

2.

A consolidação dos Conselhos no Brasil e no Mundo

2.1.

Algumas experiências de Conselhos na história mundial

Os Conselhos, historicamente, têm sido discutidos como um mecanismo que fortalece a democracia e a participação da sociedade. Ora, o poder deixa de ser centralizado na figura do Estado e passa a dar lugar a um processo de negociação entre os envolvidos: o Estado e a sociedade. Os assuntos de interesse coletivo são analisados, discutidos e refletidos, a fim de que se tome uma decisão coletiva.

Os Conselhos que passam a existir no Brasil no período pós-Constituição de 1988 surgem a partir da luta da sociedade civil em participar do controle social através da gestão e formulação das políticas públicas. Antes de nos aprofundarmos neste período, faremos, a partir do resgate histórico de Gohn, um levantamento dessas experiências de Conselhos no cenário mundial (1990, *apud* Liberati e Cyrino, 1993):

1. A Comuna de Paris: surgiu na França em 1871, quando durante dois meses os trabalhadores exerceram o governo da cidade. O objetivo era que todos participassem em comitês, através das Oficinas da Comuna e pautado na democracia popular, se fixassem salários, jornadas de trabalho e etc. O texto destaca que a autogestão dos administração da cidade através da articulação da gestão na produção, por meio de um projeto político libertador;

2. Sovietes russos: Tem seu início em São Petesburgo, em 1905, como organismos políticos de luta pelo poder estatal. Os Sovietes ganharam protagonismo com a revolução de 1917, eles eram compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários. Desempenhavam tarefas públicas que anteriormente eram da responsabilidade do Estado. Foi o caso mais famoso de gestão participativa através de Conselhos. Gramsci e Bordiga (1989: 46), acrescentam que se tratava de uma forma de democracia direta, na qual a característica fundamental era a exclusão dos direitos eleitorais de todos que não pertencessem ao proletariado.

3. A experiência alemã: Surgiu através dos Conselhos de Fábricas, no período que compreende 1918/ 1923. O que o diferenciava das duas experiências acima citadas, era que se se caracterizavam como órgãos de autogestão da produção e administração da

população sobre a base da empresa e não sobre a base territorial. Gohn destaca que as empresas eram muito mais que unidades produtivas, elas eram “... células sociais, lócus de socialização de indivíduos (31).” Nesses Conselhos eram abordadas questões salariais, preços de aluguéis e gêneros de primeira necessidade.

4. A experiência italiana: O exemplo originado na Itália tratava-se das comissões internas de fábricas. Seu objetivo era a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores. Influenciados pelo pensador Antonio Gramsci, essas comissões acabaram evoluindo para a formação de Conselhos. Para Gramsci, era necessário criar condições para a construção de um instrumento dos trabalhadores para além de um simples mecanismo de defesa, elevando-os da condição de assalariados para a de produtores. Além disso, Gramsci via a possibilidade da criação de um novo Estado construído através da experiência associativa da classe proletária.

5. Experiência norte-americana: Para falar sobre esse modelo, Gohn se pauta no programa de ação direta da “Frontier”, em Nova York, nas décadas 1960 e 1970. A característica marcante dessa experiência é que os Conselhos fabris participaram de forma integrativa e não emancipatória. O viés era na perspectiva do cidadão enquanto consumidor ou usuários de bens. Não há um destaque para a dimensão da classe social, dos grupos produtores ou dos coletivos de trabalho. O objetivo é de permanência da ordem vigente, buscando corrigir e aperfeiçoar a estrutura de funcionamento.

Dentro desse contexto mais geral, podemos ainda inserir outras análises, no que se refere à experiência internacional. Loureiro (2005:63), ao abordar a Revolução Alemã, também nos situa no surgimento dos Conselhos e como essa forma de organização foi pensada:

“... A primeira vez que essa forma política de organização democrática das classes subalternas, surgiu no Ocidente, foi com a Comuna de Paris de 1871. Na época era uma tentativa de superar a crise do Estado moderno decorrente das desigualdades da ordem capitalista e da pouca influência dos indivíduos nas decisões que os afetavam. Os Conselhos visavam a criar uma nova forma de soberania popular, pretendendo, assim substituir (ou complementar) o Estado de direito burguês (com sua separação dos poderes) por um novo princípio estatal. Numa democracia conselhistas, o povo se organiza de baixo para cima, em pequenas unidades: fábricas, comunidades, bairros, escolas etc. Os representantes nos Conselhos são eleitos para cumprir tarefas precisas e seu mandato é imperativo, ou seja, pode ser revogado a qualquer momento. A idéia é que o controle dos representantes pelos representados, impede a criação de uma casta de políticos autônoma, bem como a burocracia e a corrupção.”

Essa constituição dos Conselhos se dava na busca de romper com a ordem

estabelecida. Objetivava a participação do povo nas decisões que até então, eram tomadas sem preservar o interesse da grande maioria. Tratava-se da luta em reorganizar as forças políticas, de maneira que o povo, através de sua organização, se sentisse representado em suas reais necessidades. Mais especificamente no que diz respeito à Revolução Alemã, Loureiro (2005:64), esclarece que:

“... Os Conselhos alemães (Räte) foram em grande parte criação espontânea dos trabalhadores alemães: surgiram de forma improvisada, independente de iniciativas partidárias, como expressão da auto-organização das massas e representavam o movimento no seu conjunto. Eram na maioria compostos por social-democratas majoritários independentes, e muitos Conselhos de soldados elegiam até mesmo representantes oriundos da burguesia. ”

A autora deixa claro que os Conselhos não tinham uma homogeneidade, não se tratava de um bloco único. Dentro de um processo de ruptura com a ordem estabelecida, havia diferentes grupos, que se organizavam através de Conselhos e, conseqüentemente, buscavam o atendimento de seus interesses, mas, ainda assim é importante ressaltar que se trata de uma tentativa de participação popular.

Dentre as experiências aqui citadas no âmbito internacional, a experiência norte-americana é a que se diferencia completamente das demais. No caso dos Estados Unidos, o Conselho funcionaria para legitimação do Estado burguês, através do aperfeiçoamento da máquina estatal. Numa leitura menos atenta, podemos cair na armadilha de pensar que a constituição dos Conselhos somente ocorre no plano da luta pela participação coletiva dos cidadãos, em detrimento às práticas antidemocráticas, autoritárias e retrógradas. No entanto, não se trata de uma equação exata, com resultado automático igualitário. A variável dependerá de diversas questões, tais como: a natureza de sua constituição, os objetivos estabelecidos, o posicionamento político de seus integrantes. Ter esse ponto como lente colabora para uma análise mais próxima da realidade, evitando leituras ingênuas na análise e reflexão dos Conselhos.

2.2

Os Conselhos no Brasil

No caso do Brasil, destacaremos alguns pontos no histórico da formação dos Conselhos, apoiando-nos em Santos (2006:37). O autor esclarece que já no primeiro governo de Vargas houve a criação de Conselhos que objetivava a regulação sócio-político-econômica.

No Governo João Goulart, no ano de 1964, esse mesmo autor relata a criação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Vide Lei 4319, de 16 de março de 1964). Este Conselho era vinculado ao Ministério da Justiça, sendo compostos por membros do Ministério Público, professores de Direito e membros da OAB. Um dos objetivos era assegurar a eficácia das normas reguladoras dos direitos da pessoa humana e tinha como base a Constituição Federal, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem (1948) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Também propunha a divulgação desses direitos através de conferências e debates em universidades, escolas, clubes, associações de classe e sindicatos por meio da imprensa, do rádio, da televisão, do teatro, livros e folhetos. Nos registros literários não fica claro se com o golpe militar o Conselho foi desativado, porém segundo o site DHnet¹, com o golpe as funções do Conselho tornaram-se impossíveis de serem efetuadas, pois as denúncias que eram recebidas acabavam sendo arquivadas. Somente com a abertura política dada com a Constituição de 1988 é que o órgão volta a exercer seu papel principal de proteção e defesa dos direitos humanos² em 1993.

Mais recentemente, outro Conselho que merece destaque é o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Criado em 1985, também era vinculado ao Ministério da Justiça. Sua finalidade era:

“... promover em âmbito nacional políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país³.”

Nosso objetivo em destacar esses dois Conselhos não está somente no fato das lutas travadas sobre a especificidade de sua temática, mas também pelo fato de que eles foram regulamentados antes da Constituição de 1988.

O percurso até o exercício do direito de participação não foi curto, muito menos automático. O processo que antecede e culmina na Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo a luta pelo fim da ditadura militar, e conseqüentemente, o retorno a democracia.

¹ [HTTP://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm) - acesso em 25/03/2010.

³ [HTTP://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm) - acesso em 25/03/2010.

Segundo Codato (2005), esse período no qual o país foi governado pelos militares, durou 25 anos, compreendendo o período de 1964 a 1989. Teve seis governos, incluindo um governo civil. Tinha como características a proibição da manifestação popular, a supressão dos direitos constitucionais, a censura, a perseguição política e repressão aos que se declaravam contra o regime.

O autor divide o período do regime ditatorial-militar em cinco fases: 1º. A Constituição, a partir de março de 1964 a dezembro de 1968, com os governos Castello Branco e Costa e Silva; 2º. A consolidação do regime, que vai de 1969 a 1974, coincidindo com o governo Médici; 3º. A transformação do regime, com o governo Geisel, entre os anos 1974 a 1979; 4º. A desagregação do regime, no governo Figueiredo, de 1979 a 1985; e finalmente, a fase de transição do regime ditatorial-militar, para o regime liberal democrático com o governo Sarney, 1985 a 1989. Dentro desta periodização, Cordato faz uma segunda divisão, destacando três aspectos ao longo desse período: o processo de “distensão política”, a “política de abertura” e a “transição política”. Nesta transição, o protagonista principal não é a sociedade civil, pois esta foi iniciada pelos próprios militares, sua análise é que a

“... ‘transição política’, foi iniciado pelos militares, e não por pressão da ‘sociedade civil’, ainda que ela tenha influído, de maneira decisiva, menos no curso e mais no ritmo dos acontecimentos. (...) esse processo teve sua natureza, andamento e objetivos determinados também pelos militares ou, mais exatamente, por uma de suas muitas correntes político-ideológicas. Por fim, ele correspondeu à necessidade dos próprios militares resolverem problemas internos à corporação, e não a uma súbita conversão democrática de parte do oficialato.” (CORDATO,2005:83)

Outra autora que também analisa esse processo de transição do regime político é Diniz (1989), ela faz um paralelo com o modelo espanhol para sinalizar que apesar de semelhanças, a Espanha evoluiu de forma diferenciada através da transferência do poder para as novas elites. No caso do Brasil, a autora partilha do pensamento que esse processo foi algo negociado e que não houve uma ruptura de fato com o antigo sistema:

“... esta foi uma transição conduzida pelo alto, fortemente influenciada pela estratégia distencionista do governo militar. Como ocorreu na Espanha, foi uma transição negociada com o antigo sistema de poder. Desta forma, a coalizão responsável pela direção do processo caracterizou-se por um alto grau de heterogeneidade, incluindo não só as forças oposicionistas, como parte expressiva das elites dirigentes do regime anterior. A partir de um determinado momento, porém nossa experiência afasta-se radicalmente do modelo espanhol. Enquanto na Espanha, o processo político evolui no sentido de uma depuração das alianças, que se expressou pela transferência do poder das antigas para as novas elites, no Brasil, verificou-se a tendência oposta, com o reforço gradual das velhas lideranças em detrimento das forças de renovação. Este

desfecho gerou um alto grau de continuidade do nível das elites e das instituições, traduzindo-se por uma paralisia e estancamento do projeto de mudança.” (DINIZ, 1989:100)

Apesar da Sociedade Civil não ter sido a única a desencadear esse processo de transição, ela fez parte de forma intensa desse movimento. Já nos últimos anos da ditadura, o Brasil apresenta uma série de problemas, dentre eles a inflação alta e a recessão. Em paralelo, a oposição ganha terreno com o surgimento de novos partidos e o fortalecimento dos sindicatos. Apesar da pressão popular através do movimento Diretas Já, Tancredo Neves foi eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral no dia 15 de janeiro de 1985. Tancredo fazia parte da Aliança Democrática – oposição formada pelo PMDB e Frente liberal. Antes de assumir a Presidência da República, Tancredo faleceu e no seu lugar assumiu o vice-presidente José Sarney. Em 1988, foi aprovada a nova constituição que restabeleceu os princípios democráticos no país.

Apesar da transição política ter sido controlada pelo regime militar, a pressão da Sociedade Civil foi importante para a abertura do regime. Coutinho (1996) nos ajuda a compreender quem é esta sociedade civil:

“... é o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, os partidos políticos, as igrejas, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico.” (COUTINHO, 1996:54)

Ou seja, esse conjunto representa os mais diversos interesses através de uma base formada pelas organizações e instituições, a sociedade se opõe a estrutura material do Estado e encontram-se numa constante disputa com a sociedade política caracterizada pelo conjunto de aparelhos nos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal em busca da sua hegemonia.

Por outro lado, a Sociedade Civil se constitui num conjunto de grupos heterogêneos, na qual representa diferentes interesses. De forma muito simplificada, podemos citar, a partir de Kaldor (2003 *apud* Caldas, Dimas & Abreu, 2009), alguns de seus principais atores: os movimentos sociais, as Organizações Não Governamentais (ONGs), as Organizações Sociais (OS) e os movimentos nacionais e religiosos. No que diz respeito aos movimentos sociais, estes são organizados coletivamente e não são necessariamente estruturados rigidamente, como são os partidos políticos e as ONGs. Seu sucesso está atrelado a sua capacidade de mobilização e podem realizar uma

verdadeira pressão na elaboração de políticas públicas. O perigo é que esses movimentos podem se institucionalizar através de uma relação promíscua com o Poder Público, ou ainda, serem marginalizados e criminalizados como forma de combater a sua ação política.

Sobre as ONGs, Kaldor (2003 *apud* Caldas et ali, 2009) a autora relata que possuem como característica a organização voluntária, o cunho não-lucrativo e são orientadas por valores. Realizam tarefas diferenciadas, dentre elas a mobilização pública em torno de questões particulares e o fornecimento de serviços. Foi a partir dos anos 80, com a abertura concedida pelas autoridades, que utilizando-se da profissionalização vários movimentos sociais se institucionalizaram transformando-se em ONGs.

As Organizações Sociais(OS) inicialmente teriam as mesmas características que as ONGs, no entanto, se diferenciariam na organização interna, nos objetivos e financiamento, elas representam setores particulares da sociedade. As organizações não-governamentais não possuem esse caráter de representatividade e abrangência. Na parte financeira, as Organizações Sociais dependem principalmente dos recursos dos representados e raramente recebem financiamento externo. Seus objetivos são traçados a partir do interesse de seus membros. Os movimentos nacionais e religiosos tais como Movimento dos Sem Terra (MST), Pastoral do Menor, estão baseados nos setores particulares da sociedade, definidos como religioso, cultural e/ou étnico e funcionariam a partir de identidades políticas exclusivas.

No que tange o processo de redemocratização da sociedade brasileira, Paoli e Teles (2000) destacam a importância da mobilização da sociedade pelos seus direitos:

“... Nos anos 80, os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos, projetaram-se no cenário público, deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na construção de espaços plurais na representação de atores coletivos hoje reconhecidos como interlocutores válidos no cenário nacional...”. (PAOLI & TELES, 2000:103)

Os movimentos sociais surgem a partir de conflitos e tensões originados pelas contradições sociais, e Costa (1988) é quem nos auxilia na compreensão dessa temática. Para o autor, no caso da questão urbana, o problema surge da incapacidade do capitalismo dar respostas às necessidades impostas à reprodução do trabalho, o Estado utiliza esta política urbana para garantir rentabilidade à reprodução do capital. Com esse tipo de ação, o Estado desenvolveu nas décadas de 70 e 80, políticas sociais restritivas,

excludentes e ineficazes, criando condições para o surgimento de atores que reivindicavam o acesso aos bens produzidos:

“... No Brasil, nas duas últimas décadas, as políticas sociais (saúde, saneamento, educação, habitação, etc.) apresenta(ram) um desenvolvimento excludente, ineficaz e predominantemente privatista. Essa política restritiva criou as condições para que surgissem, entre as classes populares brasileiras dos grandes centros urbanos, movimentos de reivindicação por serviços sociais cuja carência afeta as condições de sobrevivência na metrópole. Por essa razão, os estudos procuraram examinar a natureza dessas contradições, que colocam o Estado no centro das atenções populares, mobilizados por demandas de serviços públicos e melhores condições de existência.” (COSTA, 1988:209)

Costa também acrescenta que foi o antagonismo ao Estado quem fomentou condições que unissem os protagonistas desses movimentos, trazendo ao cenário novos sujeitos históricos, que se desenvolveram de forma autônoma e independente, ou seja, se colocaram como participantes políticos desse processo de construção da cidadania. Os movimentos sociais se constituíram a partir da agregação de setores heterogêneos da população, sendo que a mobilização não ocorreu exclusivamente via partidos e sindicatos. O caminho percorrido para as classes populares conseguirem espaço no cenário histórico foi por via não-institucional, e a causa disto foi a falta de órgãos formais de defesa da economia, bem como de representação política diante do Estado e das classes populares. Os movimentos sociais no Brasil surgem com um ideal político, onde a luta pela sobrevivência não estava restrita à classe trabalhadora: são as massas populares que se manifestam na busca por uma sociedade menos restritiva:

“... Para a idéia de movimentos social, o novo motor da luta política seria a questão da sobrevivência cotidiana das classes populares na cidade capitalista. Assim o eixo da luta de classes deveria ser deslocado do âmbito da produção para a esfera da reprodução. Neste deslocamento de cenário, o principal ator da mudança não poderia ser a classe trabalhadora, cujos interesses, em especial no Brasil dos anos 60 e 70, seriam vistos como restritos e corporativos. Caberia às massas urbanas levar de roldão os mecanismos de dominação baseados em um sistema produtivo excludente e que imprimiria seus limites ao criar um padrão desigual para a reprodução da força de trabalho urbana. Neste contexto, aconteceu primeiramente o resgate das manifestações ‘irracionalistas e anárquicas’: quebra-quebras, depredações, movimentos de protesto selvagem, pré-políticos. Estas manifestações afirmariam a potencialidade das classes populares em intervir na redefinição da sociedade através de ações que passariam ao largo dos canais institucionais tradicionais (sindicatos e partidos).” (COSTA, 1988:210)

Os movimentos sociais no Brasil tiveram seu surgimento e apogeu nas décadas de 60 e 70, os reflexos deste processo permearam a década de 80, alcançando o período de redemocratização e, conseqüentemente, a elaboração da nova Constituição. No entanto, foi na década de 80 que mudanças estruturais causaram alterações na atuação

concreta desses movimentos e na análise que deles eram realizadas. O que ocorre é uma passagem da fase do otimismo para a da perplexidade e em seguida, para a fase da descrença (Gohn, 1997). A autora esclarece os fatores que contribuíram para essas mudanças, destacando as alterações nas políticas públicas e na composição dos agentes e atores que participaram da implementação, gestão e avaliação dessas políticas:

“... o consenso, a generalização, e o posterior desgaste das chamadas práticas participativas em diferentes setores da vida social; o crescimento enorme do associativismo institucional, particularmente nas entidades e órgãos públicos, os quais cresceram muito em termos numéricos ao longo dos anos 80, absorvendo grande parte da parcela dos desempregados do setor produtivo privado; o surgimento de grandes centrais sindicais; o aparecimento de entidades aglutinadoras dos movimentos sociais populares, especialmente no setor de moradia; e, fundamentalmente, o surgimento e o crescimento, ou a expansão, da forma que viria a ser quase que uma substituta dos movimentos sociais nos anos 90: as ONGs – Organizações Não-Governamentais.” (Gohn 1997:285)

Além desses fatores que contribuíram para alterar a estrutura dos movimentos sociais, a autora acrescenta a decepção da sociedade civil no que diz respeito à política praticada pelas elites dirigentes e pelos partidos políticos, que deixaram de articular as demandas das camadas populares e médias. O cenário revela mudanças substanciais. Os movimentos sociais foram gradativamente perdendo a unidade no processo de luta. Alguns grupos organizados se fecharam em guetos corporativistas a partir dos anos 90, perdendo a capacidade de mobilização tão presente na década anterior.

Os dirigentes foram se distanciando das bases dos movimentos sociais em detrimento de outros objetivos e se ocupando de pautas e agendas de encontros e seminários nacionais e internacionais. Outro ponto a ser destacado era o objetivo do partido em ter um candidato à presidência eleito com o apoio da maioria dos movimentos sociais. Apesar de não ter eleito o presidente, o Partido dos Trabalhadores(PT) assumiu várias prefeituras municipais, onde lideranças populares são chamadas a serem co-participantes das políticas públicas locais, ou seja, vários dos dirigentes de movimentos sociais se tornaram dirigentes de órgãos públicos.

Sem dúvidas, os movimentos sociais participaram do processo de construção de espaços de cidadania, fazendo parte da elaboração das novas leis que passaram a reger o país, porém, neste mesmo cenário político, perderam autonomia à medida que se tornaram parte integrante, através de mesas, câmaras e Conselhos de negociações. Gohn (1997: 287) afirma que com o aprofundamento do processo de transição e com a vitória eleitoral de líderes da oposição aos cargos no parlamento e na estrutura administrativa

do governo, a autonomia dos discursos desapareceu paulatinamente. O Estado deixa de ser o oponente e passa a ser o interlocutor privilegiado.

Como exemplo de movimento social ainda atuante, podemos citar o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), este se constituiu em um dos movimentos que participou ativamente na luta pelo direito das crianças e adolescentes. Ele atuou e ainda atua em nível nacional através das várias comissões locais que atuam de forma integrada via encontros e assembléias. O auge deste movimento foi na década de 1980, onde a integração junto a outros atores, dentre eles a Igreja Católica através da Pastoral da Criança, permitiu travar uma luta pela mudança do paradigma de atendimento infanto-juvenil no país.

Sua atuação nos dias atuais, busca ampliar o conhecimento de jovens acerca de seus direitos, pautado em um amplo conceito de meninos e meninas de rua, ou seja, ele ultrapassa o senso comum de que esta categoria é composta por crianças e jovens que tiram o seu sustento da rua e passa a incluir os que são de famílias economicamente excluídas. Resende (2007:2) é quem nos acrescenta sobre o movimento:

“O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) atua nessa lacuna: busca ampliar o conhecimento de jovens acerca de seus direitos. O foco de ação do Movimento é a conscientização de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco devido a sua localização desprivilegiada na distribuição de recursos materiais e simbólicos na sociedade.”

Neste processo de luta da sociedade civil, no qual destacamos os movimentos sociais, uma de suas reivindicações era o direito à participação social, direito de participar na formulação, gestão e controle social, direito de participar elegendo seus representantes. O cenário constituído pela ditadura militar, autoritarista reforçava esta luta na busca pela redemocratização. Neves (2008) esclarece que a luta pela participação se tornou a palavra de ordem para a esquerda e a partir da chegada deste grupo ao governo juntamente com a abertura política, experiências como o Orçamento Participativo, foram se tornando exemplos de concretização da participação da sociedade.

Ammann (1980, *apud* Liberati e Cyrino, 1993: 51), contribui com um conceito de participação social que nos ajuda a compreender essa reivindicação da sociedade:

“... Um processo de ações e decisões que criam e modificam estruturas básicas da sociedade, ou seja, a infra-estrutura (produção de bens e serviços), as instituições

políticas (gestão) e estruturas de distribuição e consumo (usufruto dos bens produzidos e geridos)”.

Mas é importante sinalizar que este processo não foi linear. Sua construção se dá através de embates dentro da sociedade. Nogueira (2005) relata que na década 90, os movimentos sociais deixaram de participar como oposição para fazê-lo através da gestão de políticas, abrindo assim espaço para a colaboração e a ação construtiva. Para o autor, tanto os movimentos sociais quanto a sociedade civil perdem a sua dimensão política. Deixam de lutar pelo espaço público para a concretização de um espaço de negociação de interesses particulares.

Essa questão seria resultado do embate de dois projetos que vigoraram nos anos 90: projeto democrático *versus* projeto neoliberal. De um lado, a defesa por um país que reconhecesse a cidadania de seus indivíduos, a garantia de direitos sociais, eleições livres, abertura política partidária e a participação da sociedade no sistema político. Do outro, um Estado que foi sendo transformado em mínimo na garantia de direitos, capturado pelo ideal neoliberal, onde o público se caracteriza no que é de má qualidade. O Estado se ausenta para que o mercado ofereça seus serviços e o cidadão-consumidor possa comprá-lo. A forma como a sociedade civil se posiciona frente a esses projetos está atrelada também ao cenário político. Nos anos 70 e 80, a luta pelo projeto democrático era a mola mestra, durante e após os anos de ditadura. Já a partir dos anos 90, influências neoliberais tais como desregulação das políticas trabalhistas, desemprego massivo, repressão, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de serviços públicos passam a permear a sociedade, fazendo com que, gradativamente, a luta que era travada pela coletividade fosse reduzida a ações focalizadas e individualistas:

“Uma sociedade (...) onde se debilitou até limites extremos a integração social e se dissolveram os laços sociais e a trama de solidariedade preexistente, é também uma sociedade onde as tradicionais estruturas de representação coletiva dos interesses se acham em crise. Partidos e sindicatos percebem como sua eficácia reivindicativa e sua credibilidade social são erodidas pelas tendências irracionais do capitalismo neoliberal, que destrói precisamente as arenas nas quais tanto uns como outros devem desenvolver suas iniciativas. O esvaziamento da política, crescentemente convertida em um assunto ‘mass mediático’ e no qual a televisão substitui a ágora, converte os partidos em simples carimbos privados de qualquer capacidade de convocação e de mobilização; e a ‘flexibilização’ laboral e a progressiva informalização dos mercados de trabalho destrói pela raiz os próprios fundamentos da ação sindical.” (BORÓN, 1996: 108)

A Sociedade Civil vai gradativamente perdendo sua essência de defesa e

viabilização do projeto democrático, à medida que aglutina princípios de uma via completamente oposta, do projeto neoliberal. A figura do cidadão vai sendo substituída pelo consumidor, o sentido de participação baseado no fortalecimento da coletividade vai sendo substituído por ações cada vez mais individualizadas. Nas palavras de Hannah Arendt (1971), perdeu-se o espírito revolucionário, num projeto completamente distinto do que a mobilizou.

Dagnino (2004) usa o tema *confluência perversa* para situar a presença destes dois projetos que compõem o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira. Segundo a autora, a perversidade estaria colocada, “*desde logo, no fato de que apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (DAGNINO 2004:97). Ao mesmo tempo em que a sociedade civil contribui para o fortalecimento do projeto democrático, através da participação na luta pela defesa e garantia de direitos, como por exemplo no caso dos Conselhos, ela é utilizada como a solução para um estado ausente, que incorpora o terceiro setor e passa a defender interesses privados, ao invés da mobilização em torno da defesa do público. Como disse Nogueira (2005), uma sociedade civil separada do Estado, despolitizada.

Esses projetos se mesclam e, ao invés de fortalecer os aspectos democráticos, acabam colaborando para a sustentação de práticas políticas arcaicas, tais como o clientelismo. Luchmann (2006), ao discutir sobre os sentidos da participação e democracia, aborda a democracia representativa. Neste caso, às vezes o espaço político da participação é reduzido ao voto. No entanto, a participação deve ir muito além. Este espaço deve incorporar um aspecto educativo, promovendo a conscientização dos indivíduos e da coletividade, e o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício ocasionará o rompimento com o ciclo de subordinação e injustiças sociais. A autora aponta para a importância de uma participação consciente, uma participação cidadã, com consciência política.

A partir da nova constituição federal e das lutas travadas pela sociedade, a fim de participar do controle social, é que esta passa a fazer parte da elaboração das diretrizes e decisões referente às políticas sociais. As novas leis que surgem a partir deste momento trazem em sua lógica a garantia dessa participação. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) também garante a participação nos diversos

níveis de Conselhos, bem como o exercício de participação da comunidade local, através do processo de escolha dos conselheiros tutelares, exemplo que nós aprofundaremos mais à frente.

Com a garantia da participação da sociedade civil através do controle social, duas instâncias formais, que se constituem como espaços de lutas são normatizados: as conferências e os Conselhos. As conferências⁴ são eventos realizados conforme o prazo determinado por lei, com o objetivo de discutir questões políticas, em cada escala de governo, propondo diretrizes de ação. Suas deliberações devem nortear a implantação de políticas e também as discussões travadas nos Conselhos.

Os Conselhos são espaços compostos pela sociedade civil e poder público, de caráter permanente, consultivo ou deliberativo e paritário, ou seja, precisa ser composto em sua metade por membros da sociedade civil e a outra metade por membros do governo. Seu objetivo é discutir, elaborar e fiscalizar a política, em cada nível de governo.

Souza (2006) destaca a importância desses mecanismos de parceria no exercício do controle social, pois a criação dos Conselhos nos diversos níveis possibilitou o fortalecimento da descentralização das políticas, bem como a participação da população na construção de uma esfera democrática. A partir de um novo paradigma de participação na gestão pública, novas relações são estabelecidas *“entre espaço institucional e práticas societárias, que não se excluem, mas que se materializam como processos conflituosos que se antagonizam e ao mesmo tempo se complementam”* (2006:182). A autora afirma que os Conselhos são, acima de tudo, uma conquista da sociedade civil, na qual esses espaços tem um potencial de intervenção das entidades, onde a ampliação e o fortalecimento do poder local aprofundam e expandem a democracia. Souza recorre a Degennszajh para definir a importância dos Conselhos:

“Os Conselhos são espaços estratégicos de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, proporcionando um processo de interlocução permanente, que ora objetiva a proposição de políticas públicas e a criação de espaços de debates públicos; e ora visa ao estabelecimento de mecanismos de negociação e pactuação, permitindo a penetração da sociedade civil na lógica burocrática estatal para transformá-la, visando exercer o controle socializado das

⁴ Cada conferência é regulamentada por lei própria. Podemos citar como exemplos: A Conferência de Saúde: Lei 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e a Conferência Nacional de Assistência Social: Lei 8.742/93 que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

ações e deliberações governamentais.” (Degennszajh 2000, apud Souza, 2006:183)

A garantia de existência dos Conselhos permitiu a sociedade uma participação para além do momento do processo eleitoral, onde os representantes eleitos é quem decidiriam sobre as políticas destinadas ao povo. A sociedade civil passa a contribuir nesta correlação de forças, em busca de melhores condições e acessibilidade aos bens produzidos.

Esse processo se apresenta de forma contraditória. Apesar da Constituição de 1988 garantir a participação da sociedade, setores tradicionais da política brasileira se mostram resistentes a ela. Martins (2006:193) esclarece que no Brasil isto ocorre devido ao fato da democracia participativa estar menos incorporada ao cotidiano do que a democracia representativa. O povo se vê legalmente obrigado a participar do processo eleitoral, enquanto que a participação de outras formas, tais como os Conselhos, são pontuais e incipientes.

A mesma autora também aponta várias dificuldades no funcionamento dos Conselhos, dentre eles, as dificuldades materiais, políticas, organizacionais. Os Conselhos são muitas vezes instituídos pelos prefeitos para garantir os recursos públicos, criando essas instâncias apenas na lei que não respondem a sua função social de participação e controle social das políticas públicas.

Com base em Neves (2008), é importante pontuarmos as diferenças entre a democracia representativa e a democracia participativa. A representação da sociedade civil é completamente diferente da que os representantes políticos eleitos exercem. Na democracia representativa há uma delegação de poder, onde atores representam os interesses de uma coletividade que seria difícil reunir em um mesmo local a fim de chegar a uma decisão. Por outro lado, esse mecanismo também pode se distanciar do seu objetivo principal na medida em que atende aos interesses da classe dominante. Já na democracia participativa o que se objetiva é a efetivação dos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, a participação democrática não se reduz somente ao momento do voto, ela se expressa também através da participação no controle social.

De modo ainda que superficial, podemos afirmar que há um descrédito em relação aos políticos eleitos, no entanto, é necessário que os espaços de participação sejam fortalecidos e se torne uma alternativa a este cenário de descrédito político, cada

vez mais legitimando os representantes da sociedade civil. Representantes que se organizem para além dos interesses privados, através de relações mediadas pela efetivação de direitos e representação de interesses e com isso possibilitem a construção de espaços públicos “... *que confirmam legitimidade aos conflitos e nos quais a medida de equidade e a regra de justiça venham a ser alvo do debate e de uma permanente negociação*”. (TELLES, 1994:101)

Hoje, temos uma coletividade de espaços de participação da comunidade na gestão das políticas, neles temos os representantes que defendem os interesses de um segmento ou organização. Para se tornarem representantes dos usuários ou movimentos populares, precisam ser escolhidos para o exercício desta função, em alguns casos o meio utilizado para a escolha é através das eleições. A legitimidade desses representantes depende do reconhecimento por parte dos membros a quem representa, através do cumprimento de seu papel com atuação eficiente às demandas existentes. Para Filho (1999:105)

“A legitimidade dos Conselhos enquanto instituições deliberativas de políticas públicas, está baseada na proposição constitucional que garante a participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Art. 204 da CF-88). É um dispositivo constitucional que incorpora a democracia participativa como elemento instituinte da estrutura democrática brasileira. Portanto, a base da legitimidade do Conselho não se encontra na representatividade de base territorial de seus membros, mas sim no direito de participação instituído constitucionalmente. Entretanto, torna-se essencial e necessário, para a consolidação do poder dos Conselhos, ampliar as bases sócio-políticas de legitimação da democracia participativa. Neste sentido, é fundamental sedimentar a cultura política participativa em nosso País.”

Nosso objetivo neste capítulo foi destacar como os Conselhos passaram a fazer parte da gestão dos governos e como esse processo foi se construindo através da luta da sociedade. No próximo capítulo, veremos este processo de modo mais específico, ou seja, a partir da estruturação dos Conselhos que compõe o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.