

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão Pública Municipal

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

Helena da Motta Salles



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

S168g	Salles, Helena da Motta Gestão democrática e participativa / Helena da Motta Salles. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 110p. : il. Inclui bibliografia Especialização em Gestão Pública Municipal ISBN: 978-85-7988-067-4 1. Administração Pública. 2. Gestão democrática. 3. Planejamento Participativo. 4. Participação Política. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título. CDU: 35
-------	---

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Álvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Marcos Baptista Lopez Dalmau

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Liliane Carneiro dos Santos Ferreira

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Joselino Goulart Junior

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORA DO CONTEÚDO

Helena da Motta Salles

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenação do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Lúvia Remor Pereira
Adriano S. Reibnitz

Projeto Gráfico e Editoração
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Barbara da Silveira Vieira
Claudia Leal Estevão Brites Ramos

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas

abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPES para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – O Município e a Democracia Participativa

Introdução.....	13
O Município: local do exercício da Democracia.....	25
O que gera descrédito em relação ao Legislativo Municipal?.....	26
A judicialização da política.....	29
A importância da reabilitação da Política.....	31
A Democracia Participativa: complemento da Democracia Representativa.....	36
A Constituição de 1988 e a Democracia semidireta.....	42
Instrumentos da Democracia direta criados pela Constituição de 1988.....	42
Os Conselhos Municipais.....	44

Unidade 2 – O Planejamento como instrumento da Democracia/Os Controles Oficiais

Introdução.....	63
O Planejamento como antídoto contra oscilações populistas/voluntaristas.....	65
A importância da participação social no planejamento.....	69
O que distingue o planejamento democrático do tecnocrático.....	76
A participação no planejamento do Orçamento.....	82
Os instrumentos de gestão orçamentária: PPA, LDO, LOA.....	83

O Orçamento Participativo (OP).....	89
Os órgãos oficiais e a transferência na gestão.....	94
O Ministério Público, “defensor da sociedade”.....	94
O Tribunal de Contas: transparência na gestão financeira.....	97
Considerações Finais.....	103
Referências Bibliográficas.....	105
Minicurrículo.....	110



APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Seja bem-vindo à disciplina *Gestão Democrática e Participativa!*

Em um curso cujo objetivo é a formação de gestores públicos municipais, é indispensável discutirmos os fundamentos e os princípios, assim como os instrumentos de uma gestão democrática e participativa. O aprimoramento da Democracia em nosso país supõe a boa prática, tanto dos procedimentos como das relações democráticas no âmbito do município, lugar de nosso cotidiano, e, portanto, do efetivo exercício da cidadania por todos nós. A Democracia está ainda em processo de consolidação no País, desafiando nosso passado autoritário e mazelas como o mandonismo local, o clientelismo, o populismo.

A reflexão que desenvolveremos nesta disciplina permitirá que você exerça melhor sua função, seja ela a de servidor municipal ou não, e que compreenda como deve ser a prática dos que atuam de uma maneira ou de outra na gestão municipal, se você quiser que nossas cidades sejam um lugar para todos os que nelas vivem, sem exceção.

Para tanto, nosso primeiro passo será, na Unidade 1, compreender a importância da participação social na gestão do município, pois a representação dos cidadãos, por meio da Câmara de Vereadores, é muito importante, mas não suficiente para que de fato se concretize a Democracia no âmbito local. E, na Unidade 2, analisar como essa participação pode e deve ser articulada com o planejamento, sobretudo do orçamento, e com os organismos de controle oficial, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.



Com o estudo desses temas, esperamos que você identifique os instrumentos e as práticas democráticas criados no País a partir da Constituição de 1988 e que compreenda como é realizada a Democracia no seu município.

Para que os conhecimentos desenvolvidos nesta disciplina sejam compreendidos, vamos relacioná-los com fatos e experiências de nossa história política e provocar você a observar o que ocorre no seu município.

Além disso, vamos chamar sua atenção para os elos entre esta disciplina e os conteúdos de outras disciplinas deste curso, como *Gestão do Plano Diretor Municipal* e *Gestão Tributária*, visando a obter uma integração dos conhecimentos.

Ao final de cada Unidade, você deverá realizar uma atividade de aprendizagem, mas ao longo do texto solicitaremos que preste atenção ao que acontece no seu município para relacionar os fatos com o conteúdo da disciplina. Por exemplo: quantos conselhos municipais existem na sua cidade? Você sabe se eles estão realmente funcionando?

Ao final deste livro-texto, você encontrará uma lista com referências bibliográficas que contribuirão para você aprofundar seus conhecimentos, pois não temos a intenção de esgotar o assunto com o que foi exposto. Na internet, você pode também obter importantes informações, por exemplo, no *site* do Ministério das Cidades, disponível em <www.cidades.gov.br>, entre outras coisas, você encontra dados do Conselho das Cidades, o Concidades; e o do Instituto *Polis*, disponível em <www.polis.org.br>, além de outros que oportunamente serão citados.

Por fim, o mais importante é que você desenvolva uma postura participativa e, com base nas orientações aqui adquiridas, lance-se na pesquisa de como se constrói uma Gestão Democrática e Participativa.

Bom estudo!

Professora Helena da Motta Salles

UNIDADE 1

O MUNICÍPIO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender o papel fundamental do município na Federação brasileira, tal como ela foi estruturada a partir da Constituição de 1988;
- ▶ Entender como a participação política dos cidadãos é crucial na Democracia e complementa o sistema representativo; e
- ▶ Verificar que os novos instrumentos criados em 1988 permitem a participação dos cidadãos na política do município e do País, com destaque para o Conselhos Municipais.

INTRODUÇÃO

Caro estudante,

Estamos iniciando a primeira Unidade de estudo, na qual discutiremos as grandes mudanças que o Brasil passou nas últimas décadas, a partir da redemocratização. Você já parou para analisar como há a preocupação crescente com a maneira como as decisões são tomadas? Se elas “caem como pacotes” sobre os cidadãos ou se foram amplamente debatidas? Isso tem a ver com o novo Brasil que rejeita enfaticamente os procedimentos autoritários.

Vamos ampliar essa discussão?

Em uma cidade da região Sudeste, com cerca de 500 mil habitantes, em abril de 2008 uma notícia caiu sobre toda a população como uma bomba: o prefeito havia sido preso pela Polícia Federal, cujas investigações o apontavam como responsável por fraude, desvio de recursos públicos, **conluio*** com empresários ao estabelecer contratos da prefeitura, entre outras irregularidades. Logo a notícia se espalhou, inclusive pela mídia de alcance nacional; as fotos do prefeito preso estavam estampadas nos jornais, na tevê e na internet.

O que chamou a atenção nessa história é que as pessoas da cidade ficaram surpresas com o fato de a Polícia Federal ter agido, mas não com as acusações em si. A reação mais comum dessas pessoas era a de questionarem o porquê de isso ter demorado tanto a acontecer ou de se admirarem da intervenção da Polícia Federal, como se ninguém mais esperasse por isso. Ou seja, havia nos comentários, nas piadas, nas conversas nos bares, nas filas etc. o sentimento de que finalmente algo havia sido feito, já que era considerado óbvio que o prefeito vinha agindo de modo corrupto.

***Conluio** – cumplicidade para prejudicar terceiro(s).
Fonte: Houaiss (2009).

Mas a iniciativa de ação foi da Polícia Federal, sem a mobilização da sociedade.

Algumas perguntas são suscitadas pela situação: se era claro para todos que o prefeito era corrupto, por que a cidade se calou? Por que os Conselhos Municipais se calaram? Não é papel dos Conselhos Municipais acompanhar a utilização dos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)? E o desvio de tais recursos não era uma das acusações feitas contra o prefeito? Por que a Câmara Municipal se calou? Por que os movimentos sociais se calaram? Por que o Ministério Público se calou? O Tribunal de Contas? Calcula-se que o desvio dos recursos públicos foi da ordem de R\$ 200 milhões. O monitoramento cuidadoso da população em relação à Administração Municipal poderia ter evitado tal descalabro?

Não é apenas por meio da improbidade administrativa que o interesse público pode ser lesado, embora essa seja a forma mais grave, sem dúvida. As prioridades da prefeitura podem não coincidir com as da população, as escolhas feitas pela equipe de governo podem não ser as melhores aos olhos da maioria da população da cidade. Por isso, o acompanhamento por parte de todos é fundamental, afinal aquelas pessoas somente estão ocupando cargos na prefeitura porque o mandatário que as nomeou foi sufragado pelos eleitores.

Diante desse contexto, muitos se perguntam: adianta mesmo a mobilização popular? Além de permitir que os cidadãos expressem sua indignação, ela tem resultados práticos? E como exercer tal vigilância? Que instrumentos a viabilizam? Que caminhos o cidadão comum deve percorrer para entender o que se passa na Administração Municipal e, principalmente, para nela interferir?

Todas essas questões envolvem a temática de nossa primeira Unidade, e, de certa forma, respondê-las é um de nossos propósitos. Afinal, a gestão democrática e participativa agrega valores mesmo à já conhecida Democracia Representativa? Além do aspecto simbólico, os Conselhos Municipais têm efetividade?

O MUNICÍPIO: LOCAL DO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

Para falar sobre município, é inevitável começarmos fazendo referência a um marco da história recente do País: o movimento pela redemocratização na década de 1980, que resultou na Assembleia Constituinte e na elaboração da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. À época, o País se ressentia do período de um quarto de século sob o regime autoritário inaugurado no ano de 1964. Se somarmos esses anos aos oito do Estado Novo (1937-1945) e aos 41 da República Velha, a República dos “Coronéis” (1889-1930), concluiremos que no século XX tivemos poucos resultados quanto à efetivação da Democracia no Brasil.

Talvez você já tenha observado como no Brasil foi criada uma cultura de valorização do Poder Executivo como aquele que “resolve mesmo”, do qual devemos esperar soluções e há algum tempo até mesmo a ideia de que um governo autoritário é aquele que iria tirar o País “do abismo”. Essa fragilidade da Democracia e as sequelas da ditadura aumentaram os desafios a serem enfrentados no processo de reconstrução institucional iniciado na década de 1980, durante a redemocratização.

A confluência entre, de um lado, o esgotamento do modelo de crescimento econômico adotado durante o período conhecido como “[milagre econômico brasileiro](#)”, que havia funcionado como fonte de



Saiba mais

“milagre econômico brasileiro”

Período de aceleração do crescimento econômico brasileiro entre os anos de 1968 e de 1973, tido como resultado tardio das reformas realizadas pelo Governo de Castello Branco (1964-1967) e em grande medida associado ao Programa de Ação Econômica do Governo. Fonte: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2010.

legitimação para o projeto militar e, de outro lado, a ânsia da sociedade pelo retorno à normalidade democrática, fizeram dos anos de 1980 um período fértil em avanços políticos. A “distensão lenta, gradual e segura” do período do presidente Geisel (1974-1978) foi intensificada por força das pressões da sociedade, que obrigaram o processo de abertura a avançar além das intenções iniciais dos militares. Desde a segunda metade da década de 1970 avolumara-se a vida associativa e a formulação de reivindicações dos setores sociais, das mais variadas naturezas e amplitudes. Um alvo comum unia a todos: o retorno à institucionalidade democrática, e tal movimentação resultou na Assembleia Constituinte de 1987.



Saiba mais

Ulysses Guimarães

Um dos maiores políticos brasileiros, formou-se em advocacia pela Universidade de São Paulo (USP), em 1940. Antes de ingressar na política, foi secretário da Federação Paulista de Futebol. Elegeu-se deputado estadual em 1947, pelo Partido Social Democrático (PSD). Três anos depois, passou a ser deputado federal, função que exerceu durante 11 mandatos consecutivos. Foi presidente do MDB e PMDB durante vários anos e seu presidente de honra. Em 1987, o parlamentar comandou a Assembleia Constituinte. Candidato à presidência em 1989, não obteve sucesso, mas marcou a história do País. Fonte: <http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg_SP/Politicos/B_UlyssesGuimaraes.htm>. Acesso em: 2 ago. 2010.



A Constituição de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã” por [Ulysses Guimarães](#) por ter consolidado os direitos dos cidadãos, possibilitou entre outros resultados a restauração do **federalismo** com o reconhecimento dos municípios como entes federativos, ao lado da União e dos Estados-membros. No novo texto constitucional, o princípio da descentralização administrativa e política também incluiu os municípios, como vemos em seu artigo 18:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição. (BRASIL, 1988).

Portanto, rompendo com uma tradição oriunda do Período Colonial, a Constituição de 1988 fez dos municípios entes autônomos, equiparando-os à União e aos Estados. Ao mesmo

tempo, instituiu nova repartição tributária, que acarretou ganhos significativos para os municípios. Somadas as receitas tributárias próprias dos municípios às transferências constitucionais, a participação desses no bolo tributário cresceu de 10,8%, em 1988, para 16,9% em 2000 (ANDRADE, 2007).

Naquela conjuntura, além da mobilização da sociedade pela redemocratização, o País estava às voltas com a crise fiscal, tendo o ciclo virtuoso de desenvolvimento sido interrompido desde o final da década de 1970. O tema da distribuição das competências tributárias (quais impostos ficariam a cargo de cada unidade da Federação) e da participação dos entes federativos no bolo tributário entraram na pauta política também em razão da crise. O que impulsionou a descentralização na conjuntura da constituinte foram, sobretudo, razões políticas – promover a Democracia. Mas no final da década de 1990 o aprofundamento da municipalização resultou de iniciativas do Governo Federal no sentido de transformar os governos locais nos principais responsáveis pelos serviços universais de saúde e de educação fundamental e pelos seus gastos correspondentes.

A esse respeito encontramos com frequência duas confusões: a ideia de que descentralização político-administrativa e federalismo são indissociáveis e a ideia de que descentralização e Democracia também são inseparáveis.

No primeiro equívoco, o exemplo norte-americano desmente tal afirmativa, porque o federalismo nos EUA surgiu com a finalidade de centralizar um poder antes disperso; o texto constitucional americano enunciou os poderes do governo central necessários ao atendimento das demandas da Federação, e aos Estados-Membros restaram os poderes ditos residuais. A convenção de 1787 procurou concentrar o poder em um novo governo central, mas também buscou manter os poderes dos Estados-membros, e o poder residual passou a ser visto como sinônimo de força política.

Quanto ao segundo equívoco, o principal argumento em favor da descentralização como promotora da Democracia consistia no seguinte: é mais fácil controlar o prefeito e a Câmara de

 **Saiba mais**
Accountability

Termo com origem na Ciência Política norte-americana que comporta distintos significados e ênfases. Um de seus significados está relacionado à determinação de que as decisões tomadas pelos Executivos Municipais devam ser compreendidas pela população. Por exemplo: como é calculada a tarifa dos ônibus urbanos? Como são justificados os seus aumentos? É essa prestação de contas à população que denominamos de *accountability*. De acordo com Schedler (1999), existem pelo menos duas conotações básicas para o termo, uma é a capacidade de resposta dos governos, isto é, a obrigação dos funcionários públicos de informarem e explicarem seus atos, outra é a capacidade de impor sanções e perda de poder para os que infringiram os deveres públicos. Fonte: Elaborado pela autora.

Vereadores do que autoridades mais distantes da esfera local; no município é mais fácil garantir a [accountability](#).

Schedler (1999) identifica três formas básicas de prevenir o abuso do poder:

- ▶ sujeitar o poder ao exercício das sanções;
- ▶ obrigar que esse poder seja exercido de forma transparente; e
- ▶ forçar que os atos dos governantes sejam justificados.

Além disso, os cidadãos se interessam mais pelos problemas que lhes dizem respeito mais de perto. A indissociabilidade entre descentralização e Democracia tem sido questionada na literatura, em razão de fenômenos

observáveis em nossa realidade. Podemos lembrar alguns exemplos: se a descentralização de competências ocorre sem distinção para todos os municípios e entre esses há muitas disparidades de recursos materiais e humanos, tal procedimento aumentará ainda mais tais desníveis, inclusive entre as respectivas populações. Se há a descentralização de recursos, mas o poder decisório continua concentrado no nível federal, pouco ou nada terá avançado na democratização. Se o clientelismo permanece em algumas localidades, assim como a baixa renovação de sua elite política, a Democracia no município ficará comprometida, ainda que haja a descentralização. Ou seja, a descentralização por si só não garante a Democracia.

Melo (1996) analisa a confluência de fatores que levaram ao enaltecimento do princípio da descentralização no contexto da redemocratização no Brasil. Em seguida revela alguns efeitos perversos observáveis após uma década de experimentos

descentralizantes. Por ironia da história, houve uma convergência entre o pensamento dos setores de esquerda e o pensamento liberal de oposição ao regime militar quanto à defesa da descentralização na década de 1980. Oposição à centralização própria do autoritarismo burocrático de um lado e influência da voga neoliberal de outro. Com isso, a descentralização passou a ser vista como elemento eficiente da engenharia político-institucional da Democracia emergente, o que contribuiu para a cultura política fortemente municipalista da década de 1980.

O tempo revelou, no entanto, alguns efeitos perversos da descentralização, como o [hobbesianismo municipal](#), expresso entre outras coisas, na disputa das localidades por investimentos industriais, deslegitimando as prioridades sociais em favor dos benefícios fiscais e isenções tributárias.

Diante desse cenário, houve grande proliferação de municípios, pois a Constituição de 1988 transferiu a responsabilidade legal pela definição dos critérios de criação de novos municípios, que era prerrogativa federal, para o âmbito estadual. Entre 1988 e 1996, quando afinal foi aprovada a lei que dificulta a criação de novos municípios, surgiram mais de 1.300 municípios, a maioria com menos de 10.000 habitantes (COSTA, 2007).

A multiplicação de municípios suscitou diversos questionamentos, dentre os quais podemos destacar o seu impacto fiscal (multiplicação de estruturas administrativas e instâncias político-institucionais) e maior dificuldade de coordenação federativa no País. Mas qual a justificativa para essas questões?



Saiba mais Thomas Hobbes (1588-1679)

Filósofo inglês que em sua obra *Leviatã* teorizou sobre a necessidade de um Estado forte para impedir que os homens permanecessem na situação de guerra de “todos contra todos”, de competição desmedida, própria do estado de natureza. A expressão “hobbesianismo municipal” refere-se a essa competição por recursos, ou por investimentos industriais, que os municípios estabelecem entre si. Fonte: Elaborado pela autora.

Tal crítica é justificada mais nos casos de emancipação de distritos muito pobres e de dimensões muito reduzidas, porém “[...] esse ponto exige minucioso levantamento empírico para que generalizações mais amplas possam ser feitas” (MELO, 1996, p. 16). Enfim, enquanto na década de 1980 a descentralização apresenta-se como ideia importante, na década de 1990 ela passa a ser vista com mais cautela, já sendo conhecidos seus resultados, dentre os quais destacamos a guerra fiscal. Nessa nova conjuntura houve até um movimento no sentido da reconcentração por parte do Governo central. No entanto, a experiência descentralizante trouxe consigo um aprendizado social ainda não de todo compreendido e analisado.

As consequências das tendências descentralizantes derivam também de dois aspectos importantes: as dimensões continentais e as profundas disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais constitutivas da sociedade brasileira. Há enorme heterogeneidade socioeconômica e demográfica entre os cerca de 5.561 municípios brasileiros, o que acarretou impactos diferenciados das sucessivas políticas de descentralização. Além das grandes diferenças entre as cinco regiões, há também disparidades dentro de cada região e de cada Estado federado, o que implica a necessidade de considerar a importância dessa variável no ordenamento jurídico político do Estado brasileiro.

Por outro lado, apesar da alternância ao longo da história do País entre períodos de maior e menor centralização política, a cultura política brasileira é predominantemente centralizadora. Esse traço foi exacerbado nos períodos autoritários e, assim, o município não ocupou ao longo da história brasileira lugar de destaque na partilha do poder na Federação brasileira. Por esse motivo, a valorização do poder e do governo local nesse final de milênio propiciado pelos avanços da Constituição de 1988, embora contenha efeitos indesejáveis, concorreu para o fortalecimento do município. Isso porque ele foi reconhecido como parte constitutiva do Estado federado e detentor de parcela da competência nacional, ao mesmo tempo em que a forma federal do Estado foi incluída entre os dispositivos que não podem ser modificados por emendas constitucionais (NEVES, 2000).

Dessa forma, a Carta Magna de 1988 ampliou a sua autonomia ao atribuir ao município a condição de “[...] entidade estatal, político-administrativa, com personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa” (MEIRELLES, 1993, p. 116). Nos termos dos artigos 29 a 31 da Constituição, essa autonomia se expressa pelo menos quatro dimensões: política, administrativa, financeira e legislativa (NEVES, 2000).

No âmbito da **autonomia política**, está a capacidade de autogoverno, por meio da eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores; e de auto-organização, por meio da elaboração da própria Lei Orgânica Municipal.

No que concerne à **autonomia administrativa** está prevista a capacidade de organizar suas atividades, criar seus quadros de servidores, gerir e prestar os serviços de sua competência, podendo executar os serviços diretamente ou indiretamente por intermédio de terceiros.

A **autonomia financeira** refere-se à capacidade para instituir e arrecadar seus próprios tributos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e também outras fontes de rendimentos (aluguel de imóveis, venda de bens etc.), além da autonomia para definir suas formas de aplicação (embora exista alguma restrição constitucional, como as vinculações relativas ao ensino e as limitações referentes aos gastos com pessoal e com o Legislativo).

Está incluída nesse âmbito a autoridade para elaborar, aprovar e executar seu próprio orçamento. Para além desses aspectos, o grande reforço dado pela Constituição de 1988 ao município foi atribuir-lhe um volume de recursos financeiros mais expressivo por meio das transferências constitucionais, tanto da União como dos Estados-membros. No caso da União, por meio do **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)** e no caso dos Estados-membros, por meio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

Além dessas transferências constitucionais, os governos locais recebem também recursos para o desenvolvimento de políticas sociais universais. Com essa redefinição fiscal, os municípios

Composto de recursos do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

passaram a contar com recursos financeiros como nunca havia acontecido antes.

Por seu turno, a **autonomia Legislativa** está fundada tanto na capacidade para “[...] legislar sobre assuntos de interesse local [...]” como na de “[...] suplementar as legislações federal e estadual no que couber [...]” (BRASIL, 1988, Art. 30, Incisos I e II).

Sobre esse passagem relativa à autonomia legislativa vale ressaltar a pouca clareza quanto ao exato significado, limite das duas expressões: “assuntos de interesse local” e à atribuição suplementar da construção “no que couber”, o que amplia a margem de ambiguidade e de indefinição entre os entes federados no que concerne à dimensão legislativa (NEVES, 2000).

Em suma, retornando ao tema da descentralização, é importante frisarmos que o fortalecimento do município em razão da redefinição da distribuição dos recursos tributários promovido pela Constituição de 1988 resultou em maior municipalização da receita, ainda que de forma não adequadamente planejada. Como consequências desse processo estão as apontadas anteriormente por Melo (1996) e, sobretudo, o fato de a Constituição de 1988 ter produzido um processo desordenado de descentralização de encargos, com claro desequilíbrio entre as responsabilidades e os ônus, por um lado, e os recursos transferidos para suportá-los, por outro (AFONSO; ARAUJO, 2000).

Você pode estar se perguntando: como a questão das finanças públicas locais incide sobre o tema “gestão democrática” e “participativa”?

A questão das finanças públicas locais incide de várias maneiras sobre o tema. Por exemplo, a distribuição muito desigual de recursos entre os entes da Federação comprometeria e muito a Democracia dentro das localidades mais depauperadas e, no plano nacional, pelo desequilíbrio entre as unidades da Federação. A guerra fiscal, quando estabelecida entre Estados e/ou entre municípios, tem o mesmo efeito.

De forma sintética podemos dizer que a descentralização de recursos sem a descentralização do poder decisório não garante a Democracia no nível local; a descentralização de recursos sem o poder de decisão pouco adianta. Um aspecto importante relacionado a isso e que precisamos destacar é quanto o formato das relações entre o Governo Federal e os níveis subnacionais qualifica a Democracia. Nesse sentido, nós como cidadãos temos questões fundamentais a refletir, quais sejam: o prefeito tem de implorar, com “pires na mão”, os recursos federais e estaduais? Para a liberação de recursos por parte da União e do Estado-membro, são exigidas contrapartidas dos governos locais sob a forma de apresentação de resultados? Tal liberação ocorre segundo regras claras e universais?



Essas questões revelam a importância da política nesses aspectos, sob a forma da **regulação institucional** envolvida nas relações estabelecidas entre os entes da Federação. Afinal, quando falamos em Democracia estamos falando em distribuição de recursos, materiais ou simbólicos, o que implica a divisão do poder. Tanto no que diz respeito aos cidadãos como no que tange aos entes da Federação, importa saber quanto o poder está ou não concentrado ou distribuído e de que maneira.

A estruturação do poder no plano federativo repercutirá nas possibilidades maiores ou menores de participação dos cidadãos no plano local. O que significa dizer que o mundo da vida e das relações humanas e, por conseguinte, das relações sociopolíticas se dão fundamentalmente no município. Nesse sentido, os poderes locais possuem um papel de interface do cidadão com as esferas estadual e federal de governo. Porém, para a maioria dos brasileiros, a forma como os governos municipais, estaduais e a União estabelecem relações entre si é pouco clara. O formato dessas relações intergovernamentais é denominado de **pacto federativo**.

Três princípios básicos regem as relações entre governos, quais sejam:

- ▶ o princípio da **subsidiariedade**;
- ▶ o princípio do **federalismo**; e
- ▶ o princípio da **autonomia**.

O primeiro princípio diz respeito à proteção da autonomia da pessoa humana e das comunidades intermediárias (famílias, associações, sindicatos etc.), tendo como ponto de partida a liberdade e a responsabilidade dos sujeitos tanto no plano individual como no coletivo. Em relação às instituições públicas, essa proteção se consubstancia no preceito de que elas devem atuar quando, e somente quando, são chamadas para tanto. Daí decorre que, em um contexto federativo e democrático, a sociedade pode convocar os poderes públicos diante de sua incapacidade de responder adequadamente às questões de interesse comum. Assim, quando solicitados, os poderes públicos devem corresponder à vontade pública oferecendo subsídios, em primeiro lugar, por meio do município, em segundo, por meio dos Estados-membros e, esgotadas as possibilidades de ambos, em terceiro lugar entra em cena a União. Desse princípio resulta que as tarefas político-administrativas devem estar simultaneamente articuladas entre si para que possam resultar em um modelo federativo de tipo cooperativo (CARNEIRO, 2000). Exemplos disso seriam os convênios firmados entre prefeituras e governos de Estado ou Governo Federal para a aquisição de equipamentos como ambulâncias, a instalação de creches etc.; os programas que visam a suplementar os recursos do município na área de educação (Fundeb ou alimentação escolar) ou na área social (Bolsa Família); enfim, as iniciativas em que essa cooperação não é constitucionalmente determinada.

Ademais, vale ressaltar que é no **princípio da subsidiariedade** que está ancorada, nas sociedades democráticas, a base para a convocação de representantes do povo para ocupar os cargos eletivos instituídos nas distintas esferas de governo, por meio de eleições diretas e universais. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 definiu também a possibilidade de

participação direta do cidadão nos poderes constituídos (CARNEIRO, 2000).

Exemplo dessa possibilidade de participação do cidadão são os Conselhos Municipais, um assunto a ser retomado adiante. Os Conselhos Municipais foram criados pela Constituição de 1988 e sua existência (alguns são obrigatórios, outros não) afeta diretamente o exercício da participação no município ao mesmo tempo que cria espaços de legitimação e responsabilização direta do cidadão nos âmbitos governamental e fiscalizador.

O **princípio federativo** estabelece a forma de distribuição do poder e das competências entre a União e as unidades – Estados e municípios – que compõem a nação.

Por sua vez, o **princípio da autonomia** está claramente articulado com o princípio federativo e é exercido na dinâmica perene das relações entre as esferas governamentais. Ou seja, está ancorado em estruturas de proteção e integração razoavelmente estáveis, definidas constitucionalmente, as quais dizem respeito à distribuição de competências políticas, legislativas, administrativas e tributárias. Quanto mais claras são essas definições, mais fácil se torna o exercício da autonomia. No Brasil, no entanto, percebemos que não foram traçados limites claros entre as esferas de governo sob o ponto de vista de suas responsabilidades. Além disso, não há regulamentações específicas sobre como devem ser processadas as relações entre as esferas de governo (CARNEIRO, 2000).

Como o foco do nosso curso é o município, o tema da gestão democrática e participativa está sendo tratado no âmbito municipal, sobretudo porque nossa participação como cidadãos acontece aí, mesmo quando voltada para temas nacionais. Por exemplo, você se lembra da campanha das Diretas já ou da mobilização pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor? Ou soube que as passeatas e os comícios sucederam Brasil afora, nas cidades mais variadas, mesmo que a repercussão na mídia tenha sido apenas a das manifestações nos grandes centros?



O QUE GERA DESCRÉDITO EM RELAÇÃO AO LEGISLATIVO MUNICIPAL?



A ideia da Democracia na contemporaneidade está associada imediatamente à ideia de representação, e, portanto, no plano municipal, à Câmara de Vereadores. Isso porque nas sociedades modernas, complexas, não é simples a consulta direta aos cidadãos como algo rotineiro. Mas você já observou como são frequentes as críticas ao Poder Legislativo, em todos os seus níveis? Assim como acontece em relação aos deputados, é comum as pessoas dizerem que os vereadores recebem muito para trabalhar pouco, que apenas têm olhos para seus próprios interesses e não para as questões públicas, que trocam favores por votos com seus eleitores, que apenas se interessam por seu reduto eleitoral de olho na reeleição, mas não pensam na cidade em sua totalidade e por aí vai.

Essa visão negativa a respeito da atividade legislativa decorre de diferentes causas, a saber:

- ▶ Da nossa tradição autoritária que criou no imaginário popular a ideia de que o Poder que importa é o Executivo. Ficou famosa e entrou para nosso folclore político a frase de um antigo político mineiro, segundo a qual o poder que vale é o que “nomeia, demite e transfere, prende e manda soltar”. Obra-prima de concisão, um raciocínio irrepreensível do ponto de vista de nossa cultura política, pelo menos até recentemente.

- ▶ De algumas distorções existentes em nosso sistema de representação proporcional. A reforma política, que inclui vários itens entre os quais estão o financiamento de campanha, a substituição de **listas abertas*** de candidatos por **listas fechadas*** elaboradas pelos partidos. O fim das coligações nas eleições proporcionais é uma questão que vem sendo adiada entre outras razões, porque deve ser votada por aqueles que têm seus interesses diretamente afetados por ela, os deputados.

Quanto a um dos aspectos considerados responsáveis pelos problemas em nosso sistema eleitoral – as regras das coligações proporcionais – a distorção apontada é que partidos inexpressivos elegem seus candidatos por meio de coligações com partidos mais fortes eleitoralmente, já que para efeito de uma determinada eleição o **quociente eleitoral*** é calculado para a coligação efetuada e não para cada partido em separado.



Assim, o voto de um cidadão pode beneficiar um candidato que não é de seu agrado por ele estar na coligação que incluiu o partido e/ou os candidatos de sua preferência. Em consequência, há os que defendem a supressão das coligações nas eleições proporcionais e os que defendem que cada partido coligado receba as cadeiras proporcionalmente à sua contribuição para a votação final da coligação. Esse é apenas um exemplo das muitas questões envolvidas na representação; é imperativo resolvê-las para que haja correspondência entre a vontade dos eleitores expressa nas urnas e a configuração assumida pelo Poder Legislativo.

- ▶ Da falta de compreensão por parte dos cidadãos a respeito da função legislativa. Cabe ao legislador criar normas universais que balizarão as ações do Poder Executivo,

***Lista aberta** – é o que temos atualmente nas eleições proporcionais (mandatos legislativos com exceção do senado, em que a eleição é majoritária) no Brasil: o eleitor escolhe o candidato de sua preferência entre todos os postulantes, de todos os partidos. Depois de apurados os votos temos a lista – dos mais votados aos menos votados, em geral, e dentro de cada partido. Fonte: Elaborado pela autora.

***Lista fechada** – é uma das propostas da reforma política. Cada partido ordena sua lista de candidatos; o eleitor vota no partido e os votos vão sendo distribuídos segundo essa lista prévia: assim que forem completados os votos necessários para eleger, o primeiro da lista começa a contagem para o segundo da lista e assim sucessivamente. Fonte: Elaborado pela autora.

***Quociente eleitoral** – número que resulta da divisão do número total de votos (eleições proporcionais) dados aos partidos e candidatos em uma eleição pelo número de cadeiras a serem preenchidas. Fonte: Elaborado pela autora.

assim como exercer o controle/acompanhamento das atividades executivas, mas a natureza mais “abstrata” desse trabalho, aliada ao desconhecimento de boa parte da população, não permite que a função legislativa seja compreendida.

- ▶ Da corrupção de muitos políticos, que fazem de seu cargo uma oportunidade para enriquecimento pessoal

Saiba mais

Nepotismo

Exercício de cargo em comissão de cônjuge, companheiro ou parente de político em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive dos vereadores ou servidor em cargo de direção, chefia e assessoramento. Em 21 de agosto de 2008, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Súmula Vinculante n. 13 – síntese dos casos parecidos, decididos da mesma maneira – e que reforça o entendimento do artigo 37 da Constituição Federal que restringe, quando não veda, a contratação de parentes sem concurso público. Muitos municípios estão criando suas leis para proibir o nepotismo. Fonte: Elaborado pela autora.

ao apropriarem-se do bem público em prejuízo de milhares (ou milhões) de cidadãos, contribuindo evidentemente para tal visão negativa. Quando os vereadores aumentam seus salários, de forma desproporcional em relação à média de vencimentos da população, isso também causa revolta. O [nepotismo](#) é outro motivo para o descrédito dos políticos.

Além dessas causas, se existe incompreensão do papel do Poder Legislativo por parte da população, o mesmo acontece por parte dos

próprios legisladores que, com frequência, agem como “despachantes” ou “quebra-galhos” de seus eleitores. São os que apenas sabem atuar no varejo, nessa troca miúda de favores, garantindo no cotidiano a sua reeleição. Eles não estão comprometidos com uma visão abrangente dos problemas da cidade e com o caráter público de suas atividades, de modo a elaborarem projetos relevantes ao desenvolvimento ou à resolução dos problemas que afetam o município em sua totalidade.

Assim, se as pessoas não acreditam na função do vereador, não há porque acompanhar seus trabalhos, comparecer à Câmara nas audiências públicas ou mesmo em suas sessões ordinárias. Os que cercam os vereadores com muita frequência o fazem para solicitar algum favor, para si ou para seu bairro ou rua. Ou seja, forma-se um elo espúrio entre representante e representado,

assentado na incompreensão de ambas as partes sobre o papel do legislador e nos resultados pragmáticos dessa relação, convenientes para as duas partes.

A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Provavelmente você já ouviu a expressão “judicialização da política”, difundida nos últimos tempos no Brasil não apenas no ambiente acadêmico, mas também sob ampla circulação pública. Tal expressão invadiu a literatura da Ciência Social a partir do projeto de pesquisa de Tate e Vallinder (1995) de comparação empírica do Poder Judiciário em diferentes países.

O significado atribuído à expressão não é sempre o mesmo; ela pode ser utilizada de modo normativo, o que tem sido mais frequente, pelo menos na mídia, ou de modo analítico, em textos acadêmicos. Para Tate e Vallinder (1995), a judicialização da política significa a adoção de procedimentos próprios da decisão judicial na resolução de conflitos políticos. Isso pode ser feito por meio da ampliação das áreas de atuação dos tribunais atribuindo-lhes o poder de revisão judicial de ações executivas e legislativas, com apoio na constitucionalização de direitos e de mecanismos de **freios e contrapesos*** entre os Poderes.

Outro caminho mais difuso seria pela introdução ou expansão de *staff* judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (caso de tribunais e/ou juízes administrativos) e no Legislativo (caso das Comissões Parlamentares de Inquérito) (MACIEL; KOERNER, 2002).

Contudo, como o propósito deste livro não é explorar profundamente os muitos sentidos atribuídos à expressão, vamos nos referir de modo geral às principais distinções. Quanto ao primeiro sentido atribuído ao termo judicialização, quando ele adota conotações normativas, encontramos os que veem o fenômeno da

***Freios e contrapesos (checks and balances)** – expressão que se refere ao equilíbrio que deve haver entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Para que cada poder não exceda suas atribuições, ele deve ser controlado pelos outros e vice-versa. Esse tema ocupou Montesquieu em sua obra *Do Espírito das Leis*, no século XVIII e foi retomado pelos Federalistas – autores da Constituição americana, com grande ênfase. Fonte: Elaborado pela autora.

judicialização da política como “sinal negativo”, e os que o veem como “sinal positivo”.

Você pode estar se perguntando: como assim sinais negativo e positivo?

Negativo, nesse contexto, refere-se ao fato de que a transferência do poder de decisão dos Poderes Legislativo e/ou Executivo para o Judiciário seria o resultado de uma insuficiência de desempenho dos dois primeiros: dado que não cumprem suas funções de modo satisfatório, o Judiciário entraria em cena compensando ou remediando essa situação. Além do mais, há os que entendem que tais considerações podem ser aplicadas não apenas aos juízes, mas ao Ministério Público. Nessa ótica, o Ministério Público estaria se excedendo em relação às suas atribuições ao levar os conflitos à justiça ou resolvendo-os extrajudicialmente, tendo a lei e sua posição a seu favor.

Quanto aos que enxergam no fenômeno um “sinal positivo”, a ideia é que a utilização dos canais da justiça pelos cidadãos significa mais uma arena pública que propicia a formação da opinião pública e o acesso a direitos. Experimentando a predominância do Executivo sobre o Legislativo e o isolamento parlamentar em relação à sociedade civil, o cidadão estaria tomando a iniciativa de buscar a efetivação de seus direitos constitucionais, individualmente ou por intermédio de ações coletivas. O Ministério Público é visto, nessa ótica, como tendo um papel fundamental de retaguarda para a mobilização da sociedade.

A judicialização da política parece ter se avolumado mais nos planos estadual e federal, mas no caso dos municípios maiores, ela com certeza é também um fenômeno em curso. Não podemos perder de vista que a maioria dos municípios brasileiros é constituída de unidades com menos de 10.000 habitantes, o que significa dizer que nem todos dispõem de recursos institucionais para viabilizar ações individuais ou coletivas no sentido de fazer valer seus direitos.

A IMPORTÂNCIA DA REABILITAÇÃO DA POLÍTICA

O pior analfabeto é o analfabeto político.

Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos.

Ele não sabe que o custo de vida, os preços do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política.

Não sabe o imbecil que da sua ignorância política nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos que é o político vigarista, pilantra, o corrupto e lacaios dos exploradores do povo.

Bertolt Brecht

Você já observou que as pessoas frequentemente afirmam que não se interessam por política ou, mais do que isso, que detestam a política? Outras gostam também de se denominarem apolíticas.

A expressão “mar de lama”, amplamente utilizada na crise dos anos de 1950 que culminou com o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, passou a ser associada com as atividades políticas. Como se uma barreira de assepsia separasse o mundo dos cidadãos dignos, aqueles que não se envolvem com a política, do mundo da vilania e da corrupção do “lado de lá”. Isto é, dos cidadãos *versus* os políticos que atuam nas prefeituras, câmaras, assembleias, nos palácios de governo ou no Congresso. Essa má reputação da política com certeza tem base na realidade.

Mas pense bem: quem vota nos políticos que tanto condenamos? Quem fecha os olhos, para não ter de se incomodar, quando circulam rumores sobre falcatruas com o dinheiro público? Quem acompanha atentamente o que se



passa nas câmaras e nas secretarias? Será que o descabro da política é responsabilidade apenas dos profissionais dessa atividade?

Como dissemos no início deste livro-texto, o Brasil tem uma vasta experiência política autoritária. Para justificá-la, uma das alegações sempre foi a incapacidade (em linguagem jurídica, hipossuficiência) do povo brasileiro. Sem cultura, ignorante, despreparado, o povo precisaria andar com “rédeas curtas” sob o olhar vigilante de seus guias. O pensamento do alemão Bertold Brecht (1898-1956) retrata bem essa incapacidade

Nessa mesma linha de raciocínio, foi criada a ideia do “salvador da pátria”, do líder clarividente que viria trazer as soluções para esse povo subdesenvolvido.

Felizmente isso vem mudando, mas qualquer resquício dessa cultura precisa ser severamente combatido porque a sequência é desastrosa: povo ignorante → necessidade de tutela → eliminação da participação política → eliminação da própria política → ameaça à Democracia.

A desqualificação da Política tem o efeito de estimular as pessoas a voltarem as costas para a esfera pública, desinteressando-as dos temas da cidade, o que facilita enormemente a atuação dos políticos que costumam se locupletar da coisa pública.

Vale ressaltar o indiscutível papel da mídia na formação da opinião pública, aí inclusa a visão a respeito da política.

No caso do município, os jornais e os rádios locais disseminam diariamente avaliações a respeito do Legislativo e do Executivo, que contêm premissas, valores, inclusive uma visão acerca da atividade política e/ou da moralidade política.

Destacar temas ou minimizá-los, ou mesmo ocultá-los, são formas de ir modelando com o cuidado do artesão o perfil



de cidadão desejado. Já se tornou lugar comum a afirmação de que vivemos em uma sociedade midiática, da qual decorrem os benefícios do acesso à informação, mas também os males da manipulação que a maioria não percebe, sobretudo em um país com uma população de baixa escolaridade.

O cidadão bem informado é vital para a Democracia; a informação é que qualifica as pessoas para suas escolhas, e não apenas as eleitorais. O controle insidioso da opinião pública, no entanto, é uma ameaça real, dados os interesses econômicos que movem os proprietários dos meios de comunicação, muitas vezes em conluio com o próprio Poder Público.

A Política, por sua própria natureza, é um dos elementos constitutivos das sociedades humanas. Você sabe por quê?

Por causa das diferenças individuais, quanto aos mais variados aspectos, inclusive as relacionadas aos interesses próprios, pois os homens sempre entram em conflito entre si. Imaginar uma harmonia permanente e a convivência baseada apenas em consensos implicaria que todos fossem iguais, que tivessem os mesmos gostos, preferências e interesses, o que não corresponde à realidade. O conflito é algo inevitável nos agrupamentos humanos e precisa ser administrado para que a ordem seja mantida e o grupo não venha a ser desagregado. Ou os mais fortes vão impor sempre sua vontade aos mais fracos ou a negociação entre as partes, quando emerge o conflito, é a condição de possibilidade da vida social. Quanto mais primitiva a sociedade, mais o recurso à força é utilizado; a política emerge quando já há algum grau de desenvolvimento econômico e social.

Os gregos, na Antiguidade Clássica (século V a.C.), foram os responsáveis pela “invenção” da Política. As questões relacionadas aos habitantes da *Polis*, a cidade, deveriam ser debatidas e as melhores soluções encontradas a partir da busca de saídas mais adequadas à coletividade. Os gregos se orgulhavam

***Despotismo** – qualquer manifestação de autoridade tendendo à tirania e à opressão. Fonte: Houaiss (2009).

de dar esse tratamento aos assuntos coletivos, bem diferente do que fazia a Pérsia, onde grassava o **despotismo***. Distinguir-se do primitivismo dos persas era um dos temas dos gregos, responsáveis também pela descoberta da Razão e da Filosofia.

Assim, temos o surgimento da noção de Política como uma marca da cultura grega, que faz parte do legado greco-romano recebido pelo Ocidente, nossa referência sempre retomada, ainda no século XXI. Essa noção representa um marco do ponto de vista civilizatório e é dessa maneira que o tema sempre apareceu na história, na literatura, nas artes. Abrir mão da Política é, portanto, um retrocesso civilizatório, além das consequências pragmáticas mais imediatas.

O conflito é inevitável em qualquer sociedade. O papel da Política é precisamente possibilitar a vida em sociedade, apesar dos conflitos. Em outras palavras, transformar o conflito em cooperação.

Como a sobrevivência da sociedade depende da cooperação, o grande papel da Política consiste em levar os indivíduos a isso, sem anular, contudo, a suas diferenças. Por isso, a ideia de negociação sempre esteve intimamente associada à da Política. Não a negociação no sentido rasteiro que algumas vezes assumiu entre nós, do “toma lá, dá cá” ou do “é dando que se recebe”, mas em um sentido mais nobre, isto é, cívico: cada ator político distingue os interesses que lhe são próprios, seja como indivíduo seja como membro de um grupo (portanto não necessariamente partilháveis pelo conjunto da sociedade), dos interesses que guardam com aquele conjunto, não obstante as divergências em relação às outras partes. Nesse ponto, readquire atualidade a ideia grega de que o todo tem supremacia sobre as partes. Mas na Antiguidade, no contexto de maior homogeneidade e simplicidade das cidades-estados, conciliar as partes era algo muito menos complexo, se comparado aos desafios postos hoje a um gestor público.

A teia intrincada das relações sociais na sociedade moderna exige dos políticos uma habilidade sem limites para que as forças “centrípetas” ou de agregação se sobreponham às “centrífugas” ou de desagregação. Apesar de todas as forças que conduzem à desagregação, ao conflito, a tarefa da Política é produzir a coesão, por meio de “denominadores comuns” extraídos da dimensão pública que cada indivíduo ou grupo conseguiu constituir.

Jean-Jacques Rousseau, no século XVIII, ao escrever o *Contrato Social*, afirmou que “Quando alguém disser dos negócios do Estado: Que me importa? – pode-se estar certo de que o Estado está perdido”. Se essa era uma preocupação do filósofo há dois séculos, imagine hoje, quando o individualismo está bem mais exacerbado!

**Saiba mais****Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)**

Escritor, pensador e filósofo iluminista suíço nascido em Genebra, naturalizado francês, cujas ideias políticas situavam-se contra as injustiças da época, defendeu a pequena burguesia e inspirou os ideais da Revolução Francesa (1789) Fonte: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/JeanJacq.html>>. Acesso em: 4 ago. 2010.

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: COMPLEMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Os gregos na Antiguidade foram mencionados anteriormente como os que estão na origem da noção de Política. Deles derivou também a noção de Democracia. Dadas as condições em que viviam, a Democracia por eles “inventada” foi a direta, em que os cidadãos se reuniam na ágora, a praça do mercado, para deliberarem sobre os assuntos da cidade. A ideia de Democracia avançou para os séculos seguintes associada a essa forma direta, e, já no século XVIII, Rousseau ainda a tomava como referência em seu *Contrato Social*.



Saiba mais Charles-Louis de Secondat (1689-1755)

Conhecido como Barão de Montesquieu, foi um dos grandes filósofos políticos do Iluminismo. Definiu três tipos de governo: republicano, monárquico e despótico, e organizou um sistema de governo que evitaria o absolutismo, isso é, a autoridade tirânica de um só governante. Foi ele quem idealizou o Estado regido por três poderes separados: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, o que teve grande impacto na política, influenciando a organização das nações modernas. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u639.jhtm>>. Acesso em: 4 ago. 2010.

A Democracia Representativa ganhou força nos tempos modernos, com a criação dos Estados nacionais, cujas dimensões e maior complexidade exigiam a intermediação de representantes entre o povo e o poder central. [Montesquieu](#), filósofo francês do século XVIII, analisa em sua obra *O Espírito das Leis* a divisão dos poderes bem como os federalistas, autores da Constituição americana, os quais, apoiando-se em seu pensamento, teorizaram sobre a República moderna, representativa, e os desafios do equilíbrio

entre os poderes para superar as ameaças das “facções” ou da desagregação da República.

Até a Revolução Francesa, em 1789, vigorou o chamado mandato imperativo, pelo qual o representante somente podia se manifestar e votar nas questões para as quais tinha autorização expressa dos representados. Ele não tinha autonomia, agia apenas como enviado, como porta-voz. Essa forma de mandato (que antecede o mandato representativo) assemelha-se ao que vigora no Direito Privado: quando constituímos um advogado ou procurador, ele deve dizer, em nosso nome, exatamente o que nos convém ou o que o autorizamos a falar.

No entanto, houve uma mudança importante na noção da representação a partir da Revolução Francesa. Como os revolucionários estavam empenhados em afirmar o valor universal da cidadania, ou seja, todos sem exceção deveriam ser considerados cidadãos; o representante, o deputado também deveria exercer sua função em nome de todos, igualmente. Um dos resultados da Revolução Francesa foi a afirmação dos direitos iguais dos cidadãos e do acesso igual de todos ao poder, por intermédio da figura do representante.

O Brasil, cujo passado é autoritário e centralizador, como mencionamos, evoluiu no final do século XX para se transformar em um dos países com maior número de práticas participativas; algumas das quais serão tratadas na sequência do texto. Tais práticas não substituem a representação, mas vêm complementá-la.

Você já deve ter observado como é comum as pessoas reclamarem dos representantes, sejam eles vereadores, deputados estaduais ou federais. Mas são esses os representantes dos **cidadãos** nos três níveis de governo, uma vez que os senadores representam diante do Poder Executivo os interesses dos **Estados** pelos quais foram eleitos para o Poder Executivo.

Existe um desgaste ou uma crise da representação que é comum aos vários países e que decorre das enormes transformações em curso. A globalização, por exemplo, ocasionou certa relativização do poder das autoridades nacionais, já que muitas decisões são

tomadas em instâncias supranacionais. A quebra das fronteiras nacionais foi impulsionada pela velocidade das comunicações; os contatos entre as maiores distâncias, inclusive as transações financeiras, levam o tempo de um sinal eletrônico.

Além disso, a complexidade da intrincada rede de relações sociais fez com que a representação que tem como base o território se tornasse insuficiente. As interações construídas com base em afinidades perpassadas por temáticas diversas, tais como: questões ambientais, étnicas, de gênero, entre outras, reúnem, por intermédio dos meios de comunicação, sobretudo a internet, pessoas de regiões distantes ou mesmo de países diferentes em torno do debate e da articulação dessas temáticas.



No caso do Brasil, a representação é um dos temas da agenda das reformas políticas que estão há muito tempo para serem votadas por meio de propostas como o fim das coligações nas eleições proporcionais e da representação desigual dos cidadãos dos Estados da federação.

A Constituição de 1988 definiu para os Estados o número mínimo de 8 e máximo de 70 deputados para a Câmara Federal e, assim, as distorções permanecem. A discussão tem como base a representação populacional e a representação territorial: os Estados menos populosos insistem na representação territorial e os Estados mais populosos preferem a representação proporcional à população. A distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, que segue o critério vigente, beneficia, segundo o argumento da sobre-representação, pelo número mínimo os Estados menos populosos. Contudo, se o cálculo fosse realizado unicamente em relação à população, haveria apenas **um** representante para esses Estados. Assim, os Estados mais populosos acabam "penalizados" pelo teto. Trata-se, com efeito, de debate tão antigo quanto o debate sobre o próprio federalismo.

E quanto aos municípios? Como ocorre sua representação?

Embora não ocorra da mesma maneira, o problema mais geral da representação também atinge os municípios, dada a heterogeneidade entre eles. O fenômeno da insuficiência da representação territorial, antes mencionado, também ocorre nos municípios. A demarcação da cidade em “loteamentos eleitorais”, que não é legal, mas uma prática ainda costumeira, está em desacordo com o avanço da organização da sociedade civil, sobretudo em municípios maiores. O vereador “do bairro” não tem estatura para enfrentar os temas que emergem com a complexidade das relações sociais. A luta das mulheres contra a violência doméstica, por exemplo, não obedece à geografia eleitoral (ou eleitoreira) da cidade. Como pensar o trânsito e o transporte coletivo na cidade sem uma visão sistêmica do problema, com todas as suas implicações?

É claro que alguns problemas afligem mais alguns bairros ou regiões: os desabamentos de encostas na época das chuvas, a falta de saneamento ou de calçamento etc. Esses continuarão a ser “disputados” pelos vereadores que gostam de cultivar clientelas por meio de seus “favores”. A representação relacionada com temas que agregam os cidadãos será retomada adiante ao tratarmos dos Conselhos Municipais.

Assim como ocorre com os deputados, a questão do número adequado de vereadores em relação ao tamanho do eleitorado também tem sido abordada no País.

Você sabe qual deve ser a dimensão da Câmara Municipal para a boa prática da Democracia?

A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso VI, fixa diretrizes para que seja mantida a proporcionalidade entre a população do município e o número de vereadores, mas dentro dos limites estabelecidos, o número exato é fixado pela Lei Orgânica do Município.

Essa não é uma questão apenas aritmética, mas política. Se os cidadãos veem com bons olhos o papel dos vereadores, terão simpatia pela ideia de aumentar o seu número. Afinal, serão mais pessoas empenhadas no equacionamento dos problemas da cidade. Se, ao contrário, os vereadores são vistos como sanguessugas em relação aos recursos públicos, para muitos a própria Câmara seria

até dispensável! Mas mesmo que o vereador não chegue a esse ponto da corrupção, muitas vezes os eleitores se sentem traídos porque as promessas de campanha ficam esquecidas depois das eleições ou o vereador altera suas posições políticas em relação às antes defendidas. Até recentemente, antes de surgir a [Lei da Fidelidade Partidária](#), os políticos migravam livremente de um partido para outro, o que também desorientava os eleitores.



Saiba mais

Lei da Fidelidade Partidária

Em 14 de agosto de 2007 foi aprovado na Câmara Federal o projeto de Lei Complementar n. 35/07 que prevê punição com inelegibilidade por quatro anos para os detentores de mandato que trocarem de partido fora do período determinado para tal mudança: depois de eleito, ele terá de esperar 2 anos e 11 meses por uma “janela” de 30 dias, quando poderá mudar de partido. Fonte: Elaborado pela autora.

Mas atenção para um aspecto muito relevante! Embora as distorções e os problemas da representação precisem ser conhecidos e debatidos para o aprimoramento da Democracia, não é apenas porque eles existem que a participação da sociedade torna-se importante. A participação das organizações da sociedade importa porque ela complementa a representação, ainda que ela funcione satisfatoriamente. E por quê? Por algumas razões:

- ▶ Nunca ocorre perfeita coincidência entre os pontos de vista do representante e os de todos os representados. A realidade é dinâmica, e os representados não formam um todo coeso, baseado no consenso. Sobre temas candentes, sobretudo, há sempre algum desencontro entre os dois polos da representação, em razão da autonomia do representante.
- ▶ As experiências históricas da Democracia direta, como na Antiguidade Clássica, mostraram seu mérito e, embora essa forma sozinha não seja suficiente

contemporaneamente, com certeza seus mecanismos contribuem para lançar pontes entre a esfera pública e a sociedade civil.

- ▶ A existência de mecanismos de participação mantém os cidadãos ativos, atentos, mobilizados nos interstícios eleitorais. A representação, com frequência, faz com que os cidadãos deleguem completamente aos representantes o cuidado com a cidade.
- ▶ Há sempre ângulos de visão novos a respeito dos problemas da cidade que surgem dos debates públicos seja nas audiências públicas, ou nos conselhos, nas assembleias etc. A pluralidade da participação enriquece o debate político e isso se perde se os interlocutores ficam restritos aos representantes eleitos.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DEMOCRACIA SEMIDIRETA



A cientista política Maria Victória Benevides definiu nossa Democracia como semidireta porque nossa Constituição inclui mecanismos da Democracia direta, além de estabelecer o sistema representativo. Como não é possível reunir o povo na ágora como nas antigas cidades-estados, a participação direta se dá por outros mecanismos, contemporaneamente. Benevides (1991) se debruça sobre a complementaridade entre as formas de representação e de participação; a forma de participação permite o aperfeiçoamento da Democracia pelo ingresso direto do povo no exercício da função legislativa e na produção de políticas governamentais.

INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA CRIADOS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Alguns instrumentos que foram criados em 1988 garantem a participação direta do cidadão nas deliberações, nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. São eles: o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular.

O plebiscito e o referendo não são sinônimos: o artigo 49 da Constituição estabelece que, quanto ao referendo, cabe ao Congresso “autorizar” e, quanto ao plebiscito, “convocar”. Além

disso, por meio do referendo a população aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado pelo Legislativo; no plebiscito, a população decide pelo voto uma determinada questão. O plebiscito é adequado para casos excepcionais e o referendo para ratificar ou não atos prévios dos poderes constituídos.

O plebiscito costuma suscitar questionamentos em razão de precedentes históricos de sua utilização por regimes totalitários ou autoritários, como os de Hitler, de Franco, de Ferdinando Marcos, de Pinochet e outros. No meio jurídico e político francês, o plebiscito é visto como deturpação do referendo, provavelmente em consequência de **experiências passadas**. Contudo, muitas vezes o que está em causa não é o mecanismo de consulta popular em si, mas sua utilização e regulamentação.

Para Benevides (1991), o que distingue plebiscito de referendo é a **natureza da questão** que levou à consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política – e o **momento da convocação**. Em relação à natureza da causa, o referendo concerne unicamente a normas legais ou constitucionais, enquanto o plebiscito concerne à qualquer questão de interesse público, não necessariamente normativa – inclusive políticas governamentais. Quanto ao momento da convocação,

[...] o referendo é convocado sempre após a edição de atos normativos para confirmar ou rejeitar normais legais ou constitucionais **em vigor**; o plebiscito consiste em uma manifestação popular sobre medidas **futuras**, relacionadas ou não à edição de normas jurídicas. (BENEVIDES, 1991, p. 133, grifo nosso).

Decidir que matérias podem ou devem ser objeto de consulta é uma importante questão política. Benevides (1991) enfatiza dois pontos, um de ordem prática e outro de princípio. O primeiro diz respeito à discussão sobre temas que podem ser objeto de referendo ou de plebiscito, dependendo do âmbito territorial da consulta (nacional, regional ou local), o que vai interferir na exigência quanto à coleta de assinaturas, ao número exigido etc. No plano municipal,



Plebiscitos napoleônicos e “referendos plebiscitários” de De Gaulle.



por exemplo, não teria sentido a realização de referendo/ plebiscito sobre temas da grande política nacional, assim como questões de direitos humanos; enquanto no plano nacional não caberiam consultas sobre temas como trânsito urbano, obras públicas municipais etc. O artigo 18, § 4º da Constituição estabelece que as regras para “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios [...]” serão objeto de lei estadual “[...] e dependerão de consulta, mediante plebiscito [...]” às populações diretamente interessadas. Esse é um caso, portanto, de plebiscito a ser realizado no nível municipal.

O princípio da soberania popular pressupõe a capacidade de decisão do povo, assim como a possibilidade de conhecimento da questão em causa. Nesse caso, a distinção entre consultas nacionais e locais é importante, sobretudo em países de grandes dimensões territoriais como o Brasil: no plano local o eleitorado terá melhores condições para conhecer, participar e julgar a questão.

E o segundo ponto está relacionado à soberania popular: teoricamente, nenhum tema pode ser excluído da consulta popular. Há casos em que os constituintes consideraram que o povo não pode votar, como nas questões tributárias, o que significa que uma parcela do poder passou dos mandantes para os mandatários, do soberano para o representante. Isso pode ocorrer legitimamente, mas é preciso que a decisão prévia sobre essa delegação de poderes seja aceita e reconhecida pelo povo.

Nesse sentido, a iniciativa popular legislativa está também prevista na Constituição de 1988, nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal. O artigo 29, inciso XIII, institui “a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

Os CONSELHOS MUNICIPAIS

A criação dos Conselhos Municipais inscreve-se no mesmo esforço pela consolidação da Democracia no país que gerou o movimento pela descentralização e os instrumentos tratados no item anterior. Como vimos, a forma federativa possibilita a autonomia administrativa e política do município e que a Administração Direta e Indireta local sejam constituídas de forma mais independente. Ela abriu espaço para inovações institucionais, caso dos conselhos, que são incumbidos das competências designadas pela legislação constitucional e infraconstitucional.



No caso dos conselhos gestores de políticas públicas, também chamados de setoriais, a instituição da gestão local de fundos federais foi um fator fundamental para sua implementação, pois foram considerados obrigatórios para o repasse de recursos federais para Estados e municípios e peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

A crença no papel relevante dos conselhos quanto aos dois processos – descentralização e democratização – deriva de duas de suas características: o fato de estarem vinculados ao Poder Executivo (o que retira desse Poder a exclusividade da decisão, portanto descentraliza) e o fato de neles estarem representados os setores organizados da sociedade. Mas como se dá essa representação?

Nova forma de Representação

Conforme abordamos, o sistema representativo contém vários problemas que caracterizam sua crise. Diante disso, e institucionalizando diversas sugestões de medidas surgidas no processo de redemocratização, emergiram no País formas de representação não eleitoral, ou representação por afinidade, segundo Avritzer (2007), categoria na qual se incluem os Conselhos Municipais.

A questão candente hoje é como reconstruir a representação de modo a integrar seu elemento eleitoral com as diversas formas de advocacia e participação que têm origem extraeleitoral. É necessário pensarmos o contexto no qual conviverão a representação eleitoral e a representação da sociedade civil, assim como entendermos o papel da autorização na criação de legitimidade nesse novo contexto.

Avritzer (2007) destaca a existência de diversos tipos de autorização relacionados a três papéis políticos diferentes: o de agente, o de advogado e o de partícipe. Nos três tipos há o elemento do “agir no lugar de”.

- ▶ O primeiro caso, o de agente escolhido no processo eleitoral, foi anteriormente abordado.
- ▶ Quanto ao segundo caso, emergiu nas últimas décadas um conceito de advocacia de causas públicas que prescinde da escolha do “advogado” pelas próprias pessoas e de suas instruções precisas: organizações não governamentais defendem atores que não as indicaram para tal função, como no exemplo da Anistia Internacional ou do *Greenpeace*.
- ▶ O terceiro caso é o da representação da sociedade civil. Essa tem se tornado muito forte nas áreas de políticas públicas no mundo em desenvolvimento em geral e no Brasil em particular e se dá a partir da especialização temática e da experiência. Organizações que emergem da sociedade civil, habituadas a tratar de um determinado tema, tendem a se apresentar como representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados de políticas públicas. Quando o ator que age por sua própria conta fala em nome de outros atores, não deixa de haver representação, que nesse caso se dá por identificação ou afinidade. O grande desafio da representação, em quaisquer de suas modalidades é o da legitimidade.

A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade exercida anteriormente, por uma organização, por exemplo; enquanto na eleitoral, o exercício do mandato é que vai conferir ou não legitimidade ao eleito, como lembra Avritzer (2007).

A representatividade dos conselhos é uma garantia de que as decisões por eles tomadas serão legitimadas e, no sentido inverso, a legitimidade reassegurará a representatividade, em um processo de retroalimentação.

A construção da representatividade está fortemente associada à forma de escolha das entidades não vinculadas ao governo municipal. As quatro formas mais comuns de escolha são:

- ▶ pela lei;
- ▶ pelas plenárias das entidades;
- ▶ pela escolha do prefeito; e
- ▶ pela conjugação de mais de uma forma de escolha.

No primeiro caso, a lei fixa quais serão as entidades integrantes do conselho, o que enrijece muito a sua formação, já que qualquer alteração passa a depender de um decreto. Nesse caso, a ampliação da representação não poderá ocorrer por escolha do próprio conselho e há o risco de “apropriação” das cadeiras por parte das entidades pertencentes ao Conselho Municipal, que podem se ater mais aos próprios interesses.

No segundo caso, o das plenárias, é uma via mais democrática, que possibilita o debate, a argumentação, o processo de convencimento próprio da atividade política. A escolha dos representantes dependerá da efetiva participação de todos os interessados.

O terceiro caso, a indicação pelo prefeito, traz, como é claro, o risco de aparelhamento dos conselhos. Na escolha mista, há a possibilidade de o prefeito indicar entidades excluídas e há a vantagem de se trabalhar caso a caso.

Mas quantos são os Conselhos Municipais? Você sabe?

O número varia de cidade para cidade; além dos obrigatórios, há os que são criados a partir de demandas locais. De acordo com a pesquisa *Conselhos Municipais e Políticas Sociais* (IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1997 apud TATAGIBA, 2002) existem três tipos principais de conselhos:

- ▶ **Conselhos de Programas:** vinculados a programas governamentais concretos e em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e à sua clientela, que articulam ou acumulam, em geral, funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou de garantias sociais, mas a metas incrementais em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política. Por exemplo, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos.
- ▶ **Conselhos de Políticas:** ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e de fiscalização das ações. São também conhecidos como fóruns públicos de captação de demandas e de negociação de interesses específicos

dos diferentes grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Nesse grupo estão situados os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente. Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos, zelando pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na sua execução.

- ▶ **Conselhos Temáticos:** sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, estão associados a grandes movimentos de ideias ou temas gerais que, naquele município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda. Aqui, mais do que nos outros dois tipos, os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características principais dos Conselhos de Políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Fazem parte desse grupo os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo etc.

Os conselhos responsáveis pela democratização das políticas sociais contribuíram para o resgate da “dívida social”, um dos compromissos da redemocratização. Entre elas destacamos: a da saúde (Lei Orgânica da Saúde), a da Assistência Social (Lei Orgânica da Assistência Social), a da proteção à criança e ao adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente) e, mais recentemente, a da política urbana (Estatuto da Cidade). Em todas essas políticas estava prevista a participação popular, e o modelo

dos conselhos originais, alguns obrigatórios, foi o adotado no subsequente processo de criação de outros, sobre as mais variadas temáticas.

Os Conselhos de Saúde e de Assistência Social são os mais difundidos pelo País. Segundo a *Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 2001*, existem Conselhos de Saúde em 98% dos municípios, de Assistência Social em 93%, dos Direitos da Criança e do Adolescente em 77% e da Educação em 73%. Mesmo que em alguns casos os conselhos sejam mera formalidade, as porcentagens indicam que houve a sua proliferação no Brasil democrático (AVRITZER, 2006).

Conceitualmente, os Conselhos Municipais são **órgãos públicos do Poder Executivo local**; como consequência, suas deliberações, que expressam as demandas produzidas por seus integrantes, passariam a ser a vontade do próprio Estado. São órgãos públicos dotados de natureza peculiar, sobretudo os que têm função deliberativa, pois não estão sujeitos hierarquicamente ao governo local; caso contrário, a ação autônoma dos representantes da sociedade civil ficaria comprometida.

Diante desse cenário surgiu um novo formato de interação entre Estado e sociedade, no que se refere à definição e à implementação de políticas públicas. Setores antes excluídos do espaço público e da possibilidade de fazer valer suas reivindicações passaram a reivindicar cada vez mais sua presença no âmbito das ações do Poder Público. Tal viabilidade se efetivou por meio do processo de associativismo desencadeado a partir da década de 1980.

Todavia, apesar dos conselhos terem sido criados sob inspiração democratizante, estudos em todo o Brasil mostram que os conselhos enfrentam problemas para se firmarem como espaços de efetivo diálogo entre sociedade civil e governo. Pesa contra esses

mecanismos inovadores principalmente a tradição centralista e paternalista do Estado brasileiro, que por meio de arraigadas práticas de insulamento burocrático acaba por esvaziar de autoridade tais espaços.

Desse ponto de vista, Azevedo e Prates (1991) estabelecem uma distinção entre dois tipos de participação:

- ▶ a que não conduz à efetiva partilha do poder no sentido de viabilizar maior protagonismo dos setores sociais envolvidos; e
- ▶ a que, ao contrário, possibilita tal protagonismo, podendo ser restrita ou instrumental e a ampliada ou neocorporativa.

No primeiro caso, estão as situações em que a população de baixa renda, organizada em associações de bairros ou outras, entra em negociação com o poder estatal, visando ao atendimento de demandas pontuais de bens coletivos. O Estado incentiva essa organização, estabelece uma “parceria”, que consiste no fornecimento de mão de obra gratuita ou sub-remunerada pela população, enquanto ao Poder Público cabem os recursos, em geral abaixo do necessário. Os mutirões foram muito utilizados na década de 1980. Esse seria um exemplo de como essas novas instituições podem esconder velhas práticas, no caso, a do clientelismo. O Estado se desobriga de cumprir suas funções básicas utilizando-se perversamente da organização popular.

No segundo caso, a participação ampliada ou neocorporativa, na qual estão incluídos os conselhos, faz referência à capacidade dos grupos de interesse e de movimentos sociais de:

[...] influenciar, direta ou indiretamente, a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas. Trata-se aqui, à semelhança do que ocorre no cenário dos países capitalistas centrais, de um efetivo envolvimento direto de setores organizados da sociedade na arena decisória do Estado. (AZEVEDO; PRATES, 1991, p. 136).

Um dos efeitos da atuação dos conselhos é a reivindicação pela inclusão de novos atores no processo de participação e na demanda pela inserção de novos temas na agenda pública. Em geral, a participação ampliada tem esse efeito de trazer à baila temas até então ignorados pelo sistema político. O novo vínculo entre Estado e sociedade, a que nos referimos no tópico *O Município: local do exercício da Democracia*, fica mais claro diante dessa característica dos conselhos: eles se empenham em interferir no direcionamento das políticas públicas e em seguida precisam pressionar o Poder Executivo a ceder-lhes o poder de decisão, de deliberação. Ou seja, os conselhos fazem a interface entre a democracia participativa e a representativa.

Contudo, não sejamos ingênuos, embora a cultura democrática esteja avançando no País desde os anos de 1980 e tenham ocorrido avanços consideráveis no tocante à participação, muitas vezes a nova institucionalidade oculta velhas práticas. No caso dos conselhos, muitas vezes seu papel é o de ratificar as decisões emanadas do Poder Executivo Municipal, que coopta seus membros fazendo-os perder os vínculos de representação com a sociedade. Quando as entidades do Conselho Municipal são indicadas pelo prefeito, como lembrado anteriormente, essa possibilidade aumenta. Por essas razões, a composição dos conselhos é muito importante e precisa ser observada.

A **natureza híbrida** dos conselhos é o aspecto que suscita mais problemas e controvérsias. A legislação impõe a paridade entre os representantes do Estado e da sociedade, como forma de garantir o equilíbrio das decisões. No entanto, a análise do funcionamento dos conselhos em várias cidades revelou que na prática, “[...] tem sido muito difícil reverter a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais” (TATAGIBA, 2002, p. 55). A igualdade numérica não tem resultado equilíbrio no processo decisório.

Você pode estar se perguntando: quais seriam as razões para isso?

Tatagiba (2002) analisa várias razões para essa falta de equilíbrio: nossa cultura política, que valoriza o argumento técnico em detrimento de outros saberes; o despreparo dos conselheiros representantes da sociedade; o descaso do Estado em relação aos conselhos, pois constatamos o fato de ele destacar para representá-lo nas reuniões pessoas também despreparadas e/ou com baixo poder de decisão.

Ainda tomando como base esse estudo, no caso do despreparo dos representantes da sociedade, ele se revela tanto quanto ao grau de conhecimento sobre questões em debate como também à sua compreensão do papel dos conselhos no espaço público:

[...] para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. (TATAGIBA, 2002, p. 58).

Além disso, muitas vezes são frágeis os vínculos entre os conselheiros e suas entidades.

Quanto ao governo, em geral participa dos conselhos apenas ritualmente, sem considerá-los, de fato, corresponsáveis:

[...] falta de ‘vontade política’ por parte dos governos, que se expressa geralmente na nomeação de representantes governamentais que não têm nenhum poder real de decisão no interior das instituições às quais pertencem; dessa forma, as decisões continuam sendo tomadas de forma tradicional por parte dos altos escalões das administrações, sem tomar em conta as discussões que ocorrem nos Conselhos e menos ainda as suas deliberações. (IBAM, IPEA apud TATAGIBA, 2002, p. 64).

Ademais, não é raro haver o controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos. Em vários conselhos o regimento



interno concede ao presidente (secretário municipal) ou pessoa por ele indicada a prerrogativa de elaborar a pauta de discussões.

Você já observou, portanto, que muitas vezes há uma distância entre o que determina a lei, ou a inspiração original que presidiu a criação dos conselhos e a prática efetiva disseminada pelo País afora.

Essas dificuldades estão relacionadas com a própria indefinição quanto à posição dos conselhos no conjunto do sistema político. Como afirmamos anteriormente, eles são conceituados como órgãos públicos do Poder Executivo Municipal, mas há controvérsias a respeito do pertencimento ou não dos conselhos à estrutura administrativa. Os que defendem que sim pensam que eles deveriam usufruir de toda a infraestrutura própria das secretarias. Outros argumentam que isso subtrairia dos conselhos qualquer independência e potencial crítico; assim, embora financiados por recursos públicos, não são governo, nem sociedade civil, mas espaços públicos de cooperação para a formulação de políticas.

Em relação aos recursos, aliás, a situação é dramática; as condições de funcionamento dos conselhos são extremamente precárias na grande maioria dos municípios, o que aumenta a possibilidade de controle por parte das prefeituras.

A despeito de todos os problemas enumerados, o estudo de Tatagiba (2002, p. 90) conclui que os conselhos têm tido relevante papel pedagógico, no sentido de educar para a democracia. Além disso, afirma:

Nesse sentido, podemos concluir que os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos parecem regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre o peso relativo dos traços autoritários das instituições estatais brasileiras e o peso relativo do recente adensamento da sociedade civil, através da criação de novos espaços de negociação e representação políticas.

Ainda a respeito das deficiências encontradas, um aspecto crucial é a deliberação. Na verdade, se os conselhos forem apenas

consultivos, eles têm pouco poder efetivo; o poder deliberativo representa de fato a “radicalização da partilha do poder”, em relação à qual o Poder Executivo em geral oferece grande resistência. Mas pelo menos até a data da pesquisa que deu suporte ao texto citado, os conselhos pareciam estar mais capacitados a **impedir o estado de transgredir** do que a **induzi-lo a agir**. De qualquer forma, há situações em que sequer a função de fiscalizar o Estado os conselhos conseguem exercer, como no caso mencionado na introdução do estudo, de omissão praticamente generalizada.

Relação entre Conselhos Gestores e Câmara de Vereadores

No âmbito das relações entre a Câmara Municipal e os Conselhos Gestores, a tensão gerada, via de regra, refere-se ao fato de os vereadores se sentirem autorizados pelo voto popular e tenderem a não considerar a representação dos conselhos como igualmente válida de um lado; e de outro, a temerem as críticas que os líderes dos conselhos poderiam lhes dirigir. Os conselheiros, por sua vez, não raro baseados na sua militância em movimentos sociais, tendem a desqualificar a representação eleitoral como menos “orgânica” ou baseada em cálculos oportunistas etc. Qualquer afirmação mais conclusiva sobre esse tema teria de estar apoiada em pesquisa empírica nos municípios, sendo as observações anteriores retiradas da experiência e não de procedimentos científicos.

Para finalizar, é importante destacarmos que a criação de espaços públicos de arranjos participativos para a realização de debate democrático e de tomada de decisões pode tanto potencializar a representação e a participação – a qual incorpora uma nova dinâmica, mais plural, aberta, ancorada no diálogo bem fundado – como pode bloquear essa possibilidade, considerando os diversos constrangimentos que dificultam o funcionamento desses espaços públicos. Corroborando com essa perspectiva, Silva *et al* (2009, p. 99) argumentam que

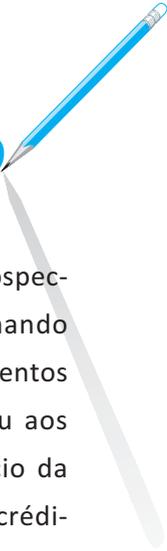
[...] a participação democrática na gestão da coisa pública consiste em muito mais do que a simples presença de membros da sociedade civil e/ou do poder público nos espaços públicos institucionalizados por meio dos conselhos. Para que esses espaços sejam efetivos em suas possibilidades inovadoras e oxigenadoras da gestão pública é preciso que os conselheiros tenham capacidade e possibilidades de intervenção, de mobilização e dinamização da ação conselhistas tanto nas reuniões, como nas mais variadas situações. Em tempos de consolidação e de construção de práticas democráticas, a participação social é mais do que relevante. Concentra-se tanto na disseminação de valores e práticas típicas da normatividade democrática na sociedade civil como na introdução de mecanismos e instituições na gestão pública que propiciem inserção dos atores sociais nesses novos espaços públicos, na partilha de poder, na formulação e fiscalização das políticas públicas.

Complementando.....

Amplie seu conhecimento sobre nossa discussão até aqui fazendo as leituras sugeridas a seguir:

- 📌 *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988* – de Celina Souza. Este artigo discute o federalismo brasileiro relacionando-o com as disposições constitucionais; após breve retrospectiva histórica, focaliza a Constituição de 1988.
- 📌 *Ministério Público e política no Brasil* – de Rogério Bastos Arantes. Esta obra debate a judicialização e representa o que foi chamado ao longo do livro de “visão negativa”; e ainda: *A democracia e os três poderes* – de Luis Werneck Vianna (Org.) – por sua vez, apresenta o debate sobre a “visão positiva” da judicialização política.
- 📌 *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular* – de Maria Vitória de Mesquita Benevides.

Resumindo



Nesta primeira Unidade fizemos uma breve retrospectiva do processo de redemocratização no Brasil, tomando como marco a Constituição de 1988, que criou instrumentos para a consolidação da Democracia no País e atribuiu aos municípios um papel inédito na Federação. O exercício da Democracia fica comprometido, no entanto, pelo descrédito dos cidadãos em relação à política e em particular ao Poder Legislativo, o que traz como uma de suas consequências a judicialização da política. O fortalecimento da Democracia no Brasil exige a reabilitação da atividade política aos olhos da população e a combinação do sistema representativo com os mecanismos de Democracia Participativa. A Constituição criou vários deles, dos quais destacamos o papel fundamental dos Conselhos Municipais, amplamente difundidos no País e que constituem um importante elo entre Estado e sociedade no âmbito municipal.



Atividades de aprendizagem

Certifique-se de que você entendeu a discussão proposta para esta Unidade respondendo às atividades de aprendizagem a seguir:

1. Sabe-se que os municípios menores dependem mais do FPM por terem populações menores e, assim, menor arrecadação. Procure a informação sobre o tamanho da população de sua cidade e a proporção de contribuição representada pelo FPM na receita do município. Em geral, você obtém tais informações no *site* da prefeitura. Compartilhe-as com seus colegas no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA) e descreva qual é a principal fonte de recursos da prefeitura.
2. Procure informações a respeito do Ministério Público de sua cidade. Caso não exista Ministério Público onde você mora, procure as informações no Ministério Público do município que tem a atribuição de zelar pela garantia de direitos e normas democráticas de sua cidade. Feito isso, responda:
 - a) Quantos processos estão em andamento no Ministério Público?
 - b) Esses processos vêm aumentando ou diminuindo nos últimos cinco anos?
 - c) Predominam ações individuais ou coletivas?

3. Com base nas reflexões apresentadas nesta Unidade, na bibliografia sugerida e nos conceitos apresentados (*accountability*, freios e contrapesos, representação por afinidade etc.), reconstitua a história de seu município desde 1988 e responda às seguintes perguntas:
- a) Houve avanço no sentido de adoção de mecanismos de participação da sociedade nos processos decisórios?
 - b) É possível afirmar que os conselhos municipais são representativos?
 - c) Como são as relações desses conselhos com o Poder Executivo Municipal? Em que medida você pode afirmar que eles têm autonomia?