

Doi: <http://dx.doi.org/10.21057/repam.v10i3.21868>

## Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional

Recebido 11.10.2016

Aprovado 10.12.2016

Maria da Glória Gohn<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo faz um balanço sobre a questão da participação social em políticas públicas no Brasil entre 1990 a 2016.. O tema é analisado em dois momentos: o primeiro, nos anos de 1990, resulta de uma trajetória de luta para implementar as conquistas institucionais, destacando os conselhos gestores e outros espaços institucionais. O segundo, a partir do ano 2000 até 2015., aprofundou as formas de gestão deliberativas, criou inúmeras inovações no campo da participação popular democrática, como a participação via eletrônica, e redesenhou o formato de construção de várias políticas sociais com a generalização do uso de conferências, câmaras, fóruns etc. O texto concluiu que houve uma grande ampliação dos canais de participação democrática e um grande legado foi construído; mas há também inúmeros problemas no funcionamento interno das estruturas participativas. O grande desafio na nova conjuntura político-econômica brasileira, a partir de 2016, será repensar estas estruturas.

**Palavras Chaves:** Participação - Políticas públicas - conselhos institucionais

Public Management and Councils: revisiting the participation in the institutional sphere

### Summary

This article takes stock on the issue of social participation in public policies in Brazil between 1990 to 2016. The theme is examined in two phases: the first, in 1990, the result of a struggle to implement institutional achievements, highlighting the advice managers and other institutional spaces. The second, from the year 2000 to 2015.0, deepened the deliberative management forms, created numerous innovations in the field of popular democratic involvement, as the participation by electronic forms. In that time the state too redesigned the shape of construction of various social policies with the generalization of the use of conferences, boards, forums etc. The text concluded that there was a great expansion of channels of democratic participation and a great legacy was built; but there are also numerous problems in the inner workings of participative structures. The great challenge in the new political and economic conjuncture Brazilian, from 2016, will rethink these structures.

**Keywords:** participation-public policy-institutional councils

Gestión Pública y Consejos: revisitando la participación en el ámbito institucional

### Resumen

Este artículo toma acción sobre la cuestión de la participación social en las políticas públicas en Brasil entre 1990 a 2016. El tema se examina en dos fases: la primera, en 1990, el resultado de una lucha para implementar logros institucionales, destacando los directivos del Consejo y otros espacios institucionales. La segunda, a partir del año 2000 a 2015, profundizado en las formas de gestión deliberativa, creadas innovaciones de beneficiarios en el ámbito de participación democrática popular, como la participación por medios electrónicos. En ese tiempo el estado también había rediseñado la forma de construcción de diversas políticas sociales con la generalización del uso de conferencias, juntas, foros etc. El texto concluye que hubo una gran expansión de canales de participación democrática y se construyó el gran legado; pero también hay problemas en los beneficiarios de funcionamiento interno de

---

<sup>1</sup> Profa Titular-FE/UNICAMP/CNPq. Pesquisador I A CNPq. E-mail: [mgohn@uol.com.br](mailto:mgohn@uol.com.br)

las estructuras participativas. El gran reto en el Brasil, coyuntura nueva política y económica de 2016, a repensar estas estructuras.

**Palabras claves** : Participación Pública, participación política institucional, consejos

## **Apresentação**

A temática da participação institucional de representantes da sociedade civil em conselhos, na gestão de políticas públicas, pode ser tratada de diferentes formas e pontos de vista. A Ciência Política sempre dedicou atenção especial ao tema, especialmente no debate sobre a democracia participativa, deliberativa, formas de gestão etc. Na análise sociológica, especialmente na sociologia dos movimentos sociais, sob a perspectiva teórico-metodológica, a institucionalização constitui-se em uma matriz teórica bastante desenvolvida nos países de língua inglesa, especialmente nos Estados Unidos. Trata-se das teorias da Mobilização de Recursos e a Teoria da Mobilização Política, que dão ênfase as oportunidades políticas, as condições favoráveis à mobilização, as disputas e litígios que criam ciclos de pressões, levando ou não a formas institucionais de participação etc. Já publicamos estudos sobre estas teorias (Gohn, 2011) e não é nosso objetivo tratar deste tema neste texto que focaliza, prioritariamente, a temática dos conselhos na gestão pública. Trata-se, portanto, de focalizar em formas institucionalizadas a participação da sociedade civil em estruturas participativas, usualmente relacionadas ou acionadas por políticas públicas governamentais. Destacarei as formas advindas de grupos e movimentos sociais organizados da sociedade civil. Iniciarei com uma breve retrospectiva sobre a importância da participação social nas políticas públicas na atualidade.

Pateman (1992), em seu livro *Participação e teoria democrática*, chama a atenção para o fato de que a participação gera atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões. Destaca o sentido educativo da participação, a qual, como prática educativa, forma cidadãos voltados para os interesses coletivos e para as questões da política. Os defensores da democracia participativa inovam com sua ênfase na ampliação dos espaços de atuação dos indivíduos para além da escolha dos governantes e ao destacar o caráter pedagógico da participação.

Os teóricos da democracia participativa defendem a tese de que há uma inter-relação entre os indivíduos e as instituições, uma vez que a participação tem uma função educativa e os indivíduos são afetados psicologicamente ao participarem do processo, o

que só é possível a partir do momento em que eles passam a tomar parte nos assuntos públicos e a levar em consideração o interesse público. Enfim, essa teoria assinala a importância da experiência nos processos participativos.

A ideia é que a participação tende a aumentar na medida em que o indivíduo participa, porque ela se constitui num processo de socialização, que faz com que, quanto mais as pessoas participem, mais tendam a participar. Em outras palavras, é participando que o indivíduo se habilita à participação, no sentido pleno da palavra, que inclui o fato de tomar parte e ter parte no contexto onde estão inseridos. Ou seja: "quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo" (Pateman, 1992:61).

Na democracia participativa há, portanto, uma exigência da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão em uma sociedade democrática, porque ela tem um caráter pedagógico no aprendizado das relações democráticas, contribuindo para a politização dos cidadãos, o que é importante para eles exercerem um controle sobre os governantes. A democracia participativa é um modelo de democracia que incorpora e defende a participação da sociedade civil no interior dos Estados democráticos, que busca restabelecer o vínculo entre democracia e cidadania ativa.

### **Políticas Públicas, Estado e Movimentos Sociais e outras Formas de Associativismo na Atualidade**

O papel do estado se altera de diferentes formas no Brasil como em outros países da América Latina na primeira década do século XXI, segundo os diferentes projetos políticos em cena: neoliberais, democrático/participativo ou autoritário (ver Dagnino, Olvera y Panfichi(2006). Em geral, a atuação do Estado na oferta dos serviços públicos, foi flexibilizada e/ou desregulamentada a partir anos 1990, ficando o mesmo como gestor e controlador dos recursos, transferindo responsabilidades para organizações da sociedade civil organizada, via programas de parcerias em projetos e programas sociais com as ONGs. Na primeira década do novo milênio, as ONGs e entidades do Terceiro Setor-que antes eram apenas apoios aos movimentos sociais populares, se fortaleceram. Os movimentos sociais tiveram que alterar suas práticas, serem mais propositivos-participando dos projetos das ONGs, e menos reivindicativos, assim como perderam em parte sua autonomia. No Brasil, o número de manifestações nas ruas diminuiu e

inverteu-se a relação, as ONGs tomaram a dianteira na organização da população, no lugar dos movimentos. Este processo aprofundou-se quando surgiu outro ator social relevante no cenário do associativismo nacional: as fundações e organizações do Terceiro Setor, articuladas por empresas, bancos, redes do comércio e da indústria, ou por artistas famosos, que passaram a realizar os projetos junto à população, nas parcerias com o estado. Apoiados por recursos financeiros, privados e públicos (oriundos de inúmeros fundos públicos que foram criados), e por equipes de profissionais competentes previamente escolhidos não por suas ideologias, mas por suas experiências de trabalho, essas organizações passaram a trabalhar de forma diferente da forma como os movimentos sociais atuavam até então. O Terceiro Setor passou a atuar com populações tida como vulneráveis, focalizadas, grupos pequenos, por projetos, e com prazos determinados. Este cenário resulta em inúmeras ações cidadãs, como as presentes nas cooperativas de material reciclável no Brasil (o país é um dos campeões na reciclagem de latas, papel e papelão no mundo). Projetos sociais organizam cooperativas de recicladores, e grandes eventos como o Festival Lixo e Cidadania, (Belo Horizonte, 2007, 2009), apresentam os “resultados” de tais ações.

A análise do novo cenário nos remete ao tema da institucionalização das práticas e organizações populares, na própria sociedade civil ou por meio de políticas públicas, conferências nacionais co-patrocinadas por órgãos públicos/estatais, as quais tiveram intensa mobilização entre 2005-20014, ou estruturas organizativas criadas no próprio corpo estatal, a exemplo dos diferentes tipos de conselhos gestores.

### **A Questão da Institucionalização**

No Brasil a temática da institucionalização não é nova, já no período do associativismo movimentalista de base, do final da década de 1970, e nos anos 1980, pautava-se esta questão. Mas a tônica era- manter a organização fora de estruturas governamentais porque estas eram controladas pelo estado militar ou por políticas herdeiras da fase clientelística, do regime populista que existiu até 1964. A não institucionalização era uma forma de “estar de costas para o estado”, mais como ato defensivo do que fundamentos ideológicos ou filosóficos do comunitarismo/basismo ou algo parecido. Até porque, demandavam-se outras formas de atuação do estado para democratizá-lo, demandava-se a participação popular nas estruturas estatais, o que foi parcialmente obtido via alguns canais inscritos na Carta Magna de 1988.

O tema da institucionalização na atualidade tem outra face. Podemos dividi-lo em dois momentos: A primeira, nos anos de 1990, resulta de uma trajetória de luta para implementar as conquistas institucionais, destacando os conselhos gestores e outros espaços institucionais, com destaque para o OP-Orçamento Participativo. A segunda a partir do ano 2000 aprofundou as formas de gestão deliberativas, criou inúmeras inovações no campo da participação popular democrática, como a participação via eletrônica, e redesenhou o formato de construção de várias políticas sociais com a generalização do uso de conferências (um ciclo, que culmina com propostas para dar suporte, por exemplo, a um novo plano decenal, a um projeto de lei nacional sobre a participação ou a criação de órgãos que cuidem de temas ainda não contemplado em sua especificidade, como a alimentação.. Pontuaremos a seguir as principais características dos dois momentos.

Os conselhos foram inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. Estas 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 inauguram novidades no campo da política porque eram diferentes dos conselhos predominantes até 1988, os conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não-governamentais porque estes eram compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder residia na força da mobilização e da pressão, e não possuíam 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, atuando em áreas temáticas, a exemplo do Conselho de Educação, e outros.

Os conselhos gestores, no início, foram aclamados como novos instrumentos de expressão, representação e participação porque, em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, avaliava-se que eles poderiam imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e de tomada de decisões. Com os conselhos, gerou-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criaram uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, viabilizando a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e

possibilitando à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas, tendo a possibilidade de exercer controle social sobre o Estado. Com o passar do tempo, inúmeras avaliações foram sendo feitas sobre os conselhos e as otimistas expectativas iniciais não se confirmaram. Em um grande número de casos, eles se tornaram órgãos burocratizados, com participação de cidadãos já incluídos socialmente por escolaridade e outros, presos a redes neoclientelistas. A almejada participação popular ainda não teria sido conquistada.

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 ao final dos anos de 1990, 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, a lei previu que parcelas do próprio Estado poderão deixar de fazer parte do aparelho estatal e se tornarem prestadoras de serviços públicos, ou parte das atividades do Estado passar 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 90. Um perfil diferente das antigas ONGs dos anos 80, 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 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. Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores, entre outros, são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes, idosos. Na esfera municipal, eles devem ter caráter deliberativo.

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais assinalaram 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. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos passaram a ser 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.

Atualmente, alguns administradores públicos ainda tendem a conduzir as políticas sociais no campo da filantropia, da caridade, esvaziando o sentido do público, do caráter de uma política pública. Há um esvaziamento da responsabilidade pública, um apelo a moral conservadora, tradicional, remetendo as ações ao campo das políticas sociais compensatórias, do burocratismo, e até mesmo do velho clientelismo. Os direitos se transformam em benefícios concedidos. Os administradores pouco inovam. A inovação advém das novas práticas geradas pela sociedade civil. De fato, são inúmeras as novas práticas sociais expressas em novos formatos institucionais da participação, tais como as redes, os fóruns e as parcerias. Os fóruns são frutos das redes tecidas nos anos 70/80 e eles possibilitaram aos grupos organizados olharem para além da dimensão do local. Eles têm abrangência nacional e são fontes de referências e comparações para os próprios participantes. As novas práticas constituem um novo tecido social denso e diversificado que tencionam as velhas formas de fazer política e criam novas possibilidades concretas para o futuro, em termos de alternativas democráticas.

## **O Segundo Momento na Institucionalização das Políticas Públicas**

A primeira década de 2000 é o segundo momento na configuração atual da questão da institucionalização. Progressivamente, a nova conjuntura econômica (que alterou o papel do estado, como assinalamos acima), configurou uma nova correlação de forças nas políticas do governo e seus projetos político-culturais para a sociedade. O novo século trouxe inovações no campo do associativismo brasileiro, como ações coletivas impulsionadas por mobilizações que são articuladas a partir de políticas públicas, ou parcerias entre a comunidade “organizada”, ONGs, fundações etc. e setores do poder público. Na atualidade, não se trata apenas de construir ou implementar os canais

institucionais, trata-se da gestão dos mesmos. Várias inovações democráticas foram implementadas para realizar as mediações necessárias entre o cidadão e o governo, incorporando o uso das novas tecnologias (Smith, 2009). Muitas delas foram acopladas a estruturas já existentes, a exemplo da implantação do das consultas, votações e manifestações *on-line* *Line* implementada no município de Belo Horizonte, dentro da política do OP, iniciativa que chegou a ganhar um prêmio internacional como prática de inovação democrática. Registre-se ainda a constituição de novos movimentos sociais, criados a partir da conjuntura atual, articulados com ONGs, voltados para a questões relativas a democratização do estado ou das políticas públicas, a exemplo do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral-MCCE, no Brasil. Utilizando de possibilidades constitucionais, no caso os projetos de iniciativa popular, o MCCE elaborou o Projeto de Lei Ficha Limpa, aprovado em Junho de 2010. O MCCE conseguiu a assinatura de 20% dos eleitores brasileiros (30 mil do total de 150 mil) para a ação pró-ficha limpa. Ele apoiou também a criação de mais de 300 comitês (Comitê 9840), para fiscalizar e denunciar a venda de votos e a publicidade irregular durante o período eleitoral. O MCCE articula-se de forma moderna-como uma rede, e como tal não tem diretoria ou registro em cartório. Ele conta com o apoio da OAB-Ordem dos Advogados do Brasil, e a CNBB- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

Projetos sociais passam a ter centralidade na forma de organização da população por diferentes agentes mediadores, da sociedade civil ou política. Novos tempos, novas identidades são criadas ou impulsionadas. Fala-se em cidadania, mas, na maioria das vezes, os sujeitos das ações são tratados como usuários, consumidores, e não cidadãos de direitos. A identidade dos cidadãos desenvolvida anteriormente pelos movimentos sociais, assentada sobre direitos universais do conjunto dos demandatários de um bem ou serviço público, passou a ser reestruturada progressivamente, em termos de uma identidade fracionada, segundo três critérios básicos: 1o- o econômico, ao selecionarem-se apenas os vulneráveis, os miseráveis, os que estavam em situação de risco-e não todos os pobres; 2o - o fracionamento: os vulneráveis passaram a ser divididos para atendimento nos programas elaborados, segundo critérios de raça, etnia, gênero, idade etc. 3o- o desempenho de uma atividade, o chamado "protagonismo social". Alguns dos militantes dos antigos movimentos sociais foram sendo incorporados como mão-de-obra nos projetos, programas e conselhos criados; uma nova forma de ativismo social foi desenvolvida, não mais para organizar o protesto mas para fazer, laborar, atuar junto às camadas desfavorecidas, previamente selecionadas com a ajuda destes mesmos

ativistas. O campo do social passou a ser dominado por comunidades organizadas em projetos sociais com crianças, jovens, adolescentes, mulheres; cooperativas de todos os tipos de produtos e serviços, todos atuando segundo a lógica do desenvolvimento sustentável, nos marcos de uma nova economia social que tem como suposto a criação de “capital social” para a solução dos problemas socioeconômicos. O apelo à solidariedade em nome da cidadania passa a ser uma constante, nos moldes já bastante antigo, formulado no século XIX por León Bourgeois, anterior as formulações de Durkheim.

Outro aspecto das políticas institucionais na atualidade, no atendimento às demandas sociais, especialmente dos setores populares, diz respeito a uma reengenharia na organização popular e ao não atendimento a universalidade dos direitos nas regras de inclusão em determinados benefícios. No primeiro caso podemos citar, em grandes metrópoles, como São Paulo, as associações ou entidades que passaram a ser agentes mediadoras na distribuição de benefícios sociais, como os tickets, vales, cartões etc. Usualmente não são pessoas com trajetórias de história de vida articuladas a processos educativos de formação e educação popular, mas encontramos pessoas articuladas a políticos locais, que passam a ser os “organizadores da comunidade”, retomando-se práticas clientelísticas. Associações são formadas e funcionam nas casas dos próprios “presidentes”, práticas usuais do velho esquema das Sociedades Amigos de Bairro do período populista.

Deve-se acrescentar neste cenário as inúmeras ações e redes cidadãs que se apresentam como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas, atuando em Fóruns, conselhos, câmaras, consórcios etc. em escala local, regional e nacional. Os novos ativistas destas redes conectam-se via Internet, e usualmente seus compromissos principais são com as ONGs ou entidades que os suportam. Redes de voluntariado também existem, principalmente no campo da assistência e prestação de serviços aos mais pobres, conectadas a grupos religiosos onde se destacam os espíritas, ao contrário do movimentalismo dos anos de 1970-80 no Brasil, onde eram os cristãos, ligados ou não as doutrinas da Teologia da Libertação, os que mais participavam.

As formas institucionalizadas, do tipo conselho ou câmara de representação, aumentaram significativamente em número e temáticas. No campo da alimentação, por exemplo, foi criado o CONSEA-Conselho Nacional de Segurança alimentar. Este Conselho, juntamente com o Conselho do Idoso e o das Crianças e Adolescentes tem

exercido vigilância na questão do repasse dos recursos orçamentários de seus órgãos, conforme determina a Constituição. Nos Estados da federação, criaram-se Defensorias Públicas, previstas na Constituição de 1988 para atender, jurídica e processualmente a parcela da população sem condições de contratar um advogado, garantindo-lhes o acesso à justiça. Concursos públicos foram realizados para compor um corpo jurídico de Defensores Públicos (que tem carreira especial como a de um juiz, não pode exercer a advocacia individual etc.), prédios públicos foram destinados para o exercício destas atividades, assim como Cursos Preparatórios para os Defensores Públicos também foram ministrados. A Defensoria passou a organizar Curso de Defensores Populares para formação e articulação de lideranças populares para atuarem junto à população, na organização e encaminhamento de suas demandas. Segundo a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, “A tarefa dos participantes, enquanto futuros defensores populares, será de contribuir para o processo de mudança na sociedade, transformando os saberes apreendidos em ações práticas para a efetivação dessa mudança” (Folder do II Curso de Defensores Populares, 22 maio a 27 novembro de 2010).

Nos últimos dez anos, a ampliação do leque das formas de participação civil no campo das políticas públicas construiu novos formatos que podem ser listados como: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, Conferências nacionais ouvidorias públicas federais, mesa de diálogo, Fórum Inter conselhos, audiências públicas, Consulta pública, Mesa de Monitoramento das Demandas e Ambiente virtual de participação social. O Decreto nº 8243 levou a instituição de uma Política de Participação Social por Decreto Presidencial, em maio de 2014, que entre outras coisas previa “o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia”.

Deve-se registrar também outras inovações introduzidas em 2014 com o Novo Marco Regulatório da Sociedade Civil-OSCs-Organizações Sociedade Civil, no plano federal, com novas regras para as parcerias entre o Estado e as OSCs. A nova legislação estabelece regras mais claras para as parcerias com órgãos de governos federal, estadual e municipal.

Em suma, entre 1988 a 2015 teve-se grandes avanços democráticos, que contaram com o suporte governamental via políticas públicas. A grande indagação que se faz na atualidade, 2016, com novo processo político em curso e novo modelo econômico sendo implementados no país, quais serão os novos rumos, qual o legado que fica. É

preciso, entretanto, observar que, até 2014, a existência do suporte jurídico não garantia resultados a priori. Isso significa reconhecer que os resultados até então das políticas públicas participativas foram bastante contraditórios - de um lado as demandas sociais são postas como direitos (ainda que limitados), abrindo espaço à participação cidadã via ações cidadãs e novos direitos assegurados por novas políticas públicas. De outro, houve muitas perdas, principalmente de autonomia dos movimentos em casos em que ocorria o estabelecimento de estruturas de controle social de cima para baixo, das políticas governamentais para os movimentos sociais. O controle social se instaura, mas com sentido dado por interesses de grupos que controlam o sentido das políticas; ainda que haja a participação cidadã no estabelecimento das normativas. As grandes conferências nacionais temáticas poderão ser uma das estratégias básicas deste tipo de controle, caso não haja a participação plena, articulados ao redor de interesses dos cidadãos (e não a interesses de grupos político-partidários).

### **Os Dilemas da Participação**

A gestão compartilhada em suas diferentes formas de conselhos, colegiados, etc. precisa desenvolver uma cultura participativa nova, que altere as mentalidades, os valores, a forma de conceber a gestão pública em nome dos direitos da maioria e não de “grupos lobistas”. Um coletivo que desenvolva saberes não apenas normativos (legislações, como aplicar verbas etc.). – mas que discuta e participe também de outras importantes questões tais como: o papel dos fundos públicos no campo de disputa política e a necessidade de novas políticas na gestão desses fundos públicos. É preciso desenvolver saberes que orientem as práticas sociais, que construam valores - aqui entendidos como: participar de coletivos de pessoas que são diferentes mas devem ter metas iguais (Vide Santos, 2006).

Vários setores relativos às áreas sociais, a exemplo dos sistemas educacionais, estão cada vez mais descentralizados e abertos; estão assim não por dádiva, mas por trabalho - fruto de demandas e pressões da sociedade civil, conquista dos movimentos sociais organizados. Mas o espaço apenas não basta, ele tem que ser qualificado; se não houver sentido de emancipação, com projetos que objetivem mudanças substantivas e não instrumentais, corre-se o risco de se ter espaços ainda mais autoritários do que já eram quando centralizados.

Participar dos conselhos e colegiados é uma das urgências e necessidade imperiosa. Mas é uma preparação contínua, permanente, de ação e reflexão. Não basta um programa, um plano, ou um cursinho, ou conselho. Construir cidadãos éticos, ativos, participativos, com responsabilidade com o universal, é retomar as utopias e priorizar a participação na construção de agendas que contemplem projetos emancipatórios, projetos que coloquem como prioridade à mudança social e qualifiquem seu sentido e significado. Mais do que nunca temos que rediscutir o que é um projeto político emancipatório, retornar a reflexão sobre democracia como soberania popular, do povo e para o povo. Pautar o debate sobre a soberania da comunidade significa dizer não a inclusão excludente, a modernização conservadora que busca resolver problemas econômicos utilizando-se de formas do assistencialismo, caridade, etc. Ao se discutir a soberania da comunidade local, e de um povo, estaremos fornecendo pistas para analisar a metamorfose que atualmente se opera nos discursos sobre a realidade brasileira, tão fragmentada mas ao mesmo tempo, tão cheia de esperança no sentido de mudanças qualitativas. Temos que politizar áreas do social, como a assistência e a educação – no sentido de inseri-las de fato como prioridade política nacional e não apenas discurso estratégico de plataformas eleitorais; e com elas, os seus conselhos. Há necessidade de se atingir a mídia, para que a educação ganhe legitimidade junto à sociedade. Afinal, os conselhos e colegiados são partes de uma gestão compartilhada e governar é oportunidade de construir espaços de liberdade, desenvolver a igualdade e, em suma: construir o projeto da emancipação com sentidos e significados, com marcos referencias substantivos, e não participar de cenários armados estrategicamente. A participação da sociedade civil na esfera pública-via conselhos e outras formas institucionalizadas, não é para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar assistência, educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade, e para todos, em direção a um projeto de emancipação dos excluídos.

## **Conclusões**

Há um novo momento e modelo na trajetória das relações do estado com a sociedade civil na grande maioria dos países da América Latina. O associativismo latino-americano alterou-se, assim como a forma dos governos relacionarem-se com os grupos e movimentos organizados. Participação e controle social passaram a ser diretrizes e

normativas, regulamentadas por leis e programas sociais. Tornaram políticas públicas, em alguns casos, buscam transformarem-se em políticas de estado. Uma intrincada arquitetura foi desenhada para redirecionar ou pautar formas de tratamento às questões sociais. Estrutura-se nos gabinetes, sai para as localidades e lugares organizativos. Tem agenda e calendário de discussões. Culminam com grandes conferências nacionais, realizadas usualmente na capital federal, em lugares simbólicos. Demandam acesso às informações, poder deliberativo e formação para entender as linguagens da burocracia. Mas o caminhar dos processos e debates, as estruturas desenhadas para exercerem controle e vigilância, usualmente tem resultado em dois modelos - um controlado pelo estado, o outro - com estruturas fluídas, fincadas mais nas organizações sociais. Resulta que há participação dos cidadãos, mas não autonomia de suas organizações. Há eventos e manifestações, mas sempre ao redor de questões periféricas. As questões centrais, relativas à direção e sentido das políticas, as verbas e orçamentos, etc. usualmente não são pauta de debates. Registre-se, entretanto, que estamos falando de processos sociais, interações e relações sociais contínuas que geram mudança de posições dos sujeitos em cena, possibilidades de novas oportunidades políticas. Portanto, nada é fixo, congelado, pré-determinado. Relembramos as observações de Pateman feitas no início deste texto relativo ao caráter pedagógico da participação.

A participação popular nos conselhos deve ser para fiscalizar e co-gestionar as políticas, exercendo um controle social democrático. Por isso a importância do caráter deliberativo dos diferentes tipos de conselhos. A cogestão é importante porque só fiscalizar apenas poderá se transformar em práticas da concepção neoliberal de avaliação dos consumidores aos serviços prestados. É preciso entender o que é uma esfera pública de gestão compartilhada. Ainda que possa parecer um tanto quanto normativas, concluímos com as seguintes observações: os conselhos devem ser dotados de diferentes tipos recursos, não se diferenciar os conselhos gestores das áreas sociais, dos conselhos de direitos (culturais e outros), assim como os conselheiros devem ser eleitos por períodos determinados e terem cursos de formação e não sessões ou oficinas de informações. São espaços políticos, de surgimento, visibilidade e clarificação dos cidadãos(ãs) organizados, atuam como atores políticos, interagem com os poderes constituídos. Não são meros usuários. Tem direito a fala e não só o de ouvir. É uma interlocução pública, que se supõe transparente. Pressupõe-se também que sejam qualificados. Tem que ter legitimidade e autoridade moral na representatividade. As competências e atribuições dos conselhos devem ser claras. Deve-se ter também

instrumentos jurídicos de apoio para implementar, assim como para fiscalizar o cumprimento de suas decisões.

Finalizando: entre 1988 a 2015 teve-se grandes avanços democráticos, que contaram com o suporte governamental via políticas públicas. A grande indagação que se faz na atualidade, 2016, com novo processo político em curso e novo modelo econômico sendo implementados no país, quais serão os novos rumos, qual o legado que fica, que impactos ocorrerão no campo das políticas públicas participativas e qual os desafios a enfrentar. Esperamos com este texto ter pontuado algumas possibilidades de rumos.

### **Bibliografia de Referência**

BOURGEOIS, Léon. *Solidarité. L' idée de solidarité & ses conséquences sociales*. Paris, Le Bord de L'ÉAU. 2008.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

GOHN, M. da Glória. *Manifestações de Junho de 2013 no Brasil e Praças dos indignados no mundo*. Petrópolis, Ed Vozes, 2015, 2ª ed.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 5ª Ed, S.Paulo, Cortez Ed, 2011.

GOHN, Maria da Glória *O Protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias*. 2ª Ed.São Paulo: Cortez, 2008

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos e lutas sociais na História do Brasil*. 8ª ed. São Paulo: Loyola. 2013

GOHN, Maria da Glória *Novas teorias dos movimentos sociais*. 5ª Ed.São Paulo: Loyola, 2014

GOHN, Maria da Glória *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. 7ª ed.Petrópolis, Vozes, 2014 .

GOHN, Maria da Glória *Educação Não Formal e ao Educador Social*. São Paulo, Cortez, 2010.

GOHN, Maria da Glória *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 11ª Ed. São Paulo. Ed. Loyola, 2014.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

- PATEMAN, C. 1992. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- POUPEAU, Franck. *Dominación y Movilizaciones*. Cordoba, Ferreyra Editor, 2007
- REDEPE-*Revista da Defensoria Pública*. Edição Especial - Infância e Juventude. 2008.
- SANTOS, Boaventura de S. SANTOS, . *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.
- As vozes do mundo*. Rio de Janeiro, Civiliz. Brasileira, 2009.
- SASSEN, Saskia. *Territory, auhtority, rights. From medieval to global assemblages*. Princeton, Princeton Um.Press, 2006
- SIRVENT, Maria Tereza. *Educación de adultos: investigación, participación, desafios y contradicciones*. 2ª Ed, Buenos Aires, Minõ Dávila, 2008.
- SMITH, Graham. *Democratic inovations-Designing institutions for citizen participation*. Cambridge, Cambridge Un.Press, 2009.
- TARROW, Sidney. *Power in movement*. Cambridge, Cambridge Press, 1994.
- New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge Press, 2005.
- TOURAINÉ, Alain. *Un nouveau paradigme*. Paris: Fayard, 2005.
- Penser autrement*. Paris: Fayard, 2007b.