



FORÇAS SOCIAIS E CONSELHOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA: UM CASAMENTO AINDA NÃO ESTABELECIDO

Área temática: Ética e Responsabilidade Social

Joyce Altaf

jgaltaf@yahoo.com.br

Marcos Correia

carlosaacorreia@gmail.com

Irene Troccoli

irene.troccoli@gmail.com

Resumo *Tendo como pano de fundo as manifestações populares ocorridas no Brasil em junho de 2013, este artigo teórico-reflexivo discute o acesso e a participação efetiva da sociedade nos Conselhos de Gestão Participativa do município do Rio de Janeiro, e analisa se esses mecanismos estão estabelecidos como espaços democráticos capazes de permitir que as forças sociais participem dos processos de planejamento e de gestão das políticas públicas. Como contribuição, sugere uma accountability democrática que traga maior credibilidade a esses conselhos, estimulando o cidadão a deles participar, aproximando governantes e governados, e permitindo a efetiva construção de uma democracia mais participativa e justa.*

Palavras-chave: *Gestão Participativa, Controle Social, Manifestações Políticas.*



1 Introdução

Muito se tem falado no Brasil sobre a democracia participativa e seus possíveis reflexos na sociedade, supondo que uma maior participação dessa na gestão das políticas públicas viesse a representar avanço no desenvolvimento nacional e uma conseqüente melhoria nas condições de vida das camadas mais pobres da população.

Um elemento que se constitui como parte desse processo são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Criados no País a partir da constituição brasileira de 1988, trata-se de

canais institucionais, plurais, permanentes e autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência (NAHRA, 2015, sem página definida)

Ainda que alguns conselhos tenham efetivamente conseguido influir em um ou outro projeto público, ou tenham corrigido rotas em políticas públicas que seriam implementadas à revelia das necessidades da sociedade, na prática observamos que, apesar desses chamados canais de participação estarem disponíveis, pouco se avançou na sua utilização como efetivos canais de transformação da realidade que nos cerca.

Ao mesmo tempo, os movimentos sociais, atores importantes em várias das conquistas populares na história recente do País, pareceram felizes em trocar as manifestações em praça pública pelos gabinetes dos conselhos gestores - isso sem avaliar a relevância das conquistas que tais conselhos conseguiram.

Ocorre que, com a saída desses atores da cena política, a população tornou-se órfã de um canal para expor suas necessidades e anseios. Então, o que lhe restou? Abandonar os conselhos à sua própria sorte, com base em uma análise puramente estatística de resultados? Esquecer a importância social e histórica desses conselhos e declarar-se vencida pelo *status quo*? Voltar ao tempo em que somente nas manifestações de rua acreditava ser ouvida?

Ou a sociedade poderia buscar alternativas? Talvez transformar esses conselhos, que, como crianças, ainda dão os seus primeiros passos, levando-os pela mão a uma fase mais adulta, na qual os mecanismos de gestão e controle locais e globais, novos ou já existentes,

estivessem maduros e permitissem uma maior efetividade nos resultados e uma maior representatividade na cena político-administrativa do País?

Mas seria essa transformação capaz de trazer, de novo, a sensação de que existem canais de participação populares tão eficientes quanto as manifestações em praça pública, sem tirar dessas sua importância política e histórica, mas fazendo uso de discussões e de negociações dignas de uma sociedade democrática?

O objetivo desse ensaio teórico-reflexivo é discutir essa questão, por meio da avaliação do acesso e da participação efetiva da sociedade organizada nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas do município do Rio de Janeiro, tendo, como pano de fundo, a Jornada de Junho de 2013¹. A limitação dessa discussão a um conselho municipal indica que se trata de órgão onde a sociedade civil organizada e os cidadãos, *a priori*, possuem um maior poder de influência, facilitando a implementação de controles mais precisos, permitindo um monitoramento mais próximo e aumentando a abrangência da comunicação.

Desta forma, são apresentados e discutidos os mecanismos de gestão participativa estabelecidos na Constituição brasileira, são relacionados os elementos que dificultam sua implementação como espaço democrático para todas as forças sociais, é discutida a relação entre atividade política e interesses legítimos da sociedade na formação dos conselhos participativos, e é determinado o quanto as manifestações populares refletem o fracasso dos conselhos de gestão participativa.

Por último, cabe também propor uma *accountability* democrática que dê visibilidade às demandas sociais e governamentais. Isso porque essa iniciativa talvez seja um divisor de águas na história dos conselhos de gestão participativa, visto que engloba uma série de medidas de controle, de monitoramento e de comunicação exigidas a qualquer processo público que necessite de transparência no trato das demandas sociais e governamentais nos quais esteja inserido.

O presente material se compõe de mais três seções, além dessa introdução: aspectos do método, referencial teórico e conclusão.

¹ Manifestações populares ocorridas em várias cidades brasileiras em meados do ano de 2013, inicialmente voltadas à contestação de aumentos ocorridos nas tarifas de transporte público.

2 Aspectos do método

O presente estudo se qualifica como qualitativo quanto à abordagem e descritivo quanto aos fins (VERGARA, 2009).

Quanto aos meios é bibliográfico, já que a revisão da literatura é etapa prévia usualmente obrigatória na discussão e investigação de qualquer problema científico, conforme se configura no entendimento do conhecimento prévio do estágio em que se encontra o assunto estudado (GIL, 2007).

A pesquisa bibliográfica abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, dissertações, internet etc., até meios de comunicações orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filme e televisão. Ela "coloca o pesquisador em contato direto com tudo o que foi dito, escrito ou filmado sobre determinado assunto," (LAKATOS; MARCONI, 2001, p.66).

Nesse sentido, Köche (1997, p. 122) reforça o aspecto do objetivo da pesquisa bibliográfica: "conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre um determinado tema ou problema, tornando-se instrumento indispensável a qualquer tipo de pesquisa".

Gil (2007, p. 50) traz importante contribuição com relação às vantagens e limitações da pesquisa bibliográfica. A principal delas reside em permitir, ao investigador, a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que no caso de uma pesquisa direta. A principal desvantagem refere-se à utilização de fontes secundárias, que podem comprometer muito a qualidade da pesquisa, por apresentar dados coletados ou processados de forma equivocada.

Em vista disso, grande cuidado foi tomado durante a coleta das evidências nas fontes pesquisadas, que foram analisadas em profundidade para se descobrirem possíveis incoerências e se assegurarem as condições em que elas foram obtidas.

3 Referencial teórico

Para atingir os objetivos almejados neste trabalho, foram focalizados três aspectos importantes considerados relevantes à consolidação dos princípios democráticos no País.

O primeiro aspecto remete à Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, ponto de partida institucional para a democracia plena, e que trouxe alguns instrumentos que possibilitam a participação popular no exercício da democracia. Tais instrumentos, do ponto de vista institucional, estão plenamente estabelecidos. Entretanto, até pelo fato de serem instrumentos recentemente implementados no cenário político brasileiro, carecem de algum aprimoramento institucional e de ajustes operacionais.

O segundo aspecto são os Conselhos Gestores. Apesar de vários casos de sucesso, devido a inúmeras razões eles ainda não se estabeleceram como canais de participação popular. Esse fenômeno, conjugado ao enfraquecimento e à perda de credibilidade das instituições representativas, criou as condições históricas adequadas para as Jornadas de Junho de 2013, no bojo das lacunas não preenchidas por esses conselhos no exercício da democracia participativa.

O terceiro aspecto – já se caracterizando como colocação reflexiva por parte dos autores dessa pesquisa - é a proposta de um perfil renovado para os conselhos gestores, em resposta àquilo que se pode chamar de vozes das ruas. Essa proposta se baseia na ideia de que neles fosse possível introduzir novos mecanismos de publicização, de monitoramento, de controle e de responsabilização. Ou seja, uma vez que esses conselhos permitam uma participação mais ativa da população na gestão das políticas públicas, na inclusão de novos atores e na implementação de uma chamada *accountability* democrática, considera-se que a sociedade como um todo poderia ser elevada a um novo patamar de controle social e de aprofundamento democrático.

3.1 A Constituição Cidadã e a consolidação dos princípios democráticos

Em 2015 foram comemorados 30 anos da nova democracia brasileira, iniciada em 1985 com a chamada abertura política², até a vitória nas urnas pela quarta vez consecutiva de um governo de esquerda - no caso o PT de Dilma Rouseff. Após a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e a promulgação da Constituição em 1988, era possível afirmar que os princípios democráticos estavam instituídos e o regime democrático em pleno vigor.

² Processo de transição da ditadura militar para o regime democrático em meados dos anos 1980.

Algumas transformações ocorridas na sociedade brasileira nesse ínterim merecem ser citadas. Por exemplo, dos cerca 40 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza em 1985, o País passou para cerca de 15 milhões de pessoas em 2011 (ROCHA, 2013); o IDH-M do Brasil, dentro desse período, cresceu 47,5% entre 1991 e 2010, tendo saído da classificação “muito baixo” (indicador de 0,493 em 1991) para “alto desenvolvimento humano” (indicador de 0,727 em 2010) (ROCHA, 2013); o PIB per capita passou de US\$ 1.373 em 1985 para US\$ 11.346 em 2012 (ROCHA, 2013); de tricampeões mundiais de futebol em 1970 o Brasil foi ao vexame em casa diante dos alemães em 2014, ainda que já fosse pentacampeão mundial.

A chamada Constituição Cidadã, que legitimou a democracia representativa e lançou as bases da democracia participativa, enraizou profundamente o ideal democrático no País, voltada para as garantias e para os direitos fundamentais do cidadão. Respeitando a história político-constitucional brasileira e adotando o modelo democrático representativo, ela garantiu que nem mesmo um *impeachment* presidencial e um escândalo de corrupção sem precedentes - o mensalão³ - fossem capazes de causar abalos nas instituições nacionais (VIEGAS; RABELO, 2015).

Impulsionados por esse ambiente de novos ares de liberdade política, os movimentos sociais se uniram para incluir na nova constituição alguns dispositivos típicos do modelo democrático participativo, objetivando inserir o cidadão no processo de formulação, de implementação e de controle social das políticas públicas. Esse esforço se baseava na percepção de que o modelo representativo por si só não atenderia os anseios da população, com tantas demandas não atendidas durante os 20 anos de repressão, reforçado pelos inúmeros questionamentos pelo qual passava a democracia representativa em todo o mundo:

A democracia participativa (ou democracia deliberativa) é um regime onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle e participação da sociedade civil na administração pública, para além da participação apenas pelo voto, mas estendendo a democracia para a esfera social. (...) O seu objetivo é fazer com que, juntos e organizados, os cidadãos reivindiquem espaço e avancem em suas conquistas, cabendo ao poder público a tarefa de oferecer ferramentas que catalisem essas demandas, afastando o Estado de

³ Esquema ilegal de financiamento político organizado pelo Partido dos Trabalhadores para corromper parlamentares e garantir apoio ao governo Lula no Congresso no biênio 2003-04.

seu funcionamento clássico e horizontal em relação ao poder. (GLOSSÁRIO DA CONSOCIAL, 2012, sem página definida)

Raul Pont, ex-prefeito da cidade de Porto Alegre, já mencionava tal fato na talvez longa, mas esclarecedora, citação a seguir:

É inegável, entretanto, que na maioria dos países de democracia liberal, o sistema de representação vive um processo de crise de legitimidade, que se expressa na abstenção eleitoral, na apatia e não participação político-social, nos baixos índices de filiação partidária. As causas variam entre os vários países, mas se pode dizer que as principais residem: no processo de burocratização e caráter autoritário das administrações e parlamentares; a falta de controle dos eleitores e/ou do Partido sobre os eleitos; os sistemas eleitorais que distorcem a representação fraudando a vontade popular, através dos mecanismos distritais e/ou barreiras e obstáculos para partidos pequenos; a falta de coerência entre projeto e programa eleitoral e a prática dos eleitos; as trocas partidárias sem perda de mandato, onde o Brasil deve ser recordista mundial, resguardados pela lei; a incapacidade desses sistemas garantirem a reprodução do capitalismo com legitimidade frente a evidência de ser reprodutor da desigualdade e da exploração sociais. (PONT, 2002, sem página definida)

Diante desse cenário, a sociedade viu com bons olhos a inclusão, na constituição, desses mecanismos de participação e de controle. Dentre eles podemos citar os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, importante enquanto um tipo de ouvidoria das demandas sociais e espaços de participação popular, capazes de interligar representação e participação.

3.2 Os Conselhos Gestores e as Jornadas de Junho

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência. (NAHRA, 2015)

Mas, a despeito da intenção da Constituição Cidadã de promover alterações relevantes no sentido de aprofundar a democracia e de aumentar o controle da sociedade sobre o Estado, há opiniões de que houve falhas nesse processo:

Ao analisarmos a situação do Brasil dentro desta perspectiva, observa-se que a consolidação da Constituição Federal de 1988 como um símbolo da vontade dos legisladores, em conduzir a nação à plena democracia, ainda não simbolizou mudanças nas crenças e comportamentos das elites dominantes, das instituições e das organizações da sociedade civil que traduzam uma renovação da cultura política e cívica do país. (LABRA, 2005 *apud* MARTINS et al., 2008, p. 112).

É possível listar inúmeros motivos para a constituição dessa lacuna. Por exemplo, a paridade numérica não traz, necessariamente, uma paridade política na formação dos conselhos; os representantes do governo possuem, na maioria das vezes, objetivos semelhantes e estão unidos nesse sentido; não há vontade política de estabelecer estes espaços participativos; é fraco o associativismo comunitário; existe a interferência política de administrações municipais; nível de legitimidade e representatividade política dos membros é limitado; o empoderamento dos agentes ainda não está plenamente constituído; não há a garantia da capacidade de gestão dos conflitos entre os atores envolvidos; faltam recursos das mais diversas ordens, tais como humanos, orçamentários e de infraestrutura; a mobilização social ainda é incipiente; e, finalmente, a cultura de participação da sociedade civil, em canais de gestão dos negócios públicos, ainda carece de robustez (INSURGÊNCIA, 2015).

A falta de exercício prático e o desconhecimento desses canais institucionais por parte da maioria da população termina, também, por deixar estes espaços para aqueles que representam a velha política, de concepções oportunistas e antidemocráticas. Para essas pessoas, os Conselhos Gestores são apenas instrumentos para operacionalizar seus objetivos, e certamente vão utilizá-los para perpetuar seus interesses em detrimento da sociedade.

Esse é o motivo pelo qual os Conselhos Gestores ainda não dispõem de ferramentas nem de procedimentos que permitam à população uma fiscalização sobre seu funcionamento, ainda que, conceitualmente, atendam os objetivos de fornecer à população uma experiência real de gestão participativa:

A falta de conhecimento sobre a atuação dos conselhos não é detectada apenas entre os usuários do SUS. Nota-se que os próprios gestores e



membros dos conselhos apresentam um conhecimento insatisfatório sobre o papel e a importância do mesmo. Essa realidade tem sido apontada por diversos autores como fator limitante à implantação do princípio da participação social em diversos municípios brasileiros, uma vez que, no exercício de suas funções, os conselhos de saúde demandam dos cidadãos uma crescente capacidade de atuar politicamente, promover negociações e acordos, resolver conflitos, fiscalizar e estabelecer prioridades no campo da saúde. (MARTINS et al., 2008, p. 115)

Além disso, a gestão participativa é uma grande novidade para o brasileiro médio, cuja dificuldade em melhor conhecê-la se deve a não terem sido divulgadas, e ainda não o serem, a importância e a forma de atuação desse tipo de iniciativa:

Outra questão que compromete a atuação dos conselhos é o fato de estes serem pouco conhecidos pela população e a não divulgação das atividades e das iniciativas relacionadas aos mesmos para a comunidade. Esta situação leva a um desconhecimento da população sobre os objetivos, as funções e a atuação do conselho, representando como resultado final uma baixa adesão desta nos processos decisórios locais. (LABRA, 2005, apud MARTINS et al., 2008)

Posto isso, cabe analisar a atuação dos Conselhos Gestores enquanto instrumentos de gestão participativa. Isso porque eles não foram apresentados à sociedade como fóruns de atendimento às suas demandas, e, talvez por isso, não tenham efetivamente se transformado em canais de constante diálogo com a população, de modo a "ouvir as bases" como se dizia antigamente. Ou nem sequer tenham conseguido se colocar como uma opção de renovação, de inclusão política:

Inúmeras evidências têm demonstrado que apenas a existência formal dos espaços de controle social não assegura a participação política da sociedade. Os conselhos de saúde, em maior ou menor grau, apresentam uma série de problemas que compromete sua eficácia. (COTTA et al., 1998, apud MARTINS et al., 2008)

Os Conselhos Gestores deveriam ser espaços de participação da sociedade civil na discussão das políticas públicas propostas pelos governos. Entretanto, em meio à grave crise de representatividade por que passam as três esferas de poder (federal, estadual e municipal),

se faz necessária uma mudança na forma de atuação destes conselhos para que possam ser, de fato, uma arena de participação popular:

Embora a democracia seja irrealizável sem participação, é possível observar a ocorrência de participação sem espírito democrático. Neste caso, o que se teria é um significado limitado e incompleto de participação (LUCK, 2011, p. 54).

Por outro lado, pode ser errônea – ou pelo menos precipitada - a impressão de que a inclusão destes instrumentos na Constituição de 1988 tenha sido em vão. É mais provável que seu processo de implementação, mesmo que lento, resulte nos resultados esperados desde que se mantenha de forma contínua. Por outro lado, como diz a sabedoria popular que “a única coisa constante na vida é a mudança”, novos elementos podem mudar completamente esse cenário. E o maior movimento popular no País desde o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, trata de cumprir esse papel: as manifestações ocorridas em junho de 2013.

Atualmente chamadas de Jornadas de Junho, esses protestos foram convocados através das redes sociais pelo Movimento Passe Livre⁴ com o intuito de contestar os aumentos nas tarifas de transporte público. Outros grupos trouxeram outras demandas, e rapidamente um protesto que estava restrito a um tema e a alguns milhares de pessoas transformou-se em evento com inúmeros bandeiras e com milhões de pessoas nas ruas em todo o País.

O que essas manifestações tiveram de tão especial é uma pergunta difícil de responder, mas podemos elencar algumas questões quando retomamos a análise dos últimos 30 anos da nova democracia brasileira.

Uma delas é a questão da representação política. Fenômeno observado desde a década de 1980, o sentimento da população de que há falhas na capacidade dos seus representantes políticos em exercerem essa representação – a chamada crise de representatividade - se arrasta até os dias de hoje. A população sente-se abandonada nesse aspecto, o que explica por que ela própria excluiu políticos e partidos das manifestações, já que não os vê como seus “verdadeiros” representantes. A frase “Vocês não me representam”, estampada em um cartaz durante as manifestações, é sintomática:

Dentre as razões que levaram os manifestantes às ruas nas diferentes cidades, destacam-se, para além da questão do transporte público, aquelas

⁴Movimento social que defende a adoção da tarifa zero para transporte coletivo.

relacionadas ao enorme fosso a separar representantes e representados no país. Este descompasso se evidencia pela notável dificuldade das instituições representativas e dos partidos políticos dialogarem e darem vazão às demandas, desejos e reivindicações do cidadão comum. (PERLATTO, 2013, p. 14)

Onde estavam os partidos políticos e os movimentos sociais? Enquanto os partidos de esquerda eram oposição aos governos, os movimentos sociais ocupavam as ruas para expressar seu descontentamento a cada oportunidade percebida. O que ocorreu na sociedade desde as manifestações promovidas pelos participantes do movimento estudantil brasileiro de 1992, os chamados Caras Pintadas?

O que transparece é que os partidos políticos, notadamente os de esquerda, deixaram de ouvir suas bases e se perderam no "mundo dos gabinetes". Logo, os movimentos sociais saíram das ruas e foram se estabelecer dentro da estrutura de governo, o que serviu para aumentar o já enorme distanciamento entre representantes e representados.

Outra questão a analisar é a perda de credibilidade das instituições. Na medida em que a população vê suas demandas serem ignoradas por aqueles que deveriam representá-la, é natural que a população sinta um sentimento de abandono, acontecimento grave se for levado em consideração que é a credibilidade que sustenta a representatividade política.

A falta de transparência nas decisões dos governos, a ausência de lideranças políticas, a priorização equivocada de projetos públicos, a enorme “área cinza” entre interesses públicos e privados, e ausência de canais de ouvidoria que captem as demandas da população, podem também ser citados como motivos que levaram milhões de pessoas às ruas nas Jornadas de Junho. Com inúmeras bandeiras diferentes, nenhuma ideologia a ditar-lhe os rumos e o sentimento de que o País precisa ouvir novamente o seu povo.

É nesse momento tão delicado da representação política e da credibilidade das instituições que cabe refletir se não seria oportuno aproveitá-lo para uma mudança de rota no processo de implementação dos instrumentos da democracia participativa. Para isso, os Conselhos Gestores seriam úteis.

Eles poderiam ser utilizados para reconstruir a credibilidade perdida pelas instituições democráticas representativas, e ainda oferecer, ao cidadão, a possibilidade de participar ativamente dos processos. Ademais, poderiam – e deveriam - ser utilizados para canalizarem as demandas sociais; nesse caso, poderiam utilizar as mesmas ferramentas que foram usadas



pelos manifestantes para mobilizar a população, visto que se mostraram capazes de alcançar o público-alvo e com eles conseguir interagir - resultados que não se devem menosprezar em um organismo criado para ser uma arena de debates sobre os projetos públicos.

Esse processo teria, como consequência benéfica, a capacidade de indicar que a participação popular não deve ficar restrita à sociedade civil organizada, visto que essa tem sido repetidamente cooptada pelos governos. Assim, essa participação poderia ser estendida ao cidadão comum sempre que ele quisesse se manifestar de maneira democrática – reproduzindo a capacidade que ele tem de fazê-lo conforme se viu na mobilização das Jornadas de Junho. Isso também acabaria com a limitação de atores dentro das discussões do conselho, ajudando a quebrar o corporativismo existente, que só beneficia aqueles que desejam tornar a gestão da chamada coisa pública numa autêntica caixa preta.

Mas, para lograr sucesso nessa empreitada, existem outros fatores a serem levados em consideração. Um desses fatores é a evidência de que o governo costuma ser um parceiro prepotente e poderoso na relação com os conselheiros, até se mostrando disposto a contar com a participação da sociedade para sua própria estratégia de legitimação, desde que isso não implique o compartilhamento do poder.

Por sua vez, a sociedade se coloca, via de regra, como uma parceira egoísta, desinteressada e algumas vezes cooptada. Os conselheiros nem sempre estão comprometidos e ou são participativos - com o atenuante de não serem remunerados - e algumas vezes não estão capacitados para a função.

Diante desse quadro, para que os Conselhos Gestores possam ajudar na reconstrução dessa credibilidade perdida – à sua revelia - será preciso trilhar um novo caminho, construir um novo processo, adotar uma nova postura.

3.3 Um perfil renovado para os Conselhos Gestores à luz da governança pública

Uma postura ainda mais democrática, mais transparente, mais visível pela sociedade, mais próximo dos movimentos sociais e mais responsável com suas decisões, é o que se deseja para um novo modelo de atuação dos Conselhos Gestores. Diz respeito à forma não somente como a sociedade os percebe, mas, prioritariamente, como também como se posicionam perante a ela.

Dentre os objetivos atribuídos aos Conselhos Gestores, dois deles são de vital importância nessa reconstrução: ouvir as demandas da sociedade e exercer o controle social. Atingir esses dois alvos deveria ser uma meta diária. Até porque esse atingimento não é um processo fácil, tampouco trivial. Inúmeros são os fatores envolvidos em uma transformação de tamanha relevância.

Visto que se almeja propor um novo modelo de atuação dos Conselhos Gestores, é necessário lembrar que as especificidades de cada região do País – no que se refere, dentre outros, à postura política da administração municipal, ao nível de participação política da população, aos recursos financeiros disponibilizados, ao acesso à informação - podem interferir, por exemplo, na implementação de uma ou outra ferramenta de controle, assim como na criação de um ou outro instrumento de publicização de informações.

Por isso, as mudanças exigidas devem estar concentradas nos valores, nos princípios que devem nortear quaisquer ferramentas que venham a ser estabelecidas, de forma independente da ideologia política, da capacidade de gestão ou dos atores sociais envolvidos.

Dessa maneira, alguns princípios de governança pública deveriam ser utilizados a fim de facilitar o processo de uma abertura dos Conselhos Gestores a todos os atores interessados, princípios esses que já permeiam boa parte das instituições privadas de grande porte. Nessas, a Governança Corporativa já procura garantir que os processos e as decisões da empresa sobre quais projetos devem ser implementados e como esta implementação deve ser realizada, atendam aos objetivos da corporação, dos *stakeholders* e da sociedade.

Os princípios de boa governança sugeridos pelo Banco Mundial são de sete ordens: legitimidade, equidade, responsabilidade, probidade, eficiência, transparência e *accountability* (WORLD BANK, 2007, 2013). Sendo todos fundamentais para uma boa gestão pública, observa-se que principalmente os dois últimos faltam aos Conselhos Gestores: se as instituições públicas tivessem sido absolutamente transparentes e responsáveis ao longo tempo, o patamar de discussão atual seria outro.

É possível que o princípio da transparência seja o mais importante. Não se pode pensar em um espaço verdadeiramente democrático se os processos não forem extremamente claros, objetivos e transparentes. Se a importância dos Conselhos Gestores enquanto canais de participação popular e controle social ainda não foram percebidos pela sociedade, muito se deve à falta de transparência e de publicização de seus resultados.

Além de ouvir as demandas da população, é necessário também observar como ela se organiza e se mobiliza. Nas Jornadas de Junho, por exemplo, as redes sociais foram usadas para divulgar as razões do movimento, seus objetivos e a forma como se pretendia alcançá-los. Se o que se busca é ouvir a população e lhe comunicar os resultados de qualquer tipo de esforço social empreendido, é necessário usar os canais que estão disponíveis, incluindo as redes sociais.

Accountability, entendido como uma relação entre resultados e sanções, é o segundo princípio de suma importância. Estabelecendo indicadores de resultados e metas, utilizando ferramentas de controle e fiscalização dos agentes públicos, e mensurando a performance através dos indicadores de resultados, estaria mais próximo o conceito de gestão por resultados.

Do ponto de vista do controle social, tal cenário pode levar a prestações de contas mais transparentes, permitindo à sociedade um acompanhamento mais preciso, mais intenso, e conseqüentemente, uma postura mais incisiva, mais participativa.

Estabelecer indicadores e metas traz também mais transparência aos Conselhos Gestores. Portanto, essa “*accountability* democrática” se faz necessária e é urgente:

O *accountability* é um instrumento eficiente para aprimorar os serviços públicos e desenvolver a capacidade do Estado em responder as demandas dos cidadãos. Adotar mecanismos de controle social como forma de *accountability* fortalece o espaço público e estimula o engajamento cívico dos grupos organizados da sociedade ampliando a qualidade dos canais de participação da sociedade civil na esfera pública e a consciência republicana (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006, apud SILVA, 2011, p. 47)

4 Conclusão

O objetivo do presente artigo é lançar uma nova luz sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, no sentido de posicioná-los no espaço democrático, de analisar suas contribuições e de propor uma nova forma de atuação, visto que o cenário que se apresenta é completamente diferente daquele existente no momento histórico de sua criação via Constituição de 1988.

Do ponto de vista democrático esse instrumento de participação se estabeleceu plenamente, muito mais em função das obrigatoriedades da lei do que em função dos benefícios que poderia trazer à sociedade.



Entretanto, os movimentos sociais que poderiam se valer desse instrumento como um canal de comunicação das demandas sociais e de cobrança dos resultados, relegaram os Conselhos Gestores a segundo plano, muito provavelmente por estarem dentro da estrutura de poder.

As Jornadas de Junho seriam uma resposta, talvez inconsciente, da sociedade aos repetidos, e ignorados, apelos por atendimento a suas demandas.

Os espaços democráticos de representação são verdadeiras caixas pretas. Não estão preparados para ouvir a população e por ela se posicionarem frente ao poder público. Necessário e urgente se faz transformar os Conselhos Gestores em espaços de representação com transparência.

É um processo trabalhoso e que exigirá também muita criatividade. Ao final desse processo, esperamos que os Conselhos Gestores estejam preparados para se transformarem em espaços de representatividade com engajamento.

Referências

BRESSER-PEREIRA, L.; GRAU, C. N. (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD, FUNDAP, 2006

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

GLOSSÁRIO DA CONSOCIAL. 1ª Conferência Estadual sobre Transparência e Controle Social. 2012. Disponível em <<http://consocial.sp.gov.br/glossario.html>>. Acesso em 5 jun 2015

INSURGÊNCIA. **Qual participação queremos?** Disponível em <http://www.insurgencia.org/qual-participacao-queremos/>. Acesso em 5 jun 2015

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e prática da pesquisa. 15. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

LABRA, M. E. Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, N. T (Org.). **Saúde e Democracia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005, p. 353–384

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LUCK, H. **A gestão participativa na escola**. 10. ed- Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

MARTINS, P.; COTTA, R.; MENDES, F.; FRANCESCHINI, S. PRIORE, S.; DIAS, G.; BATISTA, R. Conselhos de saúde e a participação social no Brasil: matizes da utopia. **Physis**, vol.18, no.1, 2008

NAHRA, C. **Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares**. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=71>. Acesso em 5 mai 2015.

PERLATTO, F. As manifestações de junho e as novas agendas para as instituições, os partidos e as ciências sociais. **Boletim CEDES**, jul-set, 2013. Disponível em <http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/julho_2013/Artigo%20-%20Fernando%20Perlatto.pdf . Acesso em 12 jun 2015

PONT, R. **A democracia representativa e a democracia participativa**. 2002. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/62_raul_pont.html>. Acesso em 5 jun 2015

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil - A Evolução de Longo Prazo (1970-2011)**. XXV Fórum Nacional O Brasil de Amanhã, Transformar Crise em Oportunidade. Rio de Janeiro, maio, 2013.

SILVA, C. *Accountability* e controle social. VIII Congresso Nacional da Administração Pública. **Anais...**Torre d´Aguilhas (Carcavelos, Portugal), novembro, 2011

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2009

VIEGAS, C.; RABELO, C. **A Participação da Sociedade Brasileira nas decisões do Governo a luz da Democracia Digital**. 2015. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10708>. Acesso em 12 jun 2015

VRITZER, Leonardo (Org);O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

WORLD BANK. Chapter 12.governance and management. In: **Global Evaluations Sourcebook**, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em: 12 jun 2015.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**, 2013.Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>>. Acesso em: 12 jun 2015