



ANAIS



III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

www.cepial.org.br
15 a 20 de julho de 2012
Curitiba - Brasil



ANAIS



III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

Eixos Temáticos:

1. INTEGRAÇÃO DAS SOCIEDADES NA AMÉRICA LATINA
2. EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO:
SUAS MÚLTIPLAS FACES
3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA
4. CULTURA E IDENTIDADE NA AMÉRICA LATINA
5. MEIO-AMBIENTE: QUALIDADE, CONDIÇÕES E SITUAÇÕES DE VIDA
6. CIÊNCIA E TECNOLOGIA: PRODUÇÃO, DIFUSÃO E APROPRIAÇÃO
7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
8. MIGRAÇÕES NO CONTEXTO ATUAL: DA AUSÊNCIA DE POLÍTICAS
ÀS REAIS NECESSIDADES DOS MIGRANTES
9. MÍDIA, NOVAS TECNOLOGIAS E COMUNICAÇÃO

www.cepial.org.br
15 a 20 de julho 2012
Curitiba - Brasil

ANAIIS



III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA
E EDUCAÇÃO PARA INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

Eixo 3

“PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA”

www.cepial.org.br
15 a 20 de julho de 2012
Curitiba - Brasil

EIXO 3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA

MR3.2. Direitos Humanos e Desafios para a Democracia Latino-americana

EMENTA

Desafios atuais para os Direitos Humanos na América Latina. Gestão do conhecimento e educação na América Latina: o que (não) aprendemos de nossas experiências. Direitos Humanos: Justiça e Memória no Brasil. Direitos Humanos e Desigualdades na Globalização

Coordenador: Daniel Rubens Cenci – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – BRASIL)
Fernando Estenssoro: Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago do Chile – (USACH – CHILE)
Alain Santandreu Carpi: Consultor da Organização das Nações Unidas – (ONU - URUGUAI)
Tarson Nuñez: Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS- BRASIL)
Gilmar Antônio Bedin: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – BRASIL)

RESUMOS APROVADOS

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE PAZ SOCIAL E TRATAMENTO DE CONFLITOS (autor(es/as): **CHARLISE PAULA COLET GIMENEZ**)

NA ARGENTINA TANGOS, NO BRASIL TRAGÉDIAS! LÁ MATRIMÔNIO IGUALITÁRIO, AQUI UNIÃO CIVIL. (autor(es/as): **CHRISTOPHER SMITH BIGNARDI NEVES**)

A DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA PÓS-MODERNIDADE: UMA VISÃO CRÍTICA (autor(es/as): **Fátima Fagundes Barasuol Hammarström**)

CHALÉ DA CULTURA DO GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO: PARA ALÉM DO LÚDICO, ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO E PROMOÇÃO DE SAÚDE (autor(es/as): **juliane meira winckler**)

O controle social na América Latina (autor(es/as): **Michele Lucas de Castro**)

UM RECORTE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS: PERSPECTIVAS E PROJEÇÕES (autor(es/as): **ROSEMERI TEREZINHA FERREIRA DA ROCHA**)

A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO HUMANO E LIBERDADES POLÍTICAS SEGUNDO AMARTYA SEN (autor(es/as): **Tatiana Nascimento Heim**)

IDENTIDADE CULTURAL E GLOBALIZAÇÃO: VIESES PARA UM DIREITO FUNDAMENTAL (autor(es/as): **Nathércia Cristina Manzano Magnani**)

EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: O PARADIGMA DOS DIREITOS HUMANOS NAS OBRAS DE EMMANUEL KANT, HANNAH ARENT E NORBERTO BOBBIO. (autor(es/as): **Igor Sulaiman Said Felício Borck**)

MR3.3. Política, Cidadania e Democracia na América Latina

EMENTA

No atual processo de consolidação democrática que vive a região, com governos de perfil progressista, a emergência da problemática social e ambiental tem se transformado num original campo de lutas o qual coloca novos desafios teóricos e conceituais que interpelam a noção clássica de democracia. O esgotamento da mediação realizada pela classe política e os partidos possibilitam o surgimento de cenários em que a cidadania e os movimentos sociais procuram maiores espaços de interlocução num ambiente marcado pelos conflitos políticos e sócio-ambientais decorrentes dos interesses contrapostos existentes em nossas sociedades. Nesse sentido, a presente Mesa Redonda procura refletir sobre o papel da cidadania na ampliação das práticas democráticas e na formulação de políticas públicas que visem atender as necessidades da população e sua inclusão no processo de deliberação e resolução dos conflitos em escala local, regional e global num contexto em que se faz cada vez mais patente a crise do capitalismo como projeto civilizatório.

Coordenador: Fernando Marcelo de la Cuadra (RUPAL/UFC - BRASIL)
Alba María Pinho de Carvalho (RUPAL/ UFC - BRASIL)
Héctor Alimonda (CPDA/UFRRJ - BRASIL)
Antonio Elizalde: Editor da Revista Polis da Universidad Bolivariana – (CHILE)
Pedro Sánchez Vera: Universidad de Murcia - (ESPAÑA)

3.3 (A)

CONFLITOS E CONTROVERSAS ENTRE ATORES NA DIMÂMICA DE CONSELHOS MUNICIPAIS: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE CURITIBA – CONCITIBA (autor(es/as): **Alexandre Hojda**)

SOCIEDADE CIVIL, DESENHO INSTITUCIONAL, PARTICIPAÇÃO E SUBVERSÃO NA CONSTRUÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS NO BRASIL (autor(es/as): **Elson Manoel Pereira**)

FÓRUM DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE CHAPECÓ: UMA EXPERIÊNCIA EM CONSTRUÇÃO (autor(es/as): **Graciela Alves de Borba Novakowski**)

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE AQUÍRAZ (autor(es/as): **Patrícia de Pontes Teixeira Lima Alhadeff**)

A Natureza Ambígua de Conselhos Municipais de Políticas Públicas, Orientada Legal e Politicamente. (autor(es/as): **Pedro Fauth Manhães Miranda**)

O SENTIDO DA AÇÃO POLÍTICA: O CONCEITO DE HABITUS NA RELAÇÃO INDIVÍDUO SOCIEDADE NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO (autor(es/as): **Roberto Dombroski de Souza**)

VONTADE POLÍTICA E CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS: DIRETRIZES BÁSICAS PARA A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO (autor(es/as): **SILVIO DOMINGOS MENDES DA SILVA**)

www.cepial.org.br

15 a 20 de julho de 2012

Curitiba - Brasil

3.3 (B)

PARTICIPAÇÃO: UM DIREITO DAS CRIANÇAS (autor(es/as): **Cristiane Sander**)

A PARTIDARIZAÇÃO DO PROTAGONISMO JUVENIL: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS JUVENTUDES PARTIDÁRIAS NO BRASIL (autor(es/as): **José Elias Domingos Costa Marques**)

TERRITORIALIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E EXCLUSÃO SOCIAL NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E O CASO BRASILEIRO (autor(es/as): **Maria Goretti Dal Bosco**)

ACESSIBILIDADE: A INCLUSÃO DAS PESSOAS DEFICIENTES COMO UMA RESPONSABILIDADE SOCIAL (autor(es/as): **morgana moura lima**)

PENSAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS PARA A AMÉRICA LATINA, A PARTIR DO CASO DA ISLÂNDIA (autor(es/as): **Rodrigo da Silva Camargo**)

ACIDADANIA E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA (autor(es/as): **Rosa de Lourdes Aguilar Verástegui**)

A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO FORMA DE ACESSO À SEGURIDADE SOCIAL: PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA. (autor(es/as): **Naiara Braatz Garcez et alii**)



A NATUREZA AMBÍGUA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ORIENTADA LEGAL E POLITICAMENTE.

Pedro Fauth Manhães Mirandaⁱ

Danuta Estrufika Cantóia Luizⁱⁱ

Resumo

O presente estudo tem como propósito inserir os conselhos gestores municipais de políticas públicas no contexto da participação sociopolítica, indicando a natureza ambígua destes como um dos obstáculos à sua total efetivação. Para tanto, pretendemos partir de conceitos formadores deste contexto, como capital social, poder local e esfera pública, para somente depois, via investigação qualitativa e método dedutivo, adentrarmos especificamente na questão da natureza ambígua dos órgãos em questão. Ao final do trabalho, pretendemos comprovar que esta ambiguidade existe, em razão da adoção simultânea das naturezas consultiva e deliberativa, sendo tal situação orientada legal e politicamente.

1. Introdução.

Democracia participativa, gestão pública, poder local, capital social, participação política e outros termos têm se expandido nas últimas décadas de forma exponencial, pelas publicações acadêmicas. Porém, apesar de serem temas ligados à sociedade civil, ela mesma ainda não incorporou de forma definitiva os costumes e ações que poderiam desenvolver na prática tais termos.

Os conselhos gestores municipais são instrumentos da democracia participativa, e como tais, oferecem à sociedade civil, por meio de representantes não governamentais, conferências públicas e debates sociais, a chance de influir em várias áreas da política, bem como em todos os níveis da federação. Ocorre que o caráter efetivo de suas resoluções, em especial dos conselhos municipais, é diminuído pela ambiguidade com que a natureza destes é definida, de forma simultaneamente consultiva e deliberativa. Neste sentido, o enorme potencial de transformação dos conselhos gestores municipais não é concretizado.



Por isso, esperamos demonstrar que esta imprecisão contribui para obstaculizar a gestão pública, concluindo pela necessidade de adoção de uma natureza específica, preferencialmente mais deliberativa.

Para tanto, o presente estudo desenvolver-se-á através de investigação qualitativa e método dedutivo, por meio de revisão bibliográfica dos trabalhos de referência sobre nossa temática. Começaremos por algumas contradições sociopolíticas brasileiras, abordando o conceito de capital social de Putnam como fator de desenvolvimento governamental, o qual servirá de base para o entendimento da participação como um todo, e não somente de sua vertente política. Posteriormente, passaremos à análise específica da participação política, inserindo-a no contexto da democracia participativa e relacionando-a ao poder local e à esfera pública.

Chegando a este ponto, esperamos ter conseguido embasar satisfatoriamente o contexto histórico e as bases para o surgimento dos conselhos gestores municipais de políticas públicas, pois é neste momento que o enfoque do estudo recairá sobre tais órgãos. E o ponto principal sobre os conselhos municipais a ser destacado neste estudo será a sua criação pela legislação municipal, claramente orientada por interesses políticos, como buscaremos comprovar.

2. Contradições democráticas brasileiras e capital social.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, garante a existência de um Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*). Todavia, é inegável o abismo existente entre os ditames da lei e a realidade fática, uma vez que vários ideais democráticos só existem em um âmbito meramente formal, não enfrentando os níveis de desigualdade no país. Nossa condição demonstra um nível de aperfeiçoamento institucional muito grande, com uma legislação moderna, aparato estatal completo e inexistência de restrições sociais aparentes.

Já se tornou comum ouvir que tanto a nossa legislação ambiental como a consumerista estão entre as melhores do mundo, e a Constituição de 88, também denominada cidadã, esmiúça de forma inigualável os direitos e garantias sociais, em nome da dignidade da pessoa humana. Ademais, possuímos três poderes com funções bem definidas, os quais se coadunam para prover o bem comum ao povo. Este, por sua vez, é titular de liberdades que há décadas atrás pareciam quase impossíveis, como, por exemplo, a de locomoção, de votar e ser votado, de expressão, e também garantias



imprescindíveis para a efetivação da democracia, como igualdade de direitos e obrigações, inviolabilidade da vida privada, acesso à informação e etc.

Pelo exposto, é, no mínimo, contraditório constatar que o mesmo país retratado no parágrafo anterior está em 73º lugar, de 182 países, no índice de percepção da corrupção (MORAES, 2011); tem uma taxa de 26,2 mortes para cada 100.000 habitantes, maior que a do Afeganistão (CASTRO, G., 2011); e apenas 1,9% de sua população tem acesso a serviços públicos de saúde com nota acima de 7,0 (NALON, 2012). Estes e vários outros fatos, diariamente lidos nos jornais e de conhecimento geral, comprovam a ausência de um caráter substancial dos direitos e garantias anteriormente expostos. Norberto Bobbio (2007, p.158) comprova a infeliz globalidade desta situação, ao afirmar que “uma democracia perfeita deveria ser ao mesmo tempo formal e substancial. Mas um regime deste gênero pertence, até agora, ao gênero dos futuríveis”.

Neste sentido, a constante busca pelo desenvolvimento do governo democrático, onde todos possam ser realmente livres e iguais, como preconiza o respectivo regime, é fundamental. E historicamente, vale lembrar, que esta busca se acentuou não somente em razão da crise da democracia representativa, mas também da referente ao Estado de Bem-Estar Social. Infelizmente, não há um fator – ou, ao menos, ele ainda não foi encontrado – que gere precisa e definitivamente uma democracia desenvolvida, até mesmo porque o governo é produto da evolução histórico-social única de cada país.

Buscando na Itália um destes elementos, que pudesse auxiliar no desenvolvimento da governabilidade, Robert D. Putnam (2006) comparou os governos municipais daquele país, classificando-os segundo seu desempenho. Depois, analisou os diferentes níveis de modernidade socioeconômica e participação social destes municípios, para entender qual o elemento que mais se correlacionava ao desempenho governamental.

Num primeiro momento, o próprio autor afirma que “poucas generalizações são tão fundamentadas quanto aquela que diz existir uma correlação entre a verdadeira democracia e a modernização socioeconômica” (PUTNAM, 2006, p.97-98). E as razões seriam inúmeras, como Putnam assinala:

A riqueza diminui os estorvos, tanto públicos como particulares, e facilita a acomodação social. A educação faz aumentar o número de profissionais qualificados e o grau de sofisticação dos cidadãos. O crescimento econômico incrementa a classe média, baluarte da democracia estável e eficaz. (PUTNAM, 2006, p.98)

Porém, depois de uma análise quanti-qualitativa rigorosa, o autor conclui que tais elementos não seriam definitivos para a construção de um governo eficaz, pois, apesar de explicar genericamente as disparidades entre norte (região desenvolvida) e sul (região



subdesenvolvida) italianos, não o faz em relação aos seus municípios. Em outras palavras, não é um fator com nexo de causalidade forte o suficiente.

Assim, num segundo momento, Putnam analisa a comunidade cívica, a partir de quatro indicadores: vibração da vida associativa (num sentido amplo, englobando associações desportivas, culturais, privadas etc.); leitura de periódicos locais; votação em referendos; e abstenção do voto preferencial (indicador da política de clientelismo, na Itália). Isoladamente, estes indicadores não seriam capazes de fundamentar conclusões; porém, conjuntamente, formam uma base substancial para embasar a teoria exposta. Por isso, ao final do capítulo correspondente, depois de detalhada comparação de dados, é impossível não concordar com o autor:

[Há] coincidência entre o desempenho de um governo regional e o grau de participação na vida social e política da região. [...] até mesmo as diferenças mais sutis *dentro* de cada quadrante guardam estreita relação com nossa avaliação de vida comunitária. Nesse sentido, a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico [...]. Em outras palavras, parece que as regiões economicamente mais adiantadas têm governos regionais mais eficientes simplesmente porque nelas há maior participação cívica. (PUTNAM, 2006, p.112)

A comunidade cívica é formada por cidadãos mais ativos, confiantes em si, com maior capacidade de organização social e que não se deixam levar pelo clientelismo, caracterizando, enfim, o conceito de “capital social”, tão importante na teoria do autor e sempre referenciado na maioria dos trabalhos sobre participação. Ademais, o estudo de Putnam demonstra que o governo reflete as características de seu povo, afinal é formado por ele.

Todavia, as conclusões de Robert D. Putnam não podem ser importadas para o Brasil sem uma análise empírica da nossa própria realidade. É preciso saber até que ponto, ou mesmo se nossas condições convergem. Pensando, portanto, em verificar a correlação entre capital social e desenvolvimento governamental, no Brasil, várias pesquisas foram e continuam sendo realizadas, em vários âmbitos da Federação. Apenas a título de exemplificação, pois seria impossível enumerar todos os estudos empíricos acerca deste assunto, recomendamos os textos de Marcello Baquero (2002), para uma visão nacional e o de Hemerson Luiz Pase (2012), o qual analisa a situação específica de um estado, o Rio Grande do Sul. Ambos buscam, e conseguem evidenciar a relação positiva entre os fatores em questão na realidade brasileira, corroborando a ideia de que o observado por Putnam pode ser aplicado no Brasil.

Porém, é preciso fazer a ressalva de que capital social não é, necessariamente, sinônimo de governo desenvolvido. Investimentos em aspectos sociais, proteção de direitos individuais e coletivos, transparência política, dentre inúmeras outras medidas



também são necessárias. Mas é certo que uma comunidade cívica, dotada de alto capital social, e, portanto, politicamente participativa possui mais chances de se fazer ouvir diante de seu governo.

Assim, mesmo não sendo a participação política o único elemento da comunidade cívica, podemos considerá-la como o principal, pois se liga diretamente a dois dos indicadores mencionados (participação em referendos e não aceitação do voto preferencial), além de compor um terceiro (o associativismo).

3. Democracia participativa e sociedade civil.

Não nos parece coincidência que a participação política tenha se tornado “parte do vocabulário e da agenda das nações ocidentais, a partir dos anos 1960” (GOHN, 2011, p.23), mesma época em que as pesquisas sobre capital social começaram a se difundir – além do trabalho de Putnam, vale citar os de James Coleman e Pierre Bourdier, mesmo que diversos daquele.

[...] na França, ‘participação’ foi uma das últimas palavras de ordem utilizadas por de Gaulle em campanhas políticas; na Grã-Bretanha, vimos a ideia receber a benção oficial no Relatório Skeffington sobre planejamento; e nos Estados Unidos o programa antipobreza incluía fundos para ‘o máximo possível de participação dos afetados por ela’. (PATEMAN, 1992, p.9 *apud* GOHN, 2011)

Todavia, a participação política nasce séculos antes, na Grécia antiga, de forma direta. Mas é apenas no século XVIII que surgem formulações científicas sobre ela, tendo em Rousseau seu expoente. O teórico francês também a considerava em sua forma direta, onde cada cidadão, visando o bem comum, tinha a liberdade de opinar e deveria ser ouvido na tomada de decisões políticas.

Porém, com a expansão do Estado Liberal, o conceito de liberdade, antes conexo à participação política e ao coletivo, passa a ser “a segurança nas fruições privadas: eles [os liberais] chamam de liberdade às garantias acordadas pelas instituições para aquelas fruições” (CONSTANT, 1818, *apud* BOBBIO, 1988, p.8). Neste sentido, a partir de teóricos mais conservadores, como o próprio Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill, receosos da “tirania da maioria”, os direitos individuais e a democracia representativa ganham espaço.

Simultânea e contrariamente, a expansão da representatividade na democracia diminuiu as formas de participação política, seja pela acomodação do povo, já que agora alguém decidia por ele, ou pelas características mesmas deste governo. O certo é que a democracia representativa acabou por se resumir à apenas uma forma de participação



política: o voto, no que a atuação dos políticos (muitas vezes não dotadas de representação) se sobrepõe ao poder do povo, que é, afinal, a etimologia da própria expressão “democracia”.

De forma a tentar estabelecer uma democracia representativa onde a participação política fosse mais ativa, até mesmo em razão do período histórico na qual se inseria (logo após a ditadura, na qual a repressão política era regra), a Constituição de 1988 traz em seus dispositivos instrumentos da democracia participativa:

A Constituição de 1988, através de seu artigo 1º e da criação de conselhos gestores para a formulação de políticas públicas, além da inclusão de mecanismos como o plebiscito, referendun, audiência pública e tribuna popular, acabou consagrando o princípio da participação, estendendo-a para além do direito do voto. Este mesmo princípio, presente já em experiências desde a década de 1970, inspirou a criação de outras instâncias de participação e cogestão, como os Orçamentos Participativos, [...] os fóruns temáticos de caráter societal [...] e as câmaras setoriais [...]. (DAGNINO, 2002, p.141-142)

Por meio dos referidos órgãos de democracia participativa, o Estado Brasileiro não perde sua essencialidade democrático-representativa, pois, ao contrário de se excluírem, tais conceitos podem conviver pacificamente. Por conseguinte, os representantes políticos continuam sendo eleitos pelo sufrágio universal para administrar a coisa pública, mas, para tanto, são auxiliados pela sociedade civil, no que ocorre uma descentralização política, transferida para a esfera pública, conceito desenvolvido por Habermas:

Trata-se de uma esfera que comporta a interação entre os grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais etc. A natureza dessa esfera é essencialmente política argumentativa. É um espaço para o debate, face a face, dos problemas coletivos da sociedade, diferenciado do debate no espaço estatal propriamente dito. (GOHN, 2011, p.39)

E esta descentralização do poder político, na qual parte dele é repassada para a sociedade, acaba por ampliar outro conceito, o de poder local, até então restrito à política:

Nos anos 1990, o poder local passa a ser visto, de um lado, como sede político-administrativa do governo municipal, mais especificamente de suas sedes urbanas – as cidades (vida Barbosa, 2000, p.56), e de outro, pelas novas formas de participação e organização popular, como dinamizador das mudanças sociais. (GOHN, 2011, p.38)

Por estarem em contato direto com as consequências práticas das políticas públicas – inclusive as resultantes da não implementação destas –, essa massa social participativa pode demarcar mais claramente os problemas enfrentados e, portanto, estabelecer maneiras mais eficazes de resolvê-los, em comparação com os representantes políticos, distantes daquela realidade social. Assim, objetiva-se transcender o distanciamento e as tensões existentes entre a sociedade civil e a política.



Como resultado, a sociedade civil deixa de ser vista apenas como uma massa eleitoral obrigada a escolher, a cada dois anos, o político que mais – ou que de forma “menos pior” – se coaduna com seus próprios ideais. A opinião do povo passa a ser considerada e, em casos como, por exemplo, o plebiscito, o referendo ou decisões dos conselhos gestores deliberativos, ela deve ser obrigatoriamente acatada pela Administração.

É essa dinâmica societária que fortalece a ideia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político. (RAICHELIS, 2006, P. 78)

O caráter ativo que a sociedade civil assume por meio desta dinâmica reflete na confiança que ela deposita em si mesma, enquanto agente de modificação, e nas instituições políticas, tidas como órgãos em consonância com as demandas populares, o que resulta no aumento do capital social, descrito por Putnam anteriormente.

Todavia, os efeitos descritos até aqui são de uma democracia participativa ideal, em que o Poder Público reconhece a sociedade civil como instância política legitimada, capaz de trazer ao debate político demandas, argumentos e opiniões que possam dialogar com a agenda governamental. E, infelizmente, sabemos que a situação não é esta. “Muito pelo contrário”, muitos diriam, inclusive. Porém, assim como em praticamente todos os campos sociopolíticos, há avanços e retrocessos, devendo todos ser bem analisados, para que possamos compreender melhor esta situação relativamente nova e em constante evolução que se avizinha.

No presente estudo, focaremos nossa atenção sobre a natureza ambígua dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instrumentos da democracia participativa, e como esta situação afeta o examinado até este ponto.

4. Conselhos gestores de políticas públicas.

A origem dos conselhos gestores remonta a realidades bem diversas, como os conselhos soviéticos russos, os da antiga Iugoslávia, os operários de Turim (estudados por Gramsci) ou até os atuais dos Estados Unidos. Apesar de possuírem históricos diferenciados, o ponto em comum entre estes conselhos é a tentativa de entregar à sociedade civil mais chances de participação política, de desenvolver seu capital social.

No caso do Brasil, os antecedentes dos conselhos gestores são os conselhos comunitários e os populares. Os primeiros foram criados em 1979, pela prefeitura de São



Paulo, por meio do decreto nº 16.100, em razão da reclamação da sociedade por maior intervenção na política municipal. Ocorre que depois de consultados sobre as políticas públicas que consideravam prioritárias, as respostas dos conselhos comunitários foram catalogadas “de forma desburocratizada, despolitizando qualquer conteúdo das reivindicações, e [a prefeitura] continuou a administrar segundo as prioridades definidas nos gabinetes, objetivando mais o atendimento dos interesses econômicos organizados.” (GOHN, 2011, p.76).

Na década de 80, o tema da participação política é difundido pelo Brasil, fazendo surgir outro tipo de conselho, o popular, mais representativo e autônomo, até por não estar diretamente ligado ao governo. Porém, diante disso, surge a seguinte pergunta: “se eles não faziam parte do corpo das instituições governamentais, se não eram órgãos de poder paralelo e se não pretendiam estar acima dos poderes constituídos, qual era o seu poder efetivo?” (GOHN, 2011, p.83). Infelizmente, a história mostrou que o poder destes conselhos era pequeno, em face do que pretendia realizar, concluindo que a parceria com a Administração deveria se constituir de forma mais eficaz.

Considerando este histórico, a Constituição (BRASIL, 1988) insere o espírito de democracia participativa em seu texto, dispondo sobre os conselhos gestores de políticas públicas no inciso II, do art. 204, apesar de ainda não nomeá-lo como tal:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (grifo nosso)

Além disso, alguns repasses (saúde e assistência social, p.ex.), tanto da Federação para os estados, quanto destes para os municípios, são realizados apenas se tais entes contarem com os conselhos respectivos. Para tanto, o conselho gestor, diferentemente do comunitário, é concebido como instituição do Estado, ainda que seja composto também por membros não ligados diretamente à política. Deste modo, os conselhos gestores de políticas públicas passam a ter maior legitimização, ocorrendo uma expansão destes órgãos, que, atualmente, se fazem presentes em todos os níveis da nossa federação, bem como na maioria dos municípios.



Elenaldo C. Teixeira demonstra, ao dialogar com o conceito de esfera pública, que os conselhos gestores são característicos deste período, no qual a discussão sobre a participação política retorna:

Todo este processo [de expansão dos conselhos gestores] se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser bem mais caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é a extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais (TEIXEIRA, 2000, p.103 *apud* TONELLA, 2006, p.26).

Os conselhos gestores têm como funções a definição de políticas públicas, o assessoramento e a fiscalização em suas respectivas áreas (educação, saúde, criança e adolescente, entre outras), possuindo um “caráter *plural* e *híbrido*, dado que são compostos por representantes estatais, representantes da sociedade civil e de prestadores de serviços públicos” (ALMEIDA e TATAGIBA, p.69). Vale frisar que sua composição se dá de forma paritária entre conselheiros governamentais e não governamentais. Assim, cidadãos tornam-se cogestores das políticas públicas, buscando superar a crise da democracia representativa e concretizar eles mesmos o bem comum.

No presente trabalho, a formulação de políticas públicas pelos conselhos é a função que nos interessa. Nas conferências realizadas pelos conselhos, são estabelecidas resoluções sobre políticas públicas relativas à sua área de atuação, as quais serão incorporadas ao plano de governo ou não, dependendo da natureza do conselho em questão, assunto que retomaremos mais adiante.

Entretanto, apesar de todo este progresso, é triste constatar que os Conselhos Comunitários e Populares da ditadura guardam algumas similaridades com os atuais Gestores, visto que, tanto naquela época (GOHN, 2011, p.76) como hoje em dia há “resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas, atribuindo à participação, na melhor das hipóteses, um caráter consultivo ou, na pior delas, um papel meramente retórico e formal” (DAGNINO, 2002, p.146).

Acontece que, enquanto a situação negativa dos conselhos de outrora tinha, evidentemente, sua fonte no regime ditatorial, a de hoje nos parece mais complexa, porque não oriunda apenas da política neoliberal, a qual tende a deslocar estes espaços “para a ação dos grupos de pressão e de lobbies, desqualificando e despolitizando a força da organização coletiva” (RAICHELIS, 2006, p.78), mas também de outros fatores, sejam relativos à própria formação dos conselhos (não representatividade de certos grupos, falta



de instrução de conselheiros etc.) ou às suas deliberações (ausência de metodologia, interferência de corporativismo etc.).

Não sendo humanamente possível analisar todos estes problemas neste momento, esclarecemos que o nosso foco dar-se-á sobre a natureza dos conselhos gestores, em especial o caráter ambíguo de boa parte dos conselhos municipais, gerado por leis contraditórias, claramente orientadas por interesses políticos, conforme buscaremos discutir.

5. Natureza ambígua dos conselhos gestores municipais.

Como todo órgão, o conselho gestor, seja ele de qualquer instância ou área, possui uma natureza determinada por lei. Segundo nossas pesquisas, ela pode ser deliberativa ou consultiva, tendo cada conceito consequências sociais e políticas próprias. A diferença entre tais naturezas reside na obrigatoriedade da Administração em acatar as resoluções dos conselhos (no caso da deliberativa) ou apenas tomá-las como orientações (consultiva).

Porém, de maneira absurda, muitas legislações, em sua maioria municipais, impõem concomitante aos conselhos gestores as duas naturezas – consultiva e deliberativa –, conceitos mutuamente excludentes. Ora, se o caráter consultivo dá ao Executivo a chance de acatar ou não as resoluções conselhistas, e o deliberativo tão somente de acatar, como podem ambos coexistir num órgão? Pois coexistem e dificultam em muito a efetivação da democracia participativa.

Considerando um conselho consultivo, o gestor municipal possui discricionariedade legal, ou seja, poderá escolher entre concretizar ou não as resoluções do referido Conselho, segundo critérios administrativos de conveniência e oportunidade, sem incorrer em ilegalidade. Por outro lado, decisões dotadas de caráter deliberativo são entendidas como diretrizes e obrigam o mesmo gestor a efetivá-las, por meio de políticas públicas correlatas, sob pena de sofrer sanções. Em outras palavras, a natureza deliberativa cria sanções jurídicas que diminuem ou mesmo impedem a influência de interesses partidários nas atividades conselhistas.

Uma rápida pesquisa na internet, pelas leis criadoras de conselhos municipais, revela que esta é uma situação muito comum no Brasil. Assim, apenas para exemplificar, esta ambiguidade existe, entre vários outros, nos seguintes conselhos municipais (e suas respectivas leis): de Saúde de Ponta Grossa – PR (lei 4.728/92); de Educação de Anápolis – GO (lei 2.699/00); de Saneamento de Belo Horizonte – MG (lei 8.260/01); de



Defesa do Meio Ambiente de Duas Barras – RJ (lei 1.032/10); de Desenvolvimento Sustentável de Joinville – SC (lei compl. 299/09); de Proteção dos Bens Históricos e Culturais do Município de João Pessoa – PB (lei 11.459/08); de Turismo de Salvador – BA (lei 4.944/94).

Em todas estas leis municipais, é praxe a natureza dos conselhos ser assim determinada: “órgão colegiado de caráter permanente, com funções deliberativas, de assessoramento, fiscalizadoras e consultivas nas questões referentes as ações e serviços municipais de saúde” (grifos nossos) (PONTA GROSSA, 2002). No caso, este é o art. 2º, da lei 4.728/92, que, inclusive, foi promulgada apenas para incluir o termo “deliberativas” no dispositivo da lei que instituiu o Conselho Municipal de Saúde de Ponta Grossa. Aliás, Sérgio Doszanet, presidente do órgão em questão, informou ao jornal Diário dos Campos (ALMEIDA, 2011), que “cerca de 40% das diretrizes aprovadas na conferência de 2009 não foram concretizadas”, comprovando a falta de força de suas resoluções.

Pelo exposto, uma enorme parcela dos Conselhos Municipais do Brasil é classificada simultaneamente segundo estas duas naturezas, sem definição alguma de funções para cada natureza, tornando-se aberrações jurídicas. No exercício de suas funções, ao refutar as resoluções dos conselhos, que demandam tempo e trabalho de seus membros, bem como dinheiro dos contribuintes, a Administração não age equivocadamente, já que o Conselho, apesar de deliberativo, também é consultivo! “Assim, o poder deliberativo previsto para os conselhos gestores com frequência se transforma na prática em uma função consultivo ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes.” (DAGNINO, 2002, p.146).

Em outras palavras, não é interessante para a Administração entregar nas mãos de seus cidadãos parte do poder decisório. E estes interesses políticos estão presentes de forma muito mais acentuada nos municípios, o que se comprova ao analisarmos a Lei Federal 8.142/90, que institui os Conselhos de Saúde. Esta lei prevê, no artigo 1º, §2º, tão somente a natureza deliberativa destas instituições. Porém, isso não impediu que os municípios referidos e vários outros incluíssem em seus respectivos conselhos a destoante natureza consultiva.

Portanto, a problemática da natureza dos conselhos municipais não se resume à ambiguidade existente na legislação municipal, mas também na contradição desta para com a legislação federal! Tal situação demonstra total desrespeito dos municípios em relação ao sistema legislativo e, por fim, à participação política.

Contudo, vislumbramos uma terceira possibilidade, ainda não explorada pela legislação ou, até onde nossa pesquisa aponta, pelos estudiosos, que seria a criação de



uma natureza mista para os conselhos gestores. Faz-se necessário frisar que não concordamos com a criação unilateral, e em desrespeito à legislação superior, de novos conceitos pelos municípios, sendo necessário que tal “natureza mista” fosse determinada por lei federal. Esta terceira essência poderia abarcar simultaneamente o caráter consultivo e o deliberativo, sendo que a diferença desta situação para a hodierna estaria na divisão de funções. Deste modo, poder-se-ia definir que em se tratando, por exemplo, de assuntos relativos aos profissionais da saúde (terceirização, aumento de salários etc.), as resoluções do respectivo conselho seriam deliberativas, enquanto que sobre ampliação da capacidade de atendimento (construção de novos postos de saúde, contratação de novos funcionários etc.), seriam apenas consultivas. Porém, esta é apenas uma sugestão ainda não verificada na prática ou mesmo debatida de modo extensivo pelos estudiosos.

Enfim, os conselhos, em especial os municipais, mais próximos da população-alvo das políticas públicas por eles definidas, demonstram que a cidadania não pode se exaurir com o voto, devendo, ao contrário, ser exercida diariamente na reivindicação de direitos e na busca pela participação popular. Todavia, a situação atual dos conselhos ambíguos impede a efetivação da participação social, perpetuando certos males da democracia representativa, ao mesmo tempo em que renega, exceto no campo formal, a democracia participativa.

6. Por uma natureza deliberativa, consultiva ou mista?

Asseveramos sobre a ambiguidade da natureza dos conselhos gestores e demonstramos os males desta situação, tornando-se óbvia a necessidade de defini-la. Seguindo este propósito, depois de sopesadas, as características relativas às diferentes naturezas possíveis para os conselhos gestores, tanto estudiosos quanto conselheiros parecem concordar que a melhor opção seria a escolha pelo caráter deliberativo.

Inúmeras são as opiniões neste sentido e não por acaso, Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2002, p.77) opinam pela necessidade de “aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abra mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas”. Garrido de Paula, quando de sua atuação nos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, relata o seguinte:

Vínhamos de uma participação em conselhos consultivos e verificamos que esses serviram aos interesses do Executivo. Eventualmente respaldavam algumas de suas ações, mas o Executivo não estava obrigado a acatar nenhuma posição. Agora, se você coloca o conselho como deliberativo e controlador, você coloca a ideia de que ele



efetivamente exerce poder público (DE PAULA, 1997 *apud* TATAGIBA, 2002, p.92).

A natureza deliberativa se mostra mais propícia para a efetivação das resoluções dos conselhos, por obrigar uma atitude consoante da Administração, havendo, inclusive, quem a defina como elemento fundamental da participação sociopolítica: “o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente foi reduzido à existência formal, não desempenhando o papel deliberativo, necessário à gestão participativa” (MORAES, 1998 *apud* TATAGIBA, 2002, p. 92-93). A partir desta natureza, a interferência de interesses políticos sobre a atuação conselhistas é muito reduzida, o que a torna, realmente, mais atrativa do que as outras.

Neste caso, a natureza mista também reduziria em parte os interesses políticos, ao menos sobre questões específicas, o que também nos parece válido, já que alguns assuntos são realmente mais políticos que outros, podendo desgastar os conselheiros em preocupações com as quais podem não ter muita experiência.

Por último, a natureza consultiva, por legitimar a discricionariedade, seria a opção que menos efetividade traz às proposições do conselho. Luciana Tatagiba (2002, p.94) chega mesmo a afirmar que esta “fragilidade deliberativa vem acompanhada de uma tendência, a ser melhor investigada, que indica uma atuação um pouco mais efetiva no controle social do Estado”.

Porém, ainda que certa legislação opte por caracterizar seu respectivo conselho tão somente com a natureza consultiva, consideramos que seria melhor do que a situação atual, de ambiguidade, dos conselhos em geral. Com uma definição de seu caráter, mesmo que consultivo, a ambiguidade de caráter dos conselhos desapareceria, dotando-os de certeza sobre sua atuação na gestão pública.

7. Conclusão.

Por todo o exposto, a democracia participativa se desenvolveu de modo exponencial nos últimos anos, mostrando-se presente, ainda que não totalmente efetivada, em nossa política. Vários de seus instrumentos atuam de forma conjunta e alguns outros paralelamente a órgãos políticos, transferindo da academia para a sociedade civil a discussão sobre participação política.

Assim, a partir desta expansão participativa, a sociedade civil procura desenvolver seu capital social, e se fazer presente no poder local. Possuindo estas metas, os conselhos gestores surgem na esfera pública, de modo a municiar sobremaneira as



demandas populares, através da formulação de políticas públicas, e o controle social, por meio da fiscalização das atividades administrativas.

Neste contexto, o potencial dos conselhos gestores de políticas públicas é enorme, pois estão presentes em todas as instâncias da federação (nacional, estadual e municipal), bem como em várias esferas sociais (educação, saúde, criança e adolescente, meio ambiente etc.).

Por outro lado, a constatação de que todo este potencial não está sendo efetivado nos leva a enxergar a realidade enfrentada por tais órgãos, os quais combatem diariamente a visão neoliberal da Administração, receosa em partilhar seu poder. Assim, a legislação, orientada pelos interesses políticos do Executivo, reflete a disposição natural e instintiva do Poder Público em tomar para si todos os espaços de decisão. Deste modo, inúmeros conselhos gestores são criados por leis ambíguas, que lhes conferem naturezas mutuamente excludentes, a deliberativa e a consultiva.

Ocorre que a necessidade dessa definição em relação aos conselhos gestores é óbvia, pois sem saber exatamente qual a natureza de algo, sequer podemos considera-lo devidamente conceituado. E, nesta situação, os conselheiros passam a não depositar confiança na própria participação.

Várias pesquisas e estudos apontam para a falta de uma participação mais ativa por parte dos conselhos gestores, principalmente os municipais, e aqueles apontados neste texto indicam que uma das soluções seria a adoção do caráter deliberativo, em detrimento do consultivo. Porém, entendemos que a mera definição da natureza de um conselho já poderia ser considerada um avanço, por fixar de forma muito mais clara seu propósito e suas ações. Obviamente, porém, que o caráter deliberativo, por dotar as resoluções do conselho com força de lei, desenvolve de maneira mais eficaz a participação da sociedade civil, mas entendemos que tal objetivo nem sempre será compartilhado pelo Poder Público.

Por último, é importante salientar que, mesmo que a definição da natureza dos conselhos, preferencialmente pelo caráter deliberativo, seja uma das mudanças necessárias para a progressão da participação sociopolítica, ela não é a única. Também é preciso aumentar o nível de informação e conhecimento dos conselheiros não governamentais, impedir que os governamentais imponham suas posições, imprimir uma metodologia de discussão clara para as reuniões e conferências, estabelecer prioridades sociais, dentre várias outras medidas. E tratando apenas dos conselhos gestores! Todavia, por possuir consequências e ramificações diversas, acreditamos ser a definição



da natureza dos conselhos gestores uma das mais importantes mudanças, merecendo uma bibliografia mais extensa.

Bibliografia

- ALMEIDA, Carla e TATAGIBA, Luciana (jan/mar.2012). Os Conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n.109, p.68-92.
- ALMEIDA, Juliana. (2011) Conselho de saúde quer punição a gestores. *Diário dos Campos*, Ponta Grossa. Disponível em: <<http://www.diariodoscamos.com.br/cidades/conselho-de-saude-quer-punicao-a-gestores-43505>>. Acesso em: 20 set.2011.
- BOBBIO, Norberto. (2007) *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14.ed. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (1988) *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 jun.2012.
- CASTRO, Gabriel. (2011) Brasil tem taxa de homicídios maior que a do Afeganistão. *Revista Veja Online*. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/brasil-tem-taxa-de-homicidios-maior-que-a-do-afeganistao>>. Acesso em 02 jun.2012.
- DAGNINO, Evelina. (2002) Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: *Democracia: teoria e prática*. PERISSINOTTO, Renato Monseff e FUKS, Mario. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Curitiba.
- GOHN, Maria da Glória. (dez.1990) Conselhos populares e participação social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n.34, p.65-89.
- _____. (2011) *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4.ed. São Paulo, Cortez.
- MORAES, Mauricio. (2011) Nota do Brasil em ranking de corrupção tem ligeira melhora. *BBC Brasil Online*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/12/111129_corrupcao_brasil_indice_mm.shtml>. Acesso em 03 jun.2012.
- NALON, Tai. (2012) *De 0 a 10, índice do governo dá nota 5,4 à saúde pública no Brasil*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2012/03/de-0-10-indice-do-governo-da-nota-54-saude-publica-no-brasil.html>>. Acesso em 03 jun.2012.

- 
- PONTA GROSSA. (1992) Lei 4.728, de 07 de maio de 1992. Altera a redação do art. 2º da Lei nº 4658. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/419636/lei-4728-92-ponta-grossa-pr>>. Acesso em: 12 jun.2012.
- PUTNAM, Robert. (2006) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5.ed. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- RAICHELIS, Raquel. (2006) Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete. et al (orgs.). *Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Editora Cortez.
- SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p.39-82.
- TATAGIBA, Luciana (2002). Os Conselhos Gestores e a Democratização de Políticas. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. p.47-103.
- TONELLA, Celene. (2006) *Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores*. Maringá, Eduem.

ⁱ Mestrando em Ciências Sociais Aplicadas, pela Universidade Estadual de Ponta Grossa e Advogado (OAB/PR 48.361). Possui interesse nos seguintes temas: democracia participativa, conselhos gestores, esfera pública, capital social, e correlatos, sendo que sua pesquisa de dissertação tem como foco a natureza ambígua do Conselho Gestor de Saúde de Ponta Grossa.

ⁱⁱ Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professora adjunta da Universidade Estadual de Ponta Grossa - Curso de Serviço Social e Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. Atua principalmente com: fundamentos teórico-metodológicos do Serviço Social; emancipação social; cidadania; sociedade civil; participação, redes e terceiro setor.