

# Conselhos gestores na política social urbana e participação popular

*Maria da Glória Gohn*

## **Resumo**

O trabalho objetiva realizar um estudo sobre a forma "conselho" na gestão das políticas urbanas. Estabelecem-se comparações entre os conselhos gestores modernos e outras formas de conselhos do passado (recente e/ou remoto). Depois, focaliza-se a temática dos conselhos num quadro referencial mais amplo relativo à gestão pública. A autora questiona o papel dos conselhos gestores na atualidade. Analisa suas metas, problemas, obstáculos, e desafios políticos na gestão das políticas sociais urbanas. Trata ainda do impacto dos conselhos gestores na realidade urbana brasileira após 1996. Faz um mapeamento dos conselhos existentes na área social dos municípios e destaca sua presença na área da moradia, onde se incorporam propostas do Fórum Nacional de Reforma Urbana em relação aos conselhos.

**Palavras-chave:** conselho gestor; participação popular; gestão pública; políticas sociais.

## **Abstract**

*The work aims to study the form "council" in the administration of urban policies. It establishes comparisons between the modern administrative councils and other forms of councils in the recent or remote past. Afterwards, it focuses on the theme of councils in a wider set of references related to public administration. The author questions the role of today's administrative councils. She analyses their aims, problems, obstacles and political challenges in the administration of urban social policies. She also discusses the impact of the administrative councils on the Brazilian urban reality after 1996. She maps the existing councils in the social area of the municipalities and points out their presence in the area of housing, where proposals of the National Forum on Urban Reform regarding the councils are incorporated.*

**Keywords:** administrative council; popular participation; public administration; social policies.

## Antecedentes históricos

A forma "conselho" utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na história. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados "concelhos" municipais (escrita da época), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo esse sistema de gestão (Vieira, 1992). Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos conselhos deu lugar aos conselhos urbanos originários das comissões de moradores. Eles se iniciaram a partir das Assembléias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da "Revolução dos Cravos" naquele país (Estevão, 1993).

Entretanto, os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci –, alguns conselhos na Alemanha nos anos 1920, conselhos na antiga Iugoslávia, nos anos 1950, conselhos atuais na democracia americana, etc. Observa-se que na modernidade os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais. Os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder, autônomo, descentralizados, com autonomia e autodeterminação.

Os conselhos como formas de gestão da coisa pública foram defendidos por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Em *Crises da república* (1973) ela afirmou que os conselhos poderiam ser, não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado. O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como entre os da esquerda. A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda.

No Brasil, nas últimas décadas, devemos lembrar as seguintes experiências coletivas "conselheiristas": os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970 (Gohn, 1990); os conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 (Urplan, 1984); e os conselhos gestores institucionalizados, principal objeto de reflexão e análise deste trabalho, a serem tratados a seguir (estamos deixando de lado os tradicionais conselhos de "notáveis" – existentes em algumas

áreas do governo –, como educação, saúde etc., pelo fato de eles serem formas de assessoria especializadas e incidirem na gestão pública de forma indireta). Dada a similaridade de temas e problemas entre os conselhos populares dos anos 1980 e os conselhos gestores dos anos 1990, vale a pena resgatarmos um pouco da memória dos primeiros.

Os conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao Executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder – uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A discussão sobre os conselhos populares nos anos 1980 tinha como núcleo a questão da participação popular. Reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, havia vários entendimentos sobre o seu significado. O termo recorrente era participação popular e a categoria central é a das classes populares que remete à de "povo" – figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada na literatura das ciências sociais. A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante eram os agentes e os atores básicos da participação popular.

Vários pesquisadores trabalharam com a categoria da participação como imperativo nas relações sociais vigentes como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos. Participação se tomou um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos. Demo (1988) assinalou naquela época que a participação envolve mais que a demanda, ela envolve a criação de canais; disso resultou toda uma discussão de como seriam e quais seriam esses canais. Já se começava a delinear uma discussão sobre se há canais, quais canais, com que qualidade, como participar. O debate denotava que se estava passando de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem, para uma outra fase, em que há numa certa qualificação da participação.

Dentre os conselhos populares que se destacaram no cenário urbano daquele período vale registrar, entre outros, três exemplos significativos: os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 1980; O Conselho Popular do Orçamento, de Osasco; e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Este último foi criado em 1976, a partir do trabalho de sanitaristas que trabalhavam nos postos de saúde daquela região, articulados ao Partido Comunista, mas, ao mesmo tempo, vivenciando o clima de participação gerado

pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, Os conselhos de Campinas desenvolveram-se também articulados aos programas das pastorais religiosas e deram origem ao movimento "Assembléia do Povo". Cumpre recordar também a importância dos conselhos em algumas experiências de gestão municipal que já se tornaram referências históricas, em que a participação popular era uma das diretrizes básicas, tais como Lages, em Santa Catarina (Conselho de Pais); Boa Esperança, no Espírito Santo (Conselho de Desenvolvimento Municipal); e Piracicaba, em São Paulo (gestão 1976-82). Vale lembrar ainda a influência que algumas experiências de participação democrática exerceram no Brasil dos anos 1970, tais como as prefeituras de Bolonha, na Itália, e Barcelona, na Espanha.

Nos anos 1990 a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm o papel de ser instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do país. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício via democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como a interesses de grupos e camadas sociais específicas, como crianças e adolescentes, idosos, mulheres, etc.

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. A sociedade civil não é o único ator social passível de inovação e dinamização dos canais de participação, mas a sociedade política, por meio das políticas públicas, também passa a ser objeto de atenção e análises. A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis. Essas estruturas são mistas, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil; eles integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Isso implica a existência do confronto (que se supõe democrático) entre

diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais. Todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas. Os novos sujeitos políticos se constroem por meio de interpelações recíprocas.

## Origens e *frames* dos conselhos gestores: poder local, esfera pública, governança e governança local

Antes de avaliarmos os conselhos gestores e seus impactos no urbano, faz-se necessário estabelecer algumas diferenciações no universo de conceitos que tratam da gestão de bens públicos. Objetivamos recuperar a origem da própria formulação "conselho gestor" por meio da trajetória de alguns conceitos da ciência política, tais como poder local, esfera pública, governança e governança local, tratados aqui de forma sumária, tendo em vista que recorreremos a eles tão-somente para termos subsídios para nosso objeto central de análise.

Resumidamente, pode-se dizer que as teorias tradicionais sobre *governo local* tomam como enfoque prioritário a análise da governabilidade das unidades administrativas territoriais de um dado Estado nacional, destacando a capacidade das elites dirigentes de perseguir, atingir ou combinar objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos. O tema da participação propriamente dito não existe ou tem um papel coadjuvante, de auxiliar uma boa gestão. O olhar é focalizado no poder político, nos dirigentes governantes de plantão: a sociedade entra no cenário como consumidora, cliente ou contribuinte/beneficiária. Acesso a recursos, bens e serviços parece ser a meta última dos indivíduos e grupos sociais numa sociedade em que todos são vistos de forma indiferenciada, do ponto de vista de suas condições socioeconômicas. O processo de mudança e transformação social, e a própria democratização do poder, assim como a ampliação das esferas de decisões do governo e da sociedade, não se colocam nessas abordagens. A principal tarefa dos governos locais seria dar condições para que os serviços coletivos locais se viabilizassem no mercado, num plano de competição. O tema da autonomia é tratado segundo o binômio governo local *versus* governo central, e quando se refere exclusivamente ao plano do governo local, o enfoque é sobre a autonomia dos agentes locais privados *versus* a dos agentes estatais, governamentais.

Em relação ao conceito de *poder local*, desde logo, é bom assinalar que ele é mais abrangente que o de governo local. No Brasil, vários estudos destacaram como ele penetra no interior do governo local e como interfere nas políticas públicas locais (Daniel, 1994). Nos anos 1990, o local passa a ser visto como dinamizador das mudanças sociais. Como isto foi possível? Justamente porque a categoria ampliou-se, abarcando

outras dimensões além da geográfica-espacial, tais como a questão do comunitário e do associativismo (também com novas dimensões). O poder local passou a ser visto como espaço de gestão político-administrativa e não como simples sede das elites (econômicas, sociais e políticas). Mudanças na conjuntura política e no cenário econômico explicam tais alterações. De um lado, as novas regras constitucionais a partir de 1988, e, de outro, a chamada crise do Estado do Bem-Estar Social, representado no Brasil por um Estado de mal-estar social, levou à descentralização e à transferência de papéis e responsabilidades, delegando-se autoridade aos governos locais. A volta do processo eleitoral em todas as localidades brasileiras possibilitou o acesso de representantes do campo democrático ao poder Executivo e tornou possível reverter o significado da então usual apropriação privada que sempre caracterizou os mandatários das administrações municipais. A publicização das informações relativas aos negócios do Estado, barreira e pedra de toque na questão do monopólio do poder, foi colocada na agenda de vários grupos sociais organizados. Experiências envolvendo a participação da população puderam ser implementadas, a exemplo da política do Orçamento Participativo.

A construção de outros atributos e significados para o poder local, no final do século XX, possibilitou trazer para o centro do debate um outro conceito, muito caro à teoria democrática, que é o de *esfera pública*. Avritzer (2000), apoiando-se em J. Habermas, Jean Cohen e Andrew Arato, etc. afirma que esse conceito foi a renovação mais importante na teoria democrática no século XX. 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 político-argumentativa, é um espaço para o debate face-a-face dos problemas coletivos da sociedade, diferenciado do debate no espaço estatal propriamente dito.

Nesse espaço os indivíduos interagem uns com os outros, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. (...) Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas discussões e deliberações. (...) a idéia aqui presente é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública. (Avritzer, 2000, p. 31)

A emergência ou o alargamento de uma esfera pública na contemporaneidade possibilitou, segundo Habermas, a dessacralização da política ao incorporar ao debate público a discussão de temas até então tratados na esfera privada, como o tema da mulher, do cotidiano doméstico, etc. Destaque-se ainda que, na década de 1990, os processos de globalização econômica e as reformas políticas neoliberais desmantelaram boa parte da capacidade de o Estado controlar, via políticas públicas reguladoras, problemas ambientais, assim como problemas de ordem socioeconômicos, como desemprego, pobreza, etc. Esse fato abriu espaço para que organizações da sociedade civil, ONGs,

movimentos sociais e ambientalistas ganhassem novos espaços de poder como estruturas instituintes não formais, no lugar de um instituído ausente, o Estado. Em síntese: a ampliação da esfera pública pelos setores organizados da sociedade civil em luta pela construção de suas identidades e os efeitos das reformas que configuraram novo papel para o Estado na sua relação com a sociedade criaram os elementos para a constituição de um novo conceito na ciência política: *governança*. Ele será a matriz, o conceito-"mãe", de outros que lhe seguiram, tais como, governança política, governança global, regional e governança local, esse último com algumas diferenciações, como veremos adiante.

O *Dicionário de Política*, de Bobbio, Matteucci e Pasquino, publicado originalmente na Itália em 1983, não contém o verbete governança. Ele contém o conceito de governabilidade, que incorpora a discussão sobre a crise de governabilidade e as possíveis causas/origens e hipóteses sobre a não-governabilidade. A famosa crise fiscal do Estado já estava presente nas explicações, assim como outros componentes que, posteriormente, passaram a ser atribuídos à globalização e às políticas neoliberais, como responsáveis pela crise de governabilidade. Destacam-se as explicações de ordem política, entre as quais a crescente organização dos cidadãos e de grupos políticos e a incapacidade do Estado para responder às demandas e manter, ao mesmo tempo, sua legitimidade. Entretanto, uma importante explicação de ordem estrutural e econômica é também lembrada, a de que houve transformações entre os Estados e

um cartel de países do Terceiro Mundo tornou cada vez mais difícil a aquisição, a baixo preço, de matérias-primas e de fontes energéticas, introduzindo um fator de forte desequilíbrio na acumulação e distribuição de recursos por parte dos sistemas políticos ocidentais. (Pasquino, 1986, pp. 544-555)

Resumindo, a crise adveio como resposta ao crescimento da organização da sociedade civil – em suas diversas formas e canais, inclusive via movimentos sociais – e à incapacidade de o Estado continuar a se legitimar no mesmo grau de antes – ante essa população organizada; e aos detentores/controladores do sistema econômico (que passaram a ter, na nova conjuntura, dificuldades para obter os mesmos lucros). Isso tudo levou à reorganização do mercado de acumulação e distribuição de recursos em escala global.

O conceito de *governança* surgiu associado ao de *governança global*, em um projeto que objetivava ter alcance global, criado em fóruns internacionais tais como o da "Comissão Mundial sobre Governança Global", ocorrido em 1993. Na realidade, "governança" foi criado para dar conta dos novos processos que as políticas de globalização impuseram, enfraquecendo o conceito então vigente, que era o de governabilidade. Ante a não governabilidade ou "ingovernabilidade", criadas pela globalização e pelas novas políticas neoliberais,

almejou-se estabelecer formas de cooperação global institucionalizadas entre Estados, agentes econômicos privados, organizações internacionais e organizações não governamentais. (...) O novo conceito passou também a ser a

moldura dentro da qual direitos substanciais – de indivíduos (direitos humanos) e de povos (direitos dos povos) – podem ser defendidos e preservados. (Altvater, 1999, pp. 114-115)

O mesmo autor destaca ainda que, quando algum país recorre à ajuda econômica da comunidade internacional, ele precisa passar pelo "teste da democracia", ou seja, tem que apresentar índices razoáveis de respeito aos direitos humanos, padrões ecológicos mínimos e transparência democrática, como ingredientes de uma "boa governança".

Observa-se, também, que o conceito de governança insere-se nos marcos referenciais de um novo paradigma da ação pública estatal. Ele foi criado e desenvolvido em reuniões de cúpulas num novo *frame*, em que o papel central do Estado nacional mudou. "Em vez de encorajar (o) desenvolvimento e prover serviços públicos, agora eles vigiam a dívida externa e implementam os ajustes estruturais inspirados no FMI" (Volk apud Altvater, 1999, p. 122).

O conceito de governança alterou o padrão e o modo de se pensar a gestão de bens públicos, antes restritos aos atores presentes na esfera pública estatal. A esfera pública não estatal é incorporada via novos atores que entraram em cena nos anos 1970/80, pressionando por equipamentos coletivos públicos, melhores condições materiais e ambientais de vida, direitos sociais, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero, geracional, etc. Elmar Altvater afirma que esses novos atores:

cada vez mais se tornaram parte de novas estruturas de governança política em nível regional e nacional, e mesmo em nível global. As estruturas de governança emergentes estão substituindo funções tradicionais do Estado, pelo menos nas áreas de política ambiental e social. (1999, p. 147)

Embora esse autor entenda que esse tipo de governança é limitado – por não se estender a questões áridas como as condições em que o Banco Mundial concede empréstimos, as regras da Organização Mundial do Comércio ou as decisões tomadas nas reuniões do G-7 – e também o é o poder das ONGs ante as companhias privadas, destacamos que tem sido desses setores – ONGs, movimentos sociais e ambientalistas, etc. – que têm surgido as primeiras contestações/demonstrações de mobilização públicas contra as políticas neoliberais, e principalmente contra o capital financeiro – o grande ator que até então só havia enfrentado críticas dos intelectuais de esquerda, passando incólume ao largo da avalanche de manifestações e mobilizações sociais que caracterizam o século XX. No meu entendimento, esse século, além de "breve", foi também o *século das mobilizações*, de massas e de minorias organizadas, populares e de outras categorias sociais.

Não podemos deixar de registrar ainda que a incorporação dos novos atores tem ocorrido em cenários de tensões e conflitos. Por um lado, os espaços construídos no público não estatal são conquistas dos setores organizados; por outro, eles são também parte de reconfiguração de estratégias de recomposição de poder de grupos políticos

e econômicos em lutas pela hegemonia do poder. Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados por meio de lutas pelo acesso às informações e à igualdade nas condições de participação, priorizando sempre na cidadania a questão dos direitos; os últimos lutam por atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas suas obrigações, ressignificando a cidadania pelo lado dos deveres. Essa tensão é mais perceptível ao nível local, no qual os atores sociais se relacionam mais diretamente e no qual reconfigurar as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de estruturas clientelísticas e patrimonialistas, é uma tarefa bem mais difícil.

Esse cenário produziu os elementos básicos para o terceiro conceito que destacamos no início deste tópico: o de *governança local*, fundamental para o entendimento do objeto central de análise deste trabalho: os conselhos gestores.

Enquanto o conceito-"mãe" de governança tem grandes vínculos com os grandes grupos que decidem os rumos da política e da economia global, o conceito de governança local não é uma simples transposição daqueles atributos. É bom destacarmos novamente que os níveis pensados inicialmente para o conceito de governança foram o global, o nacional e o regional. Entretanto, as transformações políticas operadas na sociedade civil nos anos 1970/80, decorrentes dos ciclos de mobilizações, fortaleceram o pólo do nível local, pois elas expressavam forças sociais territorialmente localizadas. As marcas dos movimentos sociais, populares ou não, e das antigas ONGs reivindicativas deixaram memórias de experiências compartilhadas e, sobretudo, redes sociais e políticas construídas. O acervo dessas heranças influenciou decisivamente no surgimento do novo vocábulo: governança local. É um conceito híbrido que busca articular elementos do conceito de governo local com os de poder local. Refere-se a um sistema de governo que envolve um conjunto de organizações, públicas (estatais e não estatais) e organizações privadas. Ou seja, trata-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, as ONGs, os movimentos sociais, o terceiro setor de uma forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais. A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do Orçamento Participativo.

A idéia de uma esfera pública está no centro dos debates sobre a governança local, mas a sua relação com o sistema político propriamente dito está carregada de polémicas. Isso se reflete, na prática, nas diferentes concepções e atribuições dos conselhos gestores, como veremos na segunda parte deste texto. Se formos nos ater ao conceito de Habermas, observa-se que a esfera pública tem um papel fundamental na reconstrução da teoria democrática, ao introduzir uma concepção participativa, discursiva, criando espaço para a generalização da ação social, para o reconhecimento das diferenças e para a ampliação da forma do político. Mas, ao mesmo tempo, o conceito habermasiano de esfera pública restringe o papel dos novos "públicos" a interlocutores de uma ação comunicativa, constituídos via interlocuções públicas, a um papel de mera "influência" nas

decisões governamentais, legislativas ou do Executivo, e não de sujeitos deliberativos/ atuando diretamente nos processos. Para Habermas, esses novos públicos devem ser informais, não podendo portanto ter o poder de deliberar. Como bem assinala Avritzer.

Ao nível da esfera pública, a racionalidade do processo participativo não leva à constituição imediata de propostas administrativas, mas conduz a um processo democrático de discussão. (...) Diferentes atores construindo identidades em público, estabelecendo novas formas de solidariedade e possibilitando a superação de uma condição privada de dominação constituem os elementos centrais da noção de esfera pública. (Avritzer, 2000, p. 32)

A deliberação pública, ou o exercício de uma democracia deliberativa, nos moldes propostos por Souza Santos (1999), Fungerik e Wright (apud Gohn, 2000), entre outros, fornecem-nos elementos mais concretos para entendermos o conceito de governança local e suas possibilidades no escopo de uma gestão democrática compartilhada. A democracia participativa e redistributiva é o núcleo de fundamentação de Souza Santos, enquanto para Fungerik e Wright será a democracia deliberativa.

Para Souza Santos,

Cabendo ao Estado mais funções de coordenação do que funções de produção direta de bem-estar, o controle da vinculação da obtenção de recursos a destinações específicas por via dos mecanismos da democracia representativa torna-se virtualmente impossível. Daí a necessidade de complementar com mecanismos de democracia participativa. A relativa maior passividade do estado, decorrente de perda do monopólio regulatório, tem de ser compensada pela intensificação da cidadania ativa, sob pena de essa maior passividade ser ocupada e colonizada pelos fascismos societais. (1999, p. 70)

O autor conclui que a "fiscalidade participativa" é uma via possível para recuperar a capacidade perdida no Estado e propõe uma democracia redistributiva como nova luta no campo democrático. A sua assertiva, ao destacar a "cidadania ativa", deve ser vista num campo de lutas para a conquista efetiva dos espaços de governança local, para o exercício da "fiscalidade participativa", e não como algo já posto por um decreto ou simples implementação de uma lei. Para exemplificar, citamos o caso da área da saúde, em São Paulo, durante as gestões de Paulo Maluf e de Celso Pitta, e as lutas do conselho já existente para se institucionalizar segundo as novas leis. Diz a conselheira:

Durante sete anos o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, democraticamente eleito pelos vários segmentos da sociedade, apesar de não ser reconhecido pelos Secretários de Saúde (...) funcionou regularmente, controlando e fiscalizando a política municipal de saúde (...) Após todos estes anos de desconsideração do Conselho, a tentativa de golpe final para restringir o funcionamento desse espaço democrático de participação foi a aprovação de uma lei Municipal (...) constituindo um Conselho ilegítimo e inconstitucional porque não tinha a participação paritária prevista na lei, sem ampla participação dos movimentos populares e outros segmentos da sociedade e restrito em suas atribuições e autonomia. Depois de intensa negociação, a Plenária Municipal

de Saúde (...) conseguiu um acordo com o SMS, conquistando: a revisão da Legislação do Conselho Municipal de Saúde, que resultou em um novo decreto e recompôs a representação do Conselho (...) (Mulin, 2000).

Os editores do boletim *Repente*, no qual esse relato foi publicado, concluem:

Esta experiência mostra que a representatividade, entendida como capacidade de enraizamento e mobilização social, é essencial para que um campo institucional de negociação, como o Conselho, tenha sentido e funcione realmente como espaço público de gestão participativa. (*Repente*, n. 7, São Paulo, Instituto Pólis, julho de 2000, p. 4)

O exemplo serve ainda de alerta no sentido de evidenciar que um modelo de "democracia redistributiva" ou qualquer outra forma participativa proposta só podem vir a acontecer se os cidadãos ativos de uma comunidade lutarem para garantir a existência do caráter democrático desses novos espaços desde seus primórdios, logo no início de sua implantação.

Souza Santos chega a afirmar que "A democracia redistributiva é o primeiro grande investimento da conversão do Estado em novíssimo movimento social" (1999, p. 71). Entendemos que ele se refere a movimento social em seu sentido mais amplo, como força de um movimento mais geral da história, pois, se não for nesses termos, fica difícil compreender o Estado como movimento social específico, conceito que se situa no campo da sociedade civil, e a partir daí interpenetrar outras esferas da vida sociopolítica.

A democracia deliberativa é um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política nos quais havia o envolvimento dos indivíduos, como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, via processos de diálogos interativos realizados no decorrer do processos de participação na geração e elaboração de políticas públicas. Esse modelo de democracia exige a redefinição institucional de algumas instituições governamentais, principalmente em nível local, em instituições de participação deliberativas.

Fungerik e Wright (apud Gohn, 2000) destacam cinco princípios institucionais que embasam os "experimentos" em democracia deliberativa, a saber: eles orientam a solução de problemas, há uma centralidade da deliberação direta para descobrir soluções e programas para implementá-los, reduzem a distância entre o público (marcado pela lógica burocrática organizacional) e o privado (marcado pela lógica do mercado, do lucro), engajam grupos diversificados no diálogo e transformam os aparatos estatais em instituições de participação deliberativas, permanentemente mobilizadas.

Portanto, a nova forma de administrar os negócios públicos, denominada "governança local", é, simultaneamente, uma conquista dos movimentos e grupos que lutaram pela redemocratização nos anos 1970/80, como uma resposta das elites dirigentes às pressões sociais e ao suposto corporativismo que aquelas demandas envolviam. É importante estarmos cientes dessa ambigüidade para entendermos o alcance dessas iniciativas, seus limites e suas possibilidades. Ao examinarmos os próprios argumentos dos

que defendem as vantagens da democracia deliberativa, encontramos afirmações que contrapõem essas ações às ações coletivas advindas de partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais ou grupos de interesses que atuam fazendo *lobby* diretamente sobre as agências governamentais.

Os novos mecanismos participativos incluídos na governança local se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central: a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, geram conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos. A qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação) contido nas opiniões dos participantes. Assim como os movimentos sociais dos anos 1970/80, os novos experimentos participativos desempenham também um papel educativo entre seus participantes, à medida que fornecem informações, capacitam-nos à tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política. Eles contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências que vivenciam. Nesse sentido contribuem para o desenvolvimento político dos indivíduos. É importante registrar que pesquisas feitas em Porto Alegre indicaram a predominância de pessoas com algum tipo de experiência associativa anterior entre os participantes do OP. Isto posto, podemos concluir que as atuais experiências associativas tanto bebem no passado como dão elementos de estímulo para a retomada da organização popular de base, pois ela é realimentadora do processo institucionalizado.

Dado o caráter público das instâncias nas quais os experimentos são vivenciados, a ambigüidade assinalada acima pode resultar em cidadãos ativos no sentido de politizados, com visão crítica da realidade, conhecedores dos problemas que os circundam, com compreensão sobre as causas e as origens desses problemas, tanto quanto pode-se ter cidadãos ativos só na dimensão de simples tarefeiros, executores de "missões", com atuações individualizadas e personalistas, muito distantes de qualquer sentido público propriamente dito, respaldando-se em éticas e culturas que só contribuem para corroer ainda mais a já desgastada credibilidade nos órgãos públicos. Nos experimentos, todos são envolvidos numa teia de discussões sobre como resolver grandes e graves problemas ante a inexistência de recursos públicos e como implementar as "soluções tampões" engendradas nas políticas de parcerias entre o Estado e a sociedade civil organizada, via terceiro setor, com o apoio da iniciativa privada.

Oliveira (2000) faz um alerta para os perigos da privatização e filantropização que tais parcerias envolvem; ele afirma que essas ações ocorrem no vácuo da inação estatal, não são políticas, negam a polis e a universalização, dirigem-se a grupos especiais, privatizam o público e "buscam substituir-se às políticas universais da cidadania, dever estatal, sob a alegação da proclamada incapacidade, ineficácia e corrupção que lavram no aparelho de Estado" (2000, p. 38). Mas o mesmo autor destaca que

a possibilidade de correção da falta de política social depende, em altíssimo grau, da organização dos atores e sujeitos sociopolíticos e da publicização de suas demandas, em grande medida obstaculizadas pela conjunção da estratégia governamental neoliberal com a subjetividade antipública de amplos setores do empresariado e da mídia. (2000, p. 40)

No cenário acima deve ser entendido o novo conceito de governança local e inserir-se a discussão sobre os conselhos gestores. Se compostos por lideranças e grupos qualificados, do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, os conselhos gestores podem fazer política publicizando os conflitos; como interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática: em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora. Seu impacto na sociedade não será dado por índices estatísticos, mas por uma nova qualidade exercitada na gestão da coisa pública, ao tratar o tema da exclusão social, não meramente como inclusão em redes compensatórias destinadas a clientes/consumidores de serviços sociais. Eles podem cumprir um papel muito diferente do integrativo/assistencial atribuído no passado a outras formas de conselhos, como os comunitários/assistencialistas, compensatórios e integrativos- Isso tudo pressupõe transformar o Estado num campo de experimentação institucional em que coexistam soluções institucionais e coletivos permanentes de cidadãos organizados, todos participando sob igualdades de condições dadas.

## Os conselhos contemporâneos: novidades nos conselhos gestores

Os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade. Já destacamos, entre outros fatores, que eles são importantes porque são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Caccia-Bava (2000) também destaca a importância da criação dos conselhos setoriais de gestão, como conquista dos movimentos sociais. Esse autor afirma que os conselhos "têm criado a possibilidade do encontro e da construção de uma visão conjunta por parte das entidades que deles participam Essa visão conjunta vai no sentido de afirmação de direitos" (2000, p. 50). Ou seja, se o Estado e as políticas neoliberais "desconstroem" o sentido do público, retirando sua universalidade, remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinar esses direitos fragmentados, reconstituir os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada.

Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam.

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais porque esses últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão e não possuem assento institucional junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes, também, dos conselhos de "notáveis" que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas.

O número de conselhos está crescendo progressivamente dado o fato de serem exigências da Constituição. Entretanto, para sua implementação, eles dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas essas leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação. Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas.

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos. Isso explica por que a maioria dos conselhos municipais surgiu após essa data (em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-96; e apenas 73, antes de 1991). Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores são educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes. Na esfera municipal eles devem ter caráter deliberativo.

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituir os conselhos como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo porque a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em

nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

## O atual debate sobre os conselhos gestores

Várias das questões implícitas no debate sobre os novos conselhos são da mesma natureza das que se fizeram presentes quando do debate sobre os conselhos populares, tais como: qual o seu papel e a sua natureza, eles devem ser organismos apenas consultivos ou também deliberativos, etc. A necessidade de intervir nesse debate e nas discussões sobre a própria implantação dos conselhos decorre das várias lacunas hoje existentes, tais como a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias às ações dos conselhos; uma ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; a existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos, inexistência de ações coordenadas entre eles, etc.

Existem duas posições em relação ao papel central dos conselhos, a saber: a primeira circunscreve-os ao plano da consulta, preocupa-se com a demarcação de sua atuação em relação ao Legislativo, defende que eles se limitem a ser auxiliares do poder Legislativo. A segunda postula que eles atuem como órgãos de fiscalização do Executivo, segundo uma perspectiva e um modelo de gestão descentralizada desse Executivo; preconiza-se que eles operem dentro das decisões que são tomadas em sua área. Essa segunda posição implica um estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania; um governo que aceite os conflitos como parte do jogo de interesses numa democracia. Portanto, o papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular (Borja, 2000).

O que fazer para alterar o cenário onde se desenvolvem os conselhos e sua realidade atual? De um lado, observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos; à curta trajetória de vida desses conselhos e, portanto, à falta de exercício prático (ou até a sua inexistência); e ao desconhecimento – pela maioria da população – de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade). De outro lado, a existência de concepções oportunistas, que não se baseiam em postulados democráticos e vêem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos pré-definidos, tem feito dessa área um campo de disputa e tensões.

Acreditamos que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam uma maior cobrança de prestação de contas do poder Executivo, principalmente no nível municipal. Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas – em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e o controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros, etc.

As questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a serem melhor definidas nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da inexistência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. Alguns analistas têm sugerido que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes e alcaides municipais, e fique desacoplada dos períodos dos mandatos eleitorais. O fato das decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). O representante que atua num conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu.

Em relação à paridade, ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc. A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande, os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, têm acesso aos dados e às informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros, de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla, que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente, eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com as outras áreas ou outros conselhos da administração pública.

## Necessidade e lacunas

A partir do inventário de temas e de alguns dos problemas sobre os conselhos gestores podemos sistematizar os seguintes pontos para serem equacionados:

1 - Falta uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores e da sua relação com o poder Legislativo. Devemos lembrar de que os conselhos não substituem o poder Legislativo, porque eles situam-se em áreas específicas e não têm poderes sobre questões gerais, como o poder Legislativo tem;

2 - Deve-se cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações;

3 - Deve haver uma definição mais precisa do que seja participação. Para o caso dos conselhos gestores, nós a entendemos como o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população têm acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social.

A participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las simplesmente à teia burocrática. Elas têm necessidade e o direito de conhecer essa teia para poderem intervir de forma qualificada e exercer uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva. Os representantes da população devem ter igualdade de condições para participar, tais como as já citadas em parágrafo anterior: acesso às informações (que estão codificadas nos órgãos públicos) e algum tipo de remuneração para sua atividade.

## Impacto dos conselhos gestores na realidade urbana: moradia e educação

Um ponto em comum entre os estudiosos sobre o urbano nos 1990 é o novo papel das cidades no processo de mudança social. Como afirmam Castells e Borja, "as cidades adquirem, cada dia mais, um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação" (1996, p. 152). A gestão da cidade torna-se um ponto estratégico nos projetos políticos dos grupos sociais que lutam pelo poder, no sentido de sua transformação ou manutenção do *status quo*. É dentro desse contexto que resgatamos o conceito de governança urbana, citado anteriormente, para analisar o papel dos conselhos gestores nas cidades.

## Os conselhos gestores no urbano

Na questão urbana, estamos propondo agrupar os conselhos gestores em quatro categorias:

1 - Os que se relacionam diretamente à chamada questão urbana, por serem parte integrante do *locus* que configura o espaço urbano enquanto tal, ou seja: meio ambiente, moradia, etc.

2 - Os que decorrem da prestação de serviços urbanos por setores da administração: saúde, educação, transportes, etc.

3 - Os conselhos que abrangem as políticas focalizadas em grupos etários da população: idosos, crianças e jovens/adolescentes; ou destinados a categorias específicas, como mulheres, grupos étnicos ou raciais, etc. Esses conselhos "localizam-se" no urbano (mas não são exclusivos deles) e atuam sobre problemas sociais que interferem diretamente na qualidade de vida no meio urbano.

4 - Uma quarta categoria é formada pelos conselhos na área da cultura. Apesar de a cultura ser uma das áreas da administração setorial, como uma das secretarias de Estado, ela é mais que um serviço. É uma força motriz que cria e/ou estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos.

Na primeira categoria destacam-se as iniciativas relativas à questão da *moradia*, em especial a moradia popular. Na categoria dos conselhos de serviços, o Conselho Municipal de Transportes é um dos mais antigos e surgiu, no caso de São Paulo, após as lutas, os movimentos por transportes coletivos no final dos anos 1970 e a organização de câmaras colegiadas nos anos 1980. Os conselhos na área da educação apresentam, após 1996, muitas novidades algumas decorrem da nova Lei de Diretrizes e Bases da educação; outras decorrem de políticas sociais advindas do novo modo de gestão estatal. Os conselhos "focalistas" são os que têm tido maior repercussão na sociedade, em especial junto à mídia, mas são também os mais frágeis em termos de recursos e infraestrutura de apoio. Citam-se o Conselho da Criança e do Adolescente – CCA, os Conselhos Tutelares – também de crianças e adolescentes; o Conselho da Condição Feminina e as diversas modalidades de conselhos das mulheres.

### Organização, participação e gestão: conselhos na área da moradia

Respaldaado numa trajetória de mais de vinte anos de lutas iniciada pelos movimentos das favelas, dos cortiços, dos loteamentos clandestinos populares, nos anos 1970; lutas essas acrescidas das lutas nas ocupações urbanas pela construção de moradias via mutirões; pelos movimentos dos mutuários contra os aumentos nas prestações do

antigo BNH; pelas lutas dos moradores de conjuntos precários (Promorar, por exemplo) e de inquilinos pertencentes às camadas médias nos anos 1980; até as lutas dos moradores que vivem nas ruas nos anos 1990, a questão da moradia popular acumulou o maior acervo de conhecimentos em termos de experiências concretas e em termos de conhecimento produzido, dentre todas as áreas-problema demandadas pela população. A moradia tem sido a luta que conta com o maior número de assessores e organizações qualificadas, ou seja, com um corpo de especialistas e analistas e não apenas voluntários ou militantes. A maior expressão da organização pela moradia é o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. Ele se fortaleceu após a Constituição de 1988, dado que essa Carta contém um capítulo sobre a reforma urbana. A II Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996, em Estocolmo, projetou as atividades do Fórum para além das fronteiras nacionais e deu respaldo à luta pela moradia à medida que aprovou-a como um direito humano e obrigação dos governos implementar esse direito progressivamente.

O FNRU colocou as lutas pela moradia em um novo patamar. As bandeiras localizadas e as reivindicações parciais foram substituídas

por um ideário onde o que se pede é o direito à cidade como um todo; incluem-se não só os direitos especificamente urbanos que visam acabar com a injustiça social no espaço das cidades, mas também o direito de participação na gestão da coisa pública. (Silva, 1991)

Dentre os inúmeros instrumentos jurídicos elaborados nos anos 1990, pelos movimentos e ONGs articulados ao FNRU para garantir a moradia à população, destacam-se o Estatuto da Cidade, o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular. O Estatuto da Cidade foi elaborado em 1990 e aprovado pela Câmara Federal em dezembro de 1999. Vale a pena destacarmos alguns trechos do documento aprovado, nos itens que aludem à questão da gestão urbana, pois eles remetem ao tema dos conselhos. Logo no seu início, nas diretrizes gerais, preconiza-se: "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano" (inciso II do capítulo 1). Já o capítulo II, que trata dos instrumentos da gestão urbana, menciona:

Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. (cap. II, § 3º)

O capítulo é todo dedicado às formas de gestão democrática da cidade.

No início de dezembro de 1999 realizou-se em Brasília, no espaço do Parlamento Nacional, a Conferência Nacional das Cidades, que elaborou um documento denominado "Carta das Cidades". Nesse documento podemos observar que as formas colegiadas

e participativas da população são reivindicadas como plataformas de uma ampla gama de movimentos e organizações de lutas sobre as questões urbanas. Destacamos dois tópicos daquela Carta, a saber.

Tópico VII - A cidade brasileira também é o lugar da luta, o lugar da constituição de movimentos organizados que querem transformá-la. É o lugar da construção da cidadania, conquistada a partir de experiências concretas de solidariedade e da elaboração coletiva de projetos alternativos. Não obstante a atual política centralista, inúmeros municípios têm fortalecido a democracia e o atendimento das necessidades de parcela significativa da população, a partir da experimentação e afirmação de novas formas de planejamento e administração pública. Apesar da cultura da competição, os excluídos da produção formal vão criando laços de cooperação, articulando e estruturando na prática a economia popular, pressionando por políticas públicas que interfiram no mercado e que possam garantir trabalho e renda.

Tópico X - A democratização do planejamento e da gestão das cidades, com ênfase nos mecanismos que garantam o interesse público, o acesso à informação e o controle social sobre os processos decisórios das políticas e dos recursos públicos, nos vários níveis, assegurando a participação popular em geral, mediante a realização de orçamentos participativos, entre outros instrumentos e, em âmbito nacional, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com efetiva participação da sociedade.

No plano legislativo, é indispensável a aprovação definitiva do Estatuto da Cidade (PL 5.788/90, do Senado), já aprovado nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados e ainda pendente de manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e do Senado; da PEC 601/98, que introduz o direito à moradia na Constituição Federal; do PL 2.710/92, de iniciativa popular, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular; da PEC 169/93, que trata dos recursos do SUS; (...)

Além das lutas do Fórum Nacional de Reforma Urbana, das conquistas jurídicas/legislativas expressas na Carta da Cidade e das conferências nacionais e internacionais, cumpre registrar também a maior experiência de gestão urbana com participação popular ocorrida no Brasil na última década: os programas e as políticas de Orçamento Participativo em várias cidades brasileiras, destacando-se a de Porto Alegre pela sua extensão. Nessa cidade, os conselhos municipais com participação popular, atuando por setor da administração, existem desde 1970. Entretanto, nos anos 1990, a continuidade das diretrizes programáticas na gestão da cidade possibilitou o avanço da proposta do Orçamento Participativo, tornando-se o mesmo o "modelo" para o resto do país.

## Concluindo

Os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e da sociedade política, que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos que foi reivindicado pelos movimentos sociais nos anos 1980. Eles fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo da gestão pública estatal, via parcerias com a sociedade civil organizada; eles representam a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão, a co-gestão; expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública via parcerias com o Estado, que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais. Por lei, os conselhos devem ser também um espaço de decisão. Mas, *a priori*, são apenas espaços virtuais. Para que eles tenham eficácia e efetividade na área em que atuam e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representatividade e consequência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; eles têm que ser paritários, não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; devem-se criar sistemas de qualificação com pré-requisitos mínimos para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço que ele vai atuar, assim como um código de ética e postura ante os negócios públicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos – pertencentes à sociedade civil ou ao poder estatal; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação.

**Maria da Glória Gohn**

Unicamp. E-mail: mgohn@uol.com.br

## Referências

- ALTVATER, E. (1999). "Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos". In: HELLER, A. et alii. *A crise dos paradigmas sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro, Contraponto-Corecon.
- ARENDDT, H. (1973). *Crises da república*. São Paulo, Perspectiva.
- AVRITZER, L. (2000). "Teoria democrática, esfera pública e participação local. In: *Sociologias*. Porto Alegre, IFCH-UFRGS, ano 1 n. 2, pp. 18-43.
- BOBIO, N.; MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. (1986). *Dicionário de política*. 2ª ed., Brasília, Ed. da Universidade de Brasília.
- CACCIA-BAVA, S. (2000). "Propostas para o novo modelo de gestão da cidade de São Paulo – descentralização e participação: Subprefeituras e Conselhos de Representantes". *Paper* publicado pelo Instituto Florestan Fernandes de Políticas Públicas. São Paulo.
- BORJA, J. (2000). "Gestão democrática e descentralização do governo: a experiência de Barcelona." *Seminário da Área Temática: Gestão, participação e cidadania*, Coordenação Sílvia Caccia Bava. São Paulo, Instituto Florestan Fernandes.
- CASTELLS, M. e BORJA, J. (1996). As cidades como atores políticos. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, pp. 152-167, julho.
- CEPAM (1999). Conselhos municipais das áreas sociais. *Informativo CEPAM*, n. 1. São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima.
- COHEN, J. e ROGERS, J. (1995). *Associations and democracy*. New York, Verso.
- DANIEL, C. (1994). Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates*, n. 24, pp. 26-39.
- DEMO, P. (1988). *Participação é conquista*. São Paulo, Cortez.
- ESTEVIÃO, A. M. R. (1993). *Poder local nos conselhos de Oeiras e Alcácer do Sal*. Relatório de Pesquisa apresentado em seminário do Gemdec/FE/Unicamp. Campinas, Unicamp.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (1990). *Estatuto da cidade*. São Paulo.
- GOHN, M. G. (1990). Conselhos Populares e Participação Popular. *Serviço Social e Sociedade*, v. IX, n. 26, pp. 25-47, São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Educação não-formal e cultura política*. São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Teoria dos movimentos sociais*. 2 ed., São Paulo, Loyola.
- GRAMSCI, A. e BORDIGA, A. (1981). *Conselhos de fábrica*. São Paulo, Brasiliense.
- LEAL, V. N. (1978). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- LESBAUPIN, I. (2000). *Poder local x Exclusão social*. Petrópolis, Vozes.
- MULIN, M. (2000). *REPENTE*. Boletim de Participação popular na construção do poder local. São Paulo, Instituto Pólis, n. 7, p. 4, julho.
- OLIVEIRA, F. (2000). Brasil: da pobreza da inflação para a inflação da pobreza. In: ONGs, identidade e desafios atuais. *Cadernos ABONG*, n. 27, pp. 29-40. Campinas, Autores Associados.

- PASQUINO, G. (1986). "Governabilidade". In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília, Universidade de Brasília.
- SILVA, L. A. P. (1999). *A formação e a dinâmica da participação nos conselhos deliberativos da assistência social*. São Paulo, Fundap.
- SOUZA SANTOS, B. (1999). "Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo". In: HELLER, A. et alii. *A crise dos paradigmas sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro, Contraponto-Corecon.
- SOUZA, C. e BLUMM, M. (1999). Autonomia política local. In: BIB – *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, n. 48, pp. 51-68, Rio de Janeiro, Anpocs/Relume-Dumará.
- STANISCI, S. A. (1999). *Os conselhos deliberativo e paritários e a questão participativa de políticas sociais*. São Paulo, Fundap.
- TRAGTENBERG, M. et alii (1988). *Participação, participações*. São Paulo, Babel Cultural.
- URPLAN PUC-SP (1984) *Conselhos populares - que história é esta?* São Paulo, PUC.
- VIEIRA, E. (1998). O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Serviço Social e Sociedade*. n. 56. São Paulo, Cortez.
- VIEIRA, J. L. P. (1992). "Le cas du Portugal - démocratie participative: tradition et modernité". *Quelles démocratie participatives? Revue Territoires*, n. 333, Paris, Adels.