJEV, 2008).

O Diário Oficial do dia 30 de julho de 2009 publicou o Decreto que cria um Conselho Consultivo, integrado por conselheiros eleitos das Regionais de São Paulo, representantes de Associações de Moradores, da administração municipal e de um representante da Câmara Municipal para fiscalizar o Plano de Metas em questão (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2009).

No caso acima descrito, ficam duas questões para serem respondidas: 1) O Prefeito deverá obedecer ao que determina a emenda à Lei Orgânica ou respeitar a autoridade do Conselho? Além desta incerteza jurídica, uma outra política: quem pode evocar a condição de autêntico representante da sociedade civil; as entidades inseridas no Conselho, ou as cerca de 500 que reivindicam de fora do aparelho de Estado no caso, reunidas no Movimento Nossa São Paulo?

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 pode ser comparada com a do sufrágio universal, nem com a 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).

5.2 Argumentos práticos.

Quando, nos conselhos gestores, as “organizações civis” dispõem de maioria, ou da paridade, a instabilidade e a imprevisibilidade podem se instalar, 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 (LYRA, 1996, p. 179). Tal situação só não tem ocorrido plenamente, com muita frequência, porque a administração “dribla” as decisões dos Conselhos, ou simplesmente as descumpra.

“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, ou para influenciar de forma determinante as políticas públicas.

Finalmente, mesmo em condições favoráveis de desempenho, falta à sociedade civil cacifê para impor a paridade que deseja em muitos conselhos. Aliás, a expansão de alguns destes se encontra comprometida, em áreas como, por exemplo, a da segurança pública. 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).

6 Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Atribuições, Requisitos de Idoneidade, Natureza Político-Jurídica e Papel da Sociedade.

6.1 Atribuições

Os Conselhos Gestores são, conforme vimos, órgãos de caráter deliberativo, competentes para planejar, supervisionar e monitorar a implementação de políticas governamentais. Entre os mais importantes, criados por leis federais, estão os conselhos de saúde, de assistência social e da criança e do adolescente, competindo-lhes, em muitos casos, administrar significativo volume de recursos financeiros. Mais recentemente, foram criados conselhos na área do 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 – Estatuto da Cidade).

Também foram criados inúmeros outros colegiados – regra geral, de caráter paritário, por exclusiva iniciativa dos Estados e dos Municípios, tais como conselhos de habitação, de tecnologia, do meio-ambiente, de segurança pública etc., presentes em quase todos os setores da administração. Mas há também aqueles, como numerosos conselhos de educação, onde, muitas vezes, sequer são entidades que indicam os representantes da sociedade. Esta é “representada” por personalidades ligadas à área, ficando a sua escolha à discrição do Executivo.

6.2 Requisitos de idoneidade

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. Todavia, como vimos anteriormente, muitos governantes a desconhecem. Mais um 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 gestores

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” (SILVEIRA, 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.

Vê-se, pois, que as várias referências da literatura sobre os conselhos gestores, que os qualificam como espaços públicos autônomos e não-estatais – ou, então, expressam perplexidade sobre a matéria – não procedem (GOHN, 2001, p. 85; LÜCHMANN, 2002, p. 54 e TATAGIBA, 2002, p. 94). Os conselhos gestores são órgãos integrantes do poder estatal. Podem ser qualificados de híbridos, porém nunca de não-estatais. Isto, aliás, paradoxalmente, as próprias autoras se encarregam de demonstrar, quando descrevem a plena inserção no âmbito do Estado – e, mais de que isso, a subordinação a este - dos supramencionados conselhos.

Enfocando um outro aspecto da questão, relacionada com a matéria sob análise, Teixeira afirma que “não se trata de espaços públicos, como entende Habermas, no sentido de encontros simples, episódicos, fundados no agir comunicativo, que captam os ecos dos problemas sociais nas esferas privadas, os condensam e transmitem para a cena pública” (HABERMAS, 2000, p. 103). Consequentemente, não há como analisar a participação da sociedade nos conselhos gestores à luz da teoria habermasiana, posto que os critérios para tal análise não podem ser os mesmos que os dos formatos convencionais de deliberação prevalentes 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*, sendo as entidades representativas da sociedade, *integrantes do poder estatal e, portanto, 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 representação da sociedade civil nos conselhos gestores

Destarte, 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 (RACHAELIS, 2000, p.45). Mesmo se inicialmente despreparados, e facilmente manipuláveis, a *práxis* 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 nos conselhos confere, *ipso facto*, maior transparência à administração. Tal presença amplia, potencialmente, as chances de se inibir a corrupção; pode favorecer uma mais justa alocação do fundo público e contribuir para um menor desperdício e mais eficiência nos serviços prestados.

Tatagiba reconhece que a experiência dos Conselhos Gestores mostra que um conselho bem sucedido pode direcionar a sua ação primordialmente para o controle social, impedindo o Estado de transgredir, ou ser eficiente na vocalização de demandas ou para uma junção feliz dessas características.

Segundo a mesma analista “num país onde as denúncias de corrupção e de desvio de dinheiro público se sucedem num ritmo alucinante, as possibilidades de

sucesso das políticas depende, e muito, do olhar atento da sociedade sobre o destino do dinheiro público” (TATAGIBA, 2002, p. 91).

Em terceiro lugar, 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. Assim, a gestão pública não é apanágio de doutores, de especialistas ou de profissionais da política, sendo imprescindível a participação do cidadão. 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.

Mas os representantes da sociedade têm um quarto papel a desempenhar, de caráter estratégico e abrangente: avaliar o desempenho político-administrativo do gestor na implementação da política pública objeto da deliberação e fiscalização do conselho, o qual deve estar apto a examinar os seus resultados e apontar as correções ou as alternativas a essa política.

Last but not least: a socialização da política é, também, eminentemente pedagógica, na medida em que a *práxis* participativa favorece o entendimento do que seja o interesse público e 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 Caráter e papel

Existe, como vimos anteriormente, um grande número de conselhos que cuidam da promoção e da defesa de direitos. Escolhemos os de direitos humanos, dentre estes, para ilustrar o nosso estudo das atribuições e dos critérios de legitimação dos conselhos de direitos, quando estes funcionam, exclusivamente, 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 estaduais de direitos humanos em dezoito unidades da Federação.

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, ensejaria a possibilidade de uma indesejável superposição de deliberações.

Por outro lado, 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 (LYRA, 2006, p. 303).

Em assim sendo, o caminho para mais amplas e efetivas atribuições desses Conselhos seria o de 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, 2006).

7.2 Requisitos de idoneidade

Tais requisitos, referentes ao desenho institucional dos Conselhos de Direitos Humanos – assim como aos demais conselhos de defesa e promoção de direitos, que não são também gestores - são distintos dos exigidos estes últimos. Para estes, é suficiente a participação autônoma da sociedade e uma representação expressiva desta. Já os Conselhos de Direitos Humanos, por sua condição de órgãos de fiscalização em relação ao Executivo, sem atribuições de gestão, necessitam de ser, eles próprios, autônomos perante esse 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, pp. 301-304).

8 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 criados com base no Estatuto da Cidade, importante conquista da cidadania.

É interessante observar que a participação da sociedade nesses conselhos se combina, em alguns casos, com fórmulas bastante avançadas de controle social, 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 quase 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), sendo, obviamente, o Estado o beneficiário por essa lacuna.

Seguindo esse mesmo diapasão, Tatagiba também não questiona a paridade, lamentando apenas problemas práticos com ela relacionados que tem dificultado “reverter, na dinâmica concreta dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais” (TATAGIBA, 2002, p. 55).

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 digna de respeito, dado os bons propósitos dos que assim pensam, mas plena de ilusões. Não obstante, concretamente, 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).

Diferentemente desses autores, entendemos que o OP, em virtude da natureza de seu poder e de sua legitimidade política, é dotado de potencial transformador que o habilita também como instrumento de “reversão de prioridades” da administração, e, conseqüentemente, de justiça redistributiva (CUNHA, 2007, p. 41). Com efeito, é importante compreender a diferença qualitativa entre o poder emanado dos Conselhos Gestores e o do OP para que não se atribua aos primeiros – como fazem os que defendem a “luta pela hegemonia” no âmbito daqueles colegiados - a legitimidade própria dos institutos de democracia direta. Na versão original do OP – a de Porto Alegre - e nas que a ela se assemelham- o resgate do espaço público se faz através do *demos*- titular do poder soberano. Assim, a legitimidade que o fundamenta deriva da renúncia voluntária , por parte dos titulares do 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*.

Já os Conselhos Gestores não têm condições, tanto por razões “genéticas”, ligadas aos limites bem determinados de sua capacidade de expressar a vontade da população, quanto pelas importantes distorções no seu formato atual e nas suas práticas concretas, de pretender comparar-se (e confrontar-se) com a legitimidade derivada do sufrágio universal.

Assim, 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 necessário expor a nossa compreensão do OP como valioso instrumento de democracia direta para deixar claro que a crítica ao papel político predominantemente atribuído à sociedade civil nos conselhos de políticas públicas, assim como o 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.

Pelo contrário. Sabemos ser *conditio sine qua non* para o aprofundamento da democracia no Brasil a existência e a expansão da participação popular na gestão pública, nas suas diversas modalidades. Todavia, entendemos que a melhor forma de resgatar as potencialidades de um instrumento participativo é compreender a sua natureza jurídica e política, e, conseqüentemente, seu alcance e 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 recusar uma visão unívoca do papel da sociedade nos conselhos de políticas públicas e assim melhor 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.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Kácio Rogério. *Este negócio de botar a raposa para tomar conta do galinheiro é meio “arriscoso”*. O Conselho Municipal de Patos na prática do controle social. (Dissertação de Mestrado). Campina Grande: Universidade Federal de Campina Grande, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria. In: DUTRA, Olívio. *Orçamento Participativo e Socialismo*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Lei n.10.257, de 10 de julho de 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>. Acesso em: 15 out. 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Projeto de Segurança Pública para o Brasil*. Brasil, 2003. Disponível em: <www.mj.gov.br>. Acesso em: 1.5 jul.2007.

CUNHA, Eleonora Schetinni Martins. *O potencial dos conselhos de políticas públicas e orçamento participativo para o potencial democrático*. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Chapecó: Argos, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. Prefácio. In: SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil*. Petrópolis: Vozes, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo; FILGUEIRAS, Débora. *O Orçamento Participativo de Santo André*. São Paulo: Pólis, 2000.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: 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.

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.

GENRO, Tarso. O enigma do México. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 fev. 1995.

_____. *Crise da democracia: direito, democracia e neoliberalismo na ordem global*. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. *Conteúdos da revolução democrática*. *Jornal do Brasil*: Rio de Janeiro, 30 jan.2006.

_____. *Democracia, sociedade e sustentabilidade* (contribuição para uma teoria da revolução democrática). Painel: Desenvolvimento e Meio Ambiente. Lisboa, jan. 2008.

GRAJEV, Oded. Agenda prioritária para a sociedade brasileira. *Folha de São Paulo: Opinião*, 3 abr.2008.

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

HAGE, Jorge. Declaração. In: *Conselhos de municípios fracassam na fiscalização*. *Boletim da FENASTC*. Goiânia, 21 set. 2006.

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, Lua Nova, n. 47, 1999. p.122-135.

LYRA, Rubens Pinto. *Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa*. João Pessoa: UFPB, 2006.

_____. *Os conselhos de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa*. Brasília, Revista de Informação Legislativa. Senado Federal, ano 33, n. 130, abr./jun. 1996.

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.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Diário Oficial. 30 Jul. 2009.

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: Fórum, 2004.

PINTO, Céli Regina Jardim. *A sociedade civil “institucionalizada”*. Florianópolis, Política & Sociedade, v.1, n.5, 2004, p.99-115.

RAICHELIS, 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.

SANTOS, Boaventura. *O outro poder local*. Revista Visão: Lisboa, 29 mar. 2007.

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.

SINTOMER, Ives; HERZBERG, Carsten e ROCKE, Anja. *Les budgets participatifs en Europe*. Paris: La Découverte, 2008.

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.