

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB
COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL DE PROJETOS ESPECIAIS
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA – SEAD / UEPB
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

KLEBER FEITOSA GUERRA

**CONSELHOS GESTORES E A DEMOCRATIZAÇÃO
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

**JOÃO PESSOA/PB
2012**

KLEBER FEITOSA GUERRA

**CONSELHOS GESTORES E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para o título de especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Freire Pereira Férriz

JOÃO PESSOA/PB
2012

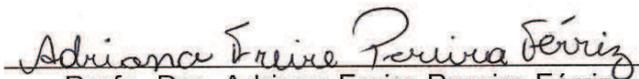
KLEBER FEITOSA GUERRA

CONSELHOS GESTORES E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Monografia apresentada ao curso de
Especialização em Gestão Pública Municipal
da Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito para o título de especialista em
Gestão Pública Municipal.

Aprovado em: 16/06/2012

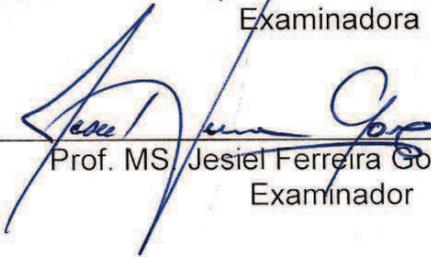
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Adriana Freire Pereira Férriz – UEPB
Orientadora



Profa. Dra. Maria Aparecida Barbosa Carneiro – UEPB
Examinadora



Prof. MS. Jesiel Ferreira Gomes – UFCG
Examinador

João Pessoa, 16 de junho de 2012

Dedico esse trabalho a minha família.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela força espiritual.

A minha família, nas pessoas de Valéria, Netto e Virgínia, Andrêyna e Alexandre pelo apoio, força e incentivo, sem eles nada disso seria possível.

A minha dedicada orientadora, nobre mestre, Professora Adriana Freire Pereira Férriz, pela constância dos incentivos acadêmicos e pela honra de aprender com seus ensinamentos concretos, de amplo espectro humano, humanitário, científico e social.

Ao meu Tutor, Jean Patrício, pela dedicação, incentivo e contribuição nas atividades das disciplinas cursadas e neste trabalho de conclusão de curso.

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, meus sinceros agradecimentos.

O povo não tem amigos. O único amigo do povo é o próprio povo, quando organizado.

Graciliano Ramos

RESUMO

O presente estudo soma-se ao universo de esforços dos programas e planejamentos de formação em administração pública, deflagrados no ambiente social e jurídico do Brasil, em tese desde o advento da Constituição Federal, de outubro de 1988, que tendo indicado e sinalizado inúmeros mecanismos visando a democratização das políticas públicas, parece, porém, depender sobremaneira de inúmeras variáveis para a normatização das substanciais transformações sinalizadas, de tal forma que pudessem ser dinamizados fundamentos e práticas de democracia participativa, inerentes ao espírito republicano, daí portanto a motivação e a relevância do nosso estudo. Tal exame teria o condão de caracterizar, debater e interpretar aspectos geradores dos contextos históricos, resilientes, das desigualdades sociais e da sustentabilidade do desenvolvimento requerido por toda a população brasileira, que em face da atuação dos denominados Conselhos Municipais de Desenvolvimento fariam valer instrumento de prosperidade social, como regra de gestão dos bens públicos, patrimoniais, de tipologia ampla e variada. É preciso considerar que ainda a mácula nacional da corrupção e da corruptibilidade, que historicamente vem desviando recursos governamentais. Quanto ao percurso metodológico, optou-se pela revisão bibliográfica documental, tendo sido dada ênfase a livros, artigos e exame de leis derivadas do assunto temático do estudo, mas também pela via do aprofundamento resultante da análise de situação requerida pelo assunto temático selecionado *a quo*, para registrar, como resultados esperados dos esforços aqui encetados, a exigibilidade da evolução do ideário geral, de gestores públicos, das Organizações não Governamentais e das lideranças da população, no sentido de se buscar métodos e estratégias que favoreçam a seleção de alternativas que aperfeiçoem as possibilidades de sustentabilidade e de desenvolvimento social, oportunizadas pelas regras e possibilidades auspiciosas gerais emanadas do papel institucional dos Conselhos Gestores Municipais.

Palavras-chave: Desenvolvimento social. Conselhos Gestores. Democratização.

ABSTRACT

This research, specialization in Public Management Municipal adds to the universe of programs and planning efforts of training in public administration, which erupted in the social and legal theory in Brazil since the advent of the Federal Constitution, October 1988 indicated and signaled that having a number of mechanisms aimed at the democratization of public policies, seems to depend greatly on many variables for the normalization of substantial changes flagged in such a way that could be streamlined and practical foundations of participatory democracy, inherent in the republican spirit, able to wiggle and instigating the multiple agents of so-called social movements. Such an examination would have the power to determine, describe, discuss and interpret aspects of historical generators, resilient, social inequality and sustainability of development required by the entire population, which in view of the role of so-called Municipal Development Councils would enforce instrument social prosperity what is conceived in theory, in a diffuse and universal, even though it was practiced as a method of management of public goods, property, material and intangible. These obstacles have different causal strands, especially when it comes to national taint of corruption and corruptibility, which historically has been diverting resources from other materials and types of the poorest populations, who sees this corruptibility, perversely, the Management Councils, numerous opportunities to repeat misunderstandings and bad intentions aimed only vary the practices exacerbated by political and economic elites precisely specialized in obtaining privileges for small dominant social groups, regardless of exactly which initiatives are institutional safeguard of wealth and values responsibilities of managers or government officials. Thus, the aim is, essentially the methodology of literature review, but also the deepening theme resulting from the situation analysis required for the subject selected the theme quo, register, and expected results of the efforts initiated here, offering the general evolution of ideas of public administrators, NGOs and leaders of the population, in order to find methods and strategies that favor the selection of alternatives that improve the chances of sustainability and social development, by the rules and possibilities auspicious general emanating from the institutional role of the Management Councils Municipal.

Keywords: Social Development. Management Councils. Democratization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. DEMOCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
1.1 CRITÉRIOS RELEVANTES	17
1.2 GÊNESE E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	19
1.3 EVOLUÇÃO CONCEITUAL	23
2. EXCELÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA	25
2.1 O PAPEL DO ESTADO	30
3. IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO	33
3.1 Crescimento Desigual	37
3.2 Padrão de Crescimento: “Guia Ético”	37
3.3 Efeitos da Burocracia	39
4. CONSELHOS MUNICIPAIS	41
4.1 PAPEL DA SOCIEDADE.....	47
4.1.1 Desafios da Democratização	50
4.2 CONQUISTAS DA DEMOCRACIA	58
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

A ferida do distanciamento do povo brasileiro em relação aos seus próprios governantes e, portanto, diante das realizações nacionais, continua aberta, como se a cicatrização fosse mesmo eternamente impossível.

Os pressupostos do modelo democráticos têm como núcleo justamente a consulta permanente da população de uma nação, em face dos desafios cotidianos, que não podem prescindir da adequada caracterização das possibilidades institucionais, em última instância visando garantir acesso aos bens públicos e às riquezas nacionais, sejam elas bens materiais ou bens intangíveis.

Neste sentido, a figura jurídica, e ademais de relevo constitucional, representada pelos Conselhos, Gestores Municipais trata-se de instituição capaz de instrumentalizar anseios e realizações do campo do desenvolvimento social, justificando fidedignamente a democratização das políticas públicas, em todas as esferas das necessidades da população brasileira.

Este trabalho de pesquisa, de especialização em Gestão Pública Municipal soma-se ao universo de esforços dos programas e planejamentos de formação em administração pública, deflagrados no ambiente social e jurídico do Brasil em tese desde o advento da Constituição Federal, de outubro de 1988, que tendo indicado e sinalizado inúmeros mecanismos visando a democratização das políticas públicas, parece depender sobremaneira de inúmeras variáveis para a normatização das substanciais transformações sinalizadas, de tal forma que pudessem ser dinamizados fundamentos e práticas de democracia participativa, inerentes ao espírito republicano, capazes de agitarem e instigarem os múltiplos agentes dos denominados movimentos sociais, daí portanto nosso estudo pretender examinar a relevância do grande tema representado pelo assunto nuclear do presente estudo.

Tal exame teria o condão de verificar, caracterizar, debater e interpretar aspectos geradores dos contextos históricos, resilientes, das desigualdades sociais e da sustentabilidade do desenvolvimento requerido por toda a população brasileira, que em face da atuação dos denominados Conselhos Municipais de Desenvolvimento fariam valer instrumento de prosperidade social, de adversativamente o que se concebeu em teoria, de forma difusa e universal, estivesse mesmo sendo praticados como regra de gestão dos bens públicos, patrimoniais, materiais e intangíveis.

Estes óbices possuem diversas vertentes causais, sobretudo em se tratando da mácula nacional da corrupção e da corruptibilidade, que historicamente vem desviando recursos materiais e de outras tipologias das populações mais carentes, corruptibilidade esta que enxerga, perversamente, nos Conselhos Gestores, inúmeras oportunidades de repetir equívocos e más intenções visando apenas variar as práticas políticas e econômicas exacerbadas por elites especializadas justamente em obter privilégios para pequenos grupos sociais dominantes, não importando propriamente quais sejam as iniciativas de salvaguarda institucional das riquezas e valores de responsabilidades dos gestores oficiais ou governamentais.

Dessa forma, procura-se, através essencialmente da *metodologia* da revisão bibliográfica documental, mas também pelo aprofundamento temático resultante da análise de situação requerida pelo assunto temático selecionado *a quo*, registrar, como resultados esperados dos esforços aqui encetados, a oferta da evolução do ideário geral, de gestores públicos, Organizações Não Governamentais (ONG's) e lideranças da população, no sentido de se buscar métodos e estratégias que favoreçam a seleção de alternativas que aperfeiçoem as possibilidades de sustentabilidade e de desenvolvimento social, oportunizadas pelas regras e possibilidades auspiciosas gerais emanadas do papel institucional dos Conselhos Gestores Municipais.

O presente estudo propõe-se a investigar aspectos relevantes da alçada peculiar de responsabilidades da Gestão Pública Municipal, selecionado pela autoria da pesquisa através do assunto "CONSELHOS GESTORES E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL", levando em consideração que a sub-área a ser investigada é a da excelência em gestão pública em face do aperfeiçoamento dos instrumentos e fundamentos democráticos no ambiente brasileiro, notadamente em franca dinâmica de valores e experiências.

As metas de desenvolvimento, fixadas de tempos em tempos pelos governantes de plantão parecem insistir em desconsiderar as palavras singelas e contundentes do mestre alagoano Graciliano Ramos (IN VIEIRA, 2009, p. 15) "o povo não tem amigos, o amigo do povo é o próprio povo", quando consegue se organizar – em grande parte porque o homem comum do povo ou desconhece suas titularidades de direitos essenciais e de responsabilidades e contrapartidas, ou porque toda conquista que se consuma ou se registra no Brasil é logo tomada como fruto dos esforços exclusivos das elites, que, portanto, não se cansam de excluir, por

mecanismos os mais diversos, artificiosos e torpes, a grande maioria da população de tudo o que afinal é esforço para garantir segurança jurídica, social e econômica a todos nós.

Para adequadamente selecionar e explicitar acerca do conjunto de objetivos monográficos é preciso antes referir que a problemática da pesquisa, também denominada “delimitação temática”, se enfatiza justamente em face do presente estudo visar debater procedimentos doutrinários, com ênfase em marcos teóricos relevantes, mas também atividades eficazes, de índole prática, portanto teoria e aplicabilidade de situações abrangidas pelo avanço de experiências e soluções indicados nas possibilidades que, afinal, vinculam a democratização das políticas públicas no Brasil, com as variáveis e indicadores determinados pela instalação e monitoramento de planejamentos e ações da esfera dos denominados Conselhos Gestores Municipais.

Par de pérolas institucionais, os Conselhos Gestores e o Movimento de Democratização da nação brasileira ainda reclamam aprofundamentos óbvios dos estudos acadêmicos, ou porque ainda são muitos e graves os resquícios de períodos históricos marcados pela lascívia e corrupção dos recursos e bens públicos, ou porque toda vez que se toca na temática geral precípua da Gestão dos negócios e das coisas públicas, a busca da excelência sofre resistências por assim dizer especiosas, ou seja: a quem interessa, mesmo, que os recursos públicos deixem de ser canais de expropriação, não mais a beneficiar certas e ainda sub-cultas elites, resilientes com as possibilidades de perderem o controle de situações geradoras de privilégios, por sua vez produzidos pela traficação sistemática de influências sobre autoridades financeiras e governamentais de um modo geral?

Já se sabe que a corrupção brasileira é insidiosa, o governo atual da presidenta Dilma Roussef destituiu vários ministros todos sob acusações de manipulação irregular de bens públicos, fraudes em licitações, desvios de prioridades, apadrinhamentos políticos partidários vergonhosos de toda tipologia, *etc.*, mas a devida caracterização dos infratores e a punição exemplar esperada por todos os agentes jurídicos e sociais, as forças vivas da nação que deveriam fiscalizar condutas reprocháveis e usos e costumes que pervertem sem cerimônias ditames constitucionais de enorme relevância para o equilíbrio dos anseios e esperanças do povo, não se consubstanciam parece que jamais.

Neste sentido, as lacunas institucionais da pátria brasileira têm sido como que desafiadas por múltiplas iniciativas e programas, surgindo, dentre o rol de sugestões governamentais ou oriundas do debate popular, o auspicioso conjunto de possibilidades abarcadas justamente pelos chamados “Conselhos Gestores”, numa dinâmica adversativamente ainda aberta, na verdade escancarada, à tipologia de experimentações e resultados ainda pouco aferidos.

A questão que se quer pesquisar, já alinhavada ulteriormente, em tarefa acadêmica levada em consistentes efeitos no âmbito de projeto de monografia de especialização, foca-se, outrossim, agora por ocasião da Monografia de Especialização, na caracterização dos Conselhos Gestores, no debate e na interpretação das variáveis que têm sido alvo de sucesso e contrapartidas sociais relevantes, ou de críticas visando corrigir equívocos e desvios.

Sintomaticamente, não por acaso, a nação brasileira foi o último país, no mundo inteiro, a abolir formalmente a escravidão dos negros, nem por isto enorme contingente de seres humanos “libertos” têm recebido nestes 124 anos decorridos, o respeito e as titularidades de direitos como cidadãos iguais como manda texto constitucional difuso. O exemplo de incúria histórica vale como alerta para que iniciativas populares como um todo, quaisquer que sejam, não venham a ser tomadas ingenuamente por análises superficiosas, eufóricas.

As políticas públicas no Brasil, na direção do aperfeiçoamento democrático, ainda estão muito distantes de satisfazer anseios de prosperidade material e comportamental (sociológica, psicológica, estudadas por exemplo, pela Teoria das Representações Sociais) da maioria da população de 200 milhões de almas de que nos constituímos, porém em um universo de planejamentos e programas oficiais sugeridos pela Carta Magna de 1988 e a rigor inaugurados desde o governo do ex-metalúrgico e ex-operário sub-alfabetizado (portanto fruto direto das dificuldades históricas de inclusão social do homem comum do povo) Luís Inácio Lula da Silva, os Conselhos Gestores Municipais merecem apoio e sobretudo monitoramento crítico, dando matéria e profundidade o assunto temático *a quo*.

O objetivo geral foi o de investigar as normas existentes de implantação dos Conselhos Gestores Municipais, caracterizá-las, criticá-las e propor padrões de aperfeiçoamento.

Para cumprir o alvitre supra precípua, foram necessários caminhos e tarefas tais que permitissem esclarecer, afinal, ao menos as nuances principais que ainda caracterizam os desníveis sociais e econômicos no Brasil e que, portanto, mantêm o povo distante, de uma forma ou de outra, dos programas oficiais governamentais.

Estas tarefas específicas puderam assim ser representadas:

- Conceituar padrões e referências acerca dos pressupostos e variáveis geradores dos chamados Conselhos Gestores Municipais;
- Descrever as normas existentes de gestão pública municipal no Brasil em face dos novos indicadores democráticos inaugurados com a Carta Magna, de 1988;
- Criticar as condutas existentes de apropriação de vícios e situações de gestão deficiente dos bens públicos, pela perspectiva histórica, em face dos riscos de contaminação por ocasião da implantação de práticas já sob a experimentação dos Conselhos Municipais;
- Analisar o conjunto representativo de Conselhos Gestores mantidos e conservados em nível já satisfatório, através ao menos da apresentação de casos ilustrativos selecionados pela autoria da presente pesquisa, visando identificar padrões de necessidades de manutenção e conservação das práticas já em pleno curso;

Justificou-se o assunto por múltiplas demandas sociais e institucionais reprimidas, que fazem do ambiente social e jurídico brasileiro um conjunto de paradoxos: somos de acordo com alguns especialistas econômicos a quarta economia do mundo, atrás austeramente somente dos Estados Unidos, China e Alemanha, mas ocupamos as últimas posições quanto à redistribuição de rendas e riquezas; temos um aparato jurídico e constitucional de grandes avanços doutrinários, porém na prática ainda vive-se um Brasil dúplice (ou tríplice, multifacetado na distribuição das riquezas nacionais, melhor referindo), no qual as leis punem os mais pobres e protegem as elites, *etc., etc.*

Assim, em paralelo à justificativa temática (ou acadêmica), representada pela dinâmica das experiências representadas pelos Conselhos gestores, é preciso reforçar tal nexa com o envolvimento da autoria da pesquisa, portanto, a justificativa de índole pessoal do acadêmico aqui especializando, com o debate suscitado

durante a exposição ao conjunto de disciplinas equacionadas e assistidas efetivamente durante todo o decorrer do curso, dentre as quais o presente tema motivou mais fortemente o interesse da autoria do trabalho.

Preocupou-nos cotejar, afinal, o que se teoriza e o espectro enorme de possibilidades de aperfeiçoamento das práticas, na condução dos Conselhos de Gestão, considerando-se que as conquistas democráticas em que pese tanta publicização de resultados pelas autoridades governamentais, ainda não estão satisfatória e suficientemente atendidas.

As conquistas e edificações democráticas são, afinal, o suporte físico e também abstrato, para a realização direta ou indireta de todas as atividades produtivas, todos os anseios elementares de prosperidade das sociedades e comunidades humanas e possuem, portanto, um valor intrínseco, concreto sim mas altamente plural e portanto imbricado com expectativas subjetivas, além de geradoras de enriquecimento meramente patrimonial ou desdobramentos simbólicos nada menos relevantes, igualmente fundamentais.

Todavia, segundo ideário contido nos especialistas teóricos, antevistos pela autoria da presente pesquisa, configurou-se como relevante o seguinte dilema: Quais os verdadeiros valores democráticos a serem testados e reforçados e em que determinados contextos? Tais aprofundamentos podem e devem ser oportunizados justamente em face dos valores e pressupostos que geraram as relevâncias essenciais dos Conselhos Gestores, no Brasil. Mas os riscos de fracassos ou sub-aproveitamento destes valores essenciais e as tentações de seguirem-se os padrões históricos de lascívia e corruptibilidade não são nada inexpressivas ou poucas.

Para fundamentar o envolvimento pessoal e científico (acadêmico) com o tema, é preciso referir que o autor é formado como Contador e atuando exatamente na área como servidor funcional no corpo de colaboradores da Universidade Federal da Paraíba – UFPB – o autor do presente relatório final monográfico vislumbrou, *ab initio*, no decorrer das aulas efetivamente assistidas presente curso de especialização, aprendizados que se consubstanciaram e que puderam, afinal, ser enfeixados com a construção da Monografia de Especialização, que aqui se apresenta em sua forma definitiva.

Quanto propriamente ao percurso metodológico selecionado, de acordo com Acevedo (2006, p. 58), este trabalho envolverá dois métodos de pesquisa: a

exploratória e a descritiva, confirmando-se como uma pesquisa bibliográfica documental.

Na chamada fase conceitual, conforme Mattar (1994, p. 43), a autoria da pesquisa valeu-se da pesquisa exploratória, mais especificamente do método denominado “levantamento bibliográfico”, com um debate a partir da revisão da literatura disponível sobre o nosso assunto temático.

Considera-se, de forma difusa e universal, que a metodologia deve esclarecer com que instrumental os objetivos serão alcançados, levando-se em consideração qual o tratamento será utilizado para análise dos dados coletados pelos pesquisadores acadêmicos.

Ao ter efetivamente confrontado situações ideais indicadas pelas normas legais que disciplinam e inspiram a criação dos Conselhos Gestores Municipais diante do ideário de especialistas preocupados com o aperfeiçoamento da Gestão Pública no Brasil, a autoria do presente relatório final, por ocasião aqui do desenvolvimento do trabalho monográfico de conclusão do curso de especialização optou por identificar os principais conceitos, valores e dificuldades, selecionados ou pela sua adequação e sucesso aos padrões que regem os Conselhos Gestores ou por dificuldades e óbices resultantes de uma má implantação ou má gestão destes Conselhos.

As técnicas empregadas na pesquisa exploratórias são: levantamento bibliográfico, levantamento documental, levantamento estatísticos, levantamento de pesquisas efetuadas, levantamento de experiência (através de entrevistas individuais ou em grupo), estudos de caso (MATTAR, 1994).

[...] Deve incluir as concepções teóricas e as de técnicas que possibilitam compreender a realidade e a contribuição potencial do pesquisador. Deve dispor de um instrumento claro, coerente, enfim quais os meios e instrumentos que utilizará, quais as técnicas de coleta de dados serão utilizados, etc. (MARCONI; LAKATOS 1990, p.17).

O desenvolvimento da presente monografia foi esquematizado a partir de quatro capítulos, aqui sumariados assim:

No Capítulo I, o debate apresentou-se a partir do estudo dos conceitos que evidenciam vínculos relevantes e atualizados entre democracia e administração pública, para introduzir a temática presente no Capítulo II, acerca dos pressupostos, fundamentos e conquistas da excelência da gestão pública, a partir da compreensão da configuração do papel do Estado.

O Capítulo III focou-se na importância propriamente dos objetivos e efeitos da descentralização do Estado, em face dos conceitos de desenvolvimento e dentro da problemática decorrente das desigualdades e dos padrões de crescimento a partir do que se reconhece como “Guia ético”, sob as influências, demandas e equívocos dos efeitos gerais da burocracia.

No Capítulo IV particularizou-se o debate sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais, no contexto social e jurídico do Brasil, para o estudo crítico do papel da sociedade e para a confirmação, ou a frustração, das conquistas democráticas levantadas e previstas nas teorias de aperfeiçoamento da inserção popular nas conquistas e no desfrute das riquezas nacionais.

Entre outros autores efetivamente pesquisados, deram suporte relevante ao estudo os seguintes especialistas preocupados direta ou indiretamente com nosso assunto temático, a saber: GOHN (2001), JACOBI (2006), ABRAMOVAY (2001), AFFONSO e SILVA, (1996), ANDRADE, (1999), ARRETCHE (1996), entre outros marcos relevantes.

1 DEMOCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A cobrança compulsória de impostos sempre gerou, no decurso da história, uma tensão entre o cidadão contribuinte e o poder público. Essa tensão, que chegou a causar revoluções no passado, se expressa hoje nas democracias liberais avançadas e emergentes sob a forma de uma exigência cada vez maior da sociedade quanto ao melhor uso possível dos recursos arrecadados por parte do governo.

A questão fundamental sobre como avaliar a gestão pública torna-se cada vez mais uma preocupação cotidiana dos cidadãos. Estes, estimulados a participar da vida sócio-política, são continuamente informados pelos meios de comunicação, quanto aos impactos dos planos, das políticas, dos orçamentos, dos déficits e superávits dos governos na qualidade de vida de cada membro e setor da sociedade. Com isso, demandam cada vez mais que os gestores públicos não apenas se atenham com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados, mas otimizem a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente as necessidades da sociedade.

1.1 CRITÉRIOS RELEVANTES

Quando se fala da crise institucional do Estado, um dos assuntos mais discutidos é a insuficiência de recursos orçamentários que o Estado dispõe em relação às demandas gerais da sociedade.

Sabe-se que discutir os conceitos de democracia, participação e cidadania são esforços centrais, no processo de implementação de políticas públicas e peculiarmente dos chamados Conselhos Gestores Municipais.

Vivemos nas últimas décadas profundas transformações nas estruturas sociais, políticas e econômicas. A dinâmica da vida mudou, a vida está sempre em mudança: nada repousa, tudo pulsa.

Portanto, conceitos como democracia, participação e cidadania refletem tais mudanças e se transformam tanto quanto as estruturas sociais.

Democracia é um conceito histórico que se amplia e aprofunda em continuidade e ruptura, em que nem sempre sua finalidade é avançar em políticas públicas que favoreçam a cidadania, ou incentivem a sociedade organizada a conseguir, cada vez mais e melhor, controlar a elite e o estado.

Uma das conquistas mais importantes do fim do século foi o reconhecimento de que a cidadania perfaz o componente fundamental do desenvolvimento. Este avanço está na esteira das lutas pelos direitos humanos e pela emancipação das pessoas e dos povos, bem como reflete o progresso democrático possível. A cidadania, porém, nem sempre tem caráter emancipatório, portanto, muitas vezes, é apenas assistida ou tutelada. Tudo vai depender de como estejam articulados indicadores que a definam, estabeleçam sua função, constituição e grandeza.

Democracia e cidadania no Brasil seguem um caminho sinuoso, onde a participação popular esteve sempre limitada e algumas vezes até excluída. Desde a Independência, a cidadania recebeu uma formulação bastante excludente, com base nas idéias de Benjamin Constant e em seu liberalismo conservador, cuja noção de voto censitário foi introduzido na Constituição de 1824. Além da permanência da escravidão, o voto censitário postulava o argumento de que os indivíduos tivessem tempo e independência para um suposto exercício racional da cidadania.

Cidadania é um conceito hoje que todo governo, ao menos nos que se dizem democráticos, dizem é exercido pela sua população. Muito se tem avançado no

Brasil na questão da participação. Desde 2003, no âmbito federal vem se implantando medidas para que a população possa intervir nas decisões de Estado. As unidades da federação e os municípios, de forma geral, vêm tentando, também, ao menos escutar a população. A sociedade civil organizada reivindica espaço de decisão. Isto tudo convergindo resulta em uma política de implantação de conselhos, órgãos compostos por representantes do governo e da sociedade, que agem de maneira consultiva ou deliberativa por segmentos.

Desse modo, o que observamos é o fortalecimento do debate a favor da participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade, em especial no âmbito local, além de inclusão de temas não contemplados pelas decisões de governo. Percebemos que na perspectiva de democracia participativa, os movimentos sociais dão um novo significado de participação da sociedade civil. Ou seja, há uma defesa e busca de uma nova cidadania de nível superior capaz de compatibilizar o desenvolvimento pessoal com o coletivo e fazer da sociedade civil uma sociedade política em que o Estado seja um autor privilegiado, mas não único.

De acordo com Avritzer (2000), o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e a sociedade, que têm surgido em vários países. No caso do Brasil, esses fóruns seriam os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo. Nessa perspectiva, acreditamos que as práticas participativas podem apresentar um processo educativo, pois proporcionam aprendizados importantes para o exercício de cidadania, já que os indivíduos deixam de ser meros espectadores para se tornarem cidadãos sujeitos, e mais ainda, passam a reconhecer a participação como direito que, por sua vez, contribui para a construção da nova cidadania. Assim entendemos que a função central da participação é educativa. Os indivíduos, ao praticarem o exercício da participação, começam a perceber que os interesses públicos e privados encontram-se intimamente ligados.

Bom, ao meu ver somente quando é dado à população o direito de intervir no Estado, é que podemos falar em um regime democrático, pois a tal representatividade hoje não contempla a vontade popular, e só faz prosperar os interesses de elites arcaicas e corruptas. Temos que buscar meios de ampliar nossos espaços de participação e retomar o poder de deliberar em nosso próprio favor. Temos de lembrar que hoje, ao menos juridicamente, nos é dado à cidadania, vamos fazê-la valer de verdade.

1.2 GÊNESE E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A cobrança compulsória de impostos sempre gerou, no decurso da história, uma tensão entre o cidadão contribuinte e o poder público. Essa tensão, que chegou a causar revoluções no passado, se expressa hoje nas democracias liberais avançadas e emergentes sob a forma de uma exigência cada vez maior da sociedade quanto ao melhor uso possível dos recursos arrecadados por parte do governo.

Os conselhos gestores entendidos como canais institucionais de representação, criados como parte do aparelho de Estado, diferem substancialmente da proposição dos conselhos populares entendidos como esferas autônomas de organização dos atores da sociedade civil para incidir nas políticas públicas. Os conselhos gestores apresentam configurações institucionais, identidades e histórias muito diversificadas. Daí a necessidade de explicitar critérios e variáveis de análise quando busca-se uma caracterização dos mesmos e um balanço sistemático das suas práticas.

Raichelis (1997) apresenta cinco categorias que na sua concepção devem orientar a análise de uma esfera pública tal como são os conselhos:

a) visibilidade social, na qual, as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para aqueles implicados nas decisões políticas;

b) controle social que significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política, o qual possibilita a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados;

c) representação de interesses coletivos, que implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores;

d) democratização, que implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas;

e) cultura política que implica o enfrentamento do autoritarismo social e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sócio-políticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.

Tatagiba e Teixeira (2007 p. 62-63) ao proporem como dimensão relevante de análise o desenho institucional e a trajetória política de cada conselho partem de uma definição geral sobre o que são os conselhos:

[...] Os conselhos gestores são instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e voto.

Em seguida, as autoras daquele estudo propõem dois critérios fundamentais a serem levados em consideração numa análise da prática dos conselhos: para além destes princípios mais gerais, cada conselho possui uma identidade própria que pode ser parcialmente aprendida a partir da consideração de duas variáveis fundamentais: o desenho institucional e a trajetória política (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007).

Os estudos sobre os conselhos de saúde, criança e adolescente, assistência social e habitação publicados em 2007 por especialistas dedicados à questão da inclusão social no Brasil, evidenciaram que tais conselhos se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento e consolidação. Pode-se observar que nas diferentes gestões de um mesmo conselho, percebem-se variações no que se refere à capacidade de incidir sobre as políticas, a forma de diálogo com o Estado, a dinâmica participativa, a relação com outros atores políticos, *etc.* sem que qualquer alteração no seu padrão institucional tenha sido verificada.

Diante desta observação concluem Tatagiba e Teixeira (2007, p. 63):

[...] os conselhos passam por fases ou momentos distintos no decorrer de sua trajetória, que se transformam ao longo do tempo, e que esse processo tem implicações na construção de sua identidade política

Por outros aspectos, igualmente relevantes ao presente assunto temático, de fato, a questão fundamental sobre como avaliar a gestão pública torna-se cada vez mais uma preocupação cotidiana dos cidadãos. Estes estimulados a participar da vida sócio-política, são continuamente informados pelos meios de comunicação,

quanto aos impactos dos planos, das políticas, dos orçamentos, dos *déficits* e *superávits* dos governos na qualidade de vida de cada membro e setor da sociedade.

Com isso, demandam cada vez mais que os gestores públicos não apenas se atenham com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados, mas otimizem a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente as necessidades da sociedade.

Sidou (1978, p. 08) explica que o dirigismo econômico por parte do Estado sempre se fez presente na história da humanidade:

[...] Nos fragmentos do Código de Hammurabi, vigorante na Babilônia pelo menos vinte e três séculos antes de Cristo; nos regimes faraônicos, e de tal é exemplo a lição bíblica de José para vencer a depressão oniricamente representada pelas vacas magras; em Roma, por efeito das leis *Sempron* ia (133 a.C.), visando a incentivar o retorno aos campos da plebe urbana; nos Estados modernos, inclusive na América do Norte, cuja independência é uma resultante do dirigismo estatal relacionado com os tecidos de lã.

De acordo com Florenzano (1974) se o Estado não pode existir, sub-existir e realizar seus fins sem que possua meios financeiros próprios, estes devem ser obtidos.

Implica isto o exercício de atividade visando a tal fim:

[...] a História mostra que tal atividade qual seja o poder de tributar, sempre foi exercida seja por meio de simples emprego da força física, seja por outras pressões aptas e eficazes para tal fim. Na intenção de obtenção de meios, partindo das formas mais rudimentares de poder estatal variados processos foram empregados, desde as simples espoliações, *manu* militares, férteis nas velhas civilizações e que, as vezes incluíam paralelamente, ou como seqüela a própria destruição **social** ou (até) física das populações vencidas [...] atingimos porém, agora processo refinado das normas jurídicas, assentado em **prêjuízos sociais** passando-se do poder físico ao poder jurídico (SIDOU, 1978, p.10 grifos do autor).

Segundo o marco, como fase intermédia houve governo absoluto, para os quais não havia grande distinção entre a propriedade do chefe do Estado qualquer que fosse a forma apresentada e a dos cidadãos – ou melhor, a pública, a social, a imprescindível às **condições históricas da sociedade**:

[...] os romanos, embora espíritos grosseiros e pragmáticos, compreenderam isto e iniciavam a separação (conceitual) quando destacavam as províncias imperiais das províncias do povo. [...] entre o sistema das coligações dos povos gregos (o tesouro comum de Delos) e o romano, ia enorme distância: de concepção e de processos (SIDOU, 1978, p.10 grifos do autor)

Na antevéspera da Revolução Francesa o “*l’État c’est moi*” do rei absoluto não era bandeira mui própria ou condizente para uma adequada política fiscal e barragem às novas idéias.

Entre as “Novas Realidades” surgidas no final do Séc. XX em contraste com posturas estabelecidas durante os últimos dois séculos, Peter Drucker (2000, p. 14) identifica uma nova consciência das funções do governo.

Sucessos do passado, como o *Welfare State*, o Estado de Bem Estar, inaugurado por Bismarck contra a luta de classes e o *New Deal* de Franklin Roosevelt, voltado, após a crise de 1929, para o estímulo à prosperidade americana e ao equilíbrio entre os grupos de interesse econômico, perderam seu atrativo num mundo de pluralismo social centrado cada vez mais na “uniclasse” (id., p. 21) dos “trabalhadores do conhecimento” (DRUCKER 2000, p. 24).

De fato, o ímpeto arrecadador e de endividamento financeiro do Estado de Bem Estar, exacerbado em todos os países durante duas guerras mundiais, elas mesmas em parte causadas por desequilíbrios econômicos e fiscais, encontrou no final do Séc. XX barreiras intransponíveis.

Do ponto de vista dos cidadãos, essa nova realidade se manifesta, tanto na desconfiança diante das ineficiências da administração pública tradicional como em exigências sempre maiores de que os serviços proporcionados pelo governo à sociedade sejam otimizados em relação aos recursos que consomem. Assim, nos Estados Unidos constatam Osborne & Gaebler (1995, p. 152):

[...] os cidadãos de hoje se recusam a pagar altos impostos por serviços cujos preços disparam, enquanto a qualidade despenca; {...} “uma frustração crescente entre os contribuintes é não saber exatamente o que estão recebendo pelo dinheiro que investem.

Com efeito, Drucker (2000, p. 52) pôde constatar que

[...] tanto nos países democráticos como nos comunistas a maioria dos programas governamentais desde 1945 têm sido verdadeiros desastres. Se chegam a obter resultados, estes são freqüentemente o oposto dos esperados. {...} Hoje nós sabemos que existem algumas coisas que o governo, por sua própria essência, é incapaz de fazer..

1.3 EVOLUÇÃO CONCEITUAL

De acordo Sidou (1978, p. 53) o precursor da ciência econômica Montchretien, não chegou a oferecer uma conceituação rigorosa de tributo, limitando-se em sua obra clássica vinda a lume no limiar do século XVII “a aconselhar ao Rei, em caráter censitário, um levantamento das riquezas do país a fim de possibilitar uma tarifação proporcional dos rendimentos”.

Mello (1978) ressalta que a política tributária, embora consista em instrumento de arrecadação tributária, necessariamente não precisa resultar em imposição. O governo pode atuar em termos de política tributária utilizando-se de mecanismos fiscais através de incentivos fiscais, de isenções entre outros instrumentos que devem ser considerados com o objetivo de conter o aumento ou estabilidade da arrecadação de tributos.

De acordo com Rodrigues (1981) a política econômica que compreende toda a atividade produtiva cedeu lugar à política financeira, que se ocupa do direito público e esta, por sua vez, já deu origem à política tributária que passou a se ocupar exclusivamente das atividades estatais relativas aos tributos.

Sousa (*apud* BORGES, 1998, p. 67), ao discorrer acerca das atividades desenvolvidas pelo Estado, escreve:

[...] simultaneamente com as atividades políticas, sociais, econômicas, administrativas, educacionais, policiais, etc., que constituem a sua finalidade própria, o Estado exerce também uma atividade financeira, visando a obtenção, a administração e o emprego de meios patrimoniais que lhe possibilitem o desempenho daquelas outras atividades que se referem à realização dos seus fins.

Assim, o Estado para desempenhar suas atividades públicas necessita de recursos financeiros, que podem derivar da exploração de seu próprio patrimônio ou do patrimônio de terceiros:

[...] No primeiro caso, encontram-se as receitas públicas originárias, no segundo, as receitas públicas derivadas, dentre as quais se incluem as tributárias. É notório que, diante do aumento do volume de responsabilidades coletivas, surge para o Estado a crescente necessidade de gerar receitas públicas a partir da subtração não eventual de parcela da riqueza privada, via imposição de tributos (SOUZA *apud* BORGES, 1998, p. 67).

O marco ainda complementa que a política pública tributária envolve tanto ações de natureza fiscal, cuja finalidade é obter receitas públicas tributárias, quanto ações de natureza extra fiscal, que tem como finalidade principal servir de instrumento de realização de outras atribuições estatais, tais como fomentar o desenvolvimento econômico, controlar a economia, o comércio exterior e o câmbio, redistribuir renda, dentre outros.

A relação entre o Estado e o contribuinte foi caracterizada durante muito tempo como relação de poder e de coerção.

Em termos constitucionais, destacam-se os princípios que visam delimitar a atuação estatal. Esta atuação insere-se no contexto da política tributária. Tem-se então que a política tributária é o processo que deve anteceder a imposição tributária. É, portanto a verificação da finalidade pela qual será efetivada ou não a imposição tributária.

Segundo Marins (1998) para Montesquieu e Bodin, o tributo se assemelha a um prêmio de seguro que o contribuinte paga para o Estado, como contraprestação pela segurança que este oferece às pessoas e à garantia de gozo de seus bens.

Segundo Machado (2003) o Estado não exerce atividade econômica, mas sim atividade financeira, como tal entendido o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir os seus fins.

Esta atividade financeira se dá através da arrecadação de tributos.

Os tributos são, portanto, os principais meios que o Estado tem para obter os fundos necessários à consecução de seus objetivos fundamentais positivados em sua Carta Maior.

Segundo Ferreira (2006, p. 35) a definição de tributo encontra-se no Código Tributário Nacional, mais precisamente, em seu artigo 3º, o qual prescreve que: [...] tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

O mesmo marco ainda descreve que:

[...] o tributo nasce no espaço aberto pela auto limitação da liberdade, o que equivale a dizer que vive permanentemente limitado pela liberdade individual, que lhe é existente. Assevera também, que as idéias de liberdade e tributo, e, de direitos humanos e poder de tributar, ligam-se

essencialmente na mesma equação de valores e se encontram em permanente interação, sendo que a legitimidade do poder de tributar, fundada na liberdade absoluta, sendo as imunidades tributárias tão indefiníveis, como os próprios direitos da liberdade, as discriminações fiscais são desigualdades infundadas que prejudicam a liberdade do contribuinte. Qualquer discriminação injustificável que implique, excluir alguém da regra tributária geral ou de um privilégio não odioso, constituirá ofensa aos direitos humanos, posto que desrespeitará a igualdade assegurada no artigo 5º da Constituição Federal Brasil (FERREIRA, 2006, p. 36).

De acordo com o Código Tributário Nacional, o seu artigo 3º traz a definição legal de tributo como: “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (CARNEIRO, 2006, p. 31)

O Código Tributário Nacional (Lei nº. 5.172/66) é uma lei federal de *status* originariamente Ordinário, sendo designado como código, por força do Ato Complementar nº 36, de 1967, pois a emenda da lei, na vigência da Constituição de 1946, dispunha sobre o sistema tributário nacional.

No entanto, face à recepção pela Constituição Federal de 1988, na modalidade de complementarização, em especial pelo que dispõe o seu art. 146, foi elevada a um *status* de Lei Complementar. Portanto, atualmente o CTN só pode ser alterado por Lei Complementar (CARNEIRO, 2006).

2 EXCELÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

Os conceitos envolvendo administração, não diferenciam substancialmente os axiomas aplicáveis à esfera pública, ou ao setor privado, talvez porque um e outro universo permeiem-se de tal forma que mesmo sendo perfeitamente possível, e até desejável, isolar, para efeito de pesquisa acadêmica, por exemplo, os dois distintos mundos, ou áreas de interesse focal, nem sempre os gestores públicos, sobretudo aqueles tempestivamente revestidos dos cargos e obrigações funcionais, compreendem a importância da formação, do treinamento, do debate, e portanto da operacionalização, dos conceitos gerais da administração, sendo, como deveriam ser mesmo, “repassados”, aplicados e revisados, ao controle da “coisa pública”(o bem coletivo, seja real ou intangível).

Assim no que se refere à Administração Pública, os autores têm várias formas de conceituá-la. Lopes, (1993, p. 56-61) define a Administração como “o

instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas de governo”.

Com isso, demandam cada vez mais que os gestores públicos não apenas se atenham com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados, mas otimizem a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente as necessidades da sociedade.

Há muitas interrogações importantes para que se possa consolidar uma análise mais aprofundada da trajetória política dos conselhos: quais são as condições necessárias para o avanço da capacidade dos conselhos de incidirem na democratização das políticas públicas? Qual o peso relativo da atuação dos conselhos na modificação das políticas públicas? Qual o papel dos diferentes atores (da sociedade civil e do governo)? Quais dinâmicas favorecem e quais dificultam o avanço no potencial de ação dos conselhos?

Olhados em seu conjunto os diferentes estágios de desenvolvimento e graus de consolidação dos conselhos parecem expressar também a trajetória política de construção dos sistemas participativos das políticas que a eles correspondem, o grau de mobilização e organização dos atores da sociedade civil, ali representados, como também, o modo de atuação dos agentes governamentais envolvidos.

O marco legal da Constituição de 1988 possibilitou a organização de sistemas nacionais de gestão participativa e descentralizada das políticas sociais.

Através da aprovação posterior de leis específicas para cada área (Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto das Cidades) criaram-se espaços de negociação e co-gestão destas políticas, sendo que a sociedade civil jogou papel fundamental para aprovação destas leis. Estudos mais aprofundados sobre a história da constituição de tais sistemas participativos são necessários para que a gente possa entender o contexto e a trama dos atores da sociedade civil que esteve envolvida em cada um deles e que provavelmente tem influência sobre os estágios diferenciados de desenvolvimento e consolidação dos seus respectivos conselhos.

No tocante à participação da sociedade civil ainda que se reconheça seu papel fundamental na criação dos sistemas participativos e dos seus respectivos conselhos, através, sobretudo, da ação dos movimentos sociais e da constituição de Fóruns e Redes, nem sempre este vigor inicial que caracterizou a mobilização e organização autônoma da sociedade civil conseguiu manter-se ao longo do tempo.

A atual retração e relativa desarticulação de tais espaços têm trajetórias diferenciadas, mas sempre que ela ocorreu acarretou muitas dificuldades para uma maior efetividade de atuação dos representantes da sociedade civil nos respectivos conselhos. Isto porque são os espaços autônomos de organização da sociedade civil aqueles que podem promover a mobilização social e pressão sobre os conselhos para reforçar o poder de seus representantes nas disputas e conflitos de interesses ali existentes. Também são os fóruns, redes e movimentos os espaços mais adequados para geração de proposições e construção de acordos entre as diversas organizações que constituem o campo heterogêneo de forças da sociedade civil. Por mais boa vontade que possam ter, se os conselheiros não contam com tais espaços da sociedade civil para respaldar sua atuação, eles se tornam representantes de si próprios e presas fáceis de cooptação institucional.

Em muitos casos a fragmentação política que marca a conjuntura dos movimentos sociais (sobretudo próximo aos períodos eleitorais) e também, certa desmobilização provocada pela relação de convênios de prestação de serviços ao poder público são fatores observados que afetam a organização autônoma dos movimentos e fóruns e assim repercutem na dinâmica de atuação da sociedade civil nos conselhos.

A vinculação muito estreita e subordinada de determinadas lideranças de movimentos sociais com partidos políticos e, mais especificamente com gabinetes de parlamentares têm provocado diversas fissuras nos movimentos que se refletem em divisões não só nas bases dos mesmos, mas também nos conselhos em que seus representantes têm assento, fragilizando muitas vezes sua unidade de ação naqueles espaços. Estes tipos de vínculos foram vistos nos anos 1980 como possibilidades de fortalecimento dos movimentos na medida em que propiciavam uma infra-estrutura que os movimentos não tinham, além de propiciar o ingresso de determinadas lideranças nos espaços institucionais de representação.

Na verdade, hoje, com a profunda mudança nos padrões de ação política dos partidos que mantinham identidades com os movimentos parece que tal tipo vinculação é fonte mais de problemas do que de ganhos para os movimentos e suas lideranças. Não estaria na hora de fazer-se um balanço crítico deste tipo de relação e de atualizarem-se seus pressupostos e estratégias?

No tocante a relação dos movimentos com o poder executivo a recente transformação dos movimentos em prestadores de serviços e executores de

diversos programas sociais dos governos parece ter provocado ambigüidades na relação dos mesmos com os governos e, em alguns casos, sinais visíveis de perda da autonomia política. Também neste aspecto seria necessário realizar-se um balanço crítico deste tipo de relação e um redesenho de estratégias. Esta “crise” dos movimentos nas suas relações com o Estado e com os partidos tem afetado diretamente a representação dos mesmos junto aos conselhos.

No tocante à atuação dos governos em relação aos conselhos ainda que se possa constatar que as clivagens políticas e partidárias dos mesmos (maior ou menor compromisso com a democratização da gestão pública) são relevantes no desenho institucional e na trajetória política dos conselhos não se pode afirmar que tais clivagens sejam as únicas determinantes sobre a dinâmica de funcionamento dos mesmos. Isto porque de um lado os governos não são monolíticos e de outro os agentes que os representam nos conselhos nem sempre tem padrões de comportamento absolutamente coerentes com a orientação política mais geral do governo.

Ou seja, os estudos dos especialistas mostram situações onde padrões autoritários de comportamento podem marcar a atuação dos agentes do governo apesar de um discurso democrático do mesmo e vice-versa. Também a qualidade da representação do governo nos conselhos e os procedimentos relativos à transparência e capacidade de diálogo são variáveis importantes na análise da atuação do governo nos conselhos. A possibilidade de se tirar proveito de tais contradições entre os agentes do governo depende por sua vez do grau de unidade dos representantes da sociedade civil naquela conjuntura específica.

Através das leis de criação e dos regimentos internos são definidas as regras para sua composição e representação, natureza da participação, dinâmica decisória, ritos procedimentais, *etc* os quais, por sua vez, indicam as potencialidades e os limites de cada espaço no tocante aos resultados esperados da participação.

A observação de diversas práticas e resultados de outros estudos mostram que quanto maior for a participação da sociedade civil na elaboração e constante avaliação daqueles instrumentos que balizam o desenho institucional dos conselhos maior será sua co-responsabilidade pela observância dos mesmos e seu comprometimento na defesa dos processos participativos. No tocante ao posicionamento mais comum dos governos com relação ao desenho institucional dos conselhos vale a observação de Raichelis (2000, p. 43):

[...] O que incomoda os governos na questão dos Conselhos não é a sua existência, mas exatamente a natureza das suas atribuições, o fato de terem um caráter deliberativo garantido legalmente, pois os procedimentos são muitas vezes mais demorados e abertos ao debate e conflitos de posições por terem que passar pela aprovação dos Conselhos. Os recursos do orçamento e os fundos de financiamento para as áreas da Assistência Social, da Saúde, da Criança e Adolescente são obrigatoriamente submetidos à aprovação dos conselhos.

De qualquer modo pode-se observar que não se consegue entender as contradições entre as práticas de um conselho e o seu desenho institucional se não examinarmos sua trajetória política concreta e as relações e dinâmicas estabelecidas entre os atores envolvidos. Isto pode explicar porque alguns conselhos com poder deliberativo não conseguem exercê-lo efetivamente e ao contrário, outros que não têm tal atribuição conseguem exercê-la na prática em alguns momentos de sua trajetória.

Schattan e Coelho (2004, p. 256-257) ao relatarem resultados de pesquisa junto aos conselhos de saúde da cidade de São Paulo assim concluem sobre a importância da dinâmica de relações entre os atores na efetividade da prática dos conselhos:

[...] Esse breve balanço mostra que a existência de mecanismos formais que assegurem o direito da sociedade civil a participar da definição das políticas sociais não é suficiente para garantir esta participação. Mas também mostra que este quadro muda com a presença de uma sociedade civil organizada e/ou de autoridades políticas comprometidas com a democracia participativa.

É preciso considerar que para além de se brigar por uma definição de atribuições dos conselhos que lhes assegure poder decisório necessário é fundamental cuidar das condições necessárias para que o processo de deliberação proporcione condições equitativas aos atores para as práticas de diálogo e resolução de conflitos envolvidas nos processos de tomada de decisão. Tanto entre os diversos segmentos da sociedade civil como entre esta e os agentes governamentais existem diversas assimetrias com relação às informações e conhecimentos necessários a uma maior efetividade de sua participação nos processos de deliberação.

Procedimentos de transparência na apresentação de informações e nas prestações de contas assim como investimentos em ações formativas com continuidade são algumas das ações necessárias para a superação de tais assimetrias e para aumentar o grau de legitimidade dos processos de deliberação.

2.1 O PAPEL DO ESTADO

Em decorrência da redefinição de seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para se adequar a uma nova função de “Estado gerencial”.

Os esforços recentes de reposicionamento do Estado através de experiências de reformas ocorridas em diversos países representam indicadores a respeito da inadequação do modelo de administração burocrática aos novos tempos, o que leva ao surgimento de inúmeros questionamentos acerca de seu futuro. O modelo de gestão burocrática apresenta custos elevados, é lento e não orientado para a cidadania.

Com a globalização o desenvolvimento passa a depender cada vez menos da ação isolada do Estado, tornando-se função da capacidade de realização de parcerias entre Estado e Sociedade.

As crescentes críticas relativas às relações intituladas “clientelistas”, e, como tal, inerentes ou corporativas das burocracias, bem como ao seu posicionamento como um grupo de interesse não orientado para o atendimento das necessidades do cidadão, levou à crescente valorização do modelo privado de gestão.

O chamado “paradigma do governo empreendedor”, citado em Osborne e Gaebler (1997, p. 86), apresenta uma concepção de governo que pode ser resumida a seguir: a) um governo catalisador, que timoneia em vez de remar; b) transferência de poder decisório da burocracia para as comunidades; c) estímulo à competição nos serviços públicos; d) governo orientado por missões e resultados; e) ênfase no usuário do serviço público (cliente); f) governo empreendedor, gerador de receitas, orientado para o mercado; g) descentralização; h) governo preventivo.

A necessidade de reestruturação e adaptação do Estado tem se materializado, principalmente, através de um discurso associado à redução do seu papel, com a expansão dos processos de privatização, descentralização e de “reinvenção” do governo em moldes gerenciais.

Przeworski (1998, p. 68) alerta para o risco de excessivo desaparecimento do Estado:

[...] o Estado neoliberal é, pelo menos, um parâmetro pelo qual se pode aferir a qualidade da intervenção estatal: como as alocações do mercado não são eficientes, desaparelhar o Estado não é um objetivo racional de reforma do Estado.

Considerando-se a necessidade de sua transformação, de forma a contemplar a alteração de aspectos remanescentes da realidade convencional, bem como novos aspectos de uma realidade *on line* e mutável, anuncia-se um Estado que demandará como nunca um perfil evolutivo, adaptativo e antecipativo às voláteis condições econômico-sociais, tecnológicas e organizacionais, através da redefinição freqüente de suas dimensões jurídica, organizacional, política, legislativa e administrativa, entre outras. Isto não necessariamente significa um Estado mínimo, incapaz de manter seu poder de regulação e sua capacidade coordenadora e formuladora de grandes políticas públicas, conforme afirma Catalá (1998, p. 297):

[...] é necessário transcender as noções convencionais de eficiência e eficácia e concentrar-se no que se poderia chamar de capacidade para fazer com que o futuro tome o rumo desejado. Este é o principal objetivo da melhoria das políticas públicas. Esta é, também, a razão de ser do movimento internacional que se observa no sentido de criar governos mais compactos, que concentrem seus esforços nas funções básicas superiores e deleguem a outras estruturas (agências independentes, setor privado, administrações descentralizadas) as tarefas de prestação de serviços, execução e gestão.

A evolução da administração pública brasileira caracteriza-se, historicamente, por uma tentativa de se implantar uma burocracia profissional nos moldes burocráticos weberianos. Este modelo, entretanto, já tem apresentado há tempos sinais de desgaste, com o surgimento de grande heterogeneidade entre os setores da administração pública e com a sucessão de esforços de correção de desvios através de reformas administrativas diversas, muitas vezes sem profundidade ou consistência consideráveis.

Através do estreitamento de relações entre o setor público e o privado, visando à prestação de serviços públicos, parte-se do princípio que o “público” não necessariamente coincide com a atividade estatal: as atividades públicas também encontram-se na dimensão “não-estatal”.

O Estado passa a atuar como um catalisador das ações desenvolvidas pela iniciativa empresarial e pelas comunidades, com a preservação de um certo espaço para regulação e intervenção, ao contrário de uma abordagem puramente liberal, que defende a total retirada do Estado da economia.

Há valores essenciais tanto na Administração Geral, quanto na Gestão Pública, entretanto cada esfera cultiva suas particularidades.

Segundo Jacobi; Pinho (2006, p. 08):

[...] a inovação na gestão pública pode ser caracterizada em programas com objetivos, natureza e desenhos diversos. Inovar implica introduzir mudanças dentro de uma ordem existente ou planejada e, portanto, alterar elementos e introduzir aspectos valorativos, seja em instituições, em métodos, em técnicas, em formas organizacionais, em avaliação, em atitudes, em relações sociais, em componentes materiais, etc, é sempre inovar em relação a algo.

Em decorrência da redefinição de seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para se adequar a uma nova função de “Estado gerencial”.

Assim, a reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. Com a liberalização comercial, esse mesmo mercado passa a ter mais liberdade de ação, com o abandono da estratégia protecionista de substituição das importações. Para Bresser Pereira (2001, p. 30), o Estado gerencial vai:

[...] além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente que financia a fundo perdido os serviços sociais e a pesquisa científica e age como capacitador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas.

Nesse contexto, a questão da transparência passa a ter lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural de nossa sociedade e de nosso sistema político.

As práticas de corrupção não são privativas dos países em desenvolvimento, visto que elas também se encontram arraigadas em maior ou menor grau nos países desenvolvidos. A diferença está na origem da corrupção e na dimensão do problema. Nos países desenvolvidos a corrupção decorre de falhas nos sistemas democráticos, enquanto nos países em desenvolvimento a corrupção surge em decorrência das debilidades das instituições.

Além da corrupção exagerada em nosso país, surge um movimento muito comum chamado de Lobby que é a atuação dos lobistas a fim de investigar sua

relação com os poderes Legislativo e Executivo, com seus clientes e, sobretudo, as estratégias de ação que utilizam para alcançar seus objetivos.

Segundo Oliveira (2005, p. 38) o termo *lobbying* é usado como sinônimo de pressão simples, tráfico de influência ou corrupção. Outras vezes, é tomado como prática exclusiva de grandes corporações que utilizam seu poder econômico para alcançar seus objetivos.

Ainda segundo a autora, há possibilidades do exercício da atividade de *lobbying* sem se utilizar da corrupção ou do tráfico de influência, pois encontramos indícios fortes de um *lobbying* “legítimo” sendo executado em esfera federal.

3 IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO

Desde a década de 80 do século XX, tem sido visível a tendência mundial em direção à descentralização do Estado.

No Relatório do Banco Mundial (WORLD BANK, 1999) tem se discutido a questão do poder centralizado dos governos.

A despeito do caráter mundial que a questão adquiriu, é preciso, atentar para a complexidade existente em se estabelecer medidas comparativas, em abstrato, sem se avaliar a capacidade de cada modelo implantado para a efetivação das políticas locais. As experiências regionais e locais são reveladoras de que não se pode entender a descentralização como um processo homogêneo. Ou seja, a descentralização tem registrado dimensões e efeitos peculiares em cada região ou localidade, evidenciando o quanto o contexto político-institucional, entre outros fatores, tem se sobressaído como decisivo para o desempenho das ações públicas. (AFFONSO; SILVA 1996)

Essa evidência, contudo, ainda não foi suficiente para que os aspectos político-institucionais da descentralização merecessem o foco e o destaque que a questão sugere. Por exemplo, a necessidade central, hoje, é identificar as condições locais existentes ou não que são (ou seriam) favoráveis para se usufruir os benefícios da descentralização.

Affonso; Silva (1996, p. 37) ainda relata que:

[...] Sob o pressuposto de que um Estado descentralizado não pode prescindir de canais de participação, possibilitando que as questões sejam administradas no âmbito da esfera pública, a Constituição de 1988 regulamentou a participação popular como elemento no processo político do País. Introduziu-se uma série de mecanismos permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomassem decisão sobre alguns problemas públicos, sinalizando para o fato de que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais.

A abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil. Foi criado, assim, um ambiente propício à inserção dos atores sociais e, para além de qualquer princípio ideológico, um fato passou a se impor no panorama brasileiro: a colaboração entre entidades da sociedade civil e órgãos governamentais multiplicou-se, em vários níveis, desde a atuação em nível comunitário, até a colaboração em programas sociais.

Costa (1998) esclarece que novas também passaram a ser as estratégias: as entidades abriram arenas alternativas de intermediação de interesses ao se relacionarem diretamente com a burocracia estatal, quer mediante *comissões técnicas e de articulação*, a exemplo dos fóruns populares de programas específicos, quer mediante mecanismos de controle social criados a partir de então, como os *conselhos gestores* nos municípios.

Muito embora a criação desses conselhos tenha materializado a proposta do governo federal sobre os pré-requisitos necessários à implantação de um vasto número de políticas sociais, a presença dessas entidades, efetivamente, constitui um traço do perfil político-institucional da descentralização no País, o que bastaria para justificar sua análise.

Além disso, são recorrentes questões como: "Quais as leituras possíveis sobre o papel dos *conselhos gestores* no contexto das políticas sociais?", ou "o que se conhece até então sobre o desempenho ou sobre os resultados e os impactos da atuação dessas instituições?"

No caso brasileiro, particularmente com a reforma de eleições diretas para todos os níveis de governo e a desconcentração fiscal instituída com a Constituição de 1988, recuperaram-se as bases do Estado federativo.

A autoridade política dos governadores e dos prefeitos foi expandida expressivamente, sobretudo com relação aos recursos federais, mediante a

redistribuição tributária. Acrescenta-se o fato de que os municípios foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição.

Essa recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, mediante a qual o governo federal vem delegando grande parte das funções de implementação das políticas sociais, vêm-se imprimindo efeitos no desempenho da gestão pública municipal. Mudou a relação entre a esfera federal e as esferas sub-nacionais com a nova correlação de forças promovida pela descentralização.

A gestão pública brasileira apresenta hoje um caráter difuso, gerador de uma fragmentação de poder, em que os políticos locais têm espaço próprio para desempenhar sua capacidade de gestor.

Paradoxalmente, a maioria dos pequenos municípios do País permanece fortemente dependente dos governos federal e estadual, além de exibirem, em sua maior parte, um *déficit* orçamentário e uma incapacidade de investimento.

A reduzida produtividade das bases tributárias próprias, em termos de geração de receitas – que vinha sendo historicamente compensada por transferências negociadas de recursos estaduais e federais no modelo anterior – atualmente, configura um quadro de fragilidade financeira. Isso significa que os municípios dependem, quase que exclusivamente, das transferências básicas de tributos, garantidas pela Constituição, dispendo de uma margem muito pequena de recursos a serem alocados livremente.

Tal fragilidade financeira, apresentada pelos municípios, sobretudo das regiões mais pobres, tem sido associada a fatores variados que vão desde a ineficiência administrativa ou organizacional, até mesmo falta de capacitação dos gestores e dos técnicos.

Por outro lado, o município é continuamente pressionado a assumir encargos tradicionalmente debitados ao governo federal como aqueles ligados à implementação das políticas sociais e também aqueles ligados à infra-estrutura urbana de suporte. Conter gastos e equilibrar o orçamento tem sido apontado como a forma possível, mas também, a tarefa árdua dos governos para viabilizar o investimento público.

Esse quadro que parece constituir um limite ao processo de descentralização em curso no País expressa, contudo, a realidade na qual estão inseridos os municípios mais pobres. Tal modo de perceber as limitações da gestão municipal,

por sua incapacidade de investimento, conduz a que se analise a forma como os municípios se inserem na proposta federal de descentralização das políticas públicas, mediante sua adesão aos programas sociais e, por conseqüência, ao modelo que institui a criação dos conselhos gestores setoriais.

Segundo Vieira (2009, p. 44) conceituar desenvolvimento social no Brasil está ficando cada vez mais difícil:

[...] Assim como os conceitos vinculados às ciências ecológicas estão perdendo a compreensão original dos primeiros teóricos – que atribuíam ao “óicos” – do grego casa, o significado *não* de planeta terra como a casa de todos nós – que hodiernamente todo mundo assume irrefletidamente... mas de residência de cada indivíduo, de cada família melhor dizendo, os especialistas em economia, sobretudo de alguma forma atrelados ao pensamento dos governantes de plantão, interpretam os fenômenos da economia igualmente desprezando o sentido original, que em muito se assemelha ao equívoco ulterior, que não pode ser outro senão o conjunto de medidas e estímulos para fazer vingar e progredir o orçamento e a vida doméstica de cada família cidadã (Vieira, 2009, p.24).

Neste ideário, o marco compreende que assim, os programas sociais no Brasil têm sido todos maravilhosamente formulados dentro de uma pompa tal visando mais preencher expectativas tecnocráticas, como se fosse possível reverter estatísticas cruéis da noite para o dia, sem atender direta e permanentemente as famílias e os seus movimentos sociais organizados. “Por isto mesmo, os paradigmas do desenvolvimento sustentável e em amplo espectro da democracia participativa, são tão relevantes” (VIEIRA, 2009, p. 43).

Peixoto; Antonini; Souza (2008, p. 26) refere , em complemento:

[...] O conceito de sustentabilidade possui uma significativa conotação de agregação de valor em seus mais amplos sentidos, uma vez que sugere em sua base primordial, a expressão de desejos e atendimento às necessidades de quem o busca. Assim, o crescimento sustentável, em suas mais diversas definições, traz em sua amplitude, a busca pela conquista de um objetivo social qualificado que saiba conciliar o crescimento com conservação e os seus resultados, minimizando todas as ocorrências inerentes ao processo de desenvolvimento e que de alguma forma possam acarretar prejuízos à sociedade.

Desta forma, a temática envolvendo a questão do desenvolvimento sustentável certamente se configura como uma das maiores nuances do desenvolvimento em toda a sociedade, uma vez que esta engloba o processo pelo qual se busca avaliar e aplicar alternativas, estratégias e ações de desenvolvimento que tenham como principal objetivo, a amenização e/ou eliminação de problemas de

cunho social e ambiental, promovendo assim, mudanças de paradigmas na relação do homem com a terra.

3.1 CRESCIMENTO DESIGUAL

No contexto do debate acerca das desigualdades, Arretche (1998, p. 41) enfatiza que o desenvolvimento sustentável tem por objetivo qualificar o crescimento e reconciliar o desenvolvimento econômico com a necessidade de se preservar o meio.

Já o conceito de desenvolvimento sustentável exposto em 1987 na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento traz o seguinte entendimento: “O desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer as possibilidades de gerações futuras em satisfazer as suas necessidades (ARRETCHE, 1998).

A partir deste conceito, e como forma de se alcançar a sustentabilidade pela sociedade, necessita-se garantir a conciliação das dimensões: social, política, cultural e econômica, melhor explicitada por Pateman (1992, p. 78):

[...] A viabilidade econômica depende de um uso de recursos que não os esgote irreversivelmente e de um padrão de manejo de lixo resultante da produção que não destrua a vida. A sustentabilidade política se baseia em dar a todos os membros da sociedade, uma responsabilidade na sua sobrevivência: isto não pode ser conseguido, a menos que todos gozem de liberdade, direitos pessoais invioláveis, algum mínimo de segurança econômica e acreditem que o sistema político no qual vivem, persegue algum bem comum, e não meros interesses particulares.

O marco finaliza seu raciocínio, entendendo que:

[...] se o desenvolvimento é para ser social e culturalmente sustentável, os fundamentos da vida comunitária e os sistemas simbólicos de significação devem ser protegidos, e não cozinhados em banho-maria até o esquecimento sob o pretexto de submissão às exigências de alguma “racionalidade” tecnológica impessoal (PATEMAN, 1992, p. 78-79).

3.2 PADRÃO DE CRESCIMENTO: “GUIA ÉTICO”

De que adianta tantos estrategistas, sejam gestores públicos, sejam agentes privados, consumindo aqui e ali a paciência, a tolerância e a fé da população brasileira, se os padrões de eficácia e de excelência vão sendo sempre adiados?

De acordo com o ideário de Toledo; Marques; Franchese (2007), pode-se afirmar que fazer justiça social é permitir a instauração de oposições, de forma regrada por dispositivos legais difusos e universais, porém sem que o guia ético seja imposto sistematicamente por ações e programas sempre elaborados e ditados pelos governantes:

[...] Há regras de educação jurídica, e também sociológica, elementares, que se praticam naturalmente, para, no fim da instrução e da apreciação dos procedimentos legais ou sociológicos intentados pelas várias partes envolvidas, interessadas em determinada meta, o processo e os resultados desejados sejam devidamente julgados e tidos como pertinentes, não somente em bons termos técnicos, mas, sobretudo funcionando como um guia ético (TOLEDO; MARQUES; FRANCHESE, 2007, p. 117).

Segundo o marco:

[...] “no Brasil hodierno nem se” fazem pré-questionamentos éticos suficientes, nas definições dos programas oficiais dos governos, nem se auscultam suficientemente as populações supostamente tidas como interessadas nos benefícios teorizados pelos tecnocratas, nem antes, nem durante, muito menos após a implantação, quase sempre açodada e desintegrada, dos programas de fomento, seja visando estimular a agricultura familiar, ou o ingresso em campanhas de saúde, ou na inclusão educacional, digital, etc. (TOLEDO; MARQUES; FRANCHESE, 2007, p. 117-118).

O marco fundamenta a sua indignação, ao afirmar que

[...] sem suficientes questionamentos prévios, os teóricos vão elocubrando e tentando conciliar regras e siglas aos programas, muitas vezes meramente embasados em teorias, distantes das necessidades e das expectativas das comunidades. (TOLEDO; MARQUES; FRANCHESE, 2007, p. 117-118)
 [...] como se os slogans governamentais do tipo “Brasil, um país de todos”, “**Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar**”, “PRÓ-UNI”, “Fome Zero”, etc. etc., tivessem o condão, por mágica, de impor costumes, revitalizar mentalidades, promover mudanças estruturais no jeito de pensar, comunicar-se e agir do povo, assim como são ilusórias as visitas dos presidentes da república de sempre e de resto dos demais governantes, a sítios distantes dos seus palácios, mandando que se limpem as ruas e se pintem as guias das calçadas para que sejam recebidas suas comitivas, que quando deixam os logradouros pobres, nunca mais retornarão a abordar as mazelas constatadas assim de forma tão superficial. (TOLEDO; MARQUES; FRANCHESE, 2007, p. 127).(grifo nosso).

Justiça social é ética, e, como tal, o exercício diário da cidadania e da democracia pressuporia formação continuada de lideranças, identificadas e surgidas e motivada no seio da população em geral e não subtraídas de membros somente de castas já sob privilégios desta ou daquela tipologia.

3.3 EFEITOS DA BUROCRACIA

Max Weber aponta que a burocracia existe em toda a sociedade, pois o crescimento e a complexidade das organizações, públicas ou não, passou a exigir modelos melhores, assim como ela se refere ao aumento de racionalização nos relacionamentos e nas crenças humanas.

Weber (1999, p.13) define poder como “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade.”

A relação de poder foco de seu estudo foi a dominação. Dominação é uma situação em que o dominador acredita ter o direito de exercer o poder. Os subordinados devem cumprir seus deveres e cumprir ordens.

Nesse tipo de autoridade estabelecida, alguém encontra crenças que legitimam o exercício do poder aos olhos do líder e dos liderados. Outra crença refere-se à necessidade de aparato administrativo.

Quando exercida sobre um elevado número de pessoas, a dominação precisa de um *staff* administrativo que execute os comandos e que sirva como ponte entre dominantes e dominados. Na construção da tipologia da dominação, Weber adota esses dois princípios básicos: legitimidade e aparato administrativo.

Segundo Garcia-Pelayo (1974, p. 35), “a palavra burocracia tem uma pluralidade de significados respectivamente interrelacionados”, abordando a burocracia de duas formas distintas.

A primeira como um sistema de gestão, rigorosamente subordinado à instância que concentra o poder de decisão política, é um instrumento utilizado entre os governantes e o povo, com rigorosa dependência jurídica e ética dos primeiros. A segunda, como um sistema político não somente administrado, mas também dirigido por funcionários, de modo que a burocracia acumula os poderes de decisão política e de execução administrativa.

Conseqüentemente, o *instrumentum regni* se converte em *regnum* e a trilogia típica da primeira forma governo-burocracia-povo, se reduz à dualidade burocracia-governados. Na primeira, há distinção entre burocratas e políticos, enquanto na segunda os burocratas são os políticos.

Para Chiavenato (1993, p. 29), “a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos

objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos.”

Segundo Tragtenberg (1977, p. 47), para Weber

[...] a burocracia era um tipo de poder. A burocracia é igual à organização. É um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vista a fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins visados.

Corroborando os resultados de outros estudos e de observações práticas pode-se afirmar que os conselhos têm incidido mais nos aspectos de implementação das políticas cumprindo papel de fiscalização das mesmas e, em menor grau, nos aspectos relativos à elaboração das políticas e no exercício de um papel mais propositivo em relação às mesmas.

Pode-se observar que há uma variação no tipo de ação priorizada pelo conselho conforme a natureza de suas atribuições (alguns mais afetos à normatização das ações e convênios outros a uma avaliação da qualidade dos serviços), mas de modo mais geral pode-se afirmar que as questões relativas a avaliação da qualidade dos serviços é um item comum na agenda daqueles conselhos.

Aspecto essencial para o exercício do poder de deliberação dos conselhos é o domínio das questões orçamentárias que possibilitam melhor identificação das prioridades e do poder redistributivo das políticas e programas. A ausência e/ou precariedade dos mecanismos de transparência em relação às questões orçamentárias somada ao despreparo da maioria dos setores da sociedade civil em relação ao tema faz do orçamento um grande instrumento de manipulação de interesses e de limitação ao efetivo poder de deliberação dos conselhos. A ausência na maior parte dos municípios da prática do orçamento participativo ou as limitações de muitas das experiências em curso, faz com que a visão dos conselhos sobre o orçamento seja parcial e setorial, dificultando a discussão sobre os recursos e suas prioridades. Por isto tudo cabe perguntar: pode-se falar de poder deliberativo dos conselhos quando os mesmos têm pouca incidência na alocação dos recursos do orçamento?

Sem menosprezar a importância das ações dos conselhos nas questões relativas a implementação das políticas é preciso reconhecer que a pequena incidência dos mesmos na etapa de elaboração das políticas e na discussão do conteúdo dos programas e ações governamentais constitui forte limitação ao poder

de decisão dos conselhos que deveria abranger ambas as etapas do ciclo das políticas públicas.

Este quadro mostra por um lado que o poder de decisão dos conselhos tem relação com as atribuições previstas no seu desenho institucional, mas ele se consolida ou não, dependendo do contexto político em que está inserido e da capacidade de intervenção da sociedade civil.

Como afirmam Tatagiba e Teixeira (2007) é muito importante analisar também a qualidade do processo de tomada de decisão (processo de deliberação) que envolve importantes variáveis: a existência ou não de debate e discussão prévios à decisão; a pluralidade dos interesses envolvidos na disputa; a natureza das razões apresentadas; o nível de autonomia dos sujeitos envolvidos para sustentar posições; o maior ou menor poder de cada ator/segmento na construção da agenda *etc.*

4 CONSELHOS MUNICIPAIS

Os conselhos gestores das políticas públicas são amparados por legislação nacional e apresentam um caráter de política pública mais estruturado e sistêmico, previstos de atuarem nas três esferas governamentais (Município, Estado e no plano nacional).

Apresentam atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado.

Estão voltados à garantia de universalização dos direitos sociais. Entre eles, destacam-se os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Pode-se observar que os conselhos têm sido absorvidos de tal modo por funções técnico-administrativas que parecem ter sufocado a sua possibilidade de atuar na politização de novos temas e questões. Elenaldo Celso Teixeira (2000, p. 108) afirma:

O fortalecimento da sociedade civil, portanto, ocorre quando suas demandas, processadas pelos conselhos e outros mecanismos e espaços, tornam-se políticas públicas que orientam as ações governamentais e quando a regulação que cabe ao Estado não mais se faz sem que a representação social a discuta e formule proposições.

Em síntese, pode-se dizer que a possibilidade dos conselhos serem o espaço de deliberação efetiva das políticas públicas e dos seus programas de ação depende do empenho efetivo dos governos em compartilhar com os conselhos este nível de decisão e da capacidade da sociedade civil de tematizar a agenda dos conselhos com proposições sobre as políticas e prioridades de ação.

O perfil do conselho se modifica de forma significativa em função do perfil dos conselheiros do governo e da sociedade civil que o compõe e do grupo que exerce hegemonia em determinados momentos. O perfil dos participantes em cada gestão do conselho se expressa em padrões diferenciados de disputa política, com conseqüências para o processo de formação da agenda do conselho, sobre o nível de explicitação e encaminhamento dos conflitos, sobre a lógica de interação entre governo e sociedade que, por sua vez se traduzem, em níveis diferenciados de influência política do conselho sobre a respectiva política pública.

Tatagiba e Teixeira (2007) destacam a questão do projeto político e da estratégia dos atores como aquelas variáveis políticas que nos podem auxiliar na compreensão deste processo. A importância da variável projeto político ficou bastante evidenciada na análise dos impactos produzidos sobre a prática dos conselhos quando ocorreram trocas no comando político dos governos. Embora também apresentem algumas resistências em compartilhar o poder, os estudos demonstram que governos democrático/progressistas tendem a valorizar mais os conselhos do que governos que não têm tal tipo de compromisso. Isto mostra por sua vez a baixa autonomia dos conselhos em relação ao poder executivo, ou seja, se o Executivo não quiser, é muito difícil para o conselho caminhar pelas próprias pernas.

Também a heterogeneidade de projetos políticos da sociedade civil produz impactos sobre a dinâmica política dos conselhos. Os interesses que levam as entidades, organizações ou movimentos a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria compreensão do que seja participar na formulação das políticas. Dependendo de que grupo assume a hegemonia no conselho em determinado momento, a dinâmica do conselho sofre significativa

alteração, traduzindo-se em uma maior ou menor acomodação em relação às pautas e interesses do executivo e, portanto em maior ou menor intensidade dos conflitos.

Neste contexto, ainda que a paridade que orienta a composição da maioria dos conselhos seja uma importante conquista, sua tradução na prática dos conselhos vai depender em grande parte da correlação de forças que se estabeleça na disputa política. Raichelis (2000, p. 44) assim explicita esta relação:

[...] Paridade não se reduz a uma questão numérica de metade-metade. Paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos.

A análise da paridade nos conselhos também deve levar em conta as assimetrias existentes entre a representação governamental e não governamental, dentre as quais destacam-se a questão do acesso às informações sobre o poder público e as políticas públicas. Por isto a transparência e a prática de formação sistemática dos conselheiros, especialmente da sociedade civil é condição indispensável para possibilitar equidade nas condições de participação e tomada de decisão. Celso Daniel (2000) em entrevista concedida para a revista Polis sobre Conselhos gestores de políticas sociais reafirma o sentido democratizante dos investimentos na formação de conselheiros (as).

A gestão social das políticas públicas tomou grande impulso com a nova realidade institucional criada a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988. A partir deste ano, despontaram novos parâmetros na relação entre o Estado e a Sociedade, na medida em que emergiram novos instrumentos de participação popular nas políticas públicas, merecendo destaque a institucionalização dos Conselhos Municipais, que se constituem em novos espaços para formulação, gestão, controle e avaliação das políticas públicas, enquanto espaços privilegiados do exercício da cidadania.

A participação popular deve estar presente em todas as etapas da implementação de políticas públicas, e nessa direção os Conselhos Municipais se configuram em um fórum democrático e de inclusão social. Nessa linha de pensamento, Tenório (1998, p. 16) apresenta a seguinte definição para a gestão social:

[...] Na relação sociedade-Estado, a gestão social se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como “alvo”, “meta”, “cliente” de suas ações ou,

quando muito, avaliador de resultados, mas sim como participante ativo no processo de elaboração dessas políticas. Este processo deve ocorrer desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado.

A socialização das práticas e decisões da gestão local é fundamental para formar uma população consciente de sua cidadania, que desempenhe papel ativo perante a agenda pública, adotando uma postura republicana em defesa da coisa pública (*Res publica*).

Em linhas gerais, os Conselhos de políticas públicas são definidos pela nossa literatura, como espaços públicos institucionalizados pelo Estado, com o objetivo de promover a participação da “sociedade civil” na formulação e no controle das políticas públicas. Compostos por representantes do Poder Executivo e da sociedade, estes órgãos configuram-se como instituições híbridas, que procuram intermediar estes dois campos (GOHN, 2001).

Como salienta Gohn (2001, P. 348) apesar de se configurarem como parte da estrutura do Estado:

[...] Os Conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas em áreas específicas.

A conceituação de descentralização política é de amplo espectro, real e crítico e neste sentido, os Conselhos Municipais podem então ser conceituados como órgãos montados num sistema paritário de representação governo/sociedade, que teria o papel de articular e processar os diferentes interesses e transformá-los em propostas de programas a serem incluídos na agenda local (ANDRADE, 1999).

Assim, a figura dos Conselhos Municipais se estabelece, em sua ideologia, e se bem trabalhada, como uma importante ferramenta na tomada de decisões participativa, a partir da consolidação de um espaço democrático de debates entre a sociedade e os demais atores de ordem governamental, indo ao encontro de um grande potencial de transformação política, permitindo a entrada de temas políticos, em seus vários sentidos e desdobramentos, na vida de indivíduos ou grupos organizados que até então se encontravam às margens desta discussão (ABRAMOVAY, 2001).

Conforme Avritzer (2000) os Conselhos Participativos inseridos na gestão pública devem se estabelecer como instituições mistas, formadas em parte por

representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos de democracia representativa e da democracia direta.

Os Conselhos Gestores têm origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, como “conselho popular” ou como estratégias de luta operária na fábrica, as “comissões de fábrica”. Essas questões foram absorvidas pelo debate da Constituinte e levaram à incorporação do princípio da participação comunitária pela Constituição, gerando posteriormente várias leis que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas, que possuem três vertentes:

- **Conselhos Gestores de Programas Governamentais**, como merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental e crédito;

- **Conselhos de Políticas Setoriais**, por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, como Saúde, Educação e Cultura;

- **Conselhos Temáticos**, que visam acompanhar as ações governamentais junto a temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como Direitos Humanos, violência, discriminação contra a mulher, contra o negro, dentre outros.

Os Conselhos Gestores, apesar de não serem veículos isolados de Controle Social, podem se tornar no mais forte espaço de controle, pois são a personificação do controle em sua forma mais direta. Qualquer cidadão pode, por si ou através dos seus representantes, acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços públicos ou privados, representando contra qualquer ato que julgue atentatório aos seus direitos.

A gestão social das políticas públicas tomou grande impulso com a nova realidade institucional criada a partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

A partir deste ano, despontaram novos parâmetros na relação entre o Estado e a Sociedade, na medida em que emergiram novos instrumentos de participação popular nas políticas públicas, merecendo destaque a institucionalização dos Conselhos Municipais, que se constituem em novos espaços para formulação, gestão, controle e avaliação das políticas públicas, enquanto espaços privilegiados do exercício da cidadania.

Dados do IBGE (2005) informam que os conselhos de saúde estão em 98,5% dos municípios do País, os de assistência e ação social em 91,5%, os de educação em 91,0%, os de direitos da criança e do adolescente em 71,7%, os de emprego e trabalho em 30,3%, os de meio ambiente em 21,4%, os de turismo em 15,6%, os de habitação em 8,0%, os de transportes em 4,1%, e os de política urbana em 3,4%.

Para recebimento de algumas transferências legais é obrigatória a instituição de alguns Conselhos Municipais tais como:

- Conselho de Alimentação Escolar - recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar/FNDE (MP 2.178-36/01 - Resolução 35, de 01/10/03)

- Conselho de Saúde - recursos do Sistema Único de Saúde - SUS (Lei 8.142/90 – Decreto 1.232/94)

- Conselho de Assistência Social - recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (Lei 9.604/98 - Decreto 2.529/98)

Ainda tem como exemplos de experiências bem sucedidas em alguns municípios os seguintes Conselhos:

- Conselho da Criança e do Adolescente - o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece sua criação como diretriz da política de atendimento - (Lei 8.069/90)

- Conselho Tutelar - idem acima

- Conselho dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - integrante da Política Nacional para a Integração da PPD - (Lei 7.853/89 - Decreto 3.298/99)

- Conselho do Idoso - supervisionar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a política do idoso (Leis 8.842/94 e 10.741/03)

- Conselho de Educação - traçar planos para a aplicação dos recursos na área da educação e fiscalizar sua execução.

- Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) - supervisionar a aplicação dos recursos do fundo e o Censo Escolar anual.

- Conselho do Meio Ambiente - assessorar e propor diretrizes políticas governamentais, com vistas a obter recursos do Ministério do Meio Ambiente.

- Comissão de Emprego e Renda - define e aprova políticas e programas financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

– Turismo - instituído no âmbito do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, recentemente substituído pelo Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo.

– Habitação - articular, compatibilizar, fiscalizar e apoiar a política habitacional, com vistas a obter recursos de programas como Habitar Brasil e Pró-Moradia.

– Transportes - transporte coletivo urbano, gestão do trânsito e das vias públicas.

– Política Urbana - a Constituição de 1988 estabelece sistemas de gestão democrática em várias áreas da administração pública, dentre elas o planejamento participativo – (BRASIL, 1988).

Os mecanismos institucionais que permitem a participação popular expressos na Constituição Federal e nas Leis Orgânicas Municipais abrem a possibilidade de que os interesses corporativos e eleitoreiros sejam vetados, fazendo prevalecer o interesse público.

É nesse sentido que os Conselhos Municipais de gestão participativa devem atuar e vir a ser uma garantia da participação da sociedade nos processos decisórios na definição das políticas públicas para o desenvolvimento social.

Entretanto, a sociedade civil brasileira ainda se encontra pouco mobilizada, de modo que até mesmo aqueles setores que, historicamente se apresentavam como setores organizados, expressam, na atualidade, um desconhecimento da importância dos Conselhos enquanto mecanismo de controle social.

4.1 PAPEL DA SOCIEDADE

De maneira geral, há, na atualidade, uma grande preocupação, no mundo como um todo, com a maior participação da sociedade na gestão pública. A descentralização político-administrativa, com suas vertentes de *municipalismo* e de *localismo*, a elevação do grau de participação popular em diferentes níveis do processo de decisão, elaboração e implementação das políticas (onde se destaca o papel dos Conselhos e da comunidade) e a parceria entre o setor público, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo (presente nos tipos de organização

não-governamentais), demonstram que, no campo das políticas sociais, novos perfis e inéditos estilos de gestão vêm sendo desenvolvidos.

Uma análise que combine uma avaliação do conteúdo das decisões tomadas e seu processo de deliberação pode nos fornecer maiores elementos sobre a sustentabilidade das decisões e sobre o que se pode esperar em termos de sua efetividade. Ou seja, tanto processo como produto são dimensões importantes e indissociáveis na avaliação da efetividade do controle social sobre as políticas públicas.

Pode-se observar que o poder deliberativo atribuído aos conselhos nos principais sistemas, participativos e descentralizados de políticas sociais, criados a partir da Constituição de 1988 vem sendo objeto de questionamento por parte de governos de diferentes orientações político-ideológicas.

De um lado, constatam-se as tentativas de governos conservadores de retirar tal poder dos conselhos existentes, mas de outro também o próprio governo federal iniciado em 2002 com discurso participacionista e ações de diálogo social, ao criar novos conselhos, lhes atribuiu poderes apenas consultivos assim como assumiu a indicação de representantes da sociedade civil em diversos casos.

Em função deste quadro e das variáveis discutidas acima que afetam o poder de decisão exercido efetivamente pelos conselhos é importante reafirmar, no entanto, que o poder deliberativo dos conselhos segue sendo parâmetro fundamental de análise e luta política para se avaliar em que medida se atinge uma co-gestão efetiva das políticas públicas.

Pode-se afirmar que os conselhos ocupam um lugar periférico no ciclo decisório no tocante à elaboração e implementação das políticas nas respectivas áreas. Em alguns casos isto se manifesta no tempo dispensado nas discussões dos conselhos a temas como a definição da própria pauta das reuniões e questões de procedimento. Em outros casos, relações conflituosas e polarizadas entre os participantes deterioram as relações entre os mesmos, dificultam o estabelecimento de um diálogo produtivo e assim prejudicam a qualidade dos processos deliberativos mesmo quando estão em discussão assuntos de relevância.

Outro aspecto observado naqueles estudos é que quando o governo coloca na pauta dos conselhos temas sobre programas e políticas estes são trazidos quase sempre circunscritos a questões referentes a sua execução e implementação e muito raramente os conselhos têm oportunidade de discutir programas e políticas na

sua etapa de elaboração. Quando são trazidos para discussão já estão elaborados e o governo apenas cumpre o rito de apresentação no conselho e de informar o início de sua implementação.

Estas constatações coincidem com observações de outros estudos e depoimentos de participantes em conselhos em outras esferas tanto nos planos estadual como federal. Isto quer dizer que os conselhos têm pouca incidência sobre o núcleo duro das políticas e isto pode ser uma das variáveis mais importantes na formação de uma “percepção” de desgaste destes canais e num certo questionamento, por parte de alguns setores dos movimentos sociais, sobre a validade de se continuar apostando, nos mesmos, para se conseguir novas políticas e mudanças nas existentes.

Pode-se constatar, portanto, que há de modo geral uma dissociação entre a agenda das políticas e dos conselhos. As Conferências realizadas periodicamente em diversas áreas das políticas sociais parecem estar sendo um espaço mais amplo de participação que têm possibilitado às organizações da sociedade civil pautar temas e apresentar proposições referentes á programas e políticas nas respectivas áreas.

Ainda assim carecemos de estudos sistemáticos sobre o grau de incorporação de tais propostas nos programas e políticas a serem efetivamente implementados. Por vezes a falta de transparência nas informações sobre os programas e políticas ou a sua linguagem excessivamente tecnicista de apresentação torna difícil que as organizações da sociedade civil reconheçam suas propostas nos mesmos e ainda permite manipulações no discurso governamental sobre a incorporação das propostas apresentadas pela sociedade civil nas diretrizes aprovadas nas Conferências e nas políticas e programas a serem desenvolvidos pelo governo.

Esta dissociação entre a agenda das políticas e dos conselhos torna-se ainda mais crítica no que se refere aos aspectos orçamentários dos programas e das políticas. Seja em relação às previsões orçamentárias ou no tocante aos recursos dos Fundos Públicos constata-se baixa incidência dos conselhos na discussão dos mesmos, o que se constitui numa grave limitação dos seus poderes dada a absoluta relevância de tais aspectos na determinação das possibilidades e limites de tais programas e políticas. O controle social dos recursos dos Fundos por parte da sociedade civil tem sido muito difícil, ora pelo fato de que os governos não

repassarem as informações necessárias ou pela dificuldade dos conselheiros da sociedade civil de lidarem com tal tipo de informação.

4.1.1 DESAFIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO

A crise fiscal do Estado e os conhecidos contingenciamentos de recursos e reorientação de prioridades, raramente, são objeto de decisão nos conselhos sendo que na melhor das hipóteses são informados sobre os mesmos. Até mesmo em municípios que desenvolvem orçamentos participativos têm sido difícil uma necessária articulação entre as deliberações dos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos e a agenda dos conselhos e vice-versa.

Esta limitação no controle social do orçamento é ainda mais crítica no plano federal. O governo de Luis Inácio Lula da Silva, eleito em 2002 gerou fortes expectativas de que se realizariam iniciativas de controle social do orçamento federal dado o acúmulo de experiências do PT e de outros partidos de esquerda, em governos municipais e até em alguns casos no plano estadual.

Em verdade, excetuando o processo de consulta sobre o Plano Plurianual realizado em 2003 em audiências públicas realizadas com a sociedade civil organizada em diversos estados do Brasil, não foram tomadas outras iniciativas relevantes no sentido de democratizar a discussão do orçamento público, nem sequer disponibilizando as informações completas sobre o mesmo. Somente neste ano constituiu-se grupo de trabalho, através de decreto presidencial encarregado de sugerir alternativas que possibilitem uma maior participação social no controle social do orçamento público federal. Até a presente data o referido grupo de trabalho não apresentou suas propostas. Neste contexto, a liberação de emendas parlamentares ao orçamento aparece como alternativa mais coerente com a lógica de governabilidade adotada pelo governo e como contraditória a algumas iniciativas visando uma participação social no controle do orçamento público. Também a ausência na agenda dos conselhos e das conferências do tema da reforma tributária os coloca sempre numa posição defensiva em relação às questões sobre possibilidades e limites orçamentários.

Um dos desafios para o fortalecimento dos Conselhos é criar as condições mais adequadas para que novos protagonistas ganhem a cena pública, para que se

multipliquem as lideranças, as pessoas interessadas em participar da gestão pública (GOHN, 2000, p. 126).

Outra importante variável a tomar em consideração na constituição de um projeto político para atuação nos conselhos é a tradicional fragmentação das políticas públicas que reforça o caráter setorial das discussões nos conselhos.

Teixeira (2000) ao analisar as condições de participação da sociedade civil nos conselhos na perspectiva de transformação das políticas públicas assim se refere ao tema:

Para que os Conselhos venham efetivamente a se constituir em elementos de uma nova institucionalidade pública e democrática, é necessário ainda que a sociedade civil e seus representantes políticos e sociais constituam um projeto político global e estratégico que seja referencial para as deliberações de políticas setoriais, sem o que, torna-se impossível impedir a fragmentação destas políticas posta em vigor pelo governo (TEIXEIRA, 2000, p. 106).

Mais adiante conclui o autor na forma de um desafio à prática dos conselhos: “estamos diante de um grande desafio que é criar estratégias para recompor a totalidade da política social. Os Conselhos deveriam ter esta tarefa, que transcende a política específica e setorial” (TEIXEIRA, 2000, p. 45).

Para tanto, a criação de espaços e formas de articulação entre os conselhos parece ser um importante caminho nesta perspectiva de integração das políticas. Raichellis (2000, 46) assim explicita tal desafio:

[...] Uma grande tarefa é pensar estratégias de integração e articulação entre os conselhos, criar agendas comuns e fóruns mais amplos que contribuam para superar a segmentação das políticas sociais.

Também a mudança no padrão de gestão do governo e dos procedimentos da máquina pública no sentido de uma melhor articulação das políticas e programas é indispensável para estimular uma maior articulação dos conselhos e melhor integração das políticas e programas.

Estas variáveis demonstram que a simples criação dos conselhos como mecanismos de participação da sociedade civil nas políticas públicas não é garantia da efetividade destes espaços para a democratização das políticas públicas. Schattan e Coelho (2004, p. 256-257) ao analisar a efetividade da atuação dos conselhos de saúde concluem:

[...] Esse breve balanço mostra que a existência de mecanismos formais que assegurem o direito da sociedade civil a participar da definição das políticas sociais não é suficiente para garantir esta participação. Mas também mostra que este quadro muda com a presença de uma sociedade civil organizada e/ou de autoridades políticas comprometidas com a democracia participativa.

Assim, quando diferentes segmentos da sociedade civil apontam a necessidade de uma “nova arquitetura” da participação é preciso levar em conta esta complexidade de variáveis envolvidas na dinâmica dos conselhos na discussão de alternativas que possam tornar os mesmos, instâncias efetivas de controle social sobre o Estado e de democratização da gestão das políticas públicas. Neste sentido cabe ainda indagar se o número de conselhos existentes, sua vitalidade sempre heterogênea de funcionamento não se constituem em fatores que dificultam uma melhor articulação entre os conselhos.

Os conselhos e a agenda da Reforma Política são variáveis que se realimentam, confirmando ou frustrando as expectativas de avanço do movimento de democratização da nação brasileira.

Neste sentido, desde o momento em que a partir da Constituição de 1988 consagrou-se o princípio da participação popular nas políticas públicas e criaram-se diversos sistemas descentralizados e participativos de gestão das políticas sociais instaurou-se o debate entre diversas forças políticas e sociais sobre as relações entre os mecanismos e práticas da democracia direta e participativa e os tradicionais mecanismos de exercício da democracia representativa.

O campo conservador da sociedade brasileira sempre colocou em dúvida a validade e legitimidade da representatividade dos conselhos e outras formas de democracia participativa argumentando de que os mesmos teriam um déficit de representatividade quando comparados com a legitimidade dos representantes no executivo e no legislativo eleitos pelo voto universal. A partir desta concepção estes setores buscam no exercício de governos e no parlamento ignorar a existência ou diminuir a importância de propostas e decisões tomadas em espaços e instâncias de democracia participativa. Em outras situações preferem a estratégia de disputar a representação nestes espaços para poder enfraquecê-los depois, tornando-os linhas auxiliares dos governos por eles dirigidos.

No campo democrático e progressista que lutou pela criação daqueles novos espaços de exercício da democracia sempre predominou o argumento e a aposta de que os mesmos, ao criarem um novo pólo que incorporava os cidadãos como

sujeitos políticos no controle social do Estado, serviriam como mecanismos que contribuiriam para o aperfeiçoamento da democracia representativa e não como oposição à mesma.

No entanto muitas vezes ao assumirem o exercício de governos tais setores têm tido uma prática de pouca valorização e investimento nos mecanismos da democracia direta e participativa em função da presunção de sua sabedoria e competência em relação às necessidades da população e das soluções para as mesmas. Há um pequeno número de experiências que praticam com vigor o princípio do compartilhamento do poder através dos conselhos e outras formas de democracia participativa.

Passados 24 anos desde que tais mecanismos da democracia participativa foram criados, com destaque para os conselhos gestores de políticas públicas, pode-se afirmar que aquela aposta não se confirmou com a força da expectativa que nela foi depositada.

Apesar do avanço que representaram os conselhos em muitos aspectos, no sentido da democratização e maior controle social das políticas públicas, tal experiência não teve ainda a força e as qualidades necessárias para produzir os impactos políticos necessários para alterar a lógica clientelista que marcou historicamente a relação do Estado com o sistema político-partidário que dá sustentação à eleição dos representantes pelo voto universal.

Tal lógica é a matriz de velhos e conhecidos mecanismos de corrupção, fisiologismo e apropriações privadas de recursos públicos que de há muito são praticadas em relação ao Estado e aos recursos públicos. Esta lógica adquiriu tal força que até mesmo as forças sociais e políticas que lutam pela sua alteração radical não estão imunes a mesma e em alguns casos tornaram-se presas do clientelismo tão combatido.

Tal contexto nos levou à situação aparentemente paradoxal de convivência entre crescentes práticas de participação e controle social sobre o Estado e ao mesmo tempo a permanência das tradicionais práticas de corrupção e apropriação privada de recursos públicos e de relações no sistema político e partidário fundadas no mecanismo do clientelismo e seu tradicional toma lá e dá cá.

Tal situação vem criando a compreensão em diversos setores da sociedade civil e alguns poucos segmentos dos partidos da necessidade e urgência das reformas políticas no Brasil. Tais reformas são indispensáveis para regulamentar e

criar mecanismos de exigibilidade de direitos em relação à institucionalização de diversos mecanismos de democracia participativa como são os conselhos, conferências e orçamentos participativos e de democracia direta, como é o caso dos plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular.

Trata-se de avançar numa nova lógica de relação da sociedade com o Estado onde aquela possa exercer um efetivo controle social sobre o Estado. Infelizmente há ainda muito pequeno consenso sobre a amplitude de tais reformas e sobre seus conteúdos. Mais grave que isto, há muito pouca vontade política entre as forças que compõe o atual Congresso Nacional de realizar tais reformas.

Em função deste quadro, desde 2005 um conjunto de redes e organizações da sociedade civil vem se mobilizando na construção e debate público da Plataforma dos Movimentos Sociais para reforma do Sistema Político composta de cinco eixos para discussão: fortalecimento da democracia direta; fortalecimento da democracia participativa; aprimoramento da democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos; democratização da informação e da comunicação e transparência no poder judiciário.

A amplitude dos eixos de tal plataforma e das propostas contidas em cada um deles busca expressar a compreensão dos seus protagonistas de que é absolutamente necessário que as reformas políticas transcendam o âmbito das mudanças na legislação eleitoral e partidária para abranger também as questões envolvidas no controle social e democrático sobre o Estado.

Em relação ao objeto mais imediato deste texto destacam-se algumas das propostas da referida plataforma que referem-se a temática dos conselhos e do seu fortalecimento como espaços de democratização das políticas e de controle social sobre o Estado.

Um primeiro aspecto a ser considerado é que ainda que os conselhos tenham ampliado-se bastante na sua articulação com as políticas públicas setoriais eles não chegaram ainda a existir em relação às principais instâncias e órgãos responsáveis pelas tomadas de decisão das políticas econômicas e de desenvolvimento. Assim, portanto se pronuncia a plataforma a respeito do tema: Criação de mecanismos de participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e de desenvolvimento.

Não existem mecanismos de participação e controle social nas políticas econômicas. Defendemos a criação desses mecanismos, considerando as diversas

esferas de participação e a importância dos debates no âmbito local, onde as políticas são, de fato, executadas.

Torna-se essencial priorizar a criação de mecanismos de controle social sobre o Banco Central, o CMN – Conselho Monetário Nacional e o COFIEIX - Comissão de Financiamento Externo, bem como sobre aquelas instâncias onde há a definição e execução de recursos para-fiscais, como o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimentos Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia.

Outro aspecto central refere-se à proposição da criação em todas as esferas de governo de mecanismos de participação e controle social do ciclo orçamentário. As práticas de orçamento participativos desenvolvidas em diversos municípios têm demonstrado, apesar de sua heterogeneidade e de alcances muito diferenciados, que é possível e desejável a participação social em relação ao ciclo orçamentário.

Defende-se a criação de mecanismos de participação e controle no ciclo orçamentário a partir, inclusive, das estruturas já existentes de participação (conselhos, conferências, plebiscitos, referendos, *etc*). Isso exige a regulamentação destas estruturas, estabelecendo formas de articulação entre estas diversas estruturas e, igualmente, o poder deliberativo das decisões tomadas dentro destas esferas de participação social, prevendo-se, inclusive, a obrigatoriedade do Poder Executivo respeitar, na elaboração do orçamento, as deliberações dos conselhos e conferências.

Em relação aos conselhos e conferências propõe-se aperfeiçoá-los na perspectiva da construção de sistemas descentralizados e participativos em relação às políticas públicas em todas as esferas de governo. Destaca-se a necessidade de criar mecanismos de interlocução e articulação entre os mesmos no sentido de superar a fragmentação de sua ação e assim contribuir para a integração das políticas com as quais dialogam.

Nos últimos anos, foram criados diversos conselhos, nos três níveis de governo e relacionados a diferentes áreas das políticas públicas. Tais conselhos ao lado das Conferências Nacionais, construídas descentralizadamente a partir de suas versões estaduais e municipais, formam um sistema de controle social descentralizado e participativo. Defendemos a necessidade de aperfeiçoar estes sistemas, especialmente com a criação de mecanismos de diálogo e interlocução entre esses diferentes espaços.

No Brasil, a nova Constituição, promulgada em 1988, definiu em termos legais um novo modelo de gestão, que supõe a abertura do processo decisório à sociedade organizada para tornar mais eficiente a prestação dos serviços públicos, assim como dá respostas eficazes ao quadro de carências locais.

A experiência tem demonstrado que os avanços em direção à institucionalização da participação social, no contexto da gestão pública no Brasil, estão relacionados a iniciativa e ao apoio dos governantes.

A partir dos anos 90, o desenho de todas as políticas sociais inclui a constituição de Conselhos Gestores, os quais significam o estabelecimento de novas relações entre governo e sociedade, o que supõe a distribuição do poder de decisão entre ambos. Isto, porque ocorre uma ampliação da base do sistema de tomada de decisões, que passa a incorporar a sociedade organizada, com a criação dos mecanismos de participação.

Os Conselhos Municipais e Estaduais são definidos como órgãos montados num sistema paritário de representação governo/sociedade, que teria o papel de articular e processar os diferentes interesses e transformá-los em propostas de programas a serem incluídos na agenda local (ANDRADE, 1999). Eles aparecem como elemento fundamental de democratização das ações governamentais, porque são os espaços onde se viabiliza o sentido democratizante do processo descentralizador, na medida em que possibilita a participação da sociedade nas decisões governamentais.

Estes mecanismos participatórios na gestão pública devem funcionar como instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos de democracia representativa e da democracia direta (AVRITZER, 2000)

Neste sentido, desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a participação tem sido alvo de inúmeras discussões e colocada como pauta dos municípios, dos estados e da Federação. A partir de então, se efetivaram os conselhos gestores.

Conselhos que segundo Gohn (2000) são regulados por leis estaduais e federais, mas devem ser criados por leis municipais, sendo definidos como “órgãos normativos, consultivos e deliberativos do sistema municipal”.

Nos municípios, os conselhos temáticos têm sido vistos como "um dos principais resultados das recentes reformas municipais, que têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade" (GOHN, 2000, p. 83).

Seguindo a mesma argumentação, acredita-se que os conselhos gestores são importantes porque são originários de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil, a despeito de sua inserção na esfera pública ter sido efetivada por força de lei, de modo integrado a órgãos governamentais vinculados ao poder executivo.

A rigor, essa condição não parece se apresentar como impeditivo a que os conselhos sejam compostos por legítimos representantes do poder público e da sociedade civil organizada, nem a que eles atuem responsavelmente nas áreas específicas ou controlem efetivamente as ações públicas setoriais.

A experiência participativa pode resultar, segundo Gohn (2001, p. 44) tanto em cidadãos ativos, entendidos como politizados, com visão crítica da realidade, conhecedores dos problemas que os circundam, com compreensão sobre as causas e as origens desses problemas, como em cidadãos ativos só na dimensão de tarefeiros, executores de "missões", com atuações individualizadas e personalistas, muito distantes de qualquer sentido público propriamente dito, respaldando-se em éticas e culturas que criam limites à governabilidade.

O reconhecimento de que o aprofundamento da democracia requer um conjunto de formas participativas que ampliem as chances de vocalização e expressão de um número cada vez maior de pessoas, capacitando-os a partilharem autonomamente o exercício do poder político não é mais uma novidade no Brasil do novo século.

Este reconhecimento vincula-se à crença de que a democracia precisa, para se consolidar, de estar amparada em um conjunto grande de valores democráticos construídos e exercidos mediante as práticas cotidianas dos atores na sociedade.

Neste sentido, para além da constatação da importância da dinâmica institucional para o fortalecimento de uma determinada democracia, enfatiza-se também a importância da dinâmica societária por meio da prática de um conjunto de movimentos, organizações e associações, que possibilitarão a formação de uma **cultura política** norteadora de ações capazes de revigorarem, a um só tempo, o

sentido da democracia e sua arena político-institucional (parlamento, estruturas burocrático administrativas, *etc.*).

O padrão democrático de uma sociedade passa aqui a ser avaliado não só pela densidade cívica de sua sociedade civil ou pela força de sua esfera pública, mas também pela pluralidade de formas participativas institucionalizadas capazes de inserirem novos atores no processo decisório destas mesmas sociedades. Acredita-se, com isso, que os atores societários deverão não só tematizar situações problemáticas e buscar influenciar os centros decisórios, mas também assumir funções mais ofensivas no interior do Estado, via fóruns de deliberação pública.

4.2 CONQUISTAS DA DEMOCRACIA

O retorno formal à democracia no Brasil foi marcado por estas mesmas crenças que vinculam o fortalecimento da democracia a consolidação das instâncias tradicionais de participação (o voto, as eleições e os partidos) como também a ampliação de novos canais participativos, através dos quais os cidadãos brasileiros podem fortalecer seus laços societários e intervir na formulação e no controle das decisões coletivas. Os movimentos sociais e seus aliados institucionais buscaram traduzir tal crença em realidade institucional.

Outro aspecto considerado de fundamental importância são os investimentos na transparência das informações públicas e nos programas de formação para a cidadania que possam criar a equidade necessária entre os diversos atores envolvidos nas políticas para um exercício efetivo da participação e das tomadas de decisão.

Urge, por tudo o que se debateu até aqui no presente trabalho, a construção de uma política pública de educação para a cidadania.

Considerando-se os enormes déficits de informações necessárias ao exercício pleno da participação, propomos que os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) criem programas de formação e campanhas educativas com o objetivo de proporcionar à população as informações e instrumentos necessários ao exercício de uma participação mais qualificada nos diversos espaços participativos de incidência sobre as políticas públicas. Da mesma forma, a publicidade governamental deve assumir caráter eminentemente educativo.

Tais ações não devem pretender substituir o papel já realizado nesta direção, por diversas organizações não governamentais, mas sim assumir a parcela de responsabilidade que cabe ao Estado de criar condições equitativas para que a sociedade civil possa influir efetivamente sobre as políticas públicas.

Vale reiterar ainda mais uma vez que a Constituição Federal de 1988 retrata como esta prática social ganhou forma no cenário político brasileiro. A partir dela, uma nova legislação participativa foi implementada, viabilizando a abertura de novos canais institucionais de participação.

Exemplos paradigmáticos encontram-se na institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Conselhos de Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social, *etc.*), bem como nos dispositivos que asseguram a possibilidade de compartilhamento entre cidadãos, legisladores e gestores públicos das decisões referentes à confecção dos orçamentos públicos.

Entretanto, se a norma legal possibilitou a expansão das formas e dos espaços participativos por todo território nacional, suas potencialidades inclusivas ainda constituem uma promessa, dependente de um conjunto de variáveis que as torne uma prática real.

A maioria da comunidade pensa que para fiscalizar os atos da administração pública é necessário ser opositor ao governo, a fiscalização seria mais um espírito de vingança que um direito de cidadania, outros entendem que essa é uma função restrita aos parlamentares, Tribunais de Contas, Ministério Público, Conselhos, Associações e Sindicatos.

A verdade é que, geralmente, as pessoas não gostam de participar e acreditar que nada podem fazer já que tratam a corrupção sendo uma atividade eminentemente política e sem solução, fato que este que não é verdadeiro.

A questão é complexa e não poderia ser resolvida “legislativamente”. É um processo que contém fase de curto, médio e longo prazos, cujo envolvimento deve ser de toda a comunidade. O papel dos agentes públicos é a abertura de canais e a facilitação ao acesso às informações, às técnicas de controle da execução orçamentária (por exemplo), a vontade política de partilhar o poder e a transparência dos seus atos, porém nunca deve ser uma dívida da administração pública, mas uma conquista da comunidade organizada ou não.

Em princípio, quando eram considerados somente os interesses da Corte, em Portugal, a educação era dirigida ao aprimoramento e deleite das elites, deixando

para a população uma educação massificada, que em nada contribuía para o crescimento dos indivíduos. Mesmo quando o país passou a ser independente, gerido por pessoas da própria nação, havia composições entre dirigentes e grandes fazendeiros, grandes comerciantes, no sentido de não facilitar à população o acesso ao conhecimento, cabendo somente aos privilegiados a oportunidade de estudo.

Desse fato decorria grande número de pessoas analfabetas, aos quais eram consideradas causadoras dos problemas sociais existentes, quando na verdade, essas mesmas deficiências eram derivados da discriminação e forte perseguição aos menos afortunados.

Assim, por muito tempo, a educação para jovens e adultos nem sequer podia ser admitida como essencial ao desenvolvimento.

Com o passar do tempo e o agravamento da situação, em que era notória a dificuldade em sair do estado de subdesenvolvimento um país que continha famílias inteiras de pessoas analfabetas por falta de oportunidade, começaram a surgir políticas que procuravam de certa forma contornar o problema.

Por tratarem-se de decisões incompletas, nunca trouxeram resultados significativos.

Somente com o envolvimento da sociedade, em uma época mais recente, a situação começou a mudar. Vários programas de assistência social passaram a surgir, tanto com o respaldo do poder público como da iniciativa privada. Porém, somente quando se tornou opinião comum que sem educação nenhuma nação progride, políticos foram pressionados e surgiram diretrizes que deram início à reversão de um quadro tão deprimente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que os objetivos gerais alinhavados introdutoriamente foram razoavelmente alcançados.

Debater vínculos entre participação popular e desenvolvimento, no caso brasileiro, não é tarefa simples, tantas são as influências dos contextos históricos e das representações que vieram conduzindo e mantendo as nossas elites sempre de alguma forma bem segregadas das necessidades populares, anseios e desejos de participação na configuração da distribuição das riquezas nacionais.

Em uma série de períodos históricos caracterizados pela ampla desestruturação das organizações, deslegitimação das instituições, enfraquecimento de importantes movimentos sociais e expressões culturais efêmeras, Estado e Sociedade vêm buscando diversos mecanismos de controle nos quais a participação popular seja efetivada de modo a garantir o real exercício da cidadania.

No Brasil, apesar das iniciativas propostas pela Constituição de 1988, as inovações no campo da participação popular e do exercício do controle social ainda não podem ser consideradas arrojadas, uma vez que as mudanças propostas ainda são, em sua maioria, de cunho legal quando deveriam ser institucionais.

A participação popular não significa apenas ouvir as demandas da sociedade, mas permitir a transparência da gestão pública, e principalmente permitir que a população tenha voz ativa tanto nos cenários públicos, isto é, no processo de formulação de políticas públicas; quanto nos corporativos, ou seja, no processo de implementação e acompanhamento das políticas.

A manipulação das conquistas e das instituições de cunho popular sofisticam-se na medida em que toda vez que o povo brasileiro vislumbra melhores desempenhos e inclusões, as elites logo se apresentam como guardiãs ou controladoras do desenvolvimento nacional, na verdade preocupadas com manter arraigados os privilégios, vide o que se dá de uma maneira geral na ocupação dos cargos públicos e em particular nas situações de corporativismo funcional cujo exemplo mais exacerbado se confirma, infelizmente, no Poder Judiciário brasileiro.

O bem público e a gestão pública andam bastante dissociados no Brasil hodierno: ao contrário de em outros países, onde o bem público pertence a todos,

em nossa cultura, o bem público é tratado, tantas vezes, como se não pertencesse a ninguém.

Os conceitos envolvendo administração, não diferenciam substancialmente os axiomas aplicáveis à esfera pública, ou ao setor privado, talvez porque um e outro universo permeiem-se de tal forma que mesmo sendo perfeitamente possível, e até desejável, isolar, para efeito de pesquisa acadêmica por exemplo, os dois distintos mundos, ou áreas de interesse focal, nem sempre os gestores públicos, sobretudo aqueles tempestivamente revestidos dos cargos e obrigações funcionais, compreendem a importância da formação, do treinamento, do debate, e portanto da operacionalização, dos conceitos gerais da administração, sendo, como deveriam ser mesmo, “repassados”, aplicados e revisados, ao controle da “coisa pública”(o bem coletivo, seja real ou intangível).

Atualmente a questão fundamental sobre como avaliar a gestão pública torna-se cada vez mais uma preocupação cotidiana dos cidadãos. Estes, estimulados a participar da vida sócio-política, são continuamente informados pelos meios de comunicação, quanto aos impactos dos planos, das políticas, dos orçamentos, dos *déficits* e *superávits* dos governos na qualidade de vida de cada membro e setor da sociedade. Com isso, demandam cada vez mais que os gestores públicos não apenas se atenham com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados, mas otimizem a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente as necessidades da sociedade.

Parafrazeando o notável Albert Einstein, vale referir que “todas as oportunidades surgem da ocorrência dos problemas, sendo portanto, cada óbice ou pedra do caminho, o próprio estímulo, o mais inerente, à perseguição dos resultados e investigações, de angulações pessoais, ou científicas”.

Analisando-se o poder deliberativo dos conselhos, Tatagiba e Teixeira (2007) fazem importante distinção entre deliberação e decisão a partir das formulações de Bohman (1996, p. 113):

[...] Enquanto o conceito de decisão remete ao resultado de um processo que envolve a eleição ou escolha entre alternativas; a noção de deliberação diz respeito à qualidade do processo que leva à decisão. O conceito de deliberação refere-se a um processo decisório que é precedido de um debate bem informado acerca das alternativas postas à definição dos problemas e às formas de intervenção.

Percebe-se, por múltiplos estudos de especialistas variados consultados pela autoria da presente pesquisa uma variação significativa no número e tipo de resoluções produzidas pelos conselhos de acordo com a orientação política do governo.

Assim sendo, quando se trata de um governo que não aposta na participação e nos conselhos há uma tendência destes serem induzidos à certa paralisia em suas funções, o que provoca perda de legitimidade e força dos conselhos.

Tal situação requer, especialmente por parte dos membros da sociedade civil, empenho e determinação em exigir que o conselho siga funcionando normalmente e, sendo acionado, por ocasião das principais decisões sobre as políticas e programas da área.

A descontinuidade das políticas e programas em cada gestão deve ser um dos alvos privilegiados das ações de controle social dos conselhos, buscando assegurar o cumprimento das decisões tomadas no conselho e exigindo do governo a fixação de indicadores e metas para avaliação dos programas já existentes e dos que virão a ser implementados.

Outro fator que deveria influir fortemente para diferenciar os tipos de resolução mais comuns a cada conselho é a natureza de suas funções e competências. Pode-se observar, no entanto, que de modo geral nos conselhos estudados a discussão das políticas e programas da área não é o ponto forte de suas decisões que muitas vezes se referem apenas a aspectos periféricos das políticas. Mesmo quando os conselhos conseguem discutir políticas e programas da área, suas ações se inscrevem de modo mais acentuado em relação à etapa de implementação das (os) mesmas(os).

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Seminário de Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, 1, 2001, **Anais**, Porto Alegre: Brasil, 2001.
- ACEVEDO, CLÁUDIA ROSA. **Monografia no Curso de Administração**. São Paulo: Atlas, 2006.
- AFFONSO, Ruy B. e SILVA, Pedro Luís B. (orgs). **Descentralização e Políticas Sociais**. 6 volumes, São Paulo: *UNESP/FUNDAP*, 1996.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Poder municipal e governabilidade**. Natal: UFRN, 1999. (Textos para discussão).
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? in **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano XI, 1996.
- _____. O processo de descentralização das políticas sociais e seus determinantes. Campinas, UNICAMP, **Tese de Doutorado**, 1998.
- AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação política**. Lua Nova – Revista de cultura e política. São Paulo, n. 50, 2000.
- BAVA, Silvio Caccia. **Os Conselhos como instrumentos da sociedade**. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis, nº 37, São Paulo, 2000.
- BOHMAN, J. **Public Deliberation, Pluralism, Complexity and Democracy**. London: MIT Press, 1996.
- BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Editora Limonad, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público – RSP/ENAP**. 50 (4), out./dez, 1999.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública – RAP/FGV**. 34 (4), jul./ago, 2000, pp. 7-26.

COELHO, Vera. SCHATTAN P. **Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas**: o que está faltando?, *in*: Coelho, Vera Schattan P. e Nobre, Marcos (orgs) *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: CEBRAP, 2004.

CARNEIRO, Cláudio. **Manual de direito tributário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CASALS, Pedro Henrique. **Paradigmas da administração pública na América Latina**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro. 1998

CATALÁ, Joan Prats I. Reforma do Estado e administração pública gerencial. *in*: Pereira Pereira, Luiz Carlos Bresser & Spink, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Makron Books, 1993

COSTA, Nilson R. **Políticas Públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social**. São Paulo: Hucitec, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

DRUCKER, Peter F. **As novas realidades**. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. 2ª edição. São Paulo: Pioneira, 1991.

_____. O futuro já chegou. *Exame*. Ano 34, nº 6, 22/03/2000, pp.112-126.

DANIEL, Celso. **Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão** in: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis , nº 37, São Paulo, 2000.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERREIRA, Fabiana F. **A natureza tributária e as espécies de contribuições especiais**. Disponível em www.jusnavegandi.com Acesso em: 14 out.2011

FLORENZANO, Z. **Os impostos no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de cultura jurídica, 1974.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **Burocracia y Tecnocracia**. Madrid: Alianza Universidad, 1974.

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

_____. Participação popular e Estado. São Paulo, Universidade de São Paulo, **Tese de doutorado**, 1983.

_____. **Teoria dos Movimentos Sociais**. São Paulo, Loyola, 1997.

_____. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, (Coleção questões da nossa época; v.84), 2001.

JACOBI, Pedro.; Pinho, José Antonio. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KRAUSE, Susana; RIBEIRO, Natalina. **Participação e representação política nas comissões de trabalho, emprego e renda e a democracia participativa em construção**. UNITRABALHO, 2007, mimeo.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab. Lugares e Atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”, in: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs) **Participação e**

deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: CEBRAP, 2004.

LOPES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1993

MACHADO, Hugo de Brito. A Função do Tributo nas Ordens Econômica, Social e Política. Fortaleza: **Revista da Faculdade de Direito de Fortaleza** n. 28, jul/dez 1987.

_____. **Curso de direito tributário.** 23. ed. Revista, atualizada e ampliada. Malheiros Editores, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo:Atlas, 1990

MARINS, James. **Justiça tributária e processo tributário (ensaios).** Curitiba: Universitária Champagnat, 1998.

MATTAR, F. **Pesquisa de Marketing.** São Paulo: Atlas, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo, Editora Melhoramentos, 1995.

MELLO, Gustavo Miguez de. Uma visão interdisciplinar dos problemas jurídicos, econômicos, sociais, políticos e administrativos relacionados com uma reforma tributária IN **Temas para uma nova estrutura tributária no Brasil.** Mapa Fiscal Editora, Sup. Esp. I Congresso Bras. de Direito Financeiro, 1978, Rio de Janeiro.

MONTEIRO, Samuel. **Crimes fiscais e abuso de autoridade.** São Paulo: Hemus, 1993.

OLIVEIRA, Antônio B. S. **A atividade social e seu valor econômico.** São Paulo, 1999. www.gecon.com.br.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses? Campinas: Revista Espaço Acadêmico n.47. Abril de 2005.

OSBORNE, David & Gaebler, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 9.ed. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, Marcus Vinicius Gemigniani. ANTONINI, Fabíola Sérulo. SOUZA, Roberto Carlos de. **Brasil contemporâneo**: três análises críticas sobre o “Brasil do Futuro”. Porto Alegre: Galba, 2008.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. in: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & Spink, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência Social e esfera pública**: conselhos no exercício do controle social. Cadernos ABONG, São Paulo, n. 21, 1997.

RAICHELIS, Raquel. **Os Conselhos de gestão no contexto internacional** in: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis, nº 37, São Paulo, 2000.

RODRIGUES, Rafael Moreno. **Intributabilidade dos gêneros alimentícios básicos**. São Paulo, Resenha Tributária, 1981.

SIDOU, J.M. Othon. **A natureza social do tributo**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

TATAGIBA, Luciana e TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **O papel do CMDCA na Política de Criança e Adolescente em São Paulo**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007a. (Cadernos do Observatório, 28).

TATAGIBA, Luciana e TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007b. (Cadernos do Observatório, 29).

_____. **O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007c. (Cadernos do Observatório, 30).

_____. **O papel do CMH na Política de Habitação em São Paulo**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007d. (Cadernos do Observatório, 31).

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. IN: DAGNINO, Evelina (org) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Campinas: UNICAMP: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?" In: **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Revista Pólis, nº 37, São Paulo, 2000.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *IN Revista de Administração Pública*, EBAP/FGV. Vol. 32, n. 5 set/out 1998.

TRAGTENBERG, Mauricio. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1977.

TOLEDO, Terezinha Balduino. MARQUES, João de Deus de Oliveira. FRANCHESE, Maria Zúpulo de Souza Reis. **Brasil, um país de ninguém** . Artigos acadêmicos sobre sociologia, direito e filosofia. São Paulo: Marco Futuro, 2007.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998

VIEIRA, Antonio Carlos Hara. **Desenvolvimento social e sustentabilidade em países emergentes**: traços críticos dos programas sociais, em nações sem tradição democrática. Botucatu: cadernos Unesp, 2009.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WORLD BANK, The. **Entering the 21st Century World Development**. *Report 1999-2000*. Oxford University Press, Inc, New York, 1999.