

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ESTUDOS
COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS**

**CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS EFETIVOS DE
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?
UMA VISÃO A PARTIR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

BRUNO SIQUEIRA ABE SABER MIGUEL

Brasília, setembro de 2009

Bruno Siqueira Abe Saber Miguel

**CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS EFETIVOS DE
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?
UMA VISÃO A PARTIR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação submetida à avaliação do
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação
sobre as Américas (CEPPAC/UnB),
como requisito parcial para a obtenção
do grau de Mestre em Ciências Sociais

Orientador: Prof. Dr. Benício Viero Schmidt

Brasília, setembro de 2009

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ESTUDOS
COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS**

**CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS EFETIVOS DE
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?
UMA VISÃO A PARTIR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

BRUNO SIQUEIRA ABE SABER MIGUEL

Banca examinadora:

Professor Doutor Benício Viero Schmidt (presidente) – CEPPAC/UnB

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Júnior – CEPPAC/UnB

Professora Doutora Rebecca Neaera Abers – IPOL/UnB

Professor Doutor Moisés Villamil Balestro (suplente) – CEPPAC/UnB

Brasília, setembro de 2009

*A todos aqueles que me acompanham
nessa interminável jornada pela busca
do conhecimento*

RESUMO

Tendo como perspectiva as principais vertentes teóricas da democracia – representativa, participativa e deliberativa –, o conceito de espaço público de Habermas e o recente processo de criação de mecanismos institucionalizados de descentralização administrativa e inserção da população nos processos de tomada de decisão, o presente trabalho faz uma análise crítica, teoria e empírica, acerca do caráter efetivamente democrático e participativo dessas experiências. À luz, portanto, do papel dessas iniciativas – nesse trabalho consideradas a partir da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família no município de Porto Alegre – no fortalecimento dos princípios da publicidade, do equilíbrio societário e da visibilidade, tal como colocados por Avritzer, alguns desafios são observados para a consolidação da democracia participativa no Brasil. Apesar das contribuições positivas advindas dessas experiências, os desafios são muitos, podendo-se citar a presença de uma cultura política ainda marcada pelas práticas clientelistas, a baixa participação dos setores mais vulneráveis da sociedade nesses espaços, seu reduzido poder deliberativo e a falta de capacitação e legitimidade daqueles que integram esses espaços. Faz-se imperativa, assim, uma atuação ativa do Estado no aperfeiçoamento e disseminação dessas iniciativas, fundamentais para o sucesso da democracia participativa no país.

Palavras-chave: Democracia participativa; espaços públicos; conselhos de políticas públicas, movimentos sociais; Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

Taking the perspective of the main theoretical traditions of democracy – representative, participatory and deliberative –, the Habermas' concept of public space and the recent process of design and implementation of mechanisms to decentralize the administrative process and to introduce the community in the decision making process, this work makes a critical, theoretical and empirical, analysis concerning the democratic and participative character of these experiences. Considering, therefore, the role of these initiatives – specifically, in this work, the Instance of Social Control of the Bolsa Família Programme in the city of Porto Alegre – to strength the principles of publicization, societal balance and visibility, as placed by Avritzer, some obstacles are observed for the consolidation of the participatory democracy in Brazil. Although some positive contributions of these experiences, the challenges are complex, posed by the presence of a political culture still characterized by clientelism, the reduced participation of the society's most vulnerable sectors in these spaces, their reduced deliberative power and the lack of qualification and legitimacy of those that integrate these spaces. In this sense, an active state performance to improve and disseminate these initiatives becomes imperative to guarantee the participatory democracy accomplishment in the country.

Key-words: Participatory democracy; public space; public policies councils; social movements; Bolsa Família Programme

SUMÁRIO

1 – Introdução	8
2 - Para além da democracia representativa	12
2.1 - A participação popular como ameaça à boa governança democrática	17
2.2 - A emergência da democracia participativa	24
2.3 - A complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa	31
3 - A concepção deliberativa de democracia e a noção de espaços públicos	34
3.1 - Cidade, esfera pública e espaços públicos	37
3.2 - Habermas e a democracia deliberativa	45
3.3 - O lugar dos conselhos de políticas públicas	53
4 - Notas sobre o processo de democratização no Brasil e os programas de transferência de renda	60
4.1 - Os programas de transferência de renda no Brasil	64
4.2 - O Programa Bolsa Família	70
5 - Porto Alegre e os desafios para a consolidação da democracia participativa no Brasil	74
5.1 - A evolução política recente de Porto Alegre e seus impactos no associativismo local	74
5.2 – A democracia participativa vista pelos conselheiros	78
6 – Conclusões	86
7 - Referências bibliográficas	88
8 – Anexos	92

1 - Introdução

O termo democracia, apesar de possuir múltiplas definições, conseguiu um prestígio ímpar no debate político contemporâneo. A defesa dos princípios ditos democráticos confere, via de regra, uma espécie de chancela quase universal de legitimação. Ao mesmo tempo, é quase consenso que vivemos uma crise de confiança nos procedimentos clássicos da democracia representativa.

Nesse movimento, as dimensões processuais da democracia passam a ser colocadas na agenda das discussões públicas, e parte da solução para o resgate da legitimidade do sistema democrático é vista na formação de espaços públicos formalmente institucionalizados, nos quais os cidadãos participam em condições de igualdade, dialogando a respeito de projetos para a sociedade que guiam os processos de decisão política.

No diagnóstico que vários analistas críticos e a própria sociedade realizaram acerca do *modus operandi* do sistema político, dois instrumentos político-institucionais são apontados para superar o caráter excessivamente burocrático, privatista e centralizado do sistema: a participação dos setores até então excluídos da arena política no processo de tomada de decisões e a descentralização, mediante a qual os problemas associados ao gigantismo burocrático poderiam ser superados.

Na evolução recente do debate sobre as políticas públicas no Brasil, essa inflexão encontraria formatação legal na Constituição de 1988, que sob as luzes de um novo arranjo federativo instituiu a participação social e a descentralização administrativa como princípios regentes das ações em diversas áreas. Alteração significativa quando tomamos como contraponto a organização pretérita da dinâmica política nacional, marcada pela centralização estatal, a fragmentação institucional, a burocratização de procedimentos, a ausência de mecanismos públicos de controle e a exclusão da sociedade civil dos processos decisórios, características que propiciaram a consolidação de um sistema facilmente acomodável ao jogo político das clientelas.

Assim, seja nos conselhos de políticas públicas ou nas experiências de orçamento participativo, redes sociais, consórcios ou nas mais diferentes formas de parceria entre o Estado e a sociedade, o princípio da participação tem se afirmado, de forma até independente das intencionalidades dos atores e de suas diferentes filiações político-ideológicas.

Concomitantemente, vários estudos sobre essas experiências participativas vêm não apenas levantando suas possibilidades, como apontando uma série de dificuldades no

estabelecimento de processos efetivamente democráticos, sinalizando para um olhar mais cauteloso acerca das promessas e expectativas que a introdução da participação da sociedade civil nestes espaços sugere. Elemento central é a idéia de que a participação da sociedade civil não garante, por si própria, a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia. Há que se qualificar essa participação e apurar os elementos constitutivos de uma efetiva reformulação nos mecanismos de decisão. Há ainda que se atentar para o fato de que os fatores impeditivos de processos participativos são complexos, envolvendo questões de natureza política, econômica, social e cultural, e que dizem respeito a uma sociedade estruturalmente assentada sob os pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais.

É sob a luz dessas breves considerações que o tema da participação social ganha centralidade nessa dissertação.

O objetivo mais geral consiste em analisar criticamente a interação entre o Estado e a sociedade civil nas Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família – responsáveis por acompanhar a execução do Programa Bolsa Família – e a forma pela qual essa relação representa, de fato, um instrumento de democracia participativa, proporcionando novas oportunidades de participação para grupos da sociedade civil até então desprovidos de outros espaços de decisão e contribuindo, ao mesmo tempo, para um maior equilíbrio nas relações entre Estado e sociedade civil por meio da recepção, por parte daquele, das reivindicações apresentadas pelos membros da sociedade civil no âmbito das Instâncias de Controle Social. Trata-se, assim, de analisar os princípios da publicidade, do equilíbrio societário e da visibilidade que, segundo Avritzer (1997), ganham força a partir da atuação dos conselhos de políticas públicas.

Para tanto, parto da hipótese de que a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, em locais marcados por uma tradição de forte associativismo comunitário e acumulação de capital social, contribui para fomentar a instauração de uma efetiva democracia política e social, provocando as rupturas pretendidas em relação aos padrões vigentes e proporcionando novas oportunidades de participação dos grupos mais vulneráveis de sociedade, com trocas políticas menos assimétricas entre o Estado e os representantes da comunidade.

Nesse estudo, além da revisão da literatura existente acerca das várias vertentes da democracia, da noção de espaços públicos e do papel dos conselhos de políticas públicas, adotar-se-á, também, uma abordagem que valorize a dimensão subjetiva da realidade, a partir

da realização de entrevistas semi-estruturadas com os membros das Instâncias de Controle Social e da observação direta de suas reuniões, permitindo registrar o máximo de ocorrências interessantes ao objetivo de pesquisa.

A seleção do município analisado foi feita, portanto, considerando-se a existência de uma histórica e forte tradição associativa local – onde adquire relevo a experiência do orçamento participativo, com cerca de vinte anos de vigência –, de modo a se verificar a influência de uma pretensa cultura política cívica e de uma experiência de participação popular prévia em iniciativas adotadas posteriormente, analisando-se, através desse procedimento, sua influência como instrumento de pedagogia política tal como exposto por Pateman (1992). Sendo assim, o município selecionado foi Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

A Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família de Porto Alegre totaliza 70 membros (37 titulares e 33 suplentes). Foram entrevistados 5 representantes do governo e 5 representantes da sociedade civil, selecionados considerando-se o momento em que ingressaram no conselho, isto é, foram entrevistados aqueles com maior experiência na Instância de Controle Social analisada, o que permitiu obter mais informações a respeito das perguntas feitas, baseadas, grosso modo, nas três variáveis propostas por Avritzer (1997) – publicidade, equilíbrio societário e visibilidade. A pesquisa de campo foi realizada nos meses de outubro de 2008 e maio de 2009.

Nesse sentido, para além dessa introdução e das conclusões feitas ao final do estudo, o presente trabalho encontra-se estruturado em outros quatro capítulos. No primeiro deles, tendo como pano de fundo a crise de legitimidade do sistema democrático e a ênfase conferida recentemente à participação social como mecanismo de fortalecimento da confiança na democracia entre a população, será feita uma análise das correntes representativa e participativa da democracia, salientando-se os principais argumentos postos por cada uma sobre os potenciais riscos e benefícios advindos da participação dos cidadãos no processo decisório.

No segundo, à luz do conceito de espaço público presente na obra de Habermas, será analisada a institucionalização desses espaços mediante a constituição e disseminação dos conselhos de políticas públicas para, no capítulo seguinte, realizar-se uma breve consideração à respeito da inserção desse debate no processo de transição democrática vivenciado pelo Brasil nos últimos anos, influenciando, inclusive, o arranjo institucional das políticas sociais, como o Programa Bolsa Família.

Por fim, no capítulo que precede as conclusões, serão expostos os principais elementos auferidos a partir das entrevistas feitas com os conselheiros da Instância de Controle Social do município de Porto Alegre, intentando-se verificar sua importância como mecanismo efetivo de democracia participativa e tendo em consideração a discussão teórica feita anteriormente.

Pretende-se, assim, com a realização desse estudo, qualificar o debate acerca da democracia participativa no Brasil, por meio de uma reflexão crítica sobre as Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família como campo de gestão social democrática e, como consequência, melhor compreender o processo de construção da democracia participativa no país, considerando ser este um dos campos em que está inserida a política social brasileira enquanto construção histórica.

2 - Para além da democracia representativa

Após vários anos submetidos a governos autoritários de origem militar, período durante o qual as desigualdades económicas e sociais acentuaram-se consideravelmente, grande parte dos países latino-americanos passou, a partir da década de 1980, por transformações políticas que os inseriram naquilo que Huntington (1991) denominou de ‘terceira onda’ de democratização mundial, processo que também alcançou o Leste Europeu e vários países da África e da Ásia.

Contudo, ao contrário das expectativas de grande parte da população, os anos que se seguiram à transição política configuraram-se por um quadro geral de crise fiscal do Estado, impondo limitações aos esforços de crescimento económico e de formulação de políticas sociais, aprofundando as desigualdades já existentes e comprometendo o padrão de vida das pessoas, sobretudo das classes mais vulneráveis.

Em consequência, o próprio sistema político democrático passou a ser posto em xeque, deslegitimando-se, progressivamente, perante a massa, em função do crescente descrédito que as políticas públicas implementadas são incapazes de superar. Conforme salienta Moisés (1995:83),

o entusiasmo democrático dos primeiros tempos cede lugar ao desencanto, à apatia e até à hostilidade em face de distorções que, muitas vezes, envolvem políticos e instituições democráticas; isso é ainda mais grave quando, municiada pela livre circulação de informações que caracteriza o ambiente democrático, a opinião pública toma conhecimento de seguidas e continuadas práticas de corrupção envolvendo membros do governo, do parlamento e dos partidos políticos.

Para teóricos como David Held, essa crise da democracia é resultado de contradições estruturais entre o capitalismo e a própria democracia. Segundo esse autor, o Estado é forçado a adotar, por um lado, decisões que sejam compatíveis com os interesses empresariais e que, ao mesmo tempo, pareçam neutras perante os demais interesses, de modo a manter um apoio eleitoral satisfatório ao governo. Contudo, esse contexto político-económico coloca o Estado em uma posição de permanente constrangimento no que tange à formulação de políticas públicas para a sociedade, deixando-o refém de uma série de pressões que o incapacita de atender às demandas sociais. Frente à conseqüente erosão da capacidade governativa do Estado, tem-se como resultado um cenário de deslegitimação da própria

democracia, que passa a figurar como regime político ineficiente aos olhos da população (HELD, 2001).

Outra percepção que contribui para a crise da democracia, na visão desse autor, é a tendência das democracias ora em curso de proporcionarem baixos níveis de *accountability* e de participação popular no processo de tomada de decisões. Além disso, o distanciamento pós-eleitoral entre representantes e representados e a troca da pauta de campanha por uma agenda de interesses que nem sempre se relaciona com as expectativas dos eleitores e da sociedade são fatos que contribuem para a perda de legitimidade do sistema de representação democrática e de credibilidade dos mandatários populares.

Tendo em perspectiva esse quadro, Norberto Bobbio (1988) interroga-se sobre as transformações necessárias à democracia e, em particular, sobre a dificuldade crescente de adaptá-la à realidade presente. As grandes ameaças vislumbradas pelo autor residem na recorrência de certas práticas nocivas, identificadas com a opacidade do processo decisório e as restrições às garantias dos direitos individuais, bem como na perda, pelas instituições representativas, do poder decisório real e no distanciamento entre o poder e a sociedade.

Para Bobbio, a democracia real se vê condicionada e limitada por diversos fenômenos relacionados a essas práticas nocivas, como o aumento desenfreado de aparatos burocráticos, pelo elitismo tecnocrático e oligárquico dos representantes e de diversos grupos de interesses que restringem o modelo representativo, a manipulação da participação política popular, dada a escassa informação disponibilizada e a passividade geral, o clientelismo, a corrupção e a minimização do papel do Estado Democrático de Direito, que se mostrou impotente em erradicar as práticas irregulares do que denomina ‘poder estatal oculto’, além da chamada crise de governabilidade resultante da sobrecarga de demandas sociais, às quais o sistema se mostra incapaz de atender equitativamente. Para o autor, o processo de emancipação da sociedade civil fez com que o Estado recebesse uma quantidade inesgotável de demandas, às quais é impelido a dar respostas adequadas; demandas numerosas – e principalmente onerosas –, que num sistema democrático chegam de forma cada vez mais rápida. Contudo, a resposta do governo, quase invariavelmente, é lenta e difícil. Permeada por tais ameaças e problemas endêmicos, a democracia esbarra em dificuldades para cumprir suas promessas, distanciando-se da busca pela harmonização do princípio representativo com o ideal de auto-gestão popular direta.

Outra questão difícil de ser compreendida e bastante questionada nos governos contemporâneos é o paradoxo tecnocracia x democracia. À medida que as sociedades

evoluíram de uma economia familiar para uma economia mais complexa, cresce uma demanda por administradores que possuem competências técnicas específicas. Enfrentar desafios como a luta pelo pleno emprego, a inflação e a distribuição de renda requer conhecimentos técnicos específicos que nem sempre estão ao alcance do cidadão de mediano conhecimento. Para Bobbio, se o cidadão comum não pode ser o protagonista neste processo, tecnocracia e democracia são antitéticas.

O aumento do aparato burocrático hierárquico também é apontado como um obstáculo não previsto para a plenitude da democracia. Se admitirmos que numa sociedade democrática o poder iria da base ao vértice, o que observamos é que, devido à estrutura burocrática, o exercício do poder vai em sentido contrário, do vértice à base.

Por fim, dentre os obstáculos salientados pelo autor, merece destaque, para os propósitos deste trabalho, a limitação do espaço onde o cidadão pode decidir. A pergunta “quem vota?” poderia ser complementada, segundo o autor, com uma outra pergunta: “onde se vota?”. A ampliação do número de cidadãos que pode votar, apesar de ser positiva, ainda não resolve a questão crucial de que os espaços onde se exerce este direito são limitados. Na administração pública, nas fábricas e demais organizações o cidadão raramente exerce algum tipo de poder um pouco mais efetivo. Entretanto, como veremos adiante, mesmo que moderadamente, podemos observar a ampliação dos espaços de participação do cidadão na administração pública.

Essas considerações induzem Bobbio a considerar que um dos maiores desafios postos atualmente à democracia reside nas chamadas ‘promessas não cumpridas’, que assim se encontram em decorrência do fato de que os obstáculos materiais existentes não são apenas técnicos, mas, especificamente, políticos. Como resultado, essa questão afeta diretamente a legitimidade da democracia, cuja efetividade é julgada, sobretudo, por seus resultados; ainda assim, Bobbio sustenta que o principal critério de legitimidade da democracia está presente no consenso social que, segundo ele, pode ser verificado periodicamente durante as eleições.

Wanderley Guilherme dos Santos (1993) afirma que a crise de governabilidade nos países latino-americanos é resultado da conjugação de uma morfologia institucional excessivamente regulatória e legisladora com um quadro societário marcadamente estatofóbico e pré-participatório.

Nesse contexto, o Estado apresenta-se cada vez mais comprometido com a resolução de disputas envolvendo os interesses dos poucos setores da sociedade capazes de se mobilizarem politicamente, o que, por um lado, estimula a captura das burocracias estatais

pelos setores privados delas dependentes para a arbitragem desses conflitos e, por outro, aumenta a probabilidade de que os políticos adotem práticas de enriquecimento ilícito e manipulação das políticas públicas de modo a alcançarem e manterem os cargos almejados.

Santos (1993) argumenta que o cenário mais provável, caso não haja reformas institucionais profundas que modifiquem o funcionamento do sistema político e eliminem as barreiras à participação dos cidadãos, é o de uma contínua corporativização das políticas públicas pelos atores dotados de maiores recursos e influência.

Numa sociedade marcada, assim, por indivíduos indiferentes à participação devido ao descrédito na eficácia do Estado em atender às demandas sociais apresentadas, tende a prevalecer os códigos privados de comportamento, instaurando uma dinâmica de desconfiança generalizada – aquilo que o autor denominou de ‘hobbesianismo social’ – que compromete a governabilidade democrática (SANTOS, 1993). Nesse mesmo sentido, Moisés (1989) reconhece que a ausência de participação dos cidadãos e a falta de reconhecimento dos mecanismos de funcionamento da democracia como meios para a realização de mudanças capazes de afetar suas vidas podem servir de base para a implementação de políticas conservadoras e, até mesmo, de caráter autoritário.

Para Santos (1993), cabe ao poder político, nessa situação, exercer um papel pedagógico sobre os cidadãos, utilizando os espaços públicos e as políticas públicas como matrizes de valores e paradigmas de conduta, restabelecendo a solidariedade social e reduzindo os conflitos a níveis sustentáveis, um processo cuja dinâmica requer um esforço coletivo de informação e mobilização.

Esse quadro geral, que coloca em discussão a legitimidade e a eficácia da democracia para diferentes autores, impõe, na essência, a necessidade e a urgência de se pensar alternativas que aperfeiçoem a democracia, sem comprometer as liberdades públicas e os direitos humanos fundamentais.

Velásquez (1999), ao defender a idéia de que o cerne de uma proposta de reestruturação do sistema democrático reside no fortalecimento do público, enfatiza o aspecto da participação, entendida enquanto cooperação de um conjunto de indivíduos tendo como perspectiva a busca de objetivos coletivos comuns. Nesse sentido, a esfera pública, segundo o autor, configura-se como o eixo estruturante desse processo, uma vez que sua especificidade advém da constatação de que nela predomina um critério de racionalidade coletiva. Em linhas gerais, e de acordo com o autor, três fatores principais operam neste processo, quais sejam: a

constituição de identidades coletivas, a estrutura existente de oportunidades políticas e as motivações para a participação dos atores sociais.

O elemento da constituição de identidades está relacionado ao nível de articulação, densidade e diversidade das práticas associativas e identitárias observadas na esfera societária. Ressalta-se aqui a importância da sociedade civil e, nesse âmbito, das práticas coletivas e associativas nas etapas de discussão, tematização e construção de uma nova institucionalidade. A concepção de Putnam (1996) de capital social é central, na medida em que, no que se refere a um tipo de sociabilidade pautado pelos critérios de confiança e reciprocidade, delineia um contexto rico e vibrante de vida associativa que, no seu conjunto, configura um quadro de civilidade que é central ou, nas palavras do autor, condicionante para a construção de uma institucionalidade política que seja responsável e eficaz no tratamento dos assuntos da sociedade. De acordo com Putnam (1996), o capital social presente na sociedade civil é a fonte do motor que faz a democracia funcionar. O caráter de construtora e provedora desta fonte de energia faz da sociedade civil uma esfera central, na medida em que é a partir desta esfera que eleva-se um conjunto de atores coletivos relevantes para o tensionamento das relações político-sociais.

Em relação à estrutura de oportunidades, que de acordo com Velásquez (1999) é caracterizada pelo leque de opções oferecidas pelo sistema político e que permite aos atores tomar a decisão de participar – ou não – na busca dos bens públicos, ganha relevo a atuação dos agentes e líderes político-institucionais. Seguindo a análise de Evans (1996), trata-se de resgatar o papel da esfera estatal no processo de organização e mudança social. O Estado passa a se configurar como um conjunto de organizações por meio das quais os atores são capazes de elaborar e executar estratégias políticas, ou são capazes de perseguir objetivos que não são obrigatoriamente reflexos ou respostas diretas de demandas oriundas de grupos localizados na sociedade.

No que se refere ao terceiro ponto, Velásquez (1999) faz uma distinção entre as macro e as micromotivações. No primeiro caso, trata-se do conjunto de motivos que não tem em consideração as conseqüências ou benefícios individuais da cooperação. Já no segundo caso, os motivos cooperativos estão diretamente apoiados em cálculos de custos e benefícios relacionados à participação dos indivíduos, caracterizando, nesse sentido, uma racionalidade instrumental.

Ressalta-se aqui, portanto, a conjugação entre a vontade e o empenho demonstrados pelo governo com uma sólida tradição associativa enquanto elementos centrais

que explicam o maior ou menor sucesso das experiências de gestão participativa. A organização da sociedade civil é, portanto, fator dos mais relevantes na implantação de mecanismos participativos, na medida em que, como discorre Avritzer (2000), a existência prévia de práticas participativas no seio da sociedade civil aumenta a probabilidade de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pela administração pública.

Pensar essa proposta de reestruturação do sistema democrático significa considerar, como pano de fundo, a função pedagógica exercida pela participação. Participando, o indivíduo aprende não somente a tomar decisões, como também a se orientar cada vez mais pelo princípio do interesse coletivo. Mas não é apenas o cidadão que aprende, ou seja, as próprias instituições estatais, ao se abrirem para graus mais amplos de influência e controle, são induzidas a um processo constante de aprendizado reflexivo que, quando bem sucedido, pode se traduzir numa rica experiência de reinvenção institucional. É por isso mesmo que podemos afirmar que os novos arranjos participativos que emergiram nos últimos anos têm como um de seus efeitos principais colocar em movimento um contínuo processo de revisão dos parâmetros estratégicos que estruturam as relações entre o Estado e sociedade.

Busca-se, portanto, encontrar um novo modelo para o regime democrático que venha superar os limites de uma representatividade de baixa intensidade e que faça frente aos desafios das sociedades complexas e da ordem econômica globalizada. Contudo, a análise de um modelo de democracia pautado por uma maior participação popular nas decisões políticas requer, antes, o exame dos principais argumentos de uma longa tradição teórica menos receptiva a um maior envolvimento da população na esfera governamental.

2.1 - A participação popular como ameaça à boa governança democrática

Durante um considerável período de tempo, a concepção hegemônica da democracia interpretou a participação popular como um obstáculo à consolidação democrática.

Max Weber (1999), por exemplo, argumenta que a crescente organização burocrática do Estado exige a gestão e a solução dos problemas políticos por especialistas de reconhecida capacidade técnica e visualiza, dessa forma, a democracia em seu sentido procedimental, isto é, como sistema de escolha de lideranças políticas pelas massas, sem, entretanto, ultrapassar esse limite no que diz respeito à participação popular na condução política da nação.

Para Weber (1999), a participação popular encontra-se restrita ao sufrágio universal. O processo é democrático apenas na escolha e legitimação dos governantes, não cabendo a estes atuarem em função da vontade das massas que, segundo o autor, são emocionais, irracionais e sem condições de contribuir para a gestão governamental da nação. O voto é visto, assim, mais como um ritual periódico que confirma o carisma do líder escolhido, selecionando os homens mais hábeis para conduzir a nação.

A perspectiva weberiana da democracia contempla a possibilidade da presença de um líder governamental carismático que, contrapondo-se ao poder da burocracia estatal, seria capaz de controlá-la e de conduzir as aspirações nacionais de modo eficaz. Apesar de Weber conceber a burocracia como o aparato funcional indispensável para o Estado fazer funcionar a máquina administrativa – destacando a impessoalidade, o formalismo, a previsibilidade e a perícia técnica da burocracia –, expunha, ao mesmo tempo, seus temores pelo receio da ampliação desmedida da influência burocrática sobre a vida cotidiana das pessoas, o que, em última instância, significaria o estrangulamento da democracia. De fato, a liderança carismática, caracterizada pela paixão, tinha uma importância central na concepção democrática de Weber, já que, sem ela, o “Estado ficaria relegado a uma democracia sem liderança, ao governo de políticos profissionais sem vocação” (GIDDENS, 1998:51).

Em termos sintéticos, pode-se dizer que a democracia weberiana equivalia a um procedimento de legitimação de lideranças pelo voto, limitando-se aí, essencialmente, a participação popular. Uma vez eleitos, os líderes políticos poderiam conduzir suas ações de forma livre e sem grandes vinculações com as aspirações de seus eleitores, cabendo a essas lideranças carismáticas controlarem a expansão da burocracia estatal, impedindo-a de utilizar os recursos de poder existentes em benefício próprio.

Contudo, o diagnóstico e o modelo weberianos demonstraram-se insatisfatórios à luz da realidade política contemporânea. Com efeito, a debilidade dos regimes representativos, no que diz respeito à credibilidade pública, decorre, em grande parte, do desempenho insatisfatório dos ocupantes dos mandatos eletivos frente às expectativas e delegações conferidas pelos cidadãos.

Na verdade, o perigo burocrático visualizado por Weber não atingiu proporções reais que viessem a comprometer a governabilidade estatal, sendo, ao contrário, uma garantia mínima de que o aparato estatal poderia atuar de maneira impessoal, técnica e previsível, afastando-se de posturas favorecedoras de determinados grupos.

A confiança de Weber na força de uma liderança carismática, que hoje poderíamos chamar de liderança populista, sua percepção de que o agir político seria sempre orientado pela devoção aos interesses da nação e sua incredulidade quanto ao potencial da participação política racional dos cidadãos, bem como seu receio quanto à burocracia estatal profissional, que, em essência, representa uma garantia para a própria sociedade, são fatores que comprometem a pretendida eficácia política do seu modelo de democracia.

De qualquer forma, esse modelo de democracia, considerado por estudiosos da sociologia política como sendo de democracia de baixa intensidade – e, pelo próprio Weber, de democracia plebiscitária –, em muito se aproxima do modelo democrático formulado por Joseph Schumpeter, para quem a democracia é basicamente um método político, isto é, um tipo de arranjo institucional com o objetivo de se alcançar decisões políticas – legislativas e administrativas – e que, portanto, não pode ser um fim em si mesmo, independentemente das decisões que produza. A democracia, segundo ele, é uma teoria dissociada de quaisquer ideais ou fins, sendo, na verdade, um método político, ou seja, trata-se de um arranjo institucional específico para se chegar a determinadas decisões políticas.

Em outras palavras, para Schumpeter a democracia pode ser compreendida como um mercado eleitoral, onde as diversas forças políticas se enfrentam competitivamente pela disputa do poder. De fato, ao conceber a democracia como mero mecanismo político para a escolha de líderes, pautada na competição entre os partidos através do voto, equipara-se a política às dinâmicas do mercado. Esta visão, digamos, mercadológica da política e assentada na relação de oferta e procura que se dá entre os ‘políticos-empresários’ e os ‘cidadãos-consumidores’, tem como resultado prático a redução da democracia a um método de escolha dos representantes políticos, estes sim responsáveis pela definição dos rumos, ações e políticas públicas. A legitimidade do governo é assegurada, assim, pelo resultado do processo eleitoral. Como é possível inferir, o caráter instrumental e individualista deste modelo de democracia tem recebido inúmeras críticas, destacando-se seu desprezo pelos cidadãos, relegados à apatia e à manipulação.

Schumpeter (1942) nega a existência de um bem comum claramente determinado e enfatiza a inviabilidade de um consenso afetivo sobre determinado bem comum, caso fosse possível considerar válida essa concepção de bem comum. Portanto, para o autor não existe governo do povo; o que pode existir é um governo aprovado pelo povo, exercido por elites políticas responsáveis pela proposição de alternativas para a nação. Schumpeter (1942) pondera que em determinadas circunstâncias, nas quais as vontades individuais encontram-se

muito fragmentadas, é provável que as decisões políticas produzidas não sejam aquilo que o povo realmente deseje.

Logo, uma vez que a principal crítica de Schumpeter à doutrina clássica da democracia era a de que o papel central da participação e da tomada de decisões pelo povo baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas, em sua teoria o ponto central reside na competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo. Assim, a democracia se legitima não pela busca do bem comum, mas pela competição procedimental em um mercado eleitoral e pela sagração dos vencedores dessa competição. Segundo essa concepção, a competição pela liderança é o que distingue a democracia, permitindo a diferenciação do método democrático em relação a outros métodos políticos. Por esse método, qualquer pessoa, a princípio, é livre para competir pela liderança em eleições livres.

Schumpeter (1942) argumenta, assim, que a participação cidadã deve ficar restrita ao voto e às discussões em torno da escolha dos líderes políticos, não cabendo aos votantes a resolução de problemas políticos de modo direto. Na perspectiva analítica do autor, o homem comum é racionalmente competente para adotar decisões restritas ao universo dos seus interesses privados, relacionadas com sua família, seu trabalho, seus bens e eventos cotidianos. Quando se afasta desse contexto mais particular e se insere no domínio dos assuntos nacionais e internacionais que não apresentam vínculos diretos com aqueles interesses, sua capacidade de reflexão racional se torna limitada e seu senso de realidade se reduz. Nas palavras do autor, o indivíduo, quando no trato de assuntos relacionados à política, possui um senso de responsabilidade e uma vontade efetiva reduzidos, analisando os fatos que se colocam de maneira primitiva e puramente afetiva.

Contudo, Schumpeter não julgava necessário o sufrágio universal; ele pensava que certas qualificações relacionadas à propriedade, à religião ou à raça eram compatíveis com o método democrático. Retomando a visão weberiana de massas irracionais, Schumpeter (1942) defende somente a participação de uma elite minoritária, pois, para ele, o cidadão comum é caracterizado pela apatia e pelo reduzido senso de eficácia política, o que impossibilita a realização de uma democracia direta por parte dos cidadãos. Os altos níveis de participação e interesse são exigidos, portanto, apenas de uma minoria de cidadãos, sendo que a apatia e o desinteresse característicos da maioria da população cumprem um papel fundamental na manutenção da estabilidade do sistema como um todo, amortecendo o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças.

O elitismo competitivo de Schumpeter limita, assim, “o papel do povo ao de produtor de governos, isto é, à instância de escolha daquele grupo particular entre as elites que seria o mais qualificado para governar” (SANTOS & AVRITZER, 2002:566). A participação popular estaria reduzida à escolha de representantes pelo voto periódico, consubstanciando uma democracia mínima, de natureza meramente eleitoral. O povo torna-se árbitro das disputas entre as elites.

O modelo idealizado por Schumpeter acaba por ser a verdadeira ‘jaula de ferro’ da teoria democrática contemporânea, já que condena o povo à dominação perpétua das elites, retirando-lhe qualquer outra possibilidade de influência política, além do ato de votar nos processos eleitorais (MIGUEL, 2000); de fato, a visão política de Schumpeter apresenta a democracia como o governo das elites.

Se, em Schumpeter, eleições periódicas produzem democracia, para Robert Dahl (2001) a ampliação da representatividade política para os diversos atores da sociedade, com a multiplicidade de centros de poder, também produziria democracia. O maior ou menor nível de democratização de um dado regime, por sua vez, resultaria, no arranjo de Dahl, da amplitude com que as oito condições institucionais estabelecidas pelo autor (liberdade de expressão, liberdade de formar e aderir a organizações, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem apoio, fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência) estivessem plenamente garantidas.

Já a participação está relacionada com o grau de inclusão do cidadão no processo político institucional, abrangendo o direito de voto e a elegibilidade para cargos públicos. Segundo o autor, as eleições funcionam como um ponto central do método democrático por fornecerem o mecanismo a partir do qual se dá o controle dos líderes pelos não-líderes; para Dahl (1971), a reação dos líderes às reivindicações dos que não pertencem à elite é assegurada pela sanção de perda do mandato nas eleições. Contudo, assim como Schumpeter, Dahl (1971) destaca que não se pode atribuir um peso maior à noção de controle dos representantes pelo povo do que o justificado pela realidade, uma vez que a maioria das pessoas é desinteressada e apática em relação à política – para Dahl, uma pequena parcela dos indivíduos, em qualquer forma de organização social, aproveitará as oportunidades de tomada de decisão.

De modo mais contundente, Dahl (2001) salienta que, na medida em que o aumento da atividade política traz a população à arena política, o consenso a respeito das normas pode declinar, declinando, por conseguinte, a poliarquia. Para o autor, a participação direta dos indivíduos das classes mais baixas – dotados, segundo ele, de um menor índice de atividade política e de personalidades autoritárias mais acentuadas – reduz, por conseguinte, o consenso em relação às normas estabelecidas, desestabilizando o sistema poliárquico existente. A participação, na concepção original de Dahl, não pode ser entendida, portanto, como participação direta do povo no governo, mas como a não exclusão dos cidadãos dos diversos procedimentos políticos.

Mas, em que pese a racionalidade teórica da concepção de Dahl – diferenciando-o de Weber e Schumpeter –, sua premissa básica de considerar os cidadãos como politicamente iguais, bem como de terem suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, encontra argumentos que comprometem sua eficácia. De fato, como alguns centros de poder são mais poderosos que outros, sua influência política também é mais vigorosa e determinante, promovendo um acesso diferenciado às instâncias de poder.

Dotadas de recursos desiguais, as organizações podem distorcer a agenda pública, o que significa excluir alguma consideração importante para o restante da sociedade ou inserir uma demanda específica na agenda, de modo a alterar o processo de decisão a favor de interesses particulares, em detrimento dos demais cidadãos. Assim, a existência de interesses plurais nem sempre garante a igualdade de oportunidades para todos os concorrentes. A participação desigual de algumas minorias no processo de formação da agenda política compromete os resultados da democracia e é o próprio Dahl que reconhece essa situação, quando afirma que a preferência dos membros das organizações com maior importância na estrutura econômica acaba pesando mais no processo de tomada de decisão governamental, violando o princípio da igualdade entre os cidadãos¹.

Na concepção idealizada por Dahl, o pluralismo funciona como ponto de equilíbrio entre as diversas forças sociais que se enfrentam na arena política. Contudo, em que pese esse fator de inclusão de minorias, a democracia, nesse paradigma, ainda figura como uma agregação de interesses individuais, o que afasta a possibilidade de formação de uma agenda coletiva que reflita expectativas menos particulares e mais abrangentes. Em decorrência dessa dimensão reduzida que é atribuída à democracia, onde prevalece o caráter

¹ Vale mencionar que, posteriormente, Dahl (1992) esboçou uma alternativa para a ampliação da participação popular que seria a criação de *minipopulus*, instituições compostas por cidadãos escolhidos por sorteio, que, como miniaturas da população, atuariam em caráter complementar aos organismos legislativos, debatendo e apresentando posições a respeito de temas específicos e relevantes para a sociedade.

instrumental, a visão de uma comunidade que preserva valores supra-individuais se dilui e, conseqüentemente, o sentimento de pertencimento a um dado meio social tende a desaparecer, cedendo lugar a uma lógica política moldada pelo individualismo utilitarista. A dimensão ético-simbólica da democracia, neste universo de agregação de interesses individuais, é empregada como ideologia de legitimação do *status quo*, deixando de ter efetiva função de orientação da vida em sociedade.

Como variante da democracia representativa no Brasil e nos outros países da América Latina, O'Donnell (1991) destaca uma vertente da análise da democracia denominada por ele de democracia delegativa, na qual a sociedade transfere totalmente o poder de decisão aos representantes eleitos mediante o pleito eleitoral, um processo político aquém das democracias existentes em países de economia capitalista desenvolvida.

A democracia delegativa, sugere o autor, tem como pressuposto uma concepção plebiscitária, tal como em Weber, na qual um presidente é eleito e investido do poder de governar o país da forma que melhor lhe aprouver, sendo constrangido somente pelas relações de poder existentes e pelo tempo constitucionalmente limitado de seu mandato. Essa tipologia de democracia combina eleições gerais livres, competitivas e formalmente institucionalizadas com a permanência de certas instituições políticas não formalizadas, com destaque para o clientelismo e, de forma mais abrangente, para o patrimonialismo, sem distinções comportamentais e normativas entre as esferas pública e a privada.

De acordo com O'Donnell (1991), a combinação do patrimonialismo com a escassa prestação de contas horizontal entre as agências públicas, a reduzida transparência dos processos de tomada de decisão das políticas governamentais, a distância entre as normas formais e o funcionamento concreto da maioria das instituições políticas, assim como as concepções e práticas delegativas, não representativas da autoridade política, tem como conseqüência o fortalecimento das características típicas dos antigos regimes autoritários latino-americanos.

Em síntese, na teoria representativa da democracia, a participação e a igualdade política, no que diz respeito à maioria, traduz-se na participação, mediante o sufrágio universal – ainda que, para Schumpeter, possa-se prescindir do voto universal – na escolha daqueles que tomam as decisões, sendo que a presença dessa competição eleitoral pelos votos constituiria uma verdadeira ameaça de sanção da população aos líderes dirigentes. Por conseguinte, a função da participação na teoria da democracia representativa é, basicamente, proteger o indivíduo contra decisões arbitrárias tomadas pelos líderes eleitos e a proteção de

seus interesses privados. É na realização desse objetivo que se encontra a justificativa do método democrático.

Desse modo, as limitações apontadas anteriormente – tanto no modelo de democracia plebiscitária de Weber quanto no de elitismo competitivo de Schumpeter e de pluralismo democrático de Dahl –, contribuíram para o questionamento da democracia representativa, abrindo espaço para o surgimento de demandas sociais pela democratização da democracia. A idéia de que deveria haver uma participação direta dos cidadãos nas decisões governamentais difundiu-se amplamente e diversos governos começaram a formular programas com ampla participação popular. Nesse contexto, emerge a teoria da democracia participativa como alternativa à vertente representativa do ideário democrático.

2.2 - A emergência da democracia participativa

O imaginário associado ao conceito de democracia está tão ligado ao processo eleitoral que é difícil para a maioria das pessoas perceberem que a democracia não se esgota na participação em eleições periódicas, tendo em conta que o cidadão não pode ser reduzido a um mero legitimador de governos.

Se a democracia, em sua essência, carrega o sentido de soberania do povo, sua dimensão prática exige, por coerência com seu sentido semântico, o exercício permanente dessa soberania, de forma a conferir vida real a essa concepção de organização política.

Como exposto anteriormente, a democracia representativa enfrenta uma crise de legitimidade. Contudo, em função das dimensões geográficas e populacionais dos Estados modernos, torna-se inviável um retorno ao modelo de democracia direta tal como conhecido pelos antigos gregos, no qual, sem mediação de representantes, o povo exercia diretamente o poder em assembléia. Assim, à luz dessa realidade, o aperfeiçoamento da democracia representativa, e não o seu descarte, é o desafio no contexto da teoria democrática contemporânea.

Nesse sentido, a expansão recente da democracia como forma de governo foi acompanhada por perspectivas de uma participação mais ampla dos diversos atores sociais nos processos de tomada de decisão, buscando a superação de uma situação na qual os cidadãos viam-se cada vez mais alijados dos processos decisórios e menos representados pelos políticos, num contexto acompanhado, também, por uma alta e crescente desigualdade na distribuição de renda.

Cabe mencionar que a participação é aqui entendida como um processo no qual

duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na elaboração dos planos, políticas ou decisões. Restringe-se às decisões que têm efeitos futuros sobre todos aqueles que tomam decisões e sobre todos aqueles que eles representam – excluindo-se, portanto, aquelas situações nas quais os indivíduos são apenas informados sobre uma decisão que os afeta, antes que seja executada, ou quando estão presentes em uma reunião, mas não exercem influência alguma; casos daquilo que Verba chama de pseudoparticipação. (PATEMAN, 1992:95)

Tendo em vista, assim, a retomada da dimensão normativa da democracia – marcada pelo questionamento da redução do processo político a uma lógica instrumental e individualista - e a recuperação da articulação entre os conceitos de cidadania e soberania popular que ganha fôlego, a partir dos anos 1960, uma concepção participativa de democracia, pautada pela idéia de uma ampla participação dos indivíduos nos assuntos de interesse da coletividade.

Guardadas as devidas ressalvas – como a necessidade de todos os indivíduos possuírem alguma propriedade para que as diferenças existentes não conduzissem à desigualdade política, conferindo maior segurança e independência política aos cidadãos – muitos dos princípios que norteiam atualmente a noção de democracia participativa são encontrados na obra de Jean-Jacques Rousseau (2002).

Em sua obra, Rousseau questiona o conceito de representação. Na verdade, acredita que este mecanismo desvirtuaria o verdadeiro sentido da democracia, sendo a representação vista como uma alienação da soberania. Afirma Rousseau (2002:63) em seu livro *Do Contrato Social*: “Vimos que o poder legislativo pertence ao povo, e não pode pertencer se não a ele”. E confirma essa idéia mais adiante: “logo, os deputados do povo não são, nem podem ser, representantes seus; são comissários dele, e nada podem concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela que o povo em peso não ratifica. Julga-se livre o povo inglês, e muito se engana, que o é só durante e eleição dos membros do parlamento, finda a qual, hei-lo na escravidão, hei-lo nada” (ROUSSEAU, 2002:65).

Nesse sentido, o autor afirma que o processo de participação política assegura que a igualdade política preconizada pela legislação seja efetivada naqueles espaços em que as decisões são tomadas, estabelecendo um ciclo virtuoso no qual, quanto mais o cidadão participa, mais capacitado ele se encontra para fazê-lo.

A participação para Rousseau é bem mais que um complemento do jogo político, exercendo uma forte influência psicológica no indivíduo participante, o que assegura uma

relação mútua e contínua entre o funcionamento adequado das instituições políticas e as atitudes dos indivíduos que interagem nessas organizações. O que Rousseau quer demonstrar é que, pela participação, cria-se um mecanismo constante de aperfeiçoamento das instituições que promove, ao mesmo tempo, a auto-estima do indivíduo na sociedade, permitindo que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente – já que ele participou do processo de criação das decisões – e integrando os membros de uma comunidade.

No entanto, Rousseau considerava que a situação ideal para a tomada de decisões seria a que não contasse com a presença de grupos organizados, somente indivíduos, pois os grupos poderiam exigir o cumprimento da vontade de cada um deles, vontades particulares. Essa observação a respeito de grupos resulta daquilo que Rousseau afirma acerca da operação do processo participatório. Em sua análise, as associações tácitas ocorreriam de qualquer modo, isto é, indivíduos não organizados estariam unidos por alguns interesses comuns, mas seria muito difícil que tais associações tácitas conseguissem apoio para políticas que as favorecessem, especialmente devido à própria forma como se dá a participação. Se fosse impossível evitar as associações organizadas dentro das comunidades, estas deveriam ser tão numerosas e de poder político tão igual quanto possível. Em outras palavras, a situação participativa dos indivíduos se reproduziria com os grupos, e ninguém poderia levar vantagem sobre os outros.

Para Rousseau (2002), esse processo de participação gera um respeito espontâneo pelo ordenamento legal instituído, conferindo legitimidade cívica ao regime democrático. A principal e mais importante função do processo de participação é, portanto, a educativa para a vida em sociedade, tornando os indivíduos aptos a distingüirem entre seus próprios impulsos e desejos e a serem tanto cidadãos públicos quanto privados. Carole Pateman (1992) argumenta que Rousseau acredita que, por meio do processo de aprendizagem, o indivíduo acaba por não sentir quase nenhum conflito entre as exigências das esferas pública e privada. Após fixado o sistema participativo, este se torna auto-suficiente porque as qualidades que devem caracterizar o cidadão, para que o sistema progrida, são as mesmas que o processo de participação estimula. “Quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo (...). Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo” (PATEMAN, 1992:39).

A constituição, mediante ampla participação, do governo das leis – e não dos homens –, em que os benefícios e os encargos são igualmente compartilhados, tem como resultado a efetivação da vontade geral, protegendo os direitos e interesses individuais ao

mesmo tempo em que se cumpre o interesse da coletividade, impossibilitando a existência de governantes individuais. Esse processo participatório na tomada de decisões potencializaria o aceite das leis pelos indivíduos, constatação que permite Rousseau (2002) afirmar ser esta mais uma função da participação: permitir que as decisões coletivas – baseadas na vontade geral, que leva os indivíduos a considerarem assuntos bem mais abrangentes do que seus próprios interesses, caso queiram a cooperação dos outros – sejam mais facilmente aceitas pelo indivíduo, integrando-o à sociedade e transformando-a numa verdadeira comunidade.

Outro ponto importante da teoria de Rousseau, acentuado por Pateman (1992), é a profunda associação entre participação e controle, e isto se vincula à noção de liberdade do autor, sendo que o uso deste último conceito está associado ao processo de participação. Tanto a sensação de liberdade do indivíduo quanto sua liberdade efetiva aumentam por meio de sua participação na tomada de decisões, visto que tal participação dá a ele uma boa noção de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que está inserido. Caso se imponha um sistema representativo de governo, essa liberdade adquirida exigiria que o indivíduo fosse apto a exercer uma boa dose de controle sobre aqueles que se tornariam responsáveis por executar as leis e sobre seus representantes.

Pateman (1992), outra representante da corrente participacionista da democracia, traz, por sua vez, uma reflexão direcionada para a argumentação da viabilidade da existência da democracia participativa nas sociedades modernas, tendo como enfoque a participação política e a seguinte indagação: “Qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992:09). Tal questionamento se dá em razão da reflexão da autora acerca da contradição existente entre a popularidade do termo participação e o fato de que ela assume um papel menor entre os teóricos da política e os sociólogos políticos da teoria da democracia mais aceita (democracia representativa). “Na realidade, não apenas tem um papel menor, como nas teorias da democracia atuais um dado predominante é a ênfase colocada nos perigos inerentes à ampla participação popular em política” (PATEMAN, 1992:10).

A partir de considerações retiradas das obras de Rousseau, J. S. Mill e G. D. H. Cole, Pateman advoga que as críticas formuladas pelos teóricos do governo representativo sobre a inconsistência e a inviabilidade da democracia participativa são infundadas. De fato, se se argumenta que as concepções de democracia participativa padeciam da oferta de alternativas concretas que permitissem a funcionalidade real dessas concepções, os argumentos dos três autores demonstram o contrário. Tendo em conta que a principal função

da participação na teoria da democracia participativa é a educativa, tanto no aspecto psicológico quanto na prática política, os governos participativos preservam sua estabilidade e se auto-sustentam em razão do potencial educativo da participação. Dessa forma, argumentos que se relacionam com a irracionalidade das massas, com a falta de preparo da maioria para lidar com problemas complexos e com o pretensível caráter autoritário dos integrantes de classes sociais menos favorecidas são questionados e criticados como aspectos intransponíveis para a concretização da democracia participativa.

Resgatando os principais argumentos presentes nas obras desses três autores, Pateman (1992) argumenta que de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional se o indivíduo não for preparado para essa participação no nível local, por ser neste nível que ele aprende a se auto-governar. Em outras palavras, para que os indivíduos sejam capazes de participar efetivamente do governo, as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a partir do nível local.

Baseada no trabalho de Almond e Verba (1965)² – que estabeleceu uma relação positiva entre a participação política e o sentido de eficácia ou competência política, percebendo-se que aquelas pessoas com maior senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar da vida política do que aquelas onde este sentimento não está presente – Pateman (1992) ressalta que a educação política dos indivíduos no nível local desencadeia um processo de democratização das diversas estruturas de autoridade presentes na sociedade, gerando um importante efeito sobre as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. Segundo ela, se na maioria das situações sociais o indivíduo se acha subserviente a alguma forma de autoridade, é provável que ele espere uma relação de autoridade como essa na esfera política. Por outro lado, se fora da esfera política ele dispõe de oportunidades de participar de um amplo leque de decisões sociais, provavelmente esperará ser capaz de participar do mesmo modo das decisões políticas.

Assim como Rousseau, e sob a perspectiva de referendar a sustentabilidade da democracia, Pateman (1992) levanta como pressuposto a defesa da idéia de que a participação tem um papel essencial de pedagogia política, desenvolvendo no indivíduo atributos

² Em sua obra, Almond e Verba realizam um estudo de atitudes e comportamentos políticos em cinco países – Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e México –, concluindo que, nos cinco países, havia uma relação positiva entre o senso de eficiência política e de participação política, ainda que o senso de competência fosse mais acentuado a nível local do que nacional. Descobriu-se também que o grau de competência era maior nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, países onde existiam maiores oportunidades institucionais para a participação política local. Os autores também pesquisaram os efeitos da participação em organizações voluntárias sobre o sistema político e perceberam, nos cinco países, que o senso de eficiência política era maior entre os membros da organização do que entre os que não eram membros.

psicológicos que o orientam e tornam sua atuação mais consciente em relação aos limites e ao alcance da participação³. Segundo a autora, o exercício da participação efetiva demanda um ‘treinamento social’ frente à falta de informação e capacitação popular quanto aos instrumentos e mecanismos legais existentes. A autora reforça, portanto, a função educativa da participação ao enfatizar a importância dos cidadãos serem capacitados para exercerem uma escolha responsável, em especial no que se refere ao desenvolvimento de uma consciência crítica quanto às demandas sociais e às decisões políticas.

Além disso, a autora enfatiza o papel crucial desse processo sobre os indivíduos de condição socioeconômica inferior, dotados de menores oportunidades de participação na arena política nacional, rompendo com o ciclo vicioso formado por sentimentos de ineficiência que seriam reforçados pela ausência de oportunidades de participar, que resultariam numa sensação de ineficiência e assim por diante.

Pateman (1992) propõe, assim, tendo como base o setor industrial (e, como para ela, a indústria ocupa um lugar vital na sociedade moderna, um sistema industrial participativo impulsionaria a atuação dos indivíduos em diversos tipos de decisões, capacitando-os para avaliarem melhor as conexões presentes entre a esfera pública e a esfera privada), um modelo participativo que permita aos cidadãos tomarem decisões nas esferas da vida cotidiana. A democracia industrial ocorreria como possibilidade de os trabalhadores deterem o controle sobre suas próprias ocupações, sem alterar a atividade laboral, mas, principalmente, como possibilidade de se alcançar patamares mais amplos de participação. A consequência seria a ocorrência de uma maior igualdade social, considerando-se que a participação deve expandir-se para todas as outras esferas da sociedade.

Para Pateman (1992), o simples fato de o Estado, hoje, ser tão grande, “é um motivo importante para capacitar o indivíduo a participar nas arenas políticas ‘alternativas’ da sociedade” (PATEMAN, 1992:55). Romper-se-ia, segundo ela, a dissociação existente entre os indivíduos e as instituições políticas, conferindo ênfase especial aos mecanismos locais de ‘treinamento social’ para o desenvolvimento dos valores da democracia participativa e redução das atitudes não-democráticas por parte dos indivíduos; ao mesmo tempo, os indivíduos tornariam-se mais capazes de avaliarem os impactos das decisões tomadas no nível nacional sobre suas próprias vidas e sobre o meio imediato que os cercam.

Para sintetizar, utilizando-se das palavras da própria autora,

³ Macpherson (1978) afirma que a mudança na consciência do povo – do ver e agir como consumidor para o ver e agir como executor e desfrutador da execução – constitui um pré-requisito essencial para o advento da democracia participativa.

a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia, pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou treinamento social, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias. (PATEMAN, 1992:60-61)

Pateman (1992) caracteriza, portanto, o processo de participação como “aquele onde se exige o *input* máximo (participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* do *output* para o *input*” (PATEMAN, 1992:62).

A expansão da democracia recolocaria, assim, na agenda, importantes questões não resolvidas pela vertente representativa, com as quais a democracia participativa vai dialogar. Partindo-se do nível local, a participação constitui, assim, um dos princípios políticos mais importantes numa sociedade democrática, permitindo oportunidades de diálogo, expressão e escolha para os cidadãos; em outras palavras, a participação implica criar mecanismos legais de abertura do governo para escutar as opiniões sociais e considerá-las no momento de formular e implementar políticas públicas. O controle social, por sua vez, tem como fundamento básico o monitoramento dos poderes públicos por parte dos indivíduos, almejando a transparência do governo na condução do processo de tomada de decisões. Permite-se, dessa forma, uma maior publicidade das ações políticas adotadas e, eventualmente, a contestação desses atos para que sejam focados, de forma mais contundente, no atendimento das demandas sociais existentes. Como se pode inferir, o princípio do controle social só será efetivo quando houver, por parte dos cidadãos, o exercício da participação política (SANTOS & AVRITZER, 2002).

2.3 - A complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa

No que interessa mais diretamente a essa dissertação, cabe considerar a partir dos argumentos expostos anteriormente que estamos diante de referenciais teóricos distintos e claramente delimitados no que diz respeito à definição da importância da participação popular no processo político e, conseqüentemente, da natureza da democracia. A partir de um mesmo pano de fundo, caracterizado pelo aumento da complexidade e pela pluralidade, as vertentes representativa e participativa interpretam e dão encaminhamentos distintos ao dilema posto pela ordem política moderna: a formação da vontade política legítima. Se, para ambas as correntes, a resposta está no consentimento dos cidadãos, para a democracia representativa esse consentimento convive – e, de certa forma, não pode prescindir – de determinados níveis de apatia política, de modo a se garantir a estabilidade do sistema político; para a democracia participativa, por sua vez, esse consentimento emerge com base no consenso ativo dos indivíduos, a partir do uso público da razão em espaços não-coercitivos. Em suma, enquanto a democracia representativa, frente à complexidade e pluralidade dos interesses concorrentes da sociedade, limita a participação popular sob o pretexto de salvaguardar a democracia dos riscos relacionados ao surgimento de demandas excessivas, a concepção participativa aposta, como melhor forma de enfrentar os desafios contemporâneos, no aumento da participação em espaços públicos mediados pela linguagem.

Não se trata, contudo, de negar esses dois modelos. Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002) apontam que a renovação da teoria democrática passa, na verdade, pela articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa.

A nosso ver existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (domínio exclusivo em nível de constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais.

A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo

hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social. (SANTOS & AVRITZER, 2002:75-76)

Ou seja, os autores argumentam que o novo paradigma político não objetiva excluir a democracia representativa e suas regras formais (partidos políticos, eleições, etc.), mas sim avançar o processo democrático mediante formas de democracia direta (como o orçamento participativo, o sistema de conselhos de políticas públicas e a gestão compartilhada) capazes de conviver com a democracia nos moldes tradicionais. A democracia representativa e a democracia participativa não são vistas, portanto, como dois sistemas alternativos, mas como dois modelos que podem se integrar mutuamente.

A consolidação da democracia combinada, em um determinado Estado, tem no envolvimento político da sociedade civil seu fator determinante (SANTOS & AVRITZER, 2002). Com efeito, a ampliação dos espaços de participação no âmbito do poder público e também nos diversos setores da iniciativa privada é impulsionada pelas demandas e pressões geradas, na esfera pública, pelos diversos movimentos sociais, inseridos em movimentos pela transformação das práticas dominantes e pela inserção na política de atores sociais excluídos. A democracia combinada é, assim, um processo em permanente aprimoramento, no qual a prática participativa abre espaços para a democratização dos procedimentos políticos tradicionais.

Segundo os autores, a democracia reduzida a um mero processo eleitoral figura como uma não-democracia ou como uma democracia incompleta. A introdução da dimensão participativa, além do lado prático de efetivação de uma permanente fiscalização popular, confere densidade concreta à concepção simbólica de democracia, já que o detentor do poder democrático, o povo, é incluído de modo mais acentuado no jogo político.

Contudo, os autores não negligenciam as vulnerabilidades que residem no processo participatório. Se antes alguns teóricos da democracia representativa viam na participação o risco de desestabilizar o sistema político e outros, ainda, a viam como uma sobrecarga à democracia devido às demandas dos grupos excluídos, hoje os riscos são, segundo Santos e Avritzer (2002), de outra natureza.

Com efeito, atualmente os riscos da participação são diferentes, até mesmo porque a participação é, segundo eles, um processo irreversível, tanto pela demanda dos grupos excluídos, propostos de forma mais sistemática ao sistema político, como pelo nível de

conscientização dos cidadãos e mobilização dos sujeitos sociais. Santos e Avritzer (2002) denominam esses riscos de vulnerabilidades, nos seguintes termos: desqualificação da participação, pela disputa com as forças conservadoras na luta contra a hegemonia da democracia liberal; participação que não consegue se impor na construção de uma alternativa democrática; falta de pluralização da gramática política para que a pluralidade da sociedade seja assumida pela democracia e processo de cooptação.

Porém, a participação não só apresenta vulnerabilidades, ela também tem potencialidades que reforçam a democracia participativa, como, por exemplo a participação aberta a todo cidadão, sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias, e a combinação da democracia direta com a representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas (SANTOS & AVRITZER, 2002). Segundo os autores, a própria transferência dos processos de deliberação para o nível local do cidadão implica num incremento qualitativo da participação e da deliberação. Pelos processos de participação nas gestões públicas locais, confronta-se o modelo hegemônico de democracia representativa, pondo em prática outra forma de relação da sociedade com o Estado e construindo-se um espaço de crédito a concepções e práticas de democracia contra-hegemônicas.

Ao defenderem a construção de uma nova gramática social – de coexistência e complementaridade da democracia representativa no nível nacional com a democracia participativa no nível local –, a idéia que se tem, a partir da leitura de Santos e Avritzer (2002), é a da identificação de novos conteúdos para a democracia participativa originários das experiências vivenciadas com a democratização dos países em desenvolvimento – que poderão atenuar, diminuir ou até eliminar as vulnerabilidades descritas anteriormente –, relacionadas diretamente, como veremos na seção seguinte, à criação e disseminação dos espaços públicos.

3 - A concepção deliberativa de democracia e a noção de espaços públicos

Confirmando o valor da participação da sociedade civil no aperfeiçoamento da democracia está a inserção desta nas práticas relacionadas à boa governança, interpretada como elemento preventivo ou corretor de condutas anti-democráticas. Origina-se ela da noção de governança que, por sua vez, encontra-se ligada à idéia de gestão do desenvolvimento.

Pode-se conceituar governança como o leque de mecanismos de administração de um sistema social e de ações organizadas no sentido de garantir a segurança, a prosperidade, a coerência, a ordem e a continuidade do próprio sistema. Logo, a boa governança corresponde às formas de administração desse sistema que melhor atendem às expectativas da maioria das pessoas que dele fazem parte, gerando uma gestão saudável do desenvolvimento.

Nesse sentido, Matthieu Fau-Nougaret (2001:172-173) afirma que

em um rol não exaustivo, pode-se considerar que fazem parte da ‘boa governança’: a transparência e a boa gestão dos assuntos públicos, a participação da sociedade civil, a presença de um Estado de direito, o respeito aos direitos do Homem, a liberdade de imprensa e de expressão, um processo democrático na tomada de decisão, uma política econômica e social sensata, o respeito ao meio ambiente e o combate à corrupção.

Márcia Ribeiro Dias (2004) cita Joshua Cohen e a democracia participativa, salientando o aspecto indispensável da transparência nas questões públicas e do alargamento da esfera pública, propiciando um maior envolvimento do cidadão na arena decisória e na formulação de soluções para os problemas comuns, tendo como produto uma maior igualdade social, um melhor preparo político dos cidadãos e o fomento da solidariedade, bem como a ampla distribuição de informações compartilhadas e a confiança mútua, descobrindo, aplicando e divulgando soluções e melhorias para problemas.

Dias, no entanto, faz uma ressalva de que apenas a transparência não é o bastante para romper com a incapacidade dos representantes no atendimento das demandas cada vez mais sofisticadas da população, da nebulosidade da atividade política, do desinteresse popular pelos assuntos públicos, da burocracia extremada que complica o processo decisório. Se a transparência nas atividades estatais não busca apontar (e fomentar a procura por) soluções aos problemas do Estado, o desinteresse popular irá apenas aumentar. Também não é suficiente que existam mecanismos de controle e fiscalização da ação estatal se estes não provarem sua eficácia, isto é, a eficácia dos mecanismos de controle é indispensável para a construção de instituições políticas idôneas e confiáveis.

A presença da participação cidadã no processo decisório, com efetivo poder de controle social sobre o Estado, a desconcatenação das atividades corruptas, a maior eficiência das políticas públicas em fornecer respostas às demandas sociais e o fortalecimento da consciência e do comportamento cívicos são, assim, elementos de um ciclo político virtuoso.

De forma mais sintética, o Livro Branco sobre a Governança Européia (2001) enumera e define os princípios da boa governança: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência das políticas públicas, além da proporcionalidade e da subsidiariedade. Nesta abordagem, os princípios da participação e da subsidiariedade dizem respeito, respectivamente, a um entendimento amplo e abrangente da concepção e execução das políticas públicas, compartilhadas com toda a cadeia social, e à adoção de ações públicas somente quando estas se mostrarem estritamente necessárias para o reforço dos programas conduzidos pela própria população. As idéias sobre governança partem de uma análise da crise de governabilidade, nos planos local e internacional, relacionada às problemáticas da perda de credibilidade da instância estatal e da diminuição de eficiência e eficácia da ação pública, devidas, em grande parte, segundo o relatório, à corrupção, às violações dos direitos fundamentais e às conseqüências negativas da globalização econômica em certas nações.

Se aceitos esses fatores como algumas das causas da debilidade das democracias atuais, as diretrizes da boa governança poderiam ser vistas como um caminho para a consolidação e o fortalecimento das mesmas. Logo, a participação da sociedade e a utilização subsidiária da interferência governamental na condução de políticas constituir-se-iam, de fato, como uma alternativa para o aperfeiçoamento das práticas democráticas.

Com efeito, uma vez verdadeiro que o sistema democrático atual apresenta inúmeras mazelas e que a boa governança pode trazer soluções a esse quadro, é também verdade que o engajamento da população é positivo e fundamental. Desse modo, uma sociedade civil participativa é essencial à revitalização das capacidades nacionais de concepção e execução de estratégias de desenvolvimento.

Destaca-se que a participação também pode ser vista sob um enfoque ampliado: não consiste somente na atuação da própria sociedade, mas também no incentivo e na fiscalização, por parte dela, das ações desenvolvidas pelo Estado e pelo mercado.

Neste ponto reside o coração da idéia de *accountability*, exposta por Guillermo O'Donnell (1998), imprescindível à consolidação do Estado de Direito e definida, em linhas gerais, como o princípio segundo o qual as ações dos agentes estatais, eleitos ou não, mandatários ou delegados, devem ser, de alguma forma, controladas e submetidas à avaliação

dos cidadãos. A noção de *accountability* pressupõe, portanto, uma noção de responsabilidade, controle e transparência, pelas quais os agentes estatais encarregados de tomar decisões serão responsabilizados jurídica, política e administrativamente pelas conseqüências de seus atos. Todas essas ações serão ‘vigiadas’ e estarão, de fato, sujeitas a inspeções por parte de agências especialmente encarregadas, assim como por parte da sociedade civil. Ou seja, às ações dos agentes do poder público estará irremediavelmente imposta a transparência.

O’Donnell propõe duas dimensões analíticas para tratar da questão da *accountability*. A primeira dimensão é vertical, significando a existência de eleições livres, competitivas e limpas, sem que haja o risco de coerção da vontade e das reivindicações sociais. Para tanto, é indispensável a cobertura da mídia, atentando para as reivindicações da população, pelo menos as principais, bem como para quaisquer atos irregulares supostamente cometidos pelas autoridades. A eficiência deste mecanismo vertical, entretanto, é limitada, dado seu caráter intermitente e a dependência intrínseca do grau de institucionalização do sistema partidário e das características do sistema eleitoral.

Necessária se faz a segunda dimensão, denominada por O’Donnell (1998) como horizontal, que, nas palavras do autor, diz respeito à existência de agências estatais que têm o direito e o poder de realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais, ou até mesmo o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências que possam ser qualificadas como delituosas.

A existência da *accountability* horizontal fica condicionada, então, à existência de agências autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar e punir ações ilícitas por parte de agentes estatais, dotadas não apenas de autoridade legal, mas também de autonomia suficiente para assim proceder.

A população não pode permitir que as atividades estatais indispensáveis deixem de ser cumpridas. Em outras palavras, participação deve ser entendida por crescimento qualitativo e quantitativo dos programas geridos pela sociedade, a fiscalização e o incentivo, por parte desta, do aprimoramento das funções do Estado. Na prática, resgatando-se as idéias de Rousseau, caberia a ela demonstrar que a busca do bem comum leva ao benefício individual, e não vice-versa. A chave para um governo efetivamente participativo é a canalização do interesse de um para o proveito de muitos e a sociedade civil é vista como a porta necessária para a propagação deste ideal (O’DONNELL, 1998).

Tendo por conteúdo a liberdade e a igualdade, segundo a concepção literal de justiça política, o direito à democracia, segundo Paulo Bonavides (2001), é um direito de

quarta geração. A classificação se dá conforme a titularidade, sendo que os direitos de primeira geração pertencem ao indivíduo, os de segunda ao grupo, os de terceira à comunidade e os de quarta ao gênero humano. Dada a dimensão do espectro alcançado pelo direito de quarta geração, Bonavides o classifica como fundamental, dando-lhe ingresso no ordenamento jurídico positivo e assegurando-lhe o substrato de eficácia e concretude derivado de sua penetração na consciência dos povos, por onde se materializará – deixando de ser apenas letra constitucional.

O conceito de democracia, enquanto direito de quarta geração, emerge, para o autor, da universalização dos direitos humanos fundamentais, inseridos na Constituição do Estado Democrático de Direito, e aos quais se reconhece a postulação direta em ordenamentos supranacionais, ordens jurídicas internacionais.

No entender de Bonavides, a democracia não é apenas uma forma de governo, de Estado, de regime ou de sistema político. É um princípio basilar, um valor normatizado. Bonavides compreende o século XXI como o século do cidadão governante, soberano, titular de direitos fundamentais de todas as dimensões, que virá a suprir as deficiências do modelo político representativo.

3.1 - Cidade, esfera pública e espaços públicos

Segundo Amartya Sen (2000), um dos principais dilemas enfrentados pelos Estados modernos reside na sua capacidade de gerar soluções eficientes aos problemas relacionados ao desenvolvimento social, especialmente no que tange à formulação e implementação de políticas públicas que reflitam uma alocação eficiente dos recursos existentes e promovam uma resolução pacífica dos conflitos entre o Estado e a sociedade.

Nesse sentido, Evelina Dagnino (2002) afirma que o agravamento das desigualdades sociais, concomitante ao processo de redemocratização do Estado brasileiro, estimulou os movimentos sociais a reivindicarem uma nova noção de cidadania, pautada por uma sociedade mais igualitária e que possui o direito de participar ativamente na gestão da sociedade. Como resultado, observou-se a construção de novos espaços públicos, sobretudo no arcabouço institucional das políticas sociais e no estabelecimento do orçamento participativo, visando estimular o debate entre representantes governamentais e da sociedade civil acerca de temas e interesses até então excluídos da agenda política, democratizando-se, assim, a gestão estatal.

De fato, as múltiplas facetas e desafios presentes na proposta da democracia participativa foram se tornando cada vez mais evidentes na medida em que essas formulações foram ganhando existência concreta e, ao mesmo tempo, sendo problematizadas pela ação de grupos e indivíduos que, tematizando as condições da vida cotidiana, foram estabelecendo novas formas de fazer política e buscando novos espaços para o seu exercício. Questionando os limites da democracia representativa, os movimentos sociais demonstravam em várias partes do mundo que a ação política das classes populares poderia contribuir para a democratização da cultura política e para a reinvenção dos padrões da relação Estado-sociedade.

Alimentando e sendo alimentada por essas experiências práticas, os teóricos da democracia participativa continuavam afirmando a importância das subjetividades, representações e valores como elementos constitutivos do processo de construção da democracia, promovendo a releitura e aproximação das concepções de cultura e política, sustentando que

a cultura entendida como concepção de mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais, não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas. Por outro lado, a compreensão dessas relações de poder não é possível sem o reconhecimento de seu caráter “cultural” ativo na medida em que expressam, produzem e comunicam significados. (...) A cultura é política porque os significados são constitutivos dos processos que, implícita ou explicitamente, buscam redefinir o poder social (ALVAREZ, DAGNINO & ESCOBAR, 2000:17,25).

A partir dessas redefinições, uma série de estudos volta-se ao tema dos movimentos sociais, alguns deles pouco atentos às suas contradições e ambigüidades constitutivas. O foco está na construção e consolidação de uma nova gramática social que seja capaz de confrontar representações excludentes e, geralmente, autoritárias que, na vida cotidiana, traduzem-se nas mais diversas formas de discriminação. Como propõem Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), os movimentos sociais são ocasiões cruciais para a elaboração de arenas discursivas, capazes de conformar discursos e práticas democráticas que continuamente desafiam o discurso hegemônico e suas práticas excludentes.

Os movimentos populares, ao lado de feministas, afro-latino-americanos, homossexuais, assim como ambientalistas, foram instrumentais na construção de uma nova concepção de cidadania democrática, que reivindica direitos na sociedade, e não apenas do Estado, e que contesta as rígidas hierarquias sociais que ditam lugares fixos na sociedade para seus (não) cidadãos com

base em critérios de classe, raça e gênero (ALVAREZ, DAGNINO & ESCOBAR, 2000:32).

Esses novos públicos, exarcebando a tensão interna e constante na esfera pública oficial entre o princípio formal de inclusão e a exclusão, na prática, de certos setores da sociedade, permitem aos grupos populares, parcialmente, compensar, embora não eliminar completamente, o privilégio participatório desfrutado pelos membros dos grupos sociais dominantes. O conceito de espaço público traduz, nesse momento, as expectativas quanto a esse processo de desconstituição de novas identidades e dos seus impactos sobre a esfera pública mais ampla, no sentido da revisão dos temas constitutivos da agenda pública, ou seja, dos temas merecedores da consideração pública.

Hannah Arendt (1997), em seus escritos sobre a esfera pública, faz referência ao conceito grego da *polis*, que seria bipartida entre a esfera da liberdade e a esfera da necessidade. Os espaços privados seriam os de manutenção das necessidades humanas, enquanto os espaços públicos, por outro lado, seriam aqueles lugares onde se dá o contato da diversidade existente entre os homens, a partir de uma igualdade de condições, estabelecendo o que há de comum entre todos: a multiplicidade, a pluralidade, a condição humana.

O termo cidade traz em si, atrelado, o conceito de espaço público, elemento fundante de sua existência. “Como espaço de propriedade pública e por ela mantido, espaço de representação de seu poder e criação de uma imagem de governo, de livre circulação de mercadorias e de trocas, dos fluxos interconectados ligando imensos espaços privados, o espaço que se chama público, hoje, distancia-se cada vez mais de sua concepção original dada pelos gregos em sua *polis*” (ARENDR, 1997:71).

A esfera do público, em seu cerne, não seria o espaço mais apropriado para materialização ou satisfação das necessidades, mas sim o espaço para a relação dos homens enquanto iguais, enquanto cidadãos. Se a esfera da necessidade não habitava o espaço público, visto que sua realização era efetivada no âmbito dos espaços privados, a introdução ao espaço público se faria necessariamente pela negação do que é particular. Destituído de qualquer obstáculo, o espaço público passaria a ser, assim, o lugar onde se dá a construção da cidade, pela ação e pelo discurso. Uma construção que se faz pela presença de elementos diversos na igualdade; os cidadãos livres de suas necessidades cotidianas trariam para o espaço público sua diversidade que através da ação e do discurso construiria a *polis*.

Essa equivalência entre pensar, construir e habitar em Hannah Arendt advém da noção do pensamento como forma de ação, da *praxis* grega, o que para ela não permitiria

dicotomias como razão e emoção, matéria e espírito. Trata-se de uma noção importante no pensamento de Arendt para a manutenção da pluralidade dos cidadãos que constituem o espaço público, sem a qual a pluralidade cede lugar à massa, uniforme, unissonante, homogênea e unânime – o que para ela seria o desmantelamento do espaço da ação e do discurso.

Nesse sentido, a noção de esfera pública é produzida por Hannah Arendt como instância que concede à sociedade os critérios de verdade, justiça e legitimidade que a orientam e dão sentido ao mundo desde a perda dos pontos tradicionais de orientação: a tradição e a religião. Seriam três as dimensões que produziriam o sentido de mundo comum aos homens: na primeira dimensão, a esfera pública possibilita a existência de um “mundo comum” que articula os homens, produz o senso comum e oferece a capacidade de discernimento e julgamento para experimentar o mundo; na segunda dimensão, a esfera pública, em função do compartilhamento de significações, dá sentido à ação e à palavra na construção de uma história comum; na terceira dimensão, este espaço é politicamente organizado, onde são reconhecidas a ação e a opinião. A articulação destas três dimensões possibilita a delimitação da esfera pública (TELLES, 1990).

A noção de um espaço politicamente organizado refere-se à interação política mediada pela lei. A lei, para Arendt, garante que cada um reconheça o outro na legitimidade de sua ação e opinião. Para Telles (1990), isso implica reconhecer o outro como semelhante, portador de direitos e pertencente a uma comunidade política na qual cada um encontra lugar na condução dos negócios humanos. Portanto, a construção e existência de espaços públicos (ou ampliação da esfera pública, como para a presente dissertação é considerado) produz a condição de igualdade. Aqui é preciso pontuar que Hannah Arendt discute a sociedade europeia, especificamente a alemã, e não se detém em análises de condições de desigualdades sócioeconômicas como as encontradas na América Latina. De qualquer modo, a contribuição de Arendt aos estudos políticos, inclusive em países latino-americanos, está na possibilidade de pensar a política como resultado maior que a ação do Estado, como algo “que se qualifica como forma de sociabilidade e que, por isso mesmo, depende da forma como a sociedade se institui enquanto espaço que cria suas próprias normas, suas próprias regras, seus próprios critérios, a partir dos quais os acontecimentos e os constrangimentos da vida em sociedade podem se fazer visíveis e inteligíveis para os que dela participam” (TELLES, 1990:43).

Então, na noção de esfera pública, passam a ser importantes o discurso, possível pelo diálogo e através do qual as coisas do mundo são debatidas entre os homens, e a ação,

que produz fatos e eventos ao alcançar um aparecimento diante da sociedade. A concepção de esfera pública produzida por Hannah Arendt passa a existir, portanto, “sempre que os homens se reúnem na modalidade do discurso e da ação e, portanto, precede a toda e qualquer constituição formal da esfera pública e as várias formas de governo, isto é, as várias formas de organização da esfera pública” (ARENDDT, 1997:211-212).

A noção de esfera pública como espaço de poder desenvolvida por Hannah Arendt pode ser encontrada em Jürgen Habermas.

Para o autor (1997), a emancipação do mundo advém das promessas de construção da esfera pública própria da sociedade burguesa. Para o autor, o público é constituído por pessoas privadas que dialogam na fronteira do domínio do Estado, contra o Estado e, por isso, constituindo-se como esfera da liberdade – o local da esfera pública é a sociedade civil, que possui interesses distintos do Estado e da corte. Nesta linha, a esfera pública regula a autoridade pública e não o contrário.

Desta maneira, o debate privado passa a ter grande relevância pública e as questões de sobrevivência são transportadas para a esfera pública. O sentido de privado como o domínio da necessidade regida pelas exigências da sobrevivência estaria vinculado aos esforços e relações inerentes ao trabalho social, que permanece excluído da esfera privada do lar. A sobrevivência passa, nesse sentido, das famílias para a sociedade. A reprodutibilidade social torna-se o centro das discussões de uma reunião pública sem fins políticos, mas, como o autor denomina, com fins literários, isto é, “um campo de manobras de um raciocínio público que gira em torno de si mesmo – um processo de auto-compreensão das pessoas privadas em relação às genuínas experiências de sua nova privacidade” (HABERMAS, 1997:44).

Para Habermas, três são as ações fundantes que aparecem a partir desta nova esfera pública: a lógica do argumento, a razão intersubjetiva e a ação social comunicativa. A esfera pública, neste sentido, é plural, constituída por espaços de compreensão de pessoas. Esses espaços tornados públicos passam a ser, agora, lugar para o raciocínio público proveniente das subjetividades da própria sociedade, que por meio da argumentação de idéias estabelece um contato social que pretende manter seus interesses e o entendimento desta mesma esfera pública.

Por meio da fala e dos discursos que a esfera pública institui, os sujeitos participam da interação – recebendo do seu interlocutor e a ele concedendo o *status* de igual –

e (re)afirmam suas diferenças, ao mesmo tempo em que se mantêm abertos à influência recíproca.

Os espaços públicos deliberativos, ao impelir cada participante a dar e receber razões, induzem, assim, cada agente da interação a colocar-se no lugar do outro e a compreender suas razões, promovendo uma reflexão crítica de cada qual acerca de suas próprias crenças. Esse movimento consiste naquilo que Habermas denomina de potencial auto-reflexivo do diálogo público e sua capacidade de afetar padrões culturais vigentes. O movimento do diálogo impacta os próprios fundamentos que permitem construir o marco distintivo do ‘nós’ e do ‘outro’, não porque se eclipsa a alteridade, mas sim porque, através da política, aposta-se na possibilidade de se atingir uma convergência. A unidade forjada na multiplicidade de vozes é, em decorrência desse motivo, porosa e transitória, necessitando ser recriada continuamente, a partir do entendimento mediado pela linguagem. Um dos desdobramentos dessa constatação é a possibilidade que se abre para o pensamento de uma fundamentação moral mais ampliada, com uma *accountability* sempre crescente. A ética discursiva, tendo que responder às exigências de uma pragmática universal, postula a possibilidade de se confrontar e/ou convergir padrões de racionalidade diversos, de tal forma que seja possível o engendramento de inter-subjetividades de nível superior. A essa possibilidade refere-se o processo de aprendizado democrático na esfera pública.

Nos termos postos por Habermas, portanto, a esfera pública funciona como ‘caixa de ressonância’, identificando e problematizando temas que deverão receber a consideração do sistema político. “Tais associações são especializadas na geração e propagação de convicções práticas, ou seja, em descobrir temas de relevância para o conjunto da sociedade, em contribuir com possíveis soluções para os problemas, em interpretar valores, produzir bons fundamentos e desqualificar outros” (HABERMAS, 1997:110). A influência desses espaços públicos sobre o sistema político dar-se-ia, segundo o autor, de forma indireta, mediante a geração informal de opiniões que resultariam em decisões eleitorais e legislativas “por meio das quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos” (HABERMAS, 1997:36).

Para o autor, o espaço público

tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ele não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 1997:91).

Baseado neste conceito de espaço público de Habermas, Avritzer (2000) destaca duas características que estão intimamente ligadas ao debate democrático contemporâneo: “A primeira delas é a idéia de um espaço para a interação cara a cara distinto do Estado. Neste espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas ao Estado” (AVRITZER, 2000:78).

Outra característica central do conceito de espaço público em Habermas é a idéia de ampliação do domínio público e o ingresso, nesse espaço, de novos temas, problemas e questões que passam a ser objeto de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público. Nesse sentido, o espaço público habermasiano é igualitário não somente porque requer e permite uma livre participação, mas também porque incorpora novas questões que antes eram tratadas ou relegadas no âmbito da esfera privada.

Dentro dessa perspectiva, Habermas seria capaz de oferecer uma solução à uma participação mais ampliada, a partir da possibilidade de que esta ocorra através da participação de públicos não institucionalizados, capazes de promover a organização no nível societário, pressionando o sistema político e fazendo com que este se torne compatível às reivindicações da sociedade. Como um espaço intermediário, os espaços públicos participativos tornam a gestão pública permeável aos temas emergentes na sociedade civil, negando ao Estado o controle exclusivo da agenda pública. Ou seja, por meio da construção desses espaços públicos, a democratização do Estado não emerge somente como resultado de uma disputa pública e aberta pelos seus recursos, sendo gerada, também, quando se coloca a possibilidade de uma definição coletiva sobre o *ethos* que deve reger a vida pública (AVRITZER, 2002).

Assim, a compatibilização entre uma soberania popular procedimentalizada e os resultados de um debate inclusivo no nível da esfera pública contribuiria para a racionalização do sistema político (AVRITZER, 2002).

É sob esta ótica que o conceito de sociedade civil adquire papel central. De fato, a sociedade civil é apontada por Habermas como um componente fundamental na construção da esfera pública, argumento fundado no reconhecimento de que, na atual conjuntura histórica, seu caráter definidor não está mais centrado na esfera econômica, mas sim em um conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal que, a exemplo dos movimentos sociais, caracterizam-se por “ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes

sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 1997:99). É exatamente por se constituir em um conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos excluídos, construindo e ampliando a esfera pública, que a sociedade civil passa a se articular, ou a se constituir, em um núcleo central do processo de democratização do sistema político.

Nesse aspecto, vale aludir à análise feita por Cohen e Arato (1992), centrada na construção e atualização de uma concepção de sociedade civil alternativa à perspectiva presente na teoria da democracia representativa, na medida em que esta reduz a sociedade civil à esfera privada (ação individual, do contrato e das trocas mercantis), seguindo uma ordem ou lógica independente e separada do Estado – *locus* da política e do espaço público.

Esta reatualização do conceito de sociedade civil encontra-se fortemente inscrita na emergência de uma multiplicidade de manifestações coletivas, em diversos contextos sociais, e que vão ser consideradas sujeitos centrais para os processos de (re)democratização característicos das décadas de 1970 e 1980. Nos países da América Latina, o conceito de sociedade civil passa a assumir um lugar de destaque nas Ciências Sociais a partir da década de 1970, devido principalmente à emergência dos movimentos sociais que fazem oposição aos regimes autoritários e às manifestações diante do crescente processo de burocratização e regulação social.

Nesse âmbito, o padrão associativo local, ou a cultura cívica, é freqüentemente apontado como elemento importante para o sucesso da democratização da esfera pública. A presença de uma sociedade civil diversificada, capaz de um associativismo autônomo em relação à administração pública, é considerado elemento importante nesse processo. Ademais, e principalmente na ausência dessas condições, Cohen e Arato (1992) destacam o papel dos governos, mediante um compromisso efetivo com a democratização das políticas, também ganha centralidade como fator explicativo. A vontade política dos governos, assim como a capacidade da administração pública de mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros no sentido de oportunizar condições para criar e manter canais institucionalizados de participação, bem como para implementar e monitorar decisões, é freqüentemente considerada condição parcialmente determinante. Por fim, uma outra ponta desse tripé, segundo os autores, encontra-se no desenho institucional. A importância dessa variável é, por diversas vezes, relacionada ao papel das regras e procedimentos na minimização dos efeitos perversos oriundos do contexto onde se dá a produção das deliberações como, por exemplo, os efeitos da desigualdade social. Nesse sentido, um desenho institucional adequado é

identificado como, parcialmente, determinante não apenas para conferir operacionalidade ao processo deliberativo, redefinindo como e onde as decisões serão tomadas, mas também para driblar os condicionantes do entorno. Ao lado dessas variáveis mais presentes nos estudos, outras também têm recebido atenção cuidadosa dos pesquisadores, como a questão da densidade populacional, a capacidade financeira da administração pública e sua possibilidade de implantar políticas distributivas, o nível de articulação entre as instâncias deliberativas e o sistema político tradicional e a competência do corpo técnico envolvido, dentre outros.

3.2 - Habermas e a democracia deliberativa

Ao discorrer sobre seu modelo discursivo de processamento de tomadas de decisão, Habermas (1995), ao mesmo tempo em que absorve elementos dos modelos representativo e participativo da democracia, analisa alguns de seus limites, referindo-se aos contrastes presentes nas concepções de cidadania e democracia. No caso do modelo representativo, a cidadania está vinculada, segundo o autor, aos direitos subjetivos e ao critério das liberdades negativas, na qual cabe aos cidadãos, protegidos pelo Estado, gozar de suas liberdades e fazer valer, de acordo com a lei, seus interesses privados. Trata-se, conforme exposto anteriormente, da organização de um processo no qual a política constitui-se como competição ou como um conjunto de ações estratégicas tendo em vista a conservação ou aquisição do poder. A participação reduz-se, por conseguinte, ao processo eleitoral, onde o meio é a barganha e não o argumento.

Já a participação requerida pelo modelo participativo concebe a cidadania como um conjunto de direitos,

sobressaindo-se os direitos de participação e de comunicação políticas, e que são melhor entendidos como liberdades positivas (...) convertendo os cidadãos em autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais. (...) Do ponto de vista da democracia participativa, o objetivo de uma comunidade, ou o bem comum, consiste no sucesso de seu empenho político por definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos melhor ajustados às condições e costumes daquela comunidade, ao passo que num ponto de vista contrastadamente liberal, os direitos baseados na lei superior ministram as estruturas transcendentes e os limites ao poder indispensáveis para a operação mais satisfatória possível da busca pluralista de interesses diferentes e conflitantes (HABERMAS, 1995:41-42).

O que Habermas desenvolve é a teoria da democracia deliberativa, apropriando-se da noção de espaço público de Hannah Arendt como esfera ampla e autônoma (em relação ao que ele chama de ‘poderes superiores’, como o Estado e o mercado) de formação da opinião pública. A democracia deliberativa de Habermas assemelha-se à teoria da democracia participativa, tendo como diferença uma preocupação mais acentuada quanto às garantias da deliberação e reflexão, assim como da responsabilização da sociedade.

Três questões são aqui assinaladas tendo em vista o desenvolvimento de uma concepção de democracia que, a luz do referencial habermasiano, coloca-se como alternativa ao modelo participativo. Em primeiro lugar, Habermas (1997) argumenta que a democracia participativa reverte a prioridade conferida ao caráter decisório da política, na medida em que enfatiza a dimensão educativa, cujos benefícios são considerados, por ele, mais como um subproduto do que um fim último da atividade política. Em segundo lugar, a concepção da democracia participativa, pautada na idéia de que o processo democrático depende das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum, apresenta um caráter de homogeneidade e virtuosidade que não condiz com uma realidade complexa e plural. O reconhecimento do pluralismo cultural e social, bem como dos conflitos de interesses sociais, estimula o autor a redefinir a democracia, deslocando o foco da cidadania virtuosa para o dos espaços públicos e dos procedimentos comunicativos. Por último, e ainda seguindo Habermas (1995), há que se reconhecer as fronteiras entre o Estado e a sociedade, na medida em que compete ao primeiro a regulação e a administração dos problemas sociais. Mantém-se aqui, portanto, a centralidade do Estado no processo político decisório, que ocorre, todavia, articulado ou pressionado pelas demandas sociais que pulsam, dentre outros, de um processo comunicativo exercido por cidadãos na esfera pública.

A proposta de construção de uma democracia deliberativa baseia-se, portanto, segundo a concepção de Habermas, na percepção de que a democracia está ligada a um processo discursivo que tem suas origens nas redes públicas de comunicação, com as quais os processos de institucionalização legal e utilização administrativa do poder estão indissolavelmente ligados.

Além disso, cabe considerar que, de acordo com Habermas (1997), a democracia deliberativa configura-se como uma estratégia dual, marcada pela presença de esferas públicas diferenciadas quanto ao nível e ao poder de discussão, organização e decisão. Por um lado, segundo Habermas, temos a esfera pública geral, responsável pela tematização pública dos problemas e temas que afetam a sociedade. Por outro lado, permanece o papel deliberativo

do sistema político, enquanto esfera pública procedimentalmente regulada, responsável, portanto, pela tomada de decisões refletidas pelos interesses e as influências da esfera pública geral, ou dos fóruns de discussão extra-institucionais. Nas palavras do autor,

a formação da opinião, desatrelada das decisões, realiza-se numa rede pública e inclusiva de esferas públicas sub-culturais que se sobrepõem umas às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais são fluidas. As estruturas de tal esfera pública pluralista formam-se de modo mais ou menos espontâneo, num quadro garantido pelos direitos humanos. Através das esferas públicas que se organizam no interior das associações, movimentam-se os fluxos comunicacionais, em princípio ilimitados, formando-se os componentes informais da esfera pública geral. Tomados em sua totalidade, eles formam um complexo selvagem que não se deixa organizar completamente. Devido a sua estrutura anárquica, a esfera pública geral está muito mais exposta aos efeitos de repressão e de exclusão do poder social, da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida, do que as esferas públicas organizadas do complexo parlamentar, que são reguladas por processos. De outro lado, porém, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação isento de limitações, no qual é possível captar melhor novos problemas, conduzir discursos expressivos de auto-entendimento e articular, de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades. A formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder. De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos consigam eficácia social (HABERMAS, 1997:32).

Como consequência advinda desta perspectiva dual da esfera pública, Habermas vislumbra uma atuação política menos intensa por parte da sociedade civil, quando se compara com o ideário presente na vertente participacionista da democracia, advertindo quanto ao limitado escopo de ação que a sociedade civil e a esfera pública possibilitam para as formas de expressão política e os movimentos políticos não institucionalizados. De fato, a perspectiva de Habermas recusa a fórmula rousseauiana segundo a qual a virtude cívica dos cidadãos individuais proporciona, *per se*, a constituição de um conjunto de cidadãos orientados para o bem comum. A fonte da legitimidade política não pode ser, conforme Habermas, a vontade dos cidadãos individuais, e sim o resultado de um processo comunicativo de formação da opinião pública e da vontade coletiva.

Tendo em perspectiva a garantia da articulação entre a integração social e funcional em sociedades altamente complexas e plurais, retém-se aqui a importância do Estado de Direito (e suas instituições) para a garantia de uma cultura política liberal, inserida no contexto de um mundo da vida racionalizado, evitando-se o afloramento de movimentos anti-democráticos. À sociedade civil é destinado o papel de influência e canalização de temas

e problemas a serem democraticamente encaminhados, regulados e gerenciados pelos outros sub-sistemas jurídico-políticos (judiciário, político, administrativo, etc.). “A influência pública só se transforma em poder político após passar através dos filtros dos procedimentos institucionalizados de formação de vontade e opinião democráticas, ser transformada em poder comunicativo e adentrar, através dos debates parlamentares, o processo legislativo legítimo” (HABERMAS, 1997:45).

Os limites sistêmicos estão, dessa forma, postos, sendo que o sistema político, o judiciário, o econômico, enfim, o processo de diferenciação funcional característico das sociedades complexas constituem impeditivos estruturais para uma atuação da sociedade civil enquanto auto-definidora e gerenciadora das deliberações políticas. Mas, por outro lado, sem a intervenção e participação dos cidadãos, a vida pública perde o seu caráter democrático, já que “as estruturas de comunicação da esfera pública são vinculadas às esferas da vida privada de um tal modo que dá à periferia da sociedade civil, em oposição aos centros da política, a vantagem de uma maior sensibilidade para detectar e identificar novas situações problemáticas” (HABERMAS, 1997:55). Os movimentos sociais, valendo-se de uma série de mecanismos organizacionais de debate, interlocução e influência, podem dramatizar as questões de forma a impactar a agenda da mídia, tornando-as acessíveis ao grande público e ganhando um lugar na agenda pública.

Pode-se dizer, neste sentido, que a democracia deliberativa conjuga a participação social em condições de igualdade e liberdade, processos decisórios provenientes de uma discussão pública e coletiva, condições de pluralismo e a busca ou promoção da justiça social. Trata-se de um referencial, portanto, que reivindica uma maior atenção à temática institucional, tendo em consideração o caráter de reconfiguração do próprio Estado como agente central deste processo. Mais, ou para além da idéia de espaços públicos, o modelo refere-se à instituição desses espaços, formatados, que assegurem não apenas a abertura da participação social, como também atuem no sentido de reduzirem e/ou eliminarem barreiras a uma participação ampla, efetiva e legítima da população nos processos decisórios.

Em síntese, a concepção da democracia deliberativa habermasiana possui cinco características principais: a) a experiência associativa não tem um tempo de vida pré-fixado – deve ser vista como um processo em permanente maturação; b) os participantes da experiência compartilham a visão de que os mecanismos reguladores da experiência coletiva são resultados de sua deliberação. Um compromisso no que diz respeito à coordenação de suas atividades molda instituições que tornam a deliberação possível; c) a democracia

deliberativa tem uma natureza pluralista. Os membros têm diferentes preferências, convicções e ideais relativos à condução de suas próprias vidas; d) o método deliberativo é considerado fonte de legitimidade da experiência, sendo importante a conexão entre deliberação e resultados; e e) os membros reconhecem um ao outro como portadores de capacidade deliberativa – capacidade para entrar numa discussão pública, discutindo posições e agindo na direção de uma razão pública

A partir dessa reflexão teórica, Habermas elabora propostas no sentido de consolidar a democracia deliberativa. O que ele propõe é a viabilização da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, a intensificação do espaço público e, sobretudo, alterações no constitucionalismo liberal com a inserção de princípios democráticos. Dessa forma, dois pontos são fundamentais na proposta de Habermas. Um diz respeito à participação direta, na qual ter palavra é fundamental à ação política. A palavra em si é dotada de poder (HABERMAS, 1997). Neste processo, a comunicação, estabelecida pelo diálogo entre os cidadãos, desempenha papel fundamental na teoria. Outro ponto refere-se à importância de instrumentos institucionalizados que garantam direitos de participação e condições para seu exercício. A proposta de Habermas é estender o marco formal da democracia representativa, tornando profundos os elementos já existentes de participação através do fomento de uma cultura política ativa.

Entretanto, a concepção de democracia deliberativa de Habermas ainda é marcada pela acentuada informalidade da participação social, o que induz alguns autores a questionarem alguns aspectos da teoria habermasiana, na medida em que sua combinação de princípios representativos e participativos não leva, de forma concreta, a um projeto de reformulação mais profunda ou radical da institucionalidade da democracia representativa tradicional.

Assim, estabelecendo um diálogo crítico com Habermas, alguns novos teóricos, no âmbito mais geral da democracia participativa, buscam fundamentar um conceito mais forte de deliberação, aproximando e adequando o conceito de espaço público à análise dos processos concretos de gestão. Trata-se, no âmbito desse esforço, de atribuir uma dimensão institucional aos processos públicos de deliberação. Nessa direção, os espaços públicos passam a indicar um espaço físico e um conjunto de regras de comunicação capazes de promover a interação entre públicos e instituições visando a solução de um campo limitado de problemas comuns. O foco de observação e análise, portanto, está na inter-relação entre públicos diferentes, em termos dos seus interesses, valores e capacidades comunicativas, que

enfrentam o desafio do diálogo público visando à construção de políticas públicas compartilhadas. O objetivo dessa ação não está fundamentalmente associado à influência ou ao controle sobre os atos governamentais, mas à partilha do poder de governar.

Nesse sentido, Avritzer (2002), por exemplo, afirma que o processo de democratização – mediante a constituição de espaços públicos, como os conselhos de políticas públicas, onde os cidadãos participam, em termos numéricos, numa condição de igualdade com seus representantes políticos no desenvolvimento de iniciativas diversas – possibilitou, em parte, a superação da dicotomia existente entre elite e povo, a partir da interação direta e pela livre expressão e associação dos participantes dos espaços públicos, capazes de levarem à arena política o debate acerca de questões outrora negligenciadas e formando verdadeiros fóruns de deliberação pública.

Os espaços públicos representariam uma ruptura, dessa forma, com a visão weberiana, que rejeita a possibilidade da participação popular na administração pública. Segundo Avritzer (2002), essa esfera de discussão possibilita aos indivíduos, na verdade, um canal para a formulação de estratégias que visam tornar as autoridades políticas mais sensíveis às deliberações lá empreendidas, redefinindo os padrões políticos e ampliando o escopo da ação social no sistema democrático. Em outras palavras, verifica-se uma verdadeira revisão da relação entre Estado e sociedade, criando-se espaços de participação que possibilitam o aprofundamento da democracia e nos quais os cidadãos passam a desempenhar funções antes reservadas ao Estado, como a gestão das políticas sociais⁴.

Outros autores merecem aqui ser resgatados, na medida em que apresentam uma concepção de democracia deliberativa que pretende ir além da perspectiva procedimentalista de Habermas, enfatizando, dentre outros aspectos, a importância de medidas institucionais para a superação das principais dificuldades da democracia deliberativa, como o pluralismo cultural, as desigualdades sociais e a complexidade social (BOHMAN, 2000).

Em primeiro lugar, Bohman (2000) destaca que o quadro de organização da sociedade civil é complexo, plural e desigual, formado por uma gama variada de interesses, estratégias e recursos. Mesmo em se tratando dos movimentos sociais que procuram melhorar as condições de vida da população, o autor argumenta que os mesmos tendem a ser locais, corporativos e parciais. E, ainda, seguindo o autor, por mais amplos e gerais que sejam, são as instâncias propriamente políticas, o poder do Estado e as organizações partidárias que podem

⁴ Para Rosanvallon (1997), a própria crise do modelo do Estado do Bem-Estar Social pode ser considerada como um dos fatores que levaram à ocupação do espaço público pela sociedade civil, uma vez que o Estado não se vê mais capaz de, sozinho, cumprir com a responsabilidade social de antes.

levar à maior universalidade na aglutinação e representação de muitos e variados interesses a uma sociedade marcada por ampla desigualdade.

Em segundo lugar, e tendo em vista situações em que a cultura política da população não favorece práticas associativistas locais, o poder público passa a ter um importante papel no estímulo e no desenvolvimento de mecanismos que permitam ou potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso, ao mesmo tempo em que evita a exaltação do faccionismo entre determinados grupos (BOHMAN, 2000).

Por último, a participação igual e plural dos cidadãos e coletividades, ou o ideal de pluralismo igualitário, não garante ou não sustenta, frente a este quadro de desigualdades e exclusões, uma relação imediata entre a participação, o diálogo pautado no interesse comum e a promoção da justiça social. Uma decisão pode ser, assim, injusta, mesmo quando resultante da aplicação correta de procedimentos deliberativos equitativos. Essa proposição apresenta ainda maior validade na medida em que está relacionada a uma realidade social pautada tanto na exclusão de significativos atores sociais quanto em uma inclusão permeada por relações de desigualdade. Daí a importância, segundo Bohman (2000), de uma instância responsável pela promoção de ações tendo em vista a criação de mecanismos de salvaguarda do princípio da igualdade participativa e da promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social.

Esta concepção revigorada da democracia deliberativa prevê, portanto, formas participativas mais institucionalizadas, ou mais formalizadas, tendo em vista não apenas a discussão pública de um sujeito plural, como também o poder de decisão, à luz do estabelecimento – público e coletivo – de ideais ou princípios vinculados à promoção do bem comum. Este ideal de democracia deliberativa combina, de acordo com Cohen (1999), a aprendizagem local e o auto-governo com a aprendizagem social mais ampla, através da articulação entre a participação direta junto aos problemas locais com a institucionalização de uma coordenação deliberativa de diferentes unidades locais. A participação direta, de qualquer forma, é importante, “na medida em que canaliza conhecimento e valores locais relevantes na tomada de decisões (...), estimula a expressão das diferenças e a provisão de informações. O respeito expresso através da argumentação mútua que define a deliberação reforça um compromisso com as normas do diálogo, com a sinceridade, a confiança e a solução dos problemas” (COHEN, 1999:61).

Trata-se de um processo que, ao incorporar a idéia de publicidade habermasiana, vai além do conceito de esfera pública deste autor, na medida em que prevê a reformulação da institucionalidade democrática tradicional, por meio de um diálogo crítico e constante entre as

instituições e seus públicos. De acordo com Bohman (2000), este processo deliberativo deve desenvolver-se em um marco institucional e interpretativo em constante revisão. O contínuo diálogo entre o público deliberante e as instituições que organizam a deliberação mantém esse marco aberto e democrático. Sem este diálogo, argumenta o autor, a democracia perde a sua capacidade de gerar um poder legítimo. A não institucionalização da opinião pública limita sua capacidade de se efetivar como poder político, reduzindo as possibilidades ou condições de um controle público eficaz, tornando estas instituições dependentes de formas de poder não democráticas.

Se a democracia deliberativa emerge, nesse sentido, como alternativa à solução privatista para a solução dos problemas sociais, na medida em que resgata a dimensão pública da questão social, através da construção e do revigoramento dos espaços públicos de discussão e definição acerca dos rumos e destinos da ação governamental, ela requer, frente à pluralidade de interesses, conflitos e desigualdades sociais, um novo arranjo institucional que garanta que a definição e a resolução das demandas sociais provenham de discussões efetivamente democráticas no sentido de obedecer aos princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da promoção da justiça social. Diferente da democracia representativa, que confere ao sufrágio universal a legitimidade para a autoridade do exercício do poder, a democracia deliberativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões coletivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva.

A experimentação de modelos institucionais que propiciem a associação entre as esferas públicas de formação da vontade e as instituições políticas responsáveis pela tomada de decisões, como os conselhos de políticas públicas e as iniciativas de orçamento participativo, torna-se, portanto, uma das principais conseqüências práticas e teóricas desses esforços.

3.3 - O lugar dos conselhos de políticas públicas

O forte teor normativo a que remete o conceito de espaço público em Habermas vai sendo redefinido, assim, a partir de sua aproximação com as exigências próprias ao processo de institucionalização da participação.

Conforme visto anteriormente, a diferenciação básica entre a democracia deliberativa e a democracia participativa dá-se na medida em que, no caso desta última, as instituições são vistas enquanto mecanismos organizacionais de implementação dos resultados da deliberação. Já na democracia deliberativa, as instituições exercem um papel

central no próprio processo deliberativo, na medida em que devem prover as condições de igualdade, liberdade, autonomia e formação do interesse comum. Sem esse caráter institucional, a democracia perde força na sua capacidade de alterar profundamente as estruturas tradicionais de decisão.

Entende-se, dessa forma, que o formato ou o desenho institucional influencia decisivamente as possibilidades e os limites participativos, na medida em que este não apenas deve ser capaz de oportunizar uma dinâmica participativa que obedeça aos princípios da igualdade, da liberdade e da autonomia, como também deve operar no sentido de ampliar as oportunidades de participação e de capacitação dos cidadãos. O desenho institucional deve ser capaz, portanto, de reduzir tanto o raio territorial quanto a complexidade dos problemas públicos a uma escala diretamente compreensível e manejável pelos cidadãos.

A democracia deliberativa configura-se, portanto, como um processo de discussão e decisão pública que articula Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna esta deliberação possível. Requer, conseqüentemente, uma institucionalidade que, feita e refeita através do diálogo incessante entre o público deliberante, seja um antídoto aos constantes riscos do processo participativo, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo. É exatamente tendo em vista se evitar ou reduzir os riscos de uma associação acrítica entre participação e racionalidade administrativa que se ressalta a dimensão dupla da esfera pública, caracterizada pela articulação entre os espaços públicos da sociedade e os espaços públicos formatados ou institucionalizados. Se os primeiros apresentam uma configuração aberta ou totalmente livres dos ditames e agendamentos do aparato estatal, os segundos submetem esses aparatos estatais ao escrutínio da discussão e decisão coletiva.

Para além dos debates, articulações e encontros que visam discutir, problematizar questões e demandar soluções para os problemas que estão ausentes ou que recebem tratamento precário na agenda pública, produzindo e ampliando, portanto, os espaços públicos, significativos setores da sociedade civil passam também a demandar a implementação de espaços públicos institucionais. A exigência básica e fundante é que os cidadãos, assim como os seus representantes, testem seus interesses e razões num fórum público, apresentando e confrontando argumentos publicamente convincentes, sob condições que garantam a efetiva troca comunicativa, e que só então formulem as políticas públicas voltadas à solução de situações problemáticas.

Os conselhos de políticas públicas e as experiências de orçamento participativo constituem, dentre as diferentes modalidades e concepções de política participativa no país, exemplos de modelos de participação institucionalizada que resultam, em grande parte, de um conjunto de lutas e mobilizações travadas pela sociedade civil tendo em vista a implementação de novos arranjos políticos de caráter efetivamente democrático⁵. Embora apresentando diferenças significativas, seja no tocante ao tipo de política pública ou ao seu formato institucional, as experiências de conselhos de políticas públicas e de orçamento participativo apresentam, de maneira geral, um substrato comum, qual seja, o de se configurarem como mecanismos alternativos de tomada de decisões acerca das ações do Estado na definição e provisão dos serviços e recursos públicos. O caráter participativo destes modelos é o elemento diferenciador desses formatos institucionais, que no caso dos conselhos passam efetivamente a tomar corpo e a se generalizar por todo o país a partir da Constituição de 1988. No caso das experiências de orçamento participativo, embora também fruto de reivindicações da sociedade civil, sua implementação depende mais diretamente do interesse e do projeto político do governo.

De maneira geral, podemos dizer que os conselhos de políticas públicas apresentam uma natureza de órgão público de caráter consultivo e/ou deliberativo, de funções permanentes, autônomo e de composição paritária, com funções político-administrativas. São órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Ou seja, os conselhos devem ser instâncias de definição, decisão e controle das principais diretrizes e metas governamentais nas diferentes áreas sociais que, embora não quebrem com o monopólio estatal de produção e execução das políticas públicas, podem levar o Estado a seguir as diretrizes elaboradas em co-gestão com a sociedade civil.

Esses espaços deliberativos constituem importantes arenas abertas à participação de diferentes atores sociais que, na maioria das vezes, são excluídos dos centros de poder nos quais as decisões políticas que lhes dizem respeito são tomadas. Através desses canais democráticos muitos atores tornam visíveis suas demandas e as confrontam com as de outros atores que também dão visibilidade às suas questões, revelando desse modo, serem esses

⁵ Gramsci foi um dos teóricos que mais se dedicou à análise da questão dos conselhos, sobretudo a partir das experiências dos conselhos de fábrica que se disseminaram pela Itália nos anos seguintes à revolução bolchevique. Ele enxergava tais conselhos como potenciais meios para a revolução e como modelo da forma como deveria funcionar a ditadura do proletariado, cumprindo um importante papel educativo como espaço no qual os trabalhadores poderiam exercitar o auto-governo.

espaços marcados pelo princípio da pluralidade democrática. (COSTA, 2002:30).

No Brasil, a origem histórica dos conselhos de políticas públicas enquanto instrumentos de participação e controle social remete à década de 1930, oportunidade na qual se constituiu, em 1937, o Conselho Nacional de Saúde, em caráter consultivo e normativo, assessorando questões técnicas quando solicitado pelo então Ministério da Educação e Saúde (JACCOUD, 2005).

Contudo, após a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil testemunhou um processo político de democratização e descentralização marcado pela difusão de valores políticos como o controle social e a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas, o que levou alguns autores a afirmarem, inclusive, que reside nesta época o nascimento da sociedade civil brasileira (AVRITZER, 1995).

A retomada da democracia no Brasil, como será visto mais adiante, configura-se como um processo multifacetário e diverso em experiências, culminando com a Constituição de 1988 que instituiu os conselhos de políticas públicas como fóruns de materialização da democracia participativa que buscam garantir a participação da sociedade civil sobre as ações estatais através de um processo conjunto de gestão das políticas, sobretudo aquelas de caráter social⁶. Alguns conselhos, como é o caso das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família, possuem um caráter mais propositivo, institucionalizando um espaço de negociação e articulação entre os atores sociais sobre questões relacionadas à determinada política social. Outros têm a competência de deliberar sobre diretrizes de políticas, aprovando recursos e planos de ação, representando um avanço em relação ao seu papel meramente consultivo de períodos anteriores.

Com efeito, está em curso um processo de expansão do número de conselhos em diversas áreas, caracterizado por impactos heterogêneos. Em alguns casos, o movimento é tão significativo que desloca parcela do poder decisório para os conselhos, que passam a constituir uma nova estrutura do Estado e um canal institucionalizado de participação social, geralmente acompanhado, contudo, por uma larga resistência de grupos de interesse no

⁶ Convém destacar, nesse ponto, uma das principais ambigüidades deste quadro: a implantação e generalização de experiências participativas em um contexto de implementação de um conjunto de medidas que, receitadas pelo ideário neoliberal, destinam-se à redução e/ou retirada da problemática social do arco de intervenção e responsabilização estatal. Seguindo análise de Raichelis (1998), ressalta-se a conção dos gastos públicos, os cortes do funcionalismo, a privatização das estatais, a priorização ao controle inflacionário e à estabilidade da moeda. Uma resultante imediata e direta da implementação destas medidas é a redução de serviços e recursos para a área social, que passa a ser crescentemente acobertada pelas iniciativas voluntaristas, comunitaristas e solidárias da sociedade civil.

interior do aparelho estatal. Em outros casos, sua criação é apenas formal e não provoca impactos na organização social, em razão dos estágios de mobilização social existentes nas comunidades.

De fato, existe uma polêmica entre os estudiosos da questão da participação popular em espaços públicos a respeito do real interesse em institucionalizar os conselhos enquanto espaços com potencial de constituir arenas de interação entre governo e sociedade por meio da expressão de interesses coletivos, mediação de conflitos e construção de consensos. Esta polêmica envolve a razão pela qual são construídos canais participativos onde é aberta a possibilidade de participação da sociedade civil. Alguns autores, como Avritzer e Dagnino, dizem que a construção desses canais é fruto de demandas e conquistas da sociedade civil e de movimentos sociais organizados, enquanto outros, como Skocpol, argumentam que o Estado, ao promover a participação atendendo a uma demanda da sociedade civil, está camuflando seu real interesse, que é o de legitimação de suas ações, utilizando a participação como controle e desmobilização social.

Na verdade, as chamadas experiências inovadoras de gestão podem assumir características tutelares ou emancipatórias, podendo atuar no sentido da democratização da relação entre Estado e sociedade ou manter/reforçar os vínculos tradicionais. Isto porque, se por um lado, as novas modalidades de parceria e participação social remetem para a questão da multiplicação dos espaços públicos, para a democratização da gestão e para a ampliação dos temas e inserção de novos atores, por outro podem também compor estratégias de desresponsabilização do Estado, transferindo encargos e responsabilidades para os atores da sociedade civil, da mesma forma como podem ser assumidos por esses, com o único objetivo de obter recursos públicos.

Há que se considerar, nesse sentido, os diferentes contextos e trajetórias de criação e desenvolvimento dos conselhos.

Deve se ter em mente, segundo Avritzer (1995), por exemplo, que o processo de transição democrático precisa ser refletido a partir de uma contradição entre formas instrumentais e administrativas de organização do Estado e a dimensão da interação social no nível do cotidiano. Neste sentido, a análise da democracia e, neste caso, dos conselhos de políticas públicas,

deve levar em conta a cultura política anterior ao estabelecimento da democracia, bem como os locais do aparelho de Estado e do sistema político que favorecem a continuidade de práticas não-democráticas. O relacionamento entre diferentes atores políticos e as instituições democráticas

deve ser visto por esta óptica. Desse modo, o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se liga também às práticas do aparelho de Estado e a suas relações com os atores sociais. Essa inter-relação é crucial para a existência da democracia, uma vez que formas específicas de concentração do poder podem também ter conseqüências antidemocráticas. (AVRITZER, 1995:23).

Nesta perspectiva, encontram-se conselhos bastante atuantes, lado a lado com conselhos atrelados ao poder público, ou ainda conselhos sem qualquer trajetória de funcionamento e atuação. A criação dos conselhos ocorre por lei específica nas distintas esferas de governo, a partir da iniciativa do chefe do executivo. Esta iniciativa ocorre por diferentes tipos de pressões e interesses, sejam de grupos e atores econômicos, políticos ou, ainda, pela mobilização e pressão da sociedade civil. Em muitos casos, os conselhos não passam de peça fictícia da administração pública, existindo apenas na letra da lei. Também são inúmeros os casos de conselhos atrelados e controlados pelo poder público, legitimando um conjunto de ações e medidas bastante questionáveis, tanto do ponto de vista técnico-administrativo quando de sua natureza ética e política. Em muitos casos, os conselhos são instrumentos diretos de acobertamento de fraudes do sistema político ou de privilegiamento de determinados setores empresariais.

Tendo essas questões em perspectiva, os diferentes conselhos vem sendo objeto de estudos não apenas pelo seu caráter diferencial em relação à lógica tradicional de elaboração e deliberação das políticas públicas, mas também por se caracterizarem como um novo campo de atuação social composto por um exército de conselheiros, constituindo um novo espaço de canalização de energias participativas da sociedade civil junto ao campo institucional.

Por um lado, Skocpol (apud CÔRTEZ, 2005), por exemplo, refere-se ao fato de que a criação destes conselhos, por si só, não se constituiu em garantia suficiente para que seus integrantes realmente fossem capazes de participar, ativamente e de forma concreta, do processo de decisão política nas diferentes áreas da administração pública. Mais do que isto, um dos pontos mais importantes, segundo ela, e muitas vezes negligenciado, trata-se do fato de que grande parte da população não estava preparada para participar no momento em que estes espaços foram criados.

A autora questiona, assim, a legitimidade dos participantes desses conselhos, pois apenas os grupos dotados de maiores recursos econômicos e de poder – como a participação prévia em outras iniciativas do gênero – teriam acesso à participação – em detrimento dos grupos vulneráveis que continuariam à margem desse processo. Isto é, ao invés de democratizar o acesso a decisões, os conselhos de políticas públicas teriam sua dinâmica de

funcionamento capturada por entidades sem conexões com os interesses da maioria. Além disso, para essa vertente, a dificuldade de se mobilizar permanentemente as instituições representadas, dá ao governo o papel predominante nos mecanismos de decisão das políticas sociais, com baixa capacidade de influência dos representantes da sociedade nas decisões tomadas. A superação de uma herança histórica marcada pelo centralismo, bem como por práticas politicamente elitistas e socialmente excludentes, constituem, portanto, o desafio central para o pleno funcionamento dos conselhos de políticas públicas, promovendo a participação e o controle social e fortalecendo a socialização dos valores da democracia participativa entre a população.

Skocpol ressalta, também, que o processo de deliberação política ocorrido no âmbito dos conselhos pode se dar apenas em torno de questões não problemáticas, o que não permitira realizar o ideal de participação dos indivíduos e reproduziria, dessa forma, as desigualdades existentes na própria sociedade. As demandas dos setores sociais mais frágeis, econômica e socialmente, como, no caso, os beneficiários do Programa Bolsa Família, não seriam incorporadas nesses conselhos de políticas públicas.

Entretanto, para um grupo considerável de autores estes constrangimentos não desautorizam um conjunto de avaliações que ressaltam o potencial destas experiências para a alteração – positiva e gradativa – das relações entre a sociedade e o Estado, seja no que diz respeito ao âmbito da construção de novos sujeitos políticos, quanto no que se refere ao âmbito das mudanças no exercício das funções fiscalizadoras e de controle público-estatal. Enquanto resultantes de um conjunto de esforços de diversos atores e setores políticos e sociais, estes conselhos constituem-se como exemplos da capacidade dos atores que estão fora da esfera estatal de provocar mudanças institucionais em direção à implementação da democracia deliberativa ou participativa.

Peter Evans (2003), dentre outros, ressalta a democratização da gestão pública provocada por tais mecanismos de participação, que possibilitam, segundo esse autor, a consideração de interesses tradicionalmente excluídos por parte dos gestores de políticas públicas e das burocracias governamentais, com uma transferência de práticas e informações do nível social para o nível administrativo que conduziria a uma maior transparência e eficácia das políticas públicas.

Abers (2000), ao analisar o orçamento participativo de Porto Alegre, destaca importantes aprendizados que aquele processo tem proporcionado a seus participantes. A autora adota o conceito de *enlarged thinking*, que descreve a participação como um espaço em

que os indivíduos desenvolvem um senso de comunidade sem perder o senso dos seus próprios interesses. Ou seja, eles não suprimem seus próprios interesses, mas desenvolvem um processo de *enlarged thinking*, ou seja, uma melhor percepção de como tais interesses se situam num processo político em que eles têm de negociar com outros que também têm preocupações legítimas. Nas suas conclusões, a autora aponta que o orçamento participativo não só fez crescer aspectos de cooperação, mas também desenvolveu uma nova cultura política entre os participantes, encorajando os participantes a atribuírem prioridade aos problemas das comunidades em situação de extrema carência, mesmo que estas não tenham conseguido mobilizar um número suficiente de delegados para votar em suas prioridades.

Nesse sentido, Avritzer (1997) afirma que os conselhos paritários de políticas públicas contribuem para fortalecer três princípios que, nas sociedades latino-americanas, de um modo geral, e na brasileira, em particular, têm se mostrado fracos em decorrência do próprio modelo de constituição da sociedade local⁷, quais sejam: os princípios da publicidade (relacionado às oportunidades de acesso aos conselhos), do equilíbrio societário (a partir de uma relação equânime entre Estado e sociedade) e da visibilidade (que considera a percepção do papel dos conselhos pelo diferentes atores e sua importância nos processos decisórios).

Feitas essas considerações, a parte empírica do presente trabalho buscará elucidar a efetiva função dos conselhos de políticas públicas como instrumento de consecução da democracia participativa, a partir de uma análise baseada nessas três dimensões formuladas por Avritzer (1997).

⁷ Para Avritzer (1997), a forte influência de um associativismo de fundo religioso impediu que as instâncias de participação se convertessem em uma fonte de pluralidade de interesses, dissociando-se, assim, o espaço societário do espaço político.

4 - Notas sobre o processo de democratização no Brasil e os programas de transferência de renda

Em se tratando da realidade brasileira, as dificuldades ou limites para a implementação de experiências participativas são gritantes, haja vista a combinação histórica de elementos constrangedores, tais como as desigualdades sociais, as culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, além da complexidade dos aparatos institucionais. Por outro lado, o quadro de relações Estado-sociedade é variável, de acordo com as especificidades dos contextos sub-nacionais, representando elementos inibidores para tentativas de se pensar um modelo ou desenho institucional que responda às exigências da democratização.

Quando nos detemos sobre o estudo da história brasileira, não é difícil perceber uma forte tradição autocrática e centralizadora que caracterizou o modo de governar o Brasil desde os primórdios da colonização. Evidentemente, a contextualização precisa ser considerada. De acordo com Avritzer (1997), a constituição da sociedade civil brasileira sofreu influência direta da histórica junção entre a economia e a esfera privada que caracterizou a colonização latino-americana, na qual as grandes unidades produtoras de *commodities* agrícolas eram ao mesmo tempo unidades econômicas, formas de organização da esfera privada e, por diversas vezes, substituíam a própria esfera pública. Trata-se de uma esfera privada hierárquica que, no momento da independência brasileira, não pode se constituir como base para uma esfera pública de homens iguais.

Outras análises também enfatizam o peso da origem agrária da sociedade nacional e as formas de privatização do espaço público dela decorrentes. Uma análise desse tipo que se tornou clássica foi a de Sérgio Buarque de Holanda (2008). Inspirado no conceito weberiano de patrimonialismo, o autor desenvolve o conceito de cordialidade, apresentando-o a partir de sua relação com o tipo de colonização portuguesa no Brasil, a qual teria gerado um padrão de socialização rural e doméstica. Tal cordialidade seria tão forte entre nós que acabou penetrando em esferas que, no caso dos estados nacionais da Europa Ocidental, foram classicamente constituídas por uma lógica impessoal de relacionamento social. Basicamente, teria havido uma invasão da esfera pública pelo ambiente doméstico, o triunfo do particular sobre o geral. O quadro resultante passa, então, a se traduzir em empecilhos para a instituição de um Estado burocratizado e racional e para a própria vigência de uma vida democrática no país.

A partir da segunda metade do século XIX começam a se perceber os primeiros sinais de constituição de um associativismo civil, ainda que débil, no país. Por um lado, ele surge marcado por um forte componente religioso e, por outro, começa a se homogeneizar como um associativismo sindical constituído por poucos atores e associações.

Contudo, é apenas a partir de meados dos anos 1970 que ocorrem mudanças importantes na arena societária dos principais países latino-americanos. No período que vai da década de 1970 à década de 1980, ocorre no país um grande desenvolvimento do associativismo, assim como da integração social e de grandes transformações no contexto da vida urbana, promovidos pelo crescente processo de urbanização, o qual foi capaz de suscitar novos problemas e demandas sociais. No espectro do processo de redemocratização nacional, vários atores sociais foram a público levando demandas, conflitos, temas e tensões, o que possibilitou a configuração de um novo campo temático na sociedade brasileira, ampliando as dimensões da esfera pública nacional. (COSTA, 2002).

A atuação da sociedade civil foi especialmente importante, neste processo, para a conformação de um novo padrão de relações que se estabeleceriam, a partir daí, entre a sociedade civil e o Estado.

Podemos dizer que a emergência dos chamados novos atores coletivos proporcionou entre suas conseqüências mais visíveis, o alargamento das fronteiras temáticas da esfera pública do país, uma vez que contribuiu para deslocar a atenção pública para novas questões e temas: além de indicar novos caminhos e alternativas para a resolução de conflitos. A consolidação dessa esfera pública democrática em nosso país projeta um cenário de profundas transformações nos processos de produção de legitimidade política dos governos, bem como de legitimação social dos diferentes interesses e demandas coletivas, o que reforça a democracia pela via da vitalidade da sociedade civil. Nesse aspecto torna-se inquestionável o avanço democrático na medida em que o meramente individual e particular cede espaço às questões de caráter público mais geral, ou seja, ao que se constitui no diálogo público como demanda legítima e universalizável, que, em última instância, se consubstancia na idéia da defesa e afirmação de direitos, o que nos lança ao campo da cidadania. (COSTA, 2002:20).

De acordo com Dagnino (2002), o processo de democratização iniciado no final da década de 1980 foi capaz de promover amplos encontros entre o Estado e a sociedade civil. Esta por sua vez, a partir de um processo de revitalização e aumento do associativismo, aliada aos novos movimentos sociais emergentes, teria sido capaz de promover um intenso debate com o Estado, o qual também a partir do restabelecimento de práticas democráticas formais, promove uma abertura às novas forças da sociedade, que lutavam contra o regime autoritário.

De fato, esse processo caracteriza-se por uma profunda mudança no padrão de ação coletiva, com a proliferação de um conjunto de práticas de auto-ajuda introduzidas por movimentos sociais e associações civis, a atuação da classe média na esfera pública, apresentando suas próprias reivindicações e levando à constituição de um conjunto de movimentos culturais, corporativos e comunitários que rompem com a idéia da ação coletiva indiferenciada, e o surgimento de um conjunto de associações temáticas, que aponta na direção não apenas da pluralização dos atores sociais, como dos temas articuladores da ação coletiva.

Neste sentido, a elaboração da Constituição de 1988 reflete os anseios da sociedade brasileira e o processo de redemocratização nacional irá caracterizar uma primeira transformação, no plano institucional, rumo à consolidação de uma proposta de democracia deliberativa, ou seja, uma democracia que seja capaz de promover o debate público a respeito das mais diversas políticas públicas no interior da sociedade civil e do Estado de forma compartilhada.

Como exemplo das mudanças incorporadas pela Constituição de 1988, cabe destacar, inicialmente, no parágrafo único do art. 1º que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. A partir deste pressuposto, foram escritos o artigo 14, que instituiu os instrumentos da democracia semi-direta – plebiscitos, referendos e iniciativa popular – como afirmação da soberania popular e da participação da sociedade civil nas decisões políticas, bem como o artigo 27, que estabelece o instituto da iniciativa popular no processo legislativo estadual, e o artigo 29, que trata da cooperação das associações representativas do planejamento municipal, o que possibilitou importantes mudanças institucionais no nível local.

Vale destacar que as transformações que ocorreram entre Estado e sociedade civil, durante o período de transição democrática, conseguiram se configurar de forma surpreendente e inovadora. O confronto e uma oposição declarados, os quais marcaram as relações estabelecidas principalmente durante o regime militar, perderam espaço para uma nova postura, que envolve a necessidade de negociação e aposta em uma nova forma de atuar, qual seja, a parceria. Esta se torna apreensível, a partir da abertura à participação da sociedade civil, nos novos espaços criados naquele momento.

Além disso, a mudança de orientação de importantes setores do associativismo civil, tendo em vista a ascensão de líderes da oposição no cenário político-institucional, através da ocupação de cargos administrativos e parlamentares, possibilitou um estímulo à construção de novos mecanismos de participação social. Este novo cenário levantou

expectativas bastante otimistas no tocante às possibilidades de reversão da lógica da política tradicional, pautada por relações de clientelismo e autoritarismo que caracterizam uma trajetória distanciada da noção de cidadania, da civilidade e da democracia, e que possibilitou a geração de baixos índices de confiança institucional e de uma larga desconfiança da população nos políticos através dos desvios de recursos públicos, da descontinuidade administrativa, da manipulação político-eleitoral. Essa desconfiança é extensiva aos partidos políticos, que se descaracterizam enquanto mediadores ou catalisadores entre a população e o Estado, imiscuindo-se na lógica da busca e reprodução do poder político.

Todo este processo foi extremamente importante para um primeiro passo a favor da construção de uma democracia deliberativa no país. Esta, conforme exposto anteriormente, trabalha com a perspectiva de que, para a real construção deste ideal democrático, para além dos processos que ocorrem no sistema político, envolvendo a organização política em diferentes partidos, atividades parlamentares e eleições, são necessários processos que garantam a formação e a renovação de uma cultura política democrática (AVRITZER, 1997).

Além disso, tendo em vista o fato de que a montagem da estrutura do regime militar foi baseada em uma organização de forte centralização de poderes, na figura do Executivo Federal, favoreceu-se uma ausência de mecanismos de controle, por parte dos cidadãos ou entidades federativas da nação, contribuindo para que terríveis atrocidades fossem cometidas neste período. As forças repressivas passaram a atuar sem nenhum controle, abrindo o caminho para a instauração do terror do Estado: prisões arbitrárias, torturas e assassinatos de presos políticos faziam parte da cena brasileira da época. Ao lado disso, foi instituída a censura à imprensa, à educação e à cultura.

Diante desses argumentos, tornam-se claras as razões para o fato de que, durante o momento de discussão sobre o processo de democratização, na sociedade brasileira, formou-se uma espécie de consenso a respeito de uma associação entre descentralização e democratização, assim como entre centralização e autoritarismo político. Desse modo, a descentralização de poderes políticos e econômicos tornam-se valores importantes e são reconhecidos constitucionalmente.

Além das críticas, por parte de amplos setores da sociedade brasileira, referentes à excessiva centralização de poderes nas mãos do executivo federal, o formato de democracia em construção no país absorve as críticas às concepções de democracia representativa baseadas unicamente na representação partidária. A representação baseada única e exclusivamente na figura dos representantes eleitos, como foi dito anteriormente, não seria

capaz de absorver e representar de forma efetiva as diversidades sociais e culturais do país, promovendo uma enorme insatisfação em relação à política partidária, ressaltando a fragilidade da função mediadora dos partidos. (DAGNINO, 2002).

Tendo em vista as enormes disparidades e desigualdades sociais do país, o modelo que melhor se aproxima deste ideal democrático parece ser aquele que apresenta maior capacidade em remover os obstáculos que historicamente tem minado o campo de promoção da cidadania, enquanto direito de participação e deliberação acerca dos assuntos da coletividade. Ou seja, para se constituírem em um modelo alternativo de gestão democrática, estas experiências devem ser capazes de instituir mecanismos de participação e decisão que não reproduzam o paradoxo da democracia eleitoral, caracterizado por conferir, através do sufrágio universal, poder político ao povo, ao mesmo tempo em que o mantém aprisionado socialmente, despojando-o, assim, dos efeitos práticos desta franquia. Daí, por conseguinte, a necessidade de uma democracia participativa, inclusive no âmbito da gestão das políticas sociais brasileiras.

4.1 - Os programas de transferência de renda no Brasil

De modo geral, o processo de construção da intervenção social junto à população pobre organizou-se, em grande parte, por meio de um sistema assistencial de origem privada, motivado por princípios de caridade e solidariedade, ainda que o Estado se fizesse presente por meio do financiamento direto ou indireto a essas atividades. Em outras palavras, a atuação do Estado no campo da assistência social evoluiu, durante décadas, em colaboração com o setor privado, sem o intuito de substituí-lo, com a transferência de recursos para as entidades responsáveis pelo atendimento à população pobre (BOSCHETTI, 2003).

Castel (1998) argumenta que a evolução do Estado em direção à consolidação de um aparato mais voltado para as questões sociais está intimamente relacionada ao reconhecimento, na esfera política, da ineficácia de outras formas de regulação dos problemas sociais, como soluções via mercado ou ações de solidariedade. Este foi um processo, segundo o autor, ainda mais contundente em países como o Brasil, onde o crescimento do Produto Interno Bruto não se identificou com o processo de redução da situação de pobreza da classe trabalhadora, associando-se, em grande medida, como sua causa, e tornando necessária a alternativa do estabelecimento de medidas de proteção social garantidas pelo Estado.

A construção deste sistema estatal de proteção social responde, por um lado, à mobilização dos movimentos sociais, com demandas por igualdade em um contexto marcado pelas lutas por redemocratização e expressão de demandas reprimidas pelo regime militar, impulsionando o Estado a intervir e instituir certas garantias sociais. Além disso, na medida em que se ampliou o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado e trabalho, uma constelação de necessidades consideradas socialmente relevantes, o Estado viu-se forçado a ampliar seu rol de atuação na área social como forma de amenizar os conflitos sociais relacionados às condições de trabalho. Com efeito, o desenvolvimento da atividade produtiva começou a mostrar suas limitações para a efetivação de uma situação de pleno emprego, refletida na reprodução da miséria no seio da classe trabalhadora. Foi nesse contexto, portanto, que se firmou o problema da desigualdade como questão social central na agenda política, cujas implicações residem não apenas no campo econômico e requerem a intervenção estatal por meio das políticas públicas (JACCOUD, 2005).

Nessa perspectiva, a legitimidade da intervenção pública com relação às populações em situação de pobreza, mas aptas para o trabalho, tem sido objeto de um longo debate que perpassa a sociedade até os dias atuais, levantando questões como a incorporação, nessas políticas sociais, de um caráter assistencialista que visa, como fim maior, a perpetuação dos governos no poder (BOSCHETTI, 2003). Os pobres, não podendo ser inseridos no mercado de trabalho, colocam-se como problema efetivo de ação pública e os mecanismos filantrópicos passam a ser cada vez mais reconhecidos como insuficientes.

O sistema brasileiro estatal de proteção social – que corresponde a um amplo leque de políticas que abrangem as áreas de segurança pública, habitação, transporte, educação, saúde, previdência e assistência social – foi sendo desenvolvido ao longo do século XX, mas é na década de 1930, como aponta Draibe (1990), que se estabelece o marco divisório para os direitos sociais no Brasil. De fato, apesar de ter suas primeiras aparições em décadas anteriores, é da década de 1930 em diante que os direitos sociais são mais expressivos e passam a incorporar o *status* de cidadania, o que é demonstrado pelo fato de estarem garantidos constitucionalmente.

No período entre 1930 e 1937 o Brasil foi governado por Getúlio Vargas, que tinha como bandeira a organização das relações entre capital e trabalho (COUTO, 2006). Para tanto, estimulou um sistema corporativo através da legislação de sindicalização, base das primeiras leis trabalhistas e da criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), seguidas, em 1933, pela criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs),

representando a conformação inicial de um sistema de proteção social conservador ou meritocrático-particularista (COUTO, 2006).

A Constituição de 1934 já anuncia alguns direitos sociais, tais como a legislação trabalhista; a proibição de diferença salarial para o mesmo trabalho; salário mínimo; férias remuneradas; indenização por dispensa do trabalho por causa injusta; proteção à maternidade e à infância, etc. (COUTO, 2006). Percebe-se que se tratam, basicamente, de direitos relacionados ao trabalho, mas que ainda assim representam o início do processo de expansão dos direitos sociais. A referida Constituição vigorou apenas até 1937, quando do golpe de Estado de Vargas implanta a primeira ditadura, que perdura até 1945. Segundo Couto (2006), a partir de então passa a vigorar uma Constituição de cunho fascista que diferia da anterior no tocante ao poder do governo central. Este passa a estender ou a reduzir direitos sociais arbitrariamente. Ainda segundo esta autora, o perfil das políticas sociais no período 1937-1945 foi autoritário e de centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas antidemocráticas. As duas décadas posteriores seguiram os padrões então lançados, isto é, forte centralização da gestão e políticas de cunho seletivo, heterogêneo e fragmentado.

Contraditoriamente, foi durante o período não-democrático brasileiro que o sistema mais se expandiu, ou seja, nas décadas de 1960 e 1970, em plena ditadura militar. Organizou-se um sistema nacional centralizado de políticas públicas ou estatalmente reguladas, que abrangiam a educação, saúde, assistência social, previdência social e habitação (Draibe, 1990).

Todo o arcabouço de direitos estava lançado já nesse período, mas sua organização e gestão centralizadas constituíam uma barreira para seu desempenho com qualidade, eficiência e eficácia, deixando grande parte da população desprotegida ou dependente de políticas sociais incapazes de modificar a estratificação social. Couto (1996) lembra ainda que no período anterior à constituinte, a organização das políticas sociais se encontrava em uma situação de desordem e confusão, principalmente devido à aprovação de regulamentações ambíguas e centralistas. A Constituição de 1969 concentrou o poder, bem como os recursos financeiros, nas mãos do governo federal, impedindo aos estados e municípios executarem serviços sociais com autonomia (Couto, 1996). A consequência lógica expressava-se na ineficácia das políticas e na incapacidade de atender às reais necessidades dos cidadãos.

A década de 1980 caracterizou-se por reivindicações voltadas a reformas administrativas e políticas (Draibe, 1990). As grandes crises enfrentadas nas décadas de 1970

e 1980 pelos países onde o *Welfare State* já era uma realidade institucionalizada também foram sentidas no Brasil. A crise brasileira, ainda segundo Draibe, foi marcada pela fragilidade do financiamento e organização das políticas sociais, bem como pela enorme dívida social que o país possuía, provocando o surgimento de diversos movimentos sociais e de trabalhadores, cuja mobilização e pressão fez com que alguns municípios de tradição oposicionista elegeassem os primeiros governos, já em 1982, e passassem a adotar medidas no sentido de superar as crises sociais. Dentre as medidas adotadas pelas novas administrações incluía-se a busca de alternativas de baixo custo, o incentivo a participação popular e a integração de ações frente a populações específicas (Draibe, 1990).

Talvez o referido período possa ser uma referência para o início de mudanças mais amplas no que diz respeito ao processo de tomada de posição em relação à política social. Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que se desencadeou um movimento em direção à constituição de um padrão de Estado social no Brasil, cujas características podem ser identificadas na reorganização das políticas sociais, com base nas seguintes diretrizes, como ressalta Draibe (1990): 1) descentralização; 2) municipalização; 3) integração de serviços e bens sociais; 4) participação popular; 5) desburocratização; 6) desinstitucionalização.

De tais princípios e diretrizes, o que mais interessa para essa dissertação é a descentralização. Conforme exposto anteriormente, muitos autores associam diretamente um regime descentralizado a um ambiente mais propício à democracia, à participação popular, ao controle democrático, à expansão e universalização da cobertura e a uma maior eficácia da gestão e efetividade das próprias políticas sociais. Entretanto, a descentralização é apontada por alguns como sendo, também, uma estratégia utilizada para a reversão do quadro de dificuldades causadas pela crise, cujas conseqüências imediatas são sentidas e enfrentadas pelo sistema de proteção social no Brasil, como argumenta Stein (1997). Essa perspectiva, na análise da autora, pode integrar o elenco de medidas para a redução do gasto público e transferência de responsabilidades para o âmbito local.

Já nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, a experiência com regimes ditatoriais imprimiu ao movimento de descentralização um caráter de reação à ordem vigente. Os governos autoritários se caracterizavam, como visto no caso brasileiro, por um alto grau de centralização político-administrativo e exclusão social. A descentralização despontava como uma possibilidade de democratização do poder. Associou-se, assim, democracia e descentralização. Ou seja, esta seria implantada com ênfase na redistribuição de poder decisório entre os entes federativos, incrementando-se

consideravelmente o papel a ser desempenhado pelas instâncias subnacionais, especialmente os municípios. Conforme Stein (1997) o termo descentralização estaria vinculado, no contexto brasileiro, à idéia de fortalecimento da esfera local. Ao contrário do entendimento neoliberal, a relação que se estabeleceria entre sociedade civil e Estado em uma gestão descentralizada não seria o de transferência de responsabilidades, mas sim a promoção do controle social e da participação dos cidadãos.

Nesse contexto, as primeiras discussões sobre a instituição de um programa de garantia de renda mínima no Brasil, como forma de erradicação da pobreza, remontam à década de 1970, mas o debate só ganhou mais visibilidade com a apresentação, pelo Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), do Projeto de Lei nº. 80/1991, e aprovado em dezembro do mesmo ano, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

Apresentado ao Senado Federal como um programa universalista, propunha-se a transferir uma renda para todos os cidadãos brasileiros com mais de 25 anos numa faixa de renda determinada. Segundo o projeto, o programa beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas que auferissem rendimentos brutos inferiores ao referente à 2,5 salários mínimos efetivo na época. O imposto de renda negativo seria correspondente a 50% da diferença entre aquele patamar de renda e a renda da pessoa, caso ela estivesse trabalhando, e 30% no caso em que a pessoa tivesse rendimento nulo. O ingresso de indivíduos de determinados grupos etários seria ampliado anualmente e, ao final de oito anos, a cobertura seria universal.

Nesse Projeto de Lei, a implantação do programa de renda mínima seria acompanhada da supressão da maioria dos programas assistenciais existentes, diagnosticados como ineficientes e fontes de desperdício, cujos recursos seriam transferidos para o custeio do novo programa. Para esta proposta, uma maneira de romper os laços do círculo vicioso da pobreza seria oferecer um complemento de renda às famílias pobres, desde que, suas crianças e adolescentes frequentassem a escola. Esta é a diretriz que serviu de referência para os primeiros programas de transferência de renda implantados no Brasil. Assim, a proposta de um programa de renda mínima vinculado à obrigatoriedade de ingresso e permanência dos filhos, em idade escolar, na rede pública de ensino apresentou uma mudança em relação ao projeto original, pois vinculou-o a uma política social de caráter universal.

Ao final do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, o Ministério da Educação lança um programa de garantia de renda mínima, focalizado geograficamente. Os municípios com renda e receita tributária *per capita* inferior à média do

seu estado poderiam integrar uma parceria com o governo federal, que financiaria metade dos custos do programa, denominado de Bolsa-Escola, novamente vinculando o recebimento do benefício à frequência obrigatória à escola (LAVINAS, 2003).

Entre 1995 e 1999, vários estados implementaram o Programa Bolsa-Escola. Em cada uma das unidades em que foi implementado, o programa adquiriu características próprias e algumas diferenças do programa original, inclusive nomes específicos.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a proposta é o desenvolvimento da denominada ‘rede de proteção social’ - sendo esta definida como o conjunto de programas sociais do governo federal, com prevalência dos programas de transferência de renda - voltada para o atendimento à população considerada pobre do país. Tratou-se de um esforço para articular os programas notadamente compensatórios, tendo como ponto de convergência os programas nacionais de transferência de renda (LAVINAS, 2003).

Debruçando-se sobre a justificativa de redução de custos operacionais e maior controle das concessões aos entes federados, foi instituído sob o Decreto nº. 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, com o objetivo de cadastrar todas as famílias em situação de extrema pobreza do país, tendo em vista a focalização das políticas para esta população. Nessa perspectiva o Governo Federal também instituiu o “Cartão Cidadão”, que substituiu os diversos cartões magnéticos utilizados em cada programa para permitir às famílias saque direto do valor monetário em agências bancárias.

A partir de 2003, primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os programas de transferência de renda, não só se consolidam, mas assumem outros aspectos no âmbito da política social, sem no entanto, romper com as tendências e perspectivas já assinaladas. Acontecem importantes mudanças quantitativas e qualitativas na direção da construção de uma política pública de transferência de renda de abrangência nacional, com a indicação de prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil como meta de governo.

Durante a transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula, especificamente no terceiro trimestre de 2002, foi elaborado um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil. Neste diagnóstico, ao avaliar os programas sociais de seu antecessor, levantou-se a situação dos programas de transferência de renda e a necessidade de unificação foi conclusiva. Unificação não só do cadastro das famílias, como já acontecia desde 2001, mas dos programas e benefícios repassados.

No mesmo diagnóstico, a equipe de transição aponta, face aos problemas levantados (dentre os principais, cabe mencionar a existência de programas concorrentes, com objetivos e público-alvo sobrepostos, a ausência de uma coordenação geral dos programas e a falta de estratégia ampla para garantia de autonomização das famílias após o desligamento do programa), algumas recomendações que apontam para a criação de um programa de transferência de renda unificado: necessidade de correção dos problemas do Cadastro Único, com reformulação do formulário; revisão do papel da Caixa Econômica Federal (CEF), como agente operador e pagador dos benefícios às famílias; padronização da renda familiar *per capita* definida para ingresso nos programas; retorno aos municípios da base de dados enviada pelo cadastramento único par uso no planejamento das ações locais (LAVINAS, 2003).

Assim, começa a se desenhar o panorama para a criação de um programa de transferência de renda unificado, culminando em 2004 com a criação do Programa Bolsa-Família, como resultado da unificação dos programas de transferência de renda federais até então existentes.

4.2 - O Programa Bolsa Família

Como parte do Programa Fome Zero foi implementado, no Brasil, em janeiro de 2004, através da Lei nº. 10.836, o Programa Bolsa Família, unificando as diversas iniciativas existentes de transferência de renda do governo federal (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás). O alvo do Programa Bolsa Família são domicílios com renda mensal de até R\$137,00 por pessoa⁸, o que estrutura o Programa em torno de dois tipos de benefícios:

a) o benefício básico, destinado às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza (isto é, que tenham uma renda de até R\$69,00 por pessoa, por mês), no valor de R\$62,00 mensais; e

b) o benefício variável, no valor de R\$20,00 por pessoa beneficiada, podendo chegar ao máximo de R\$60,00, destinado às famílias que se encontram em situação de pobreza (renda *per capita* entre R\$69,00 e R\$137,00 mensais) e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes e crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

⁸ A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentadorias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda *per capita* da família.

Nas famílias com crianças entre 6 e 15 anos, é necessária a frequência em pelo menos 85% das aulas para se ter direito ao benefício, enquanto que nos lares com filhos de até sete anos ou com gestantes é preciso prestar informações sobre vacinação e exames de pré-natal.

No último ano, o governo federal iniciou o pagamento de benefícios aos jovens de 16 e 17 anos, num limite de dois por família, no valor de R\$30,00 mensais cada, desde que a matrícula e a frequência a pelo menos 75% das aulas seja comprovada. Com essa expansão recente, o valor máximo mensal pago para uma família chega a R\$182,00 – considerando-se uma renda familiar *per capita* de até R\$69,00, a existência de três filhos de até 15 anos e ao menos dois adolescentes de 16 e 17 anos.

O Programa articula, assim, três dimensões: 1) a transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; 2) o cumprimento dos compromissos em educação e saúde pelas famílias, de forma a romper o ciclo intergeracional da pobreza e promover o acesso aos direitos sociais básicos; e 3) o apoio ao desenvolvimento das capacidades das famílias, por meio dos programas complementares.

Dados do Ministério do Desenvolvimento Social indicam que 11.039.571 famílias recebem os benefícios do Programa Bolsa Família, o que significa um custo mensal de aproximadamente R\$865 milhões (MDS, 2009).

Em acordo com os conceitos expostos anteriormente, a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são feitas de forma descentralizada, conjugando os esforços entre os três entes federados. O Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, é o gestor do Programa Bolsa-Família em âmbito Federal. A inclusão das famílias no programa é operacionalizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), que realiza a concessão do benefício, segundo regras predeterminadas. Cabe ressaltar que os Ministérios da Saúde e da Educação também desempenham um importante papel, acompanhando o cumprimento das condicionalidades do programa e repassando as informações recebidas à Secretaria Executiva do Bolsa-Família.

A participação dos estados na gestão de benefícios está mais focada em seu papel coordenador dos municípios que formam seu território. Os estados exercem a função de promotores do desenvolvimento das atribuições municipais, não apenas estimulando uma ação local qualificada, como também fornecendo o suporte e o apoio técnico necessário ao planejamento e desenvolvimento do programa.

No modelo de gestão descentralizada do Programa Bolsa-Família, os governos municipais são os principais gestores junto às famílias, pela relação direta com os beneficiários e observando a participação comunitária e o controle social, atividades essas que serão realizadas, no âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo município – respeitando-se a paridade entre governo e sociedade civil – denominado Instância de Controle Social⁹.

No que tange sua composição, as Instâncias de Controle Social respeitam ao princípio da paridade entre Estado e sociedade como mecanismo de equilíbrio nas decisões, sendo que não há remuneração para os ocupantes do cargo de conselheiro, competindo aos municípios o estabelecimento dos critérios de escolha dos conselheiros. A representação governamental é feita, de modo geral, por agentes que ocupam cargos na administração direta ou indireta dos municípios, especialmente indivíduos responsáveis pela área social – sendo que representantes das áreas de saúde, educação, segurança alimentar e direitos da criança e do adolescente deverão sempre se fazer presentes. Os conselheiros da sociedade civil, por sua vez, geralmente são indicados pelas entidades e organizações não-governamentais, de acordo com as particularidades de cada contexto, cabendo, também, a escolha de participantes de outros conselhos de políticas sociais já estabelecidos e representantes dos beneficiários do próprio Programa para a composição da Instância de Controle Social.

As reuniões das Instâncias de Controle Social, que devem acontecer, em caráter ordinário, ao menos duas vezes por ano, são abertas à toda comunidade que, contudo, não possui poder de voto; cabe ao regimento interno de cada Instância dispor sobre as condições para a convocação de reuniões extraordinárias.

Às Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família compete, dentre outras atribuições, acompanhar a execução do Programa Bolsa Família, nos âmbitos municipal e jurisdicional; estimular a integração de outras políticas sociais que favoreçam a emancipação das famílias beneficiárias; acompanhar a oferta dos serviços necessários para o cumprimento das condicionalidades; e estimular a participação da sociedade no controle da execução do Programa Bolsa Família, solicitando, por exemplo, o cancelamento dos benefícios daquelas famílias que não atendem aos critérios de elegibilidade ao Programa.

Cabe verificar, assim, se o desenho institucional do Programa Bolsa Família, a partir das Instâncias de Controle Social, realmente atua no sentido de um espaço público tal

⁹ O controle social do Programa Bolsa Família pode ser exercido por outros conselhos setoriais (educação, saúde, assistência social) já existentes, desde que haja designação formal pelo poder público municipal e adequação às exigências de composição estabelecidas em Lei (intersectorialidade e paridade entre governo e sociedade).

como concebido pelos autores expostos anteriormente, atuando como um fórum de diálogo entre os membros da sociedade civil e do governo que contribui para o aprofundamento da democracia. Mais especificamente, trata-se de analisar até que ponto esses espaços favorecem a incorporação de novos atores no processo decisório, estabelecendo-se uma relação mais eqüânime entre Estado e sociedade que dá relevo ao papel das Instâncias de Controle Social nos processos decisórios.

5 - Porto Alegre e os desafios para a consolidação da democracia participativa no Brasil

5.1 - A evolução política recente de Porto Alegre e seus impactos no associativismo local

Com uma população de aproximadamente 1,43 milhão de habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2008, e o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as capitais brasileiras (0,865), Porto Alegre reveste-se de importância econômica central no Rio Grande do Sul – tendo atingido, em 2005, um Produto Interno Bruto (PIB) de quase R\$ 28 bilhões (cerca de R\$ 20 mil de PIB *per capita*) –, constituindo-se, assim, na maior cidade industrial do estado, responsável por aproximadamente um terço das receitas no setor de serviços. Em termos nacionais, a influência de Porto Alegre é também política, uma vez que muitos políticos locais integraram os governos nacionais ao longo do século XX, sendo o mais significativo deles Getúlio Vargas, que esteve à frente do comando do país entre 1930 e 1945 e entre 1951 e 1954.

Com relação à experiência gaúcha, Camarotti e Spink (2000) nos lembra que o estado do Rio Grande do Sul, mais particularmente a cidade de Porto Alegre, sofreu um processo de colonização diferente do resto do país. Do ponto de vista sociopolítico, um importante efeito dessa colonização diferenciada foi a constituição de uma sociedade civil mais ativa, configurando um campo fértil ao florescimento de iniciativas de caráter comunitário ou associativista. Segundo dados levantados pelo IBGE, a região Sul do país apresentava as maiores taxas de filiação em organizações comunitárias (30,7% entre pessoas de 18 anos ou mais) e sindicais (17,8%). Em relação ao conjunto do país, essas taxas eram, em 2005, respectivamente 14,3% e 12,3%.

Porto Alegre é, assim, uma cidade de grande tradição democrática (SANTOS & AVRITZER, 2002). Com efeito, o regime militar deparou-se com uma resistência política feroz no Rio Grande do Sul, especialmente na capital do estado. Como exemplo, pode-se citar o fato de que, devido à pressão exercida pela oposição democrática contra as instituições repressivas da ditadura, os prisioneiros políticos eram muitas vezes levados para fora de Porto Alegre, sob o risco de ocorrerem insurreições e conspirações populares para a soltura dos mesmos.

A oposição foi dirigida por intelectuais, sindicatos e pelo único partido de oposição então legalizado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que incluía as organizações clandestinas que se opunham à ditadura militar. Dado que a situação política

tornava inviável quase toda a luta política em nível nacional, essas organizações centraram suas atividades no fortalecimento dos sindicatos e dos movimentos comunitários, como as associações de rua e de moradores, as cooperativas, os grupos culturais, etc. Estes movimentos e organizações tanto possuíam uma natureza geral como se ocupavam de exigências específicas, como a luta pela habitação, centros de saúde, pavimentação de ruas e avenidas, dentre outros. Desse modo, emergiu um movimento popular forte e diversificado que, no início dos anos 1980, envolveu-se profundamente na administração local.

De fato, com a abertura política dos anos 1980, os partidos de esquerda se organizaram na cidade envolvendo muitos dos líderes dos movimentos sociais, que trouxeram para dentro das organizações partidárias as preocupações das massas. Esse fato torna-se relevante porque, ao assumirem a administração municipal, os partidos de esquerda – em especial, no caso, o Partido dos Trabalhadores (PT) – buscam manter uma política colaborativa com os movimentos sociais no atendimento de suas reivindicações e, o que aqui é mais importante, no reconhecimento das estruturas organizadas por estes. De outro modo, esta relação entre os partidos de esquerda e os movimentos sociais veio reafirmar a tendência histórica de Porto Alegre na predisposição do eleitorado em votar nos partidos que se identificassem com causas trabalhistas e operárias, o que ocorria desde 1945 (FEDOZZI, 1997).

Assim, já na primeira metade da década de 1980, os movimentos populares de base, embora muito heterogêneos em termos políticos e de organização, ganharam uma nova influência na política local. Com efeito, em 1985, nas primeiras eleições municipais democráticas, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo uma longa tradição de presença no estado, ganhou as eleições com quase 43% dos votos. O PT, que então apenas iniciava sua influência entre os movimentos populares e trabalhistas, recebeu aproximadamente 11% dos votos. Contudo, herdeiro de uma tradição populista, o prefeito eleito, Alceu Collares, ainda que tenha decretado o estabelecimento de conselhos populares na cidade, com a promulgação da lei dos conselhos populares, não regulamentou o papel desses conselhos. De fato, o governo de Collares entendia a relevância de garantir espaços aos conselhos populares, mas estabelecia limites para isso.

O principal ponto de divergência entre o governo e as associações populares dizia respeito ao nome dos conselhos, se populares ou municipais. Mais do que uma simples questão terminológica, as associações queriam a determinação legal de conselhos municipais, o que garantiria espaços a esses na administração pública. O governo, por sua vez, estabelecia

limites aos conselhos, propondo que continuassem populares e, conseqüentemente, como uma organização autônoma da sociedade sem papel legal na administração pública. Dessa forma, a designação dos conselhos, se populares ou municipais, diferenciavam seu papel legal (FEDOZZI, 1997).

A criação da lei dos conselhos ocorreu ao final de 1988, às vésperas de assumir o novo governo eleito da Frente Popular, que governaria o município por quatro mandatos consecutivos. Assim que assume o novo governo, tendo à frente o prefeito Olívio Dutra, do PT, as discussões sobre os conselhos populares ainda eram latentes e necessitavam de regulamentação. Com o novo governo, recoloca-se, então, a questão dos conselhos municipais, desta vez definidos pela Constituição Federal como parceiros na administração pública municipal – como órgãos autônomos, de participação social, mas ligados a órgãos da administração municipal. E, como naquele período, coube ao município elaborar sua lei orgânica, nela foram estabelecidos os papéis dos conselhos populares e dos conselhos municipais junto à administração pública (FEDOZZI, 1997).

Pelo artigo 102 da lei orgânica de Porto Alegre, o poder público reconhecia a existência dos conselhos populares regionais, autônomos, não-subordinados à administração municipal. O mesmo artigo definiu esses conselhos como instâncias de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região. Mas, apesar de reconhecidos pelo poder público local, esses conselhos populares não foram inseridos na administração do município. Esse papel coube aos conselhos municipais, definidos pelo artigo 101 da lei orgânica como órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração.

Contudo, ainda que exista, hoje, no município de Porto Alegre, uma série de conselhos municipais instituídos, é inegável que a experiência mais conhecida de participação social na capital sul-riograndense está no orçamento participativo, iniciado em 1989, quando Olívio Dutra assume a prefeitura e dá início a uma série de governos petistas caracterizados pela relação de proximidade com os movimentos sociais. No caso do orçamento participativo, alguns autores argumentam que sua existência está calcada no interesse do governo em auferir legitimidade para suas ações como um governo popular e, também, da própria população, que tem a expectativa de, com esse processo, obter melhores condições de vida.

No entanto, diante da larga bibliografia existente sobre o tema, o orçamento participativo não será detalhado neste trabalho. De qualquer forma, em linhas gerais, vale

dizer que o orçamento participativo abrange um ciclo anual que tem início com reuniões para a troca de informações, o levantamento de demandas da sociedade e eleição de representantes locais. A segunda fase é composta por reuniões entre os representantes eleitos e técnicos da prefeitura para a realização de discussões acerca das informações técnicas e para as negociações entre o poder público e os representantes da população. A definição, por parte da população, em geral em assembleias, sobre as prioridades a constarem da Lei Orçamentária Anual que é encaminhada pelo Executivo até o final de setembro para a análise e aprovação pelo Legislativo é a terceira etapa, quando também se elegem as pessoas que irão acompanhar a execução orçamentária (FEDOZZI, 1997).

Em Porto Alegre, o orçamento participativo tem mobilizado grandes contingentes populacionais em seu processo de discussão, sendo que aproximadamente 20 mil pessoas participaram de, pelos menos, uma das etapas do ciclo orçamentário participativo em 2007-2008, com vários estudos destacando o desenvolvimento de laços sociais de reciprocidade e solidariedade durante sua execução.

Mesmo com a mudança de governo ocorrida em 2004, com a eleição de José Fogaça (então no PPS e hoje no PMDB), observou-se a continuidade do orçamento participativo, aliado à criação de uma nova estrutura, denominada de Governança Local Solidária, reunindo prefeitura, conselhos municipais, fóruns de planejamento, associações, igrejas e sindicatos com o objetivo de criar um orçamento paralelo ao OP, de forma a retirar do papel obras estagnadas devido à carência de recursos financeiros. Apesar da manutenção do sistema de participação popular, a oposição faz duras críticas sobre a forma de condução desse novo mecanismo, argumentando que o secretariado e o prefeito não participam das reuniões e não valorizam o processo de definição de obras prioritárias. Outra crítica frequente é a de que as obras eleitas como prioridade não são executadas nos bairros, o que frustra os cidadãos.

Em suma, quando da institucionalização e regulamentação dos espaços de participação, como os conselhos populares, os conselhos municipais e o orçamento participativo, muitos foram os fatores que influenciaram o formato e as funções desses órgãos em Porto Alegre. Para Santos e Avritzer (2002), dentre os motivos apontados, cita-se, primeiro, que eram garantidos pela nova Constituição os princípios para a democratização do Estado. Depois, a experiência desenvolvida pelas associações populares em Porto Alegre, de formar e integrar os conselhos, garantia a essas um relativo sucesso nas pressões sobre os novos governos municipais, conferindo uma densidade associativa que não poderia ser

negligenciada pelos governantes. E, ainda, os governos de esquerda que assumiram sequencialmente a administração municipal acabaram por atender à demanda social por reconhecimento das suas experiências associativo-participativas, configurando o desenho institucional e a capacidade administrativa necessários.

Tendo em perspectiva, portanto, essa breve trajetória de participação dos movimentos sociais no processo de tomada de decisões no município de Porto Alegre, resta verificar, agora, a partir da Instância de Controle Social municipal do Programa Bolsa Família, se esse espaço público, enquanto espaço dialógico no qual os indivíduos podem, de alguma maneira, sentirem-se responsáveis pela tomada de decisões, constituem, efetivamente, um mecanismo efetivo de democracia participativa, tendo como variáveis de análise as dimensões de publicidade, equilíbrio societário e visibilidade.

5.2 - A democracia participativa vista pelos conselheiros

As análises feitas a partir das entrevistas com os representantes do governo e da sociedade civil que compõem a Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família em Porto Alegre, bem como a observação direta de duas reuniões do conselho, demonstram alguns sucessos e insucessos dessa experiência como ferramenta efetiva de democracia participativa, permitindo destacar algumas variáveis fundamentais para a compreensão das questões observadas.

Primeiramente, quanto ao perfil dos conselheiros entrevistados, sete eram do sexo feminino e três do sexo masculino, o que reflete o próprio conjunto do conselho, uma vez que, dos trinta e sete membros titulares, apenas dez são homens. Segundo a opinião de grande parte dos entrevistados, essa predominância é fruto da maior presença das mulheres no trato da temática social, sendo elas, inclusive, a quase totalidade das assistentes sociais do município, classe muito presente na Instância de Controle Social do Bolsa Família em Porto Alegre.

Os níveis de escolaridade e de renda dos entrevistados são bastante elevados. Dos cinco representantes do governo no conselho, quatro possuíam nível superior completo e, o outro, nível médio completo. Já entre os membros da sociedade civil, todos eles profissionais liberais, dois têm nível superior completo, um possui nível superior incompleto e dois têm nível médio completo. Como se pode inferir, a renda familiar dos entrevistados é de, em

média, 8,2 salários mínimos, o que denota um alto padrão socioeconômico desses conselheiros.

No que tange ao período de participação na Instância de Controle Social, os entrevistados estão há, em média, dois anos e quatro meses no cargo de conselheiros, sendo que os membros do governo estão há um pouco mais de tempo exercendo essa função. Além disso, todos os dez conselheiros entrevistados possuíam alguma experiência prévia de participação – alguns com mais de dez anos –, seja em partidos políticos, no orçamento participativo do município, em outros conselhos de políticas públicas ou em associações de moradores.

Migrando-se para a análise das funções desempenhadas pelos conselhos de políticas públicas para o fortalecimento da democracia, sob a ótica de Avritzer (1997), pode-se fazer uma primeira constatação no que se refere ao princípio da publicidade.

Um dos aspectos inovadores dos conselhos de políticas pública reside, principalmente, da sua capacidade de permitir que setores da sociedade historicamente excluídos da participação política possam influenciar o processo de planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas.

Instituída, dentre outros motivos, justamente com a finalidade de promover uma paridade suficiente para que funcionasse no sentido de democratizar os processos de tomada de decisão, não conseguem fazer com que esse objetivo se concretize na prática. Como se pode inferir a partir das características de escolaridade e de renda dos entrevistados – e que, na verdade, estendem-se para os demais membros do conselho –, a participação social na Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família em Porto Alegre não abarca aqueles setores mais vulneráveis da sociedade, justamente os que mais carecem de oportunidades para acessar os espaços públicos institucionalizados pelo Estado. Nenhum dos membros da Instância de Controle Social do Bolsa Família no município é beneficiário do programa, perdendo-se, assim, uma excelente chance de se inserir os indivíduos de condição socioeconômica inferior no processo de pedagogia política propiciado pela participação nesse espaço.

De acordo com as entrevistas feitas, pode-se concluir que não existem critérios técnicos claros e objetivos que orientam a escolha dos representantes para o conselho, principalmente no que diz respeito aos representantes oriundos da esfera governamental, cuja escolha, de acordo com os relatos dos representantes da sociedade civil, obedece ao critério de proximidade com o executivo municipal – o que, de acordo com os representantes

governamentais, também atinge alguns membros do conselho que representam a sociedade civil.

Como consequência dessa falta de critérios identificada na seleção dos membros do conselho, segue-se outro problema: a falta de representatividade que os conselheiros passam a adquirir. Como um dos principais critérios para a indicação é, em geral, a proximidade política ou pessoal com os dirigentes da prefeitura, inclusive o prefeito, a participação cidadã fica bastante comprometida, ou seja, apesar de estar garantida uma paridade numérica, não existe uma paridade em termos decisórios. Nos momentos de deliberação, o segmento do governo tem sempre uma maioria, que dá sustentação aos projetos de seu interesse, comprometendo a legitimidade e a autonomia do conselho, uma vez que não está garantida uma tomada de decisão em que os diversos segmentos participantes tenham uma postura de independência em relação ao executivo. Além disso, muitas vezes, as opiniões expressas durante a realização dos encontros tratam de opiniões pessoais, e não do segmento que os conselheiros representam.

De acordo com o depoimento de uma conselheira da sociedade civil, que demonstra preocupação com essa situação,

Vários dos membros que compõem o conselho são pessoas ligadas diretamente ao poder. Então, no momento em que eu, como conselheira, interrogava alguma coisa, questionava, ao invés dos demais conselheiros quererem saber, já começavam a querer defender o sistema. (...), quer dizer, quem representava, não representava de fato os seus segmentos. (...) Estavam lá defendendo mesmo o poder municipal. Então isso era muito difícil. A gente era muito mal (...) interpretada. [Eu lembro que] teve um momento em que fui questionada porque (...) meu objetivo era ser contra o prefeito. E não fazer uma atividade com coerência ou com (...)responsabilidade.

Essa questão também afeta, de certo modo, os representantes do governo, tendo em vista o fato de que isto faz com que os assuntos do conselho sejam designados a funcionários que não são capazes de levar questões importantes para serem deliberadas nesses espaços, além de não estabelecerem um elo entre o poder público e as decisões do conselho, desfavorecendo e desprivilegiando a instituição, assim como as decisões ali estabelecidas.

Ainda que os relatos tenham apontado uma tendência de reversão deste quadro, este tipo de constatação com relação à composição dos conselhos coloca em questão o poder de representação que estes espaços possam significar, pois os atores envolvidos, não estando participando como representantes legítimos da sociedade local – sobretudo como defensores dos próprios beneficiários do Programa! –, não tem sequer a quem prestar contas.

Segundo os entrevistados, parte desta situação pode ser atribuída à falta de interesse e desconhecimento da população sobre a participação na Instância de Controle Social do Bolsa Família. Para eles, muitas pessoas ainda vêm, como única forma de contato com os representantes políticos, a prática de favoritismos, onde as pessoas, não sendo capazes de reconhecer nestes políticos a figura dos representantes dos interesses da coletividade, buscam solucionar os problemas enfrentados no dia-a-dia a partir de pedidos e favores pessoais, reafirmando, desta forma, atitudes clientelistas por parte de alguns políticos.

Por outro lado, do ponto de vista dos representantes do governo na Instância de Controle Social, muitas vezes não há um esforço dos conselheiros da sociedade civil em promover um compartilhamento das decisões feitas no âmbito do conselho com a sociedade. Segundo dois dos representantes da sociedade civil entrevistados esse diálogo com a sociedade é visto como função do poder executivo municipal. De acordo com um conselheiro, essa tarefa deve ser atribuída ao gestor local do Programa, o que já se deu anteriormente, quando o gestor do conselho se comprometeu com esse novo modelo de gestão e passou a desenvolver um excelente trabalho de fortalecimento desse fórum de participação, rompendo com a prática tradicional de gestão de políticas sem consulta à população.

De qualquer forma, esse distanciamento representa, certamente, um grande empecilho para a concretização deste espaço enquanto promotor de uma democracia participativa, capaz de estabelecer um diálogo com a população para a legitimidade das decisões que se dão no interior do conselho.

Outro problema suscitado por ambos os lados foi a falta de capacitação dos conselheiros, o que adquire ainda mais importância quando se percebe que alguns deles exercem funções em outros conselhos, devido, segundo eles à falta de pessoal interessado em participar. De fato, a maioria dos conselheiros entrevistados – oito – nunca recebeu capacitação para exercer essa função.

Dessa forma, alguns depoimentos relataram que, por vezes, determinados assuntos foram encaminhados com a supremacia de argumentos técnicos pouco assimiláveis pelos conselheiros, até mesmo por aqueles com elevado grau de instrução. Segundo um entrevistado, não raro um técnico dá uma palestra que grande parte dos conselheiros não compreendem, passa uma lista de presença e isto é tomado como participação. Nos raros momentos em que eram feitas abordagens junto à comunidade, o agente técnico realizava uma palestra à população de um bairro ou região usando uma linguagem totalmente fora da capacidade compreensiva daquela comunidade. A consequência disso é que a população

continuava sem ter acesso às informações necessárias para resolver e/ou encaminhar suas dúvidas, distanciando-a ainda mais da esfera pública de decisão.

Como foi dito em seções anteriores, o processo de construção democrática e de definição de uma cultura política participativa, pensado a partir dos espaços públicos de gestão compartilhada – a exemplo da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família –, deve ser analisado não apenas ao nível das instituições, mas, sobretudo, faz-se importante dar destaque às relações que se estabelecem, nos diversos setores da sociedade, para com o Estado, a partir de medidas institucionais democráticas propostas, ou seja, para compreender-se os conselhos, enquanto instituições promotoras da participação efetiva da sociedade na deliberação pública, é preciso compreender as formas de relações que se estabelecem nesses espaços entre a sociedade civil e o executivo municipal.

Assim, no que concerne ao relacionamento dos representantes governamentais com os conselheiros oriundos da sociedade civil, um dos traços que compõem a segunda dimensão – equilíbrio societário – desempenhada pelos conselhos de políticas públicas, segundo Avritzer (1997), observa-se na fala de um entrevistado o problema que existe para que as proposições feitas na Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família sejam respeitadas e levadas mais à sério pelo poder local:

O conselheiro, ele não se sente um conselheiro, porque, quando se formula um projeto e se apresenta aos conselheiros, eles aprovam e o projeto não sai do canto, porque, se o prefeito não tiver boa vontade, interesse de colocar aquilo pra frente, pronto, não sai do canto. Ah não tem dinheiro, ah, o dinheiro não dá, é tanta coisa, tem o funcionário, tem não sei o que, não tem condição da gente fazer, entendeu?

Outros aspectos que demonstram, segundo os conselheiros provenientes da sociedade civil, a falta de importância conferida pelo executivo local ao conselho são a pauta das reuniões que, na grande maioria, trata de assuntos irrelevantes, a própria dinâmica da Instância de Controle Social, que adquire um caráter mais de consulta, não um órgão deliberativo, e o desestímulo que se apossou de muitos conselheiros depois várias discussões e poucos encaminhamentos práticos.

Em relação ao primeiro ponto, são relevantes as questões referentes ao controle que o executivo detém de decidir sobre os assuntos que serão ou não levados à discussão no conselho. Portanto, um dos principais problemas, refere-se ao risco de que questões bastante relevantes para o conselho sejam deixadas de lado pelos executivos municipais, que ainda

detêm sob seus domínios o poder de agenda, deliberando a respeito da pauta das reuniões da Instância de Controle Social.

De fato, e os conselheiros entrevistados têm clareza quanto a isso, a posição das autoridades municipais pode ser considerada como decisiva, pois muitas vezes elas comandam as discussões e, mesmo que não o façam, como gestores municipais influenciam diretamente a formação da agenda de discussão, a decisão sobre a infraestrutura de apoio a ser colocada à disposição do conselho e na sua dinâmica de funcionamento, a possibilidade de fazer cumprir as decisões ali tomadas e a possibilidade de pressionar os gestores estaduais, federais e os provedores de bens e serviços para o cumprimento dos encaminhamentos feitos pela Instância de Controle Social.

Além disso, outro aspecto levantado pelos entrevistados e que dificulta uma posição de igualdade nas relações entre os conselheiros do governo e da sociedade civil está no fato de que os caminhos adotados para a deliberação nem sempre são aqueles que passam pela explicitação das diferenças e pela construção de acordos a partir de um debate prévio. Como foi possível verificar a partir do acompanhamento de duas reuniões da Instância de Controle Social em Porto Alegre, esse espaço ainda enfrenta uma enorme dificuldade de reconhecimento e credibilidade por parte do poder público, ausente em número considerável nas reuniões. Como resultado, percebe-se que o conselho atua, ainda que inconscientemente, na inibição das falas, além de excluir da participação do conselho a deliberação sobre certos assuntos importantes e relevantes sobre o funcionamento do Programa Bolsa Família.

Outra preocupação dos entrevistados, de ambos os setores, na relação entre o Estado e a sociedade civil no âmbito da Instância de Controle Social está na falta de continuidade daquelas propostas que contribuem para um melhor andamento dos trabalhos que se dão nesse espaço. Às vezes, quando muda um conselheiro, principalmente se representante do governo (e mais ainda se se trata do gestor municipal) muda também toda a dinâmica que vinha sendo encaminhada anteriormente, mesmo que essas iniciativas tenham dado certo.

Ainda assim, no que se refere ao tratamento dado às divergências e conflitos, pode-se observar e corroborar pela grande maioria das respostas que havia negociação e diálogo entre os conselheiros. Mais uma vez, cabe ressaltar aqui o fato de que grande parte dos debates dava-se em torno de questões não problemáticas, em sua quase totalidade distantes da realidade vivenciada pelos conselheiros, o que facilitava um acordo entre eles.

Por fim, no que se refere ao aspecto da visibilidade, e até mesmo em contradição com as questões suscitadas pelos entrevistados a partir das perguntas relacionadas à publicidade e ao equilíbrio societário propiciado pela Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, a significativa maioria dos entrevistados apresentou uma resposta afirmativa quando perguntados se a participação nesse espaço contribuiu para mudança positiva no seu modo de pensar a política, com o aprendizado das regras democráticas e um maior controle do aparato político pela sociedade.

Dentre os pontos positivos relacionados à participação na Instância de Controle Social, foram destacados aspectos tais como a mudança cultural em direção aos ideais democráticos – e a importância de cada indivíduo nesse processo –, a abertura, ainda que tímida, para a participação popular e o crescimento do interesse pela política. Contudo, o atendimento apenas parcial das demandas postas no conselho e o processo ainda nebuloso de seleção dos participantes foram apresentados por alguns conselheiros da sociedade civil como restrições à efetividade desse espaço enquanto espaço de negociação, deliberação e solução dos interesses da coletividade.

Em relação à opinião dos entrevistados quanto ao fato de a Instância de Controle Social ser ou não um espaço público democrático, pode-se observar que uma predominância da resposta afirmativa e integral, com a citação de elementos que referendam tal processo como essencialmente democrático, possibilitando a participação e reivindicação popular e a forma como as pessoas se sentem construtoras do processo político. Alguns entrevistados afirmaram que ainda não é possível tecer considerações a esse respeito, apontando um horizonte de algo que está em construção, constituindo-se num primeiro passo, ainda a ser aprimorado, para a construção de uma sociedade democrática; nesse sentido, citaram limitações tais como a falta de acompanhamento das decisões tomadas e a carência de ações de capacitação para os participantes. Houve um único entrevistado, oriundo da sociedade civil, que respondeu negativamente à pergunta, citando como justificativa o fato de não ter ocorrido uma transformação na visão dos participantes que extrapolasse a questão do interesse imediato.

Ao perguntar aos conselheiros da sociedade civil se houve um controle sobre o governo através do conselho, pode-se observar que se delineiam dois grupos de informantes: três entrevistados responderam afirmativamente e citaram elementos que permitem visualizar esse controle, tais como o avanço no nível de conscientização dos participantes, colocado, em uma das respostas, pela expressão ‘tomada de governo pelo povo’. O segundo grupo de

informantes, por sua vez, é formado por dois entrevistados, que apontaram as limitações da Instância de Controle Social para alcançar o controle da sociedade sobre o governo, relacionadas ao distanciamento do grupo político e ao baixo poder de deliberação conferido ao conselho.

Em relação ao aprofundamento da cidadania, ao modo de se pensar a política e à aprendizagem de regras mais democráticas e respeitadas para viver em sociedade (*enlarged thinking*), os entrevistados responderam afirmativamente em sua grande maioria e apresentaram como justificativa mais citada o fato de que sua experiência no conselho permitiu desenvolver uma visão mais abrangente dos problemas da sociedade e estabelecer um processo de aprendizado de novas regras de convivência em coletividade, tais como exercitar uma postura de respeito, tolerância para com o outro e até mesmo o desenvolvimento de um saber relacionado com questões mais operacionais (como se organizar uma reunião, o momento de falar, como se expressar, etc.).

Sinteticamente, as informações obtidas com as entrevistas e mediante a observação das reuniões da Instância de Controle Social do Bolsa Família em Porto Alegre permitem visualizar que as regras democráticas de viver em sociedade compõem um elemento delicado e complicado de se efetivar. No entanto, é possível dizer que houve entre os participantes o estabelecimento de novas relações neste espaço coletivo, embora com muitas debilidades, propiciando um processo ainda embrionário de aprendizagem para que esses participantes se capacitem para o exercício da cidadania, tanto no espaço do conselho quanto externamente. Essas considerações serão melhor aprofundadas na seção seguinte, onde se busca tecer algumas conclusões à respeito dos desafios que se colocam para a efetivação da democracia participativa no Brasil, mesmo quando em um contexto de forte tradição associativa e mobilização social.

6 - Conclusões

A consolidação da democracia participativa, assim como o novo formato de gestão das políticas públicas no Brasil, deve evoluir no sentido de buscar novas alternativas institucionais no que diz respeito à tentativa de promover, de fato, uma maior participação social nas atuais iniciativas em curso no país, a fim de desburocratizá-los e torná-los realmente representativos no que diz respeito à participação deliberativa da população na esfera pública.

Contudo, tendo em consideração os múltiplos e diferentes contextos – políticos, sociais, econômicos, culturais, etc. – de incidência dessas experiências participativas, essa dissertação não pretende fazer generalizações sobre os requisitos necessários para o estabelecimento de um sistema político que contemple formas efetivamente democráticas de tomadas de decisão. Entretanto, parece possível apontar, à luz da análise feita a partir da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família em Porto Alegre, algumas diretrizes mais gerais que sirvam como norte para a avaliação e o aprimoramento de outras experiências participativas.

Antes de tudo, apesar das dificuldades observadas, faz-se necessário destacar a importância da existência desses espaços na promoção da democracia participativa entre os representantes do Estado e de diversos segmentos da sociedade civil, tornando possível um aprendizado acerca de um conceito mais amplo da política e da cidadania, bem como da busca de soluções aos problemas cotidianos a partir do debate e da argumentação para a deliberação democrática.

Mesmo levando em conta os problemas encontrados, diretamente relacionados a uma cultura política ainda marcadamente clientelista que marca sobretudo os setores de pior condição socioeconômica da população, os conselhos têm contribuído para a construção de uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade civil, que se funda no debate, na argumentação e na busca pelo consenso. Apesar de a maioria dos conselhos ainda não funcionarem de forma ideal, sua existência vem contribuindo, sem sombra de dúvida, para a promoção de uma educação para a participação, extremamente importante para uma transformação da cultura política centralizadora e que apática.

Como foi possível verificar a partir do exemplo da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família em Porto Alegre, embora existam muitos setores da sociedade conscientes de que é preciso ocupar os espaços públicos disponíveis – como também de se

criar novos espaços de participação –, a importância do Estado como agente facilitador é de suma importância.

A partir da pesquisa feita no município porto-alegrense, embora grande parte dos obstáculos encontrados tenha origem no desenho institucional da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, não foi possível confirmar a hipótese de que experiências participatórias costumam obter mais êxito quando já estão em curso outras iniciativas do gênero e uma advogada cultura de confiança e tradição cívica. Assim, para incluir, de forma ampla e qualificada, aqueles setores tradicionalmente marginalizados no processo político, parece imprescindível o fomento e o apoio à organização formal desses setores por parte do Estado, a fim de que esses possam mostrar-se mais resistentes contra tentativas de manipulação e formas de cooptação por parte dos políticos. Em outras palavras, a perseguição de uma democracia efetivamente participativa para a grande maioria da população exige, pelo menos por enquanto, um Estado ativo e facilitador, estabelecendo mecanismos de participação institucionalmente amparados.

Contudo, como demonstrado a partir da experiência analisada, é imprescindível uma maior transparência na constituição e operacionalização desses espaços, tanto no que diz respeito à seleção e capacitação de seus componentes – no caso daquelas iniciativas onde o número de participantes é limitado –, quanto no que se refere ao seu alinhamento com as expectativas dos segmentos representados e à capacidade de deliberação naqueles temas realmente problemáticos e que demandam soluções prementes.

Assim, democratizar o Estado e fortalecer a sociedade civil, tornando-a coletivamente densa e atuante, ao mesmo tempo em que se aprimora a configuração dos espaços de interação existentes, são os grandes desafios que se colocam atualmente para o processo de aprofundamento da democracia, indo além de uma concepção – hoje largamente questionada e em descrédito público – caracterizada por um modelo político estabelecido para se alcançar decisões políticas através de um conjunto de regras que sustentam uma luta competitiva pelo voto.

7 - Referências bibliográficas

- ABERS, R. N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ALMOND, G. A.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little Brown and Company, 1965
- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
- ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- AVRITZER, L. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil. In: *RBCS*. v. 27, 1995. pp. 18-27.
- _____. Um desenho institucional para o novo associativismo. In: *Lua Nova*. v. 39, 1997. pp. 149-174.
- _____. *Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Relatório final do projeto Civil Society and Democratic Governance, 2000.
- _____. *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- CAMAROTTI, I.; SPINK, P. *Parcerias e pobreza: soluções locais na construção de relações sócio-econômicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOHMAN, J. La democracia deliberativa y sus críticos. In: *Metapolítica*. v. 4, 2000. pp. 48-57.
- BONAVIDES, P. *A Constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- BOSCHETTI, I. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: Editora do Autor, 2003.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. (org). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1999. pp. 67-91.

- CÔRTEZ, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. (orgs). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.
- COSTA, S. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2006.
- DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- _____. *La democracia y sus críticos*. Barcelos: Paidós, 1992.
- _____. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DIAS, M. R. Da capilaridade do sistema representativo – em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. In: *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 235-256, jul-dez de 2004.
- DRAIBE, S. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990.
- EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. In: *World Development*, vol. 24, nº 6, 1996.
- _____. Além da ‘monocultura institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. In: *Sociologias*, nº 9, janeiro de 2003. pp. 20-63
- FAU-NOUGARET, M. La notion de bonne gouvernance dans lês relations juridiques internationales. In: *Revue du Marche Commun et de l’Union Européenne*. Paris, n. 446, p. 171-174, 2001.
- FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- GIDDENS, A. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. São Paulo: UNESP, 1998.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. In: *Lua Nova*. v. 36, 1995. pp. 39-53.
- _____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. I e II.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 2001.

- HUNTINGTON, S. *The third wave-democratization in the late twentieth century*. Normam/London: University of Oklahoma Press, 1991.
- JACCOUD, L. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005.
- LAVINAS, L. Proteção social: sem compulsórios, nem clientelas. In: *Teoria e Debate*. v. 56, 2003.
- MACPHERSON, C. *A democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MIGUEL, L. F. Sorteio e representação política. In: *Lua Nova*. São Paulo, n. 50, p. 69-96, 2000.
- MOISÉS, J. A. *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, 1991.
- _____. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. In: *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- ROUSSEAU, J. J. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- SANTOS, B.; AVRITZER, L. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, W. G. dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper & Row, 1942.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 1997. pp. 75-96.
- TELLES, V. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. In: *Tempo Social*. v. 2, 1990. pp. 23-48.

UNIÃO EUROPÉIA. *Governança europeia: um livro branco*. Bruxelas, 25 de julho de 2001. Disponível em http://europe.eu.int/comm/governance/white_papaer/index_em.htm. Acesso em 5 de setembro de 2008.

VELÁSQUEZ, F. A observadoria cidadã na Colômbia – em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, B.; CUNILL, N. (orgs). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

Sítio eletrônico: www.mds.gov.br

8 - Anexos

Anexo I – Roteiro para as entrevistas

Dados pessoais

- 1) Nome
- 2) Sexo
- 3) Escolaridade
- 4) Ocupação
- 5) Renda familiar
- 6) Tempo de participação na Instância de Controle Social
- 7) Experiência prévia de militância política e/ou em outros mecanismos de participação pública

Dimensão 1 – Publicidade

- 1) Como você avalia o processo de escolha dos conselheiros?
- 2) Houve algum processo de capacitação dos conselheiros antes de ingressarem na Instância de Controle Social?
- 3) De modo geral, como se dá a participação da sociedade e dos beneficiários do Programa Bolsa Família na Instância de Controle Social?

Dimensão 2 – Equilíbrio societário

- 1) Como você avalia o relacionamento dos representantes governamentais com os conselheiros oriundos da sociedade civil?
- 2) Havia divergências entre eles? Em caso positivo, como eram resolvidas?
- 3) Qual a receptividade, pelo governo municipal, das propostas apresentadas pela Instância de Controle Social?

Dimensão 3 - Visibilidade

- 1) Qual sua avaliação geral da Instância de Controle Social? Quais os principais pontos positivos e negativos desse processo?
- 2) Você acha que a Instância de Controle Social é um processo democrático? Por quê?
- 3) Você acha que a Instância de Controle Social permitiu algum controle da sociedade sobre o governo? Em que sentido?
- 4) Você acha que a experiência de participação na Instância de Controle Social modificou seu modo de pensar e de se comportar frente à política, de um modo geral? Como?
- 5) Você acha que a experiência dos conselheiros na Instância de Controle Social contribuiu para eles aprenderem regras mais democráticas e respeitadas para viver em sociedade? Quais?

Anexo II – Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências

O Presidente da República, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família;

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 62,00 (sessenta e dois reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 69,00 (sessenta e nove reais).

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 137,00 (cento e trinta e sete reais), dependendo de sua composição:

I - o benefício variável no valor de R\$ 20,00 (dezoito reais); e

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais).

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III.

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos.

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º .

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º , à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º , nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil:

- I – contas-correntes de depósito à vista;
- II - contas especiais de depósito à vista;
- III - contas contábeis; e
- IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas.

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e

Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastro Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no **caput** serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Programa Bolsa Família.

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a:

- I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle;
- II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e
- III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro.

§ 3º A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD.

§ 4º Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará:

- I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos;
- II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e
- III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados.

§ 5º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do § 2º, inciso I, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos.

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado

ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal.

§ 7º O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a três por cento da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado.

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º .

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em

regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183 o da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.1.2004

Anexo III – Instrução normativa nº. 1, de 20 de maio de 2005, que divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.

O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social, com base no disposto na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e no uso das atribuições que lhe confere o art. 2º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e CONSIDERANDO:

O art. 8º da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que estabelece que a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social;

O art. 14 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que estabelece como competência dos Municípios a constituição de órgão de controle social;

O art. 30 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que prevê que o controle social do Programa Bolsa Família no âmbito estadual poderá ser exercido por instância instituída nos moldes previstos para as instâncias municipais de controle social;

A necessidade de orientação aos Municípios quanto à concepção, organização e atribuições da instância de controle social do Programa Bolsa Família em seu território; e

Que a formalização da instância de controle social, assim como a assinatura do termo de adesão/cooperação, e a designação do gestor municipal são requisitos mínimos à adesão do Município ao Programa Bolsa Família;

RESOLVE:

Art. 1º. Divulgar, na forma desta Instrução Normativa, orientações aos Municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de suas respectivas instâncias de controle social do Programa Bolsa Família – PBF.

Art. 2º. O controle e a participação social do PBF serão realizados, em âmbito local e estadual, por instância, conselho ou comitê, instalada pelo respectivo Poder Público, respeitada a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade.

§ 1º. Os conselhos e comitês são órgãos de caráter permanente, com as funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do PBF.

§ 2º. As instâncias de controle social devem ser compostas, sem prejuízo de outras áreas que o Poder Público julgar convenientes, por integrantes das áreas:

- I - da assistência social;
- II - da saúde;
- III - da educação;
- IV - da segurança alimentar; e
- V - da criança e do adolescente, quando existentes.

§ 3º. Por decisão do Poder Público, o controle social do PBF poderá ser realizado por instância anteriormente existente, como as de controle social dos Programas Remanescentes ou os conselhos setoriais vinculados a outras políticas públicas, garantidas a intersectorialidade e a paridade entre governo e sociedade.

§ 4º. Os Municípios poderão associar-se para exercer o controle social do PBF, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Remanescentes colocados sob sua jurisdição.

Art. 3º. A instância de controle social do PBF será instituída por meio de ato do chefe do Poder Executivo municipal, contendo a indicação dos representantes do governo e da sociedade civil local e de seus respectivos suplentes.

Parágrafo único. A duração do mandato e a admissibilidade de recondução dos membros da instância serão definidas no ato que a constituir.

Art. 4º. O município é responsável pela definição e ampla divulgação, pelos meios de comunicação, do processo de escolha dos membros da instância de controle social, respeitadas as seguintes diretrizes:

I - A instância de controle social deverá observar os critérios de intersectorialidade e paridade entre sociedade civil e governo, bem como o grau de organização e mobilização do movimento social em cada realidade;

II - Os membros da instância de controle social poderão ser representantes de entidades ou organizações da sociedade civil, líderes comunitários, bem como beneficiários do PBF, os quais deverão compor pelo menos a metade do total de membros da referida instância;

III - Os membros da instância de controle social poderão ser representantes dos conselhos municipais já existentes;

IV - Os representantes da sociedade devem ser escolhidos com autonomia em relação aos governantes e ao governo;

V - A definição da representação da sociedade civil poderá ser estabelecida por meio de consulta pública, entre outros, aos seguintes setores:

- a) movimento sindical, de empregados e patronal, urbano e rural;
- b) associação de classes profissionais e empresariais;
- c) instituições religiosas de diferentes expressões de fé, existentes no município;
- d) movimentos populares organizados, associações comunitárias e organizações não governamentais; e
- e) representantes de populações tradicionais existentes em seu território (indígenas e quilombolas).

Art. 5º. A ata de aprovação dos nomes indicados a compor a instância de controle social deverá ser encaminhada ao gestor municipal para publicação.

Art. 6º. Havendo questionamento da legitimidade do processo de escolha dos membros da instância de controle social no município, recurso deve ser encaminhado à instância de controle social do Estado, para acompanhamento, e à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, para análise e providências cabíveis.

Art. 7º. A instância de controle social do PBF deve estimular a integração e a cooperação entre os conselhos setoriais existentes (Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Alimentar, da Criança e do Adolescente, entre outros), bem como articular-se com os mesmos, de maneira a acompanhar a oferta dos serviços de educação e de saúde, e o atendimento prioritário às famílias em maior grau de vulnerabilidade.

Art. 8º. Caberão à instância municipal de controle social do PBF, sem detrimento de outras atribuições, as seguintes atividades:

I - No que se refere ao cadastramento único:

- a) Contribuir para a construção e manutenção de um cadastro qualificado, que reflita a realidade socioeconômica do município, e assegure a fidedignidade dos dados e a equidade no acesso aos benefícios das políticas públicas, voltadas para as pessoas com menor renda;
- b) Identificar os potenciais beneficiários do PBF, sobretudo as populações tradicionais e em situações específicas de vulnerabilidade e aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza, assim como solicitar ao Poder Público municipal seu cadastramento; e
- c) Conhecer os dados cadastrais dos beneficiários do Bolsa Família, periodicamente atualizados e sem prejuízo das implicações ético-legais relativas ao uso da informação;

II - No que se refere à gestão dos benefícios:

- a) Avaliar, periodicamente, a relação de beneficiários do PBF;
- b) Solicitar, mediante justificativa, ao gestor municipal, o bloqueio ou o cancelamento de benefícios referentes às famílias que não atendam aos critérios de elegibilidade do Programa;
- c) Acompanhar os atos de gestão de benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes realizados pelo gestor municipal;

III - No que se refere ao controle das condicionalidades:

- a) Acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços públicos necessários ao cumprimento das condicionalidades do PBF pelas famílias beneficiárias;
- b) Articular-se com os conselhos setoriais existentes no município para garantia da oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades;
- c) Conhecer a lista dos beneficiários que não cumpriram as condicionalidades, periodicamente atualizada e sem prejuízo das implicações ético-legais relativas ao uso da informação;
- d) Acompanhar e analisar o resultado e as repercussões do acompanhamento do cumprimento de condicionalidades no município; e
- e) Contribuir para o aperfeiçoamento da rede de proteção social, estimulando o Poder Público a acompanhar as famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades;

IV - No que se refere aos programas complementares, acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas que favoreçam a emancipação das famílias beneficiárias do PBF, em especial das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades, de sua condição de exclusão social, articuladas entre os conselhos setoriais existentes no município, os entes federados e a sociedade civil;

V – No que se refere à fiscalização, monitoramento e avaliação do PBF:

- a) Acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização e o monitoramento do processo de cadastramento nos municípios, da seleção dos beneficiários, da concessão e manutenção dos benefícios, do controle do cumprimento das condicionalidades, da articulação de ações complementares para os beneficiários do Programa, e da gestão do Programa como um todo;

- b) Exercer o controle social articulado com os fluxos, procedimentos, instrumentos e metodologias de fiscalização dos órgãos de controle estatais;
- c) Comunicar às instituições integrantes da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família (Ministérios Públicos Estaduais e Federal, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União), e à SENARC a existência de eventual irregularidade no município no que se refere à gestão e execução do PBF; e
- d) Contribuir para a realização de avaliações e diagnósticos que permitam aferir a eficácia, efetividade e eficiência do Programa Bolsa Família;

VI - No que se refere à participação social:

- a) Estimular a participação comunitária no controle da execução do PBF, em seu respectivo âmbito administrativo; e
- b) Contribuir para a formulação e disseminação de estratégias de informação à sociedade sobre o programa;

VII - No que se refere à capacitação:

- a) Identificar as necessidades de capacitação de seus membros.
- b) Auxiliar os Governos Federal, Estadual e Municipal na organização da capacitação dos membros das instâncias de controle social e dos gestores municipais do PBF.

Art. 9º. A função dos membros do comitê ou do conselho de controle social do Programa Bolsa Família é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

§ 1º. A instância de controle social será presidida, em período a ser definido em regimento interno, por um de seus membros, a ser escolhido em sua reunião de instalação.

§ 2º. O presidente da instância de controle social será responsável:

- I - pela interlocução com o gestor municipal e demais instâncias/instituições relacionadas à gestão do Programa;
- II - pela organização das reuniões, convocação de seus membros, confecção de pautas e atas, registro de suas deliberações, arquivamento de documentos e demais procedimentos necessários ao seu regular funcionamento; e
- III - pela elaboração de documento semestral com informações sobre o acompanhamento do PBF no município e envio à SENARC.

§ 3º. Poderão ser convidados a participar das reuniões da instância, sem direito a voto, titulares de outros órgãos ou entidades públicas, bem como pessoas que representem a sociedade civil, sempre que da pauta constarem assuntos de sua área de atuação.

Art. 10. A instância de controle social deve ter acesso a instrumentos e informações do PBF, disponibilizadas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, de forma a permitir a consecução de suas atribuições, a aumentar a transparência das ações sociais e a possibilitar maior participação da sociedade.

Art. 11. A instância de controle social reunir-se-á, ordinariamente, no mínimo duas vezes por ano, e extraordinariamente, na forma de seu regimento interno.

§ 1º. A instância poderá instituir câmaras temáticas permanentes ou grupos de trabalho, de caráter temporário, para estudar e propor medidas específicas.

§ 2º. Caberá à instância de controle social elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno.

§ 3º. A instância de controle social deverá elaborar o seu regimento interno em até noventa dias, a contar da data de sua instalação.

Art. 12. Caberão à instância estadual de controle social do PBF, sem detrimento de outras atribuições, as seguintes atividades:

- I - Atuar como instância recursal nos casos previstos no artigo 6º desta Instrução Normativa, mantendo informados a SENARC e os órgãos de fiscalização e controle federais e estaduais; e
- II - Atuar de forma complementar em relação às atribuições previstas para a instância municipal de controle social do PBF, especialmente no que se refere aos processos de cadastramento de populações tradicionais e em situações específicas de vulnerabilidade, capacitação, participação social, articulação de programas complementares e fiscalização, monitoramento e avaliação do PBF.

Parágrafo único. Em caso de questionamento da legitimidade do processo de escolha dos membros da instância de controle social no Estado, recurso deve ser encaminhado à SENARC, para análise e providências cabíveis.

Art. 13. Após a publicação do ato de instituição da instância local de controle social, cabe ao município:

- I - Formalizar à SENARC a indicação da instância de controle social do município, com a identificação de seus membros, mantendo atualizadas as informações sobre eventuais alterações em sua composição, conforme formulário anexo ao termo de adesão dos municípios ao PBF;
- II - Designar o gestor responsável pelo PBF no município, a quem caberá a interlocução permanente com a instância de controle social;
- III - Definir processo de escolha dos membros da instância de controle social, respeitadas as diretrizes propostas no art. 4º desta Instrução Normativa;
- IV - Assegurar os meios necessários ao exercício das competências da instância de controle social no município;
- V - Divulgar à instância de controle social, periodicamente, informações relativas ao PBF;
- VI - Divulgar junto à sua população a existência da instância municipal de controle social do PBF;
- VII - Disponibilizar à instância de controle social, periodicamente, a relação de famílias do município constantes no cadastro único e relação de beneficiários do PBF e programas remanescentes;
- VIII - Disponibilizar à instância de controle social, periodicamente, a lista contendo os nomes dos responsáveis legais das famílias que não cumpriram as condicionalidades, as situações que levaram ao descumprimento, bem como as sanções aplicadas; e
- IX - Encaminhar à instância de controle social a relação de benefícios bloqueados e cancelados por solicitação do município, com a respectiva justificativa.

Art. 14. Ao Estado se aplicará, no que couber, o exercício das atribuições relativas à formalização e funcionamento da instância de controle social, bem como aquelas referentes ao papel do município, expressas no art. 13 desta Instrução Normativa.

Art. 15. Cabe ao MDS, em relação ao controle social:

- I - Disponibilizar às instâncias de controle social informações atualizadas sobre o PBF;
- II - Orientar os Estados e municípios a divulgar junto à população a existência das instâncias de controle social locais do PBF;
- III - Elaborar cadastro dos órgãos de controle social do PBF;
- IV - Planejar, conceber e realizar, em parceria com os Estados e municípios, a capacitação dos membros das instâncias de controle social do PBF;
- V - Promover a articulação regional das instâncias de controle social;
- VI - Elaborar manuais de orientação às instâncias de controle social para o aprimoramento do exercício de suas atribuições;
- VII - Promover o intercâmbio de experiências entre instâncias de controle social dos Estados e municípios, com vistas a subsidiar a SENARC com exemplos de boas práticas de controle social do PBF e divulgá-las em âmbito nacional;
- VIII - Tomar as providências cabíveis para investigação das denúncias de irregularidades no PBF e punição dos responsáveis; e
- IX - Acompanhar o desenvolvimento das atividades realizadas pelas instâncias de controle social do PBF.

Art. 16. Por força do processo de unificação dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação, a instância de controle social do PBF deve assumir as competências das respectivas instâncias de controle social dos programas remanescentes.

§ 1º. Por decisão do Poder Público municipal, pode-se preservar a competência das instâncias de controle social dos programas remanescentes, até que se verifique a completa unificação dos mesmos.

§ 2º. Uma vez finalizada a unificação dos programas remanescentes, as instâncias de controle social referentes aos mesmos devem ser extintas, ressalvados os casos previstos no art. 2º, § 3º desta Instrução Normativa.

Art. 17. Para os fins desta Instrução Normativa, aplicam-se ao Distrito Federal as disposições referentes aos municípios.

Art. 18. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Patrus Ananias de Sousa
Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome