
Conselhos gestores e gestão pública

Councils as form of public administration

Maria da Glória Gohn¹

Resumo

O artigo analisa os conselhos no contexto da construção da democracia e da participação popular. A partir do resgate histórico da presença dos conselhos na gestão pública no Brasil, o texto discute as mudanças ocorridas nestes organismos e o debate atual sobre o seu papel. O artigo assinala, também, as lacunas existentes no processo de participação nos conselhos. Indica, ainda, a necessidade de pesquisas e avaliações sobre seu desempenho, e a análise do impacto de suas ações sobre a sociedade e sobre o Estado.

Palavras-chave: conselho, gestão pública, participação.

Abstract

The article analyse the councils in the context of construction of democracy and popular participation. From a historical backtracking of the its presence in public administration in Brazil, the text discusses the changing occurred in such organisms and the current debate about its role. The article signs as well the existing gaps in the process of participation in these councils. Furthermore it indicates the need of research and evaluations of its performance and the impact of its actions on the society and the State.

Key words: councils, public administration, participation.

Conselhos como forma de gestão pública: antecedentes históricos

A forma “conselho” utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelho” municipais (escrita da época, com “c”), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As câmaras municipais e as prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão (Vieira, 1992). Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos conselhos deu lugar aos conselhos urbanos

¹ Professora titular da Faculdade de Educação Unicamp, professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNINOVE, pesquisadora CNPq. Coordenadora do GEMDEC/FE/Unicamp. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo com pós-doutoramento em Sociologia na New School for Social Research. São Paulo, Brasil.

originários das comissões de moradores. Eles se iniciaram a partir das Assembléias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da Revolução dos Cravos naquele país (Estevão, 1993).

Entretanto, os conselhos que se tornaram famosos na história foram estes: a Comuna de Paris; os conselhos dos soviets russos; os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci; alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século; conselhos na antiga Iugoslávia – nos anos 50; conselhos atuais na democracia americana etc. Observa-se que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais. Os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo; buscavam outras formas de poder, autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação.

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

No Brasil, nas últimas décadas, devemos lembrar as seguintes experiências colegiadas “conselheiristas”: os conselhos comunitários criados para atuar junto à Administração Municipal ao final dos anos 1970 (Gohn, 1990); os conselhos populares, ao final dos anos 1970 e parte dos anos 80 (Urplan, 1984), e os conselhos gestores institucionalizados, principal objeto de reflexão e análise deste trabalho, a serem tratados em seguida (estamos deixando de lado os tradicionais conselhos de “notáveis” – existentes em algumas áreas do governo – como educação, saúde etc., pelo fato de eles serem formas de assessoria especializadas e incidirem na gestão pública de forma indireta). Dada a similaridade de temas e problemas existentes entre os conselhos populares dos anos 1980 e os conselhos gestores dos anos 1990, vale a pena resgatarmos um pouco da memória dos primeiros.

Os conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, por exemplo, como organismos do movimento popular que atuavam com parcelas de poder junto ao Executivo (com a possibilidade de decidir sobre determinadas

questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder – uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de Administração Municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A discussão sobre os conselhos populares, nos anos 80, tinha como núcleo central à questão da participação popular. Reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, havia vários entendimentos sobre o seu significado. O termo recorrente era Participação Popular, e a categoria central é a das classes populares, que remete à de “povo” – figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada na literatura das ciências sociais. A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular. Vários pesquisadores trabalharam com a categoria da participação como imperativo nas relações sociais vigentes como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos. Participação tornou-se um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos. Demo (1988) assinalou naquela época que a participação envolve mais que a demanda, ela envolve a criação de canais; disto resultou toda uma discussão de como seriam e quais seriam esses canais. Já se começava a delinear uma discussão sobre se há canais, quais canais, com que qualidade, como participar. O debate denotava que se estava passando de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem e entrando numa outra fase em que havia uma certa participação qualificada.

Dentre os conselhos populares que se destacaram no cenário urbano daquele período, vale registrar, entre outros, dois exemplos significativos: os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 80, e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Esses últimos foram criados em 1976, a partir do trabalho de sanitaristas que trabalhavam nos posto de saúde daquela região, articulados ao Partido Comunista, mas, ao mesmo tempo, vivenciando o clima de participação gerado pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Os conselhos de Campinas desenvolveram-se, também, articulados aos programas das pastorais religiosas e deram origem ao movimento Assembléia do Povo.

Nos anos 1990, a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm o papel de ser instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do País. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral à cidadania e previu instrumentos concretos para seu

exercício via a democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional nos diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc.

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

As novidades nos conselhos gestores

Os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade; eles são importantes porque são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do País. Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao

Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam.

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

O número de conselhos está crescendo progressivamente, dado o fato de eles serem exigências da Constituição nacional. Na atualidade, algumas pesquisas indicam a existência de 27 mil conselhos no país, com uma rede de conselheiros que ultrapassa 100 mil pessoas. Entretanto, para sua implementação, eles dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas, essas leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação. Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e de tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas.

Cumprir registrar que não é possível entender o papel dos diferentes tipos de conselhos que existem no Brasil na atualidade, se não entendermos a reforma do Estado e as novas figuras jurídicas que esta reforma contempla. Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) são exemplos destas formas. As Organizações Sociais foram criadas por lei em maio de 1998 para reestruturarem o aparelho do Estado em todos os níveis. No nível federal, parcelas do próprio Estado poderão deixar de fazer parte do aparelho estatal e se tornar prestadoras de serviços públicos, ou parte das atividades do Estado passarão a fazer parcerias com entidades do chamado Terceiro Setor (leia-se: ONGs, organizações e associações comunitárias ou filantrópicas, e outras entidades sem fins lucrativos). Não são todas ou quaisquer ONGs que podem ser consideradas como parte do Terceiro Setor, mas sim aquelas com o perfil do novo associativismo civil dos anos 1990. Um perfil diferente das antigas ONGs dos anos 1980, que tinham fortes características reivindicativas, participativas e militantes. O novo perfil desenha um tipo de entidade mais voltada para

a prestação de serviços, atuando segundo projetos, dentro de planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil.

A forma de realização das parcerias são via as OS(s) – Organizações Sociais e as OSCIP(s) – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. A Reforma do Estado elaborada pelo ex-ministro Bresser Pereira, no MARE, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, previa que as políticas públicas para as áreas de Cultura, Educação, Lazer, Esporte, Ciência e Tecnologia viessem a ser apenas gerenciadas e não mais executadas pelo Estado. As OSs e as OSCIPs são parte de um modelo político e de uma orientação filosófica onde o Estado é responsável apenas pelo gerenciamento e controle das políticas públicas e não pela execução das mesmas. O Estado deixa de lado o papel de executor ou prestador direto de serviços e passa a ter função de promotor e regulador. Quem vai executar estas políticas serão justamente as OSs e as OSCIPs, que se constituem e se qualificam como tal – através de um contrato de gestão, no caso das OSs, firmado entre o Terceiro Setor e o poder público; ou através de um desmembramento de parte do próprio poder público, via parcerias com as OSCIPs.

As OSs e as OSCIPs fazem parte de um novo modelo de gestão pública e, em longo prazo, a reforma do Estado prevê que toda a área social deve adotar essas nova lógica e forma de operar na administração pública propriamente dita. As OSs, por exemplo, se inserem no marco legal das associações sem fins lucrativos, cuja lei foi regulamentada e promulgada em 1999. Elas são pessoas jurídicas de direito privado, estando, portanto, fora do âmbito dos órgãos públicos. Seus funcionários poderão vir de estatais, mas na OS eles não estarão mais sob o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, não serão mais, portanto, funcionários públicos no sentido lato do termo. Mas as OSs recebem recursos públicos consignados no Orçamento da União ou do respectivo estado, constituindo receita própria. A alocação destes recursos e a execução orçamentária das OSs não estão submetidas aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil, como os demais órgãos públicos, que têm de submeter-se a um controle processualístico. Seu controle se dá pelos seus resultados, por meio da avaliação das metas que ela estabeleceu. Além disso, as OSs recebem toda a infra-estrutura montada que antes servia de base a um órgão estatal na prestação do serviço. Registre-se ainda que as OSs ou OSCIPs tem que se qualificar para se constituírem como operantes das novas orientações políticas. Na prática, são ONGs e organizações do Terceiro Setor que estão se qualificando.

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos. Isso explica porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data (em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da

educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-96; e apenas 73 antes de 1991). Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores são educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes. Na esfera municipal, eles devem ter caráter deliberativo.

Na área da educação, nos municípios, além do Conselho Municipal de Educação, há ainda o Conselho de Alimentação Escolar – COMAE, e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS – do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (a ser substituído pelo FUNDEB, que irá incluir no financiamento todos os níveis de ensino básico). Juntos, os três Conselhos, a rede de escolas, mais a Secretaria Municipal de Educação constituem o Sistema Municipal de Ensino e devem elaborar o Plano Municipal de Ensino que estabeleça, progressivamente, metas para a autonomia das escolas à medida que elas forem capazes de elaborar e executar seu projeto pedagógico, garantindo a gestão democrática do ensino público.

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

O atual debate sobre os conselhos gestores

Várias das questões implícitas no debate sobre os novos conselhos são da mesma natureza das que estiveram presentes quando do debate sobre os conselhos populares, por exemplo: qual o seu papel e a sua natureza, eles devem ser organismos apenas consultivos ou também deliberativos etc. A necessidade de se intervir neste debate e nas discussões sobre a própria implantação dos conselhos decorre das várias lacunas hoje existentes, tais como: a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções;

estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias às ações dos conselhos; uma ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; a existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos; a não existência de ações coordenadas entre eles etc.

Existem duas posições em relação ao papel central dos conselhos, a saber: a primeira circunscreve-os no plano da consulta, preocupa-se com a demarcação de sua atuação em relação ao Legislativo, defende que eles se limitem a serem auxiliares do Poder Legislativo. A segunda postula que eles atuem como órgãos de fiscalização do Executivo, segundo uma perspectiva e modelo de gestão descentralizada desse Executivo; preconiza-se que eles operem dentro das decisões que são tomadas em sua área. Essa segunda posição implica um estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania, um governo que aceite os conflitos como parte do jogo de interesses numa democracia. Portanto, o papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular (Borja, 2000).

O que fazer para alterar o cenário no qual se desenvolvem os conselhos e sua realidade atual? De um lado, observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de uma cultura de participação da sociedade civil, em canais de gestão dos negócios públicos, à curta trajetória de vida desses conselhos e, portanto, à falta de exercício prático (ou até a sua inexistência), e ao desconhecimento – por parte da maioria da população, de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade). De outro lado, a existência de concepções oportunistas, que não se baseiam em postulados democráticos e vêem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos predefinidos, tem feito dessa área um campo de disputa e tensões.

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

controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros.

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

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

Necessidade e lacunas

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

Falta uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores e de sua relação com o Poder Legislativo. Devemos nos lembrar que os conselhos não

substituem o Poder Legislativo, porque eles se situam em áreas específicas e não têm poderes sobre questões gerais, como o Poder Legislativo tem;

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

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

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

Há necessidade de cursos de capacitação. Mas devem-se considerar duas questões: primeira – os sujeitos da ação, dos cursos, devem ser oriundos da sociedade civil, bem como do aparelho estatal. Em alguns casos, o representante do poder público necessita até mais do curso-ele não sabe compartilhar, decidir junto. A democracia deliberativa tem outra lógica e outras exigências. Segunda – um curso não pode nunca ser visto como uma mera capacitação técnica. Há que se desenvolver saberes ético-políticos para que estes cursos acrescentem alguma coisa de fato significativa na prática cotidiana daqueles cidadãos.

Conclusões

Os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e da sociedade política que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos que foi reivindicado pelos movimentos sociais nos anos 1980 e, ao mesmo tempo, eles são parte da reforma do Estado, ocorrida a partir dos anos 1990. Enquanto parte de um novo modo de governança democrática na gestão dos negócios públicos, principalmente em âmbito local, os conselhos gestores fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – da gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada; eles representam a possibilidade da institucionalização da participação através de sua

forma de expressão: a co-gestão; expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública através de parcerias com o Estado que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais.

Numa sociedade marcada por inúmeros processos de exclusão social e de baixos níveis de participação política do conjunto da população, os conselhos assinalam para possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal. A possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado, representa a instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade; novas arenas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses.

A gestão compartilhada não pode transferir as responsabilidades dos gestores públicos estatais para os representantes da população; não é competência do conselho a gestão propriamente do serviço público, ele deve fazer a apreciação prévia dos atos do gestor público nos planos, orçamento, normas básicas, avaliação de resultados para a população, deve analisar os critérios para a organização da rede de serviços e habilitação nas condições de gestão, acompanhar e controlar a execução de serviços, mas não substituir o gestor. O compartilhamento da gestão não significa e nem implica substituição do gestor e suas responsabilidades. A participação da população não deve ser para substituir o Estado, mas para fiscalizá-lo e fazer com que ele cumpra seus compromissos constitucionais.

Os conselhos têm como arena principal de atuação as esferas do consumo e da distribuição de bens, serviços e equipamentos públicos. Entretanto, eles podem interferir na esfera do processo de produção e gestão desses bens e na qualidade dos serviços públicos prestados, principalmente nas áreas sociais, como as da educação, saúde, habitação e transportes coletivos. A área da cultura também pode ser um espaço importante para o desenvolvimento dos conselhos pelo fato de gerar pertencimentos, identidades e resgatar a memória coletiva dos grupos e desenvolver a auto-estima dos indivíduos. É uma área que contribui para o combate às diferentes formas de violência presentes na sociedade.

Por lei, os conselhos devem ser também um espaço de decisão. Mas, *a priori*, são apenas espaços virtuais. Para que eles tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representatividade e conseqüência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; eles têm que

ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar sistemas de qualificação com pré-requisitos mínimos para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que ele vai atuar, assim como um código de ética e posturas em face dos negócios públicos; deve-se oferecer cursos de capacitação ético-políticos e não só técnicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de se revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos – pertencentes à sociedade civil ou ao poder estatal; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação. Os cursos de formação e atualização dos conselheiros devem considerá-los como sujeitos políticos e ter como referência um modelo cidadão de participação social – com pluralidade e que respeite as diversidades culturais e as diferenças de raça, etnia, sexo, geração etc. –, respaldado por um projeto emancipatório que vislumbre mudanças na sociedade a médio e longo prazo e que não se circunscreva às ações imediatistas da conjuntura.

Finalmente, os conselhos devem ter capacidade e poderes normativos de decisão e não devem ser implantados como meras instâncias consultivas e opinativas. Em médio prazo, eles necessitam instituir formas próprias de pensar a cidade e seus problemas para além dos “planejamentos estratégicos”, de caráter emergencial, que diagnosticam e selecionam/priorizam as urgências.

Concluimos assinalando a necessidade de pesquisas e avaliações sobre o desempenho dos diferentes tipos de conselhos e, em especial, os gestores. Por serem fenômenos recentes, pouco conhecemos ainda sobre a natureza de sua realidade operacional. Por isso, no estágio atual, tendemos a ser mais argumentativos em relação às suas qualidades, virtualidades e potencialidades, e talvez não críticos o suficiente em relação aos seus problemas. Diagnosticar e analisar os impactos das ações dos conselhos sobre a sociedade e sobre o próprio Estado são caminhos-chave para compreender o processo de construção da cidadania, assim como avaliar as possibilidades para o aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira.

Referências

- ARENDE, H. 1973. *Crises da república*. São Paulo, Perspectiva, 205 p.
- BORJA, J. 2000. *Gestão democrática e descentralização do governo: a experiência de Barcelona*. Seminário da Área Temática: Gestão, Participação e Cidadania, Coordenação Sívio Caccia Bava, São Paulo, Instituto Florestan Fernandes. Depoimento Oral-Gravado.
- DEMO, P. 1988. *Participação é conquista*. São Paulo, Cortez, 176 p.
- ESTEVÃO, A.M.R. 1993. *Poder local nos conselhos de Oeiras e Alcácer do Sal*. Relatório de Pesquisa apresentado em seminário do Gemdec/FE/Unicamp. Campinas, Unicamp. Apresentação Oral.
- GOHN, M.G. 1990. Conselhos Populares e participação popular. *Serviço Social e Sociedade*, **IX**(26):25-47.
- URPLAN-PUC/SP. 1984. *Conselhos populares – que história é esta?* São Paulo, PUC.
- VIEIRA, J.L.P. 1992. Le cas du Portugal – democracie participative: tradition et modernité. *Revue Territoires: Quelles democratie participatives?*