

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL**

Bruna Schlindwein Zeni

**CONSELHOS MUNICIPAIS: EFETIVAMENTE UM INSTRUMENTO
DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO?**

**Uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa
Cruz do Sul/RS**

Santa Cruz do Sul, novembro de 2010

Bruna Schlindwein Zeni

**CONSELHOS MUNICIPAIS: EFETIVAMENTE UM INSTRUMENTO
DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO?**

**Uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa
Cruz do Sul/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Rogério Gesta Leal.

Santa Cruz do Sul, novembro de 2010

Bruna Schlindwein Zeni

**CONSELHOS MUNICIPAIS: EFETIVAMENTE UM INSTRUMENTO
DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO?**

**Uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa
Cruz do Sul/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Rogério Gesta Leal,
Professor Orientador.

Professor Convidado.

Professor Participante.

Santa Cruz do Sul, novembro de 2010

Mesmo não crendo nas coisas do céu,
reconheço que anjos existem,
pois tenho três deles em minha vida.

A eles, dedico esse trabalho.

[...] Tudo se discute neste mundo, menos uma única coisa que não se discute: não se discute a democracia. A democracia está aí como se fosse uma espécie de santa de altar, de quem já não se espera milagres, mas que está aí como uma referência. Uma referência, a democracia. E não se repara que a democracia em que vivemos é uma democracia sequestrada, condicionada, amputada. O poder do cidadão, o poder de cada um de nós, limita-se, na esfera política - repito: na esfera política, a tirar um governo de que não gosta e pôr outro de que talvez venha a se gostar. Nada mais. [...]

José Saramago.

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo verificar se o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS (CMDM) é, efetivamente, um instituto deliberativo. Para tanto, inicialmente, trata-se do Estado e da Sociedade Democrática de Direito advindos da Constituição Federal/88, cujas condições e possibilidades de interlocução perpassam pelo fortalecimento do poder local. O estudo traça algumas considerações sobre os modelos normativos de democracia adotados pelo Estado brasileiro, quais sejam: representativo, participativo e deliberativo, destinando maior atenção a esse, de modo a tornar possível a verificação proposta. Em um segundo momento, aborda-se o município como locus participativo, destacando os Conselhos Municipais como instrumentos de participação e controle das ações do governo local. As origens dos Conselhos Municipais são abordadas, bem como suas condições e possibilidades para a transformação da democracia no Brasil. Por fim, a análise volta-se para o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, iniciando por demonstrar a lógica estrutural existente por detrás desse instrumento. É realizado, na sequência, um resgate histórico do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, para, então, abordar a sua composição, a competência e a capacidade de intervenção nas políticas públicas locais voltadas à mulher. Também é traçado um perfil da Conselheira Municipal do Conselho dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, envolvendo a sua percepção sobre a capacidade de influência do Conselho na criação, implementação e fiscalização de políticas públicas. Foi utilizado, neste trabalho, o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento monográfico. Empregou-se as técnicas de pesquisa bibliográfica em fontes/dados secundários, tais como livros, periódicos, artigos, dissertações, textos on line e teses existentes sobre a temática, assim como o estudo empírico, a aplicação de questionários e a participação nas reuniões ocorridas no ano de 2010, para a obtenção de fontes/dados primários. Concluiu-se que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS é um instrumento deliberativo, cujas práticas devem servir de exemplo e influenciar outros setores sociais. A dissertação ora apresentada enquadra-se na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social do Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC.

Palavras-chave: Conselho Municipal da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS. Poder Local. Cidadania. Estado Democrático de Direito. Democracia Deliberativa.

ABSTRACT

This dissertation has as objective to verify if the Rights of the Woman's City Council of Santa Cruz of Sul/RS (CMDM) is, effectively, a deliberative institute. Therefore, initially is talked about the State and the Democratic Society of Rights that came with the Federal/88 Constitution, which conditions and possibilities of interlocution transposes for the reinforcement of the local power. The study traces some considerations on the normative models of democracy adopted by the Brazilian State, which are: representative, participative and deliberative, destining bigger attention to this, in order to make possible the verification proposed. On a second moment, the city is approached as a participative locus, detaching the City councils as instruments of participation and control of the local government actions. The origins of the City councils are discussed, as well as its conditions and possibilities for the transformation of the democracy in Brazil. Finally, the analysis leans itself over the Woman's City council of the Rights of Santa Cruz of the Sul/RS, initiating by demonstrating the existing structural logic behind this instrument. Then, in the sequence, a historical rescue of the Woman's City Council of the Rights, for then approaching its composition, ability and capacity of intervention in the local public politics involving the woman. Also a drawn profile of the Municipal Council member of the Woman's City Council of the Rights of Santa Cruz of the Sul/RS, including her perception on the capacity of influence of the Council in the creation, implementation and fiscalization of public politics. It was used in this work the deductive method and the method of monographic procedure. It was used of the techniques of bibliographical research in secondary sources/data, such as books, periodic, existing articles, dissertations, access to the internet and existing theses on the thematic, as well as the empirical study, application of questionnaires and participation in the meetings in the year of 2010, for the attainment of primary given sources/. It is concluded that the Woman's City council of the Rights of Santa Cruz of the Sul /RS is a deliberative instrument, whose practice must serve as an example and influence other social sectors. The presented dissertation here presented fits itself in the research line of Public Politics of Social Inclusion of the Program of Post-Graduation in Right – Master and Doctorate Degrees, of the University of Santa Cruz do Sul - UNISC.

Key words: Woman's City Council of the City of Santa Cruz of the Sul/RS. Local Power. Citizenship. Democratic State of Right. Deliberative Democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Decisão de instalar o Conselho Municipal.....	94
Figura 2 – Escolha da entidade/instituição para participar do Conselho	94
Figura 3 – Escolha do Conselheiro para representar a entidade/instituição.	96
Figura 4 – Identificação de grupos de interesse no interior do Conselho	97
Figura 5 – Grupos de interesse identificáveis no interior do Conselho.....	98
Figura 6 – Opinião quanto a representatividade das instituições no Conselho	99
Figura 7 – Equilíbrio de forças no Conselho	100
Figura 8 – Proposição de pauta de reunião no Conselho	100
Figura 9 – Fornecimento de informações pela Secretaria Municipal	102
Figura 10 – Número de deliberações do Conselho	102
Figura 11 – Fiscalização da execução das deliberações no Conselho	103
Figura 12 – Divulgação das decisões pelo Conselho.....	104
Figura 13 – Grau de compromisso do governo municipal com as decisões	105
Figura 14 – Influência das decisões do Conselho nas políticas públicas	106
Figura 15 – Atividades de capacitação.....	107
Figura 16 – Atividades em que as Conselheiras tomaram parte	108
Figura 17 – Quem melhor defende os interesses da população.	109

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 ESTADO E SOCIEDADE DEMOCRÁTICA DE DIREITO.....	15
1.1 Estado Democrático de Direito na Constituição Federal/88	15
1.2 Sociedade Democrática de Direito na Constituição Federal/88	21
1.3 Condições e possibilidades à cidadania: fortalecimento do poder local para a constituição de uma Sociedade Democrática	29
1.4 Modelos de Democracia para o agir da cidadania: a democracia deliberativa em evidência	37
1.4.1 O modelo representativo	37
1.4.2 O modelo participativo.....	42
1.4.3 O modelo deliberativo	45
2 GESTÃO PÚBLICA COMPARTIDA: A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS	52
2.1 O Município como <i>locus</i> participativo	52
2.2 Conselhos Municipais: espaços institucionalizados de exercício de cidadania...58	
2.3 Os Conselhos Municipais e seu papel na transformação da democracia no Brasil: uma leitura de suas possibilidades	71
3 A PRÁXIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DA MULHER DA CIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL/RS	80
3.1 Os Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos das Mulheres.....	80
3.2 O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da cidade de Santa Cruz do Sul/RS: uma abordagem histórico-legal.....	85
3.2.1 Composição, competência e capacidade de intervenção.....	88
3.3 Um estudo do perfil das Conselheiras Municipais do Conselho dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS e sua percepção sobre a capacidade de influencia do Conselho na criação, implementação e fiscalização de políticas públicas.....	91
CONCLUSÃO.....	112

REFERÊNCIAS.....	117
ANEXO A -	125
ANEXO B -	128

INTRODUÇÃO

Foi a partir da década de 1990, poucos anos após a promulgação da Constituição Federal/88, que o Brasil passou a ser considerado palco de experiências de práticas participativas que pretenderam (e, que ainda pretendem!) construir uma democracia, na qual os cidadãos são atores ativos nos processos decisórios do governo.

Tais práticas baseiam-se na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão do caráter e do papel do Estado. A participação passou a ser concebida como uma intervenção social periódica e, mais que isso, planejada às políticas públicas, que ganharam destaque nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social advindas com o fim da ditadura militar.

Das práticas participativas que emergiram nesse contexto, destacam-se os Conselhos Municipais, uma vez que tratam-se de instrumentos de gestão pública compartilhada mais próximos da sociedade. Entretanto, eles realmente constituem-se em uma arena deliberativa entre sociedade e governo local? Qual o perfil dos (as) conselheiros (as) municipais? Quais são suas práticas deliberativas e em que medida suas deliberações influenciam na tomada de políticas públicas?

Essas questões correspondem aos problemas dessa pesquisa, cujo objetivo é verificar, diante da impossibilidade de um estudo mais abrangente, se o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS (CMDM), um Conselho Temático, cuja existência advém da mobilização social, é, efetivamente, um instrumento deliberativo.

No que se refere aos Conselhos temáticos, existe um déficit de estudos que permitem avaliá-los sistematicamente e aprofundadamente. Assim sendo, o presente trabalho propõe-se a contribuir para a superação dessa lacuna.

Deve-se, neste ponto, acrescentar que o trabalho foi orientado pelas seguintes hipóteses:

i) os Conselhos Municipais são a expressão da emergência de um regime de ação pública em ascensão, decorrente do fortalecimento da esfera municipal de governo e de uma maior participação/presença dos atores sociais na cena pública.

ii) Mesmo com uma maior presença dos atores sociais na esfera pública, a participação social na administração municipal verificada na prática deixa a desejar, pois é contaminada pela manipulação e pelo esvaziamento provocado pela inexistência de condições mínimas necessárias à comunicação e ao entendimento. A fragilidade dos mecanismos locais em garantir os direitos de cidadania, o alto grau de desigualdades sociais e o padrão de cultura cívica existente acabam por influenciar negativamente as possibilidades de interação entre governo e sociedade.

Adotou-se, para a verificação das hipóteses, a metodologia de abordagem dedutiva e o método de procedimento monográfico. Utilizou-se as técnicas de pesquisa bibliográfica em fontes/dados secundários, tais como acesso à internet, artigos, dissertações e teses existentes sobre o tema, bem como o estudo empírico, aplicação de questionários e participação nas reuniões ocorridas no ano de 2010, para a obtenção de fontes/dados primários.

Assim sendo, a dissertação apresenta-se em três capítulos. O primeiro deles trata do Estado e da Sociedade Democrática de Direito advindos da Constituição Federal/88, que os torna mutuamente dependentes, uma vez que a existência de um depende da existência do outro. Para interagirem, Estado e Sociedade contam com uma pluralidade de canais participativos institucionalizados em todos os níveis (como se demonstra no primeiro capítulo). Canais esses que, no mais das vezes, se encontram esvaziados diante de inúmeros fatores, tais como a alienação política dos cidadãos e as desigualdades sociais existentes. As condições para alterar esse quadro perpassam pela valorização do espaço local, onde o cidadão encontra maiores e melhores condições para o exercício de sua cidadania.

Os instrumentos participativos que aí estão para que o cidadão exerça sua cidadania, ora assumem feições da democracia representativa, ora da participativa e ora da deliberativa. Dessa maneira, ainda no primeiro capítulo, procurou-se caracterizar e conceituar esses modelos democráticos, de modo a criar condições para, ao final, verificar se o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de

Santa Cruz do Sul/RS é um instrumento deliberativo.

No segundo capítulo, aprofunda-se a discussão acerca do poder local, que vem sendo encarado como a fração do território nacional onde existem melhores condições para que o cidadão possa fiscalizar e dialogar com o ente público. Acredita-se que, no município, o sentimento de pertencimento, o empoderamento e o capital social, determinantes para o exercício da cidadania, são mais facilmente desenvolvidos.

Ademais, com a Constituição Federal/88, que reconheceu o município como ente federativo, adveio um processo de descentralização política e administrativa que levou à transformação e ao fortalecimento das instituições do governo local. O município vem, portanto, participando crescentemente de decisões sobre políticas públicas e os Conselhos Municipais passaram a se envolver nesse processo decisório.

Ainda no capítulo segundo, após a caracterização desse instrumento participativo, partindo das principais críticas que lhes são dirigidas, o seu potencial para a transformação da democracia no Brasil é estudado.

O terceiro e último capítulo trata do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS. Inicialmente, demonstra-se a lógica estrutural existente por detrás do Conselho, através de um breve histórico dos Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos das Mulheres, que deram vazão a criação dos Conselhos Municipais dessa natureza. Na sequência, aborda-se a história do CMDM e seu aparato legal, bem como sua composição, competência e capacidade de intervenção.

Finalmente, com o apoio de gráficos, o perfil das Conselheiras Municipais do Conselho dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS e a sua percepção sobre a capacidade de influência do Conselho na criação, na implementação e na fiscalização de políticas públicas são demonstrados, no sentido de coletar elementos suficientes para que o objetivo proposto seja atingido.

Essa dissertação de mestrado enquadra-se na linha de pesquisa Políticas

Públicas de Inclusão Social, que busca delimitar as condições e as possibilidades de gestão dos interesses públicos, a partir da construção de políticas de inclusão social e participação política da cidadania, do Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC.

1 ESTADO E SOCIEDADE DEMOCRÁTICA DE DIREITO

Tomando como ponto de partida as diretrizes trazidas pela Constituição Federal/88, neste primeiro capítulo, serão estudados alguns aspectos relacionados ao Estado Democrático de Direito e à Sociedade Democrática de Direito. Dessa maneira, de início, serão tecidas considerações sobre o Estado Democrático de Direito advindo com a Constituição Federal/88, que implica, necessariamente, na existência de uma Sociedade Democrática de Direito, cujo conceito e os espaços para a sua atuação serão estampados na sequência. Prosseguindo, refletiremos acerca de alguns problemas centrais que impedem o agir cidadão e, conseqüentemente, a constituição de tal Sociedade Democrática, que acaba por impedir a consolidação de um Estado Democrático de Direito em nosso país.

Após, trataremos dos modelos normativos de democracia adotados no Brasil para a interlocução política entre Estado e sociedade, quais sejam: democracia representativa, participativa e deliberativa, de modo a conceituar e refletir sobre as insuficiências dos dois primeiros modelos, destacando características aproveitáveis para a construção do modelo deliberativo.

1.1 Estado Democrático de Direito na Constituição Federal/88

Antes de refletirmos sobre o Estado Democrático de Direito que se estabeleceu em nosso país a partir da Constituição Federal/88, é preciso compreender o que é um Estado de Direito, mesmo que perfunctoriamente, pois, se o “Estado se afigura como instituição, o poder de mando em dado território não prescinde do Direito para fazer com que os demais elementos que compõem a ossatura do Estado sejam implementados”.¹ Estado e Direito são, assim, interdependentes e complementares.

O Estado de Direito nasceu na Alemanha como *Rechtstaat* na segunda metade do século XIX, com o objetivo de enquadrar e limitar o poder do Estado pelo Direito. Na medida em que as relações do Estado com os governados deveriam estar amparadas em um instrumental regulado e autorizado pela ordem jurídica, os

¹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 86.

indivíduos passaram a ter ao seu dispor mecanismos jurídicos aptos a salvaguardá-los de abusividades do Estado. Atualmente, o Estado de Direito agrega à limitação de poder uma concepção de liberdades públicas, de democracia e do papel do Estado, “que constitui fundamento subjacente da ordem jurídica.” Assim, ora ele se apresenta como liberal, ora como social e, por fim, como democrático, sendo que cada um deles molda o Direito com seu conteúdo próprio.²

O Estado Liberal de Direito acrescenta ao controle do poder os instrumentos jurídicos assecuratórios do livre desenvolvimento das pretensões individuais. Por essa razão, esse modelo de Estado adota a sanção como mecanismo fundamental à coerção das atitudes, tendo como características:

A – Separação entre Estado e Sociedade Civil mediada pelo Direito, este visto como ideal de justiça.

B – A garantia das liberdades individuais; os direitos do homem aparecendo como mediadores das relações entre os indivíduos e o Estado.

C – A democracia surge vinculada ao ideário da soberania da nação produzida pela Revolução Francesa, implicando a aceitação da origem consensual do Estado, o que aponta para a idéia de representação, posteriormente matizada por mecanismos de democracia semidireta – *referendum* e plebiscito – bem como, pela imposição de um controle hierárquico da produção legislativa através do controle de constitucionalidade.

D – O Estado em um papel reduzido, apresentando-se como Estado Mínimo, assegurando, assim, a liberdade de atuação dos indivíduos.³

Esse modelo sofreu uma transformação proveniente das relações sociais e originou o Estado Social de Direito, em que a lei passa a assumir uma segunda função, “a de instrumento de ação concreta do Estado, aparecendo como mecanismo de facilitação de benefícios. [...] O personagem principal é o grupo que se corporifica diferentemente em cada movimento social.” Tem-se aqui um acréscimo à ordem jurídica limitante do Estado por um conjunto de garantias e prestações positivas para a busca de um equilíbrio não atingido pela sociedade liberal. Seu objetivo era corrigir o individualismo liberal através de garantias coletivas capazes de criar uma situação de bem estar geral, garantidora da dignidade humana.⁴

² STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 87-88.

³ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p.90.

⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 91-92.

Ainda que tenha evoluído, tal modelo não foi capaz de sanar as desigualdades sociais existentes. Por essas e outras razões, um novo conceito desenvolveu-se para conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito. Surgiu, então, o Estado Democrático de Direito, que ultrapassa a formulação do Estado Liberal e do Estado Social de Direito ao impor à ordem jurídica e estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade.

Tais modelos de Estado de Direito – Liberal, Social e Democrático - têm certa identidade e pode-se afirmar que há um fim comum: a adaptação social. A novidade trazida pelo modelo democrático foi a incorporação da questão da igualdade como um conteúdo a ser alcançado através de garantias jurídicas de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade, tendo como princípios:

- A – *Constitucionalidade*: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica;
- B – *Organização Democrática da Sociedade*;
- C – *Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos*, seja como *Estado de Distância*, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um *Estado antropologicamente amigo*, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade;
- D – *Justiça Social* como mecanismos corretivos das desigualdades;
- E – Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa;
- F – Divisão de Poderes ou de Funções;
- G – *Legalidade* que aparece como *medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência*;
- H – *Segurança e Certeza Jurídicas*.⁵

Diante desses princípios e apoiando-se nos ensinamentos de Bobbio, quando se trata em democracia como forma de governo, a única maneira de se alcançar um acordo nesse regime é pautar o seu processo em um conjunto de regras que estabeleça quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com base em que procedimentos, sendo que a democracia caracteriza-se por atribuir aos sujeitos o poder de decidir coletivamente (direta ou indiretamente) sobre assuntos que lhe dizem respeito. A regra fundamental da democracia, nesse aspecto, é a regra da maioria, sendo indispensável a garantia das liberdades àqueles chamados a decidir.⁶

⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 93.

⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 30-32.

Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central [...].⁷

Em nosso país, a Constituição Federal/88 determinou ser a democracia o sistema de organização política regente, no qual todo o poder emana do povo (art. 1º, Parágrafo Único da CF/88); as funções governamentais representativas são temporárias e eletivas; a ordem pública é baseada na constituição e na tripartição dos poderes (art. 2º, CF/88); tem-se um sistema de pluralidade de partidos políticos (princípio do pluripartidarismo – art. 1º, IV da CF/88); os direitos fundamentais são declarados na Constituição (art. 5º e seguintes da CF/88); há igualdade no plano jurídico (art. 5º, *caput*, CF/88); tem-se a supremacia da lei como expressão da soberania popular (art. 5º, II da CF/88) e os atos governamentais são realizados com responsabilidade e consenso geral (art. 85, CF/88).

Por isso, o Estado Democrático de Direito traduz-se na possibilidade de uma maior participação da sociedade na política, o que implica, necessariamente, na existência de uma Sociedade Democrática de Direito. Essa Sociedade “se assenta na soberania popular (poder emanado do povo) e na participação popular, tanto na sua forma direta como indireta”, e o Estado, “enquanto espaço legítimo de debate público igualitário sobre o que se quer da e na sociedade”, é responsável pela implementação de mecanismos necessários para que essa participação aconteça.⁸

Nesse sentido, como já mencionado, a garantia da capacidade de discernir oferecida à população retrata outra condição necessária à democracia. É a liberdade de expressão em uma sociedade pluralista que permite que o poder seja melhor distribuído entre os grupos de pressão, “possibilitando uma competição política e social na qual todos podem participar sem discriminação e privilégio, além de impedir que uma parcela da sociedade fique desprotegida.” A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e também uma responsabilidade, uma vez que a tipologia a ser adotada para

⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 37.

⁸ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 149.

caracterizar o Estado (como liberal, ou social, ou democrático) decorre da forma como a sociedade está organizada. Torna-se imprescindível, para além da “participação primária da democracia representativa simples por voto direto”, o fortalecimento das diversas formas de participação cidadã.⁹ Até porque, como nos ensinou Kelsen, a participação do povo no governo para a criação e a aplicação de normas gerais e individuais da ordem social que constitui a comunidade é uma característica essencial à democracia.¹⁰

Revela-se, portanto, imperioso conceber o Estado Democrático de Direito proclamado pelo texto constitucional brasileiro como resultado e, mais que isso, condicionado à Soberania Popular, observados, dentre outros, os seguintes princípios reitores:

(a) o do direito subjetivo à participação, com igualdade de condições e chances, na formação democrática da vontade política de autodeterminação dos cidadãos, através de instrumentos e procedimentos eficazes e transparentes; (b) o da garantia de uma tutela jurisdicional independente; (c) o do controle social, judicial e parlamentar da administração; (d) o da separação política entre Estado e Sociedade que visa a impedir que o poder social se transforme, tão-somente, em poder administrativo, sem passar pelo *filtro comunicativo do poder*, viabilizado pelas múltiplas instâncias de mobilização de indivíduos e grupos sociais específicos (consumidores, aposentados, ambientalistas, grupos de gênero, étnicos, etc.).¹¹

Fica claro que o conteúdo do Estado Democrático de Direito “ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e, passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública [...]”¹² Dessa forma,

a desfiguração da democracia à sociedade brasileira implica, salvo melhor juízo, não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente de fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, através de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual.¹³

⁹ PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa et al. (Orgs.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 204-205.

¹⁰ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

¹¹ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006. p. 35.

¹² MORAIS, José Luis Bolzan de. *Do Direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p.74-75.

¹³ LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração Pública e Participação Social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 390.

Trata-se de um modelo experimental de Estado, uma nova forma de Estado Democrático de Direito, que compartilha a sua gestão com a sociedade, condicionada a igualdade de oportunidades às diferentes propostas de institucionalidade democrática, pois somente dessa maneira a luta democrática converte-se verdadeiramente em luta por alternativas democráticas. Só assim é possível lutar democraticamente contra o dogmatismo democrático.¹⁴ Nota-se, nesse aspecto, a formação de um ciclo virtuoso de controle – retroalimentável - no âmbito da Administração Pública, no qual quanto maior a ampliação e a consolidação de esferas públicas democráticas, maior será a participação social e vice-versa.¹⁵

É fora de dúvida, neste sentido, que o Estado é o principal responsável em criar fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação, porque, afinal, “buscar o equilíbrio entre as partes, integrando-as no processo decisório, é atribuição do Poder Público.”¹⁶

Neste novo modelo experimental de Estado e Sociedade Civil, a função do primeiro não é só garantir a igualdade de oportunidades aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, mas deve também garantir padrões mínimos de inclusão, que tornem possível à cidadania ativa criar, monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos de governo e proteção da comunidade. Esses padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática.¹⁷

Isto porque uma das condições básicas para tornar viável a ampla participação social no planejamento administrativo é que a Administração Pública saiba fazer coexistir a diversidade de interesses e opiniões, reconhecendo a existência de conflitos entre grupos e entre os indivíduos que a compõem. “A Administração deve, pois, buscar impulsionar a adesão através de dois procedimentos indissoluvelmente ligados na prática: a explicação e a participação.”¹⁸

¹⁴ LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocação Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 243-244.

¹⁵ PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa [et al.] (Orgs.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 205-206.

¹⁶ ALCÂNTARA, Lúcio. *Poder local: gestão municipal*. Brasília: [s.n.], 2001. p. 25.

¹⁷ LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocação Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 244.

¹⁸ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito*

Ao tomar tais providências, o Estado torna-se detentor do monopólio da metagovernança, ou seja, do monopólio da articulação, com fundamento nos direitos e nas garantias fundamentais.¹⁹

Em um Estado Democrático de Direito, a legitimidade da Administração Pública condiciona-se à existência de um processo democrático para a comunicação política, ou seja, um espaço permanente de construção de entendimentos racionais sobre o que governo e sociedade pretendem.²⁰ É somente a partir de tal espaço, cujas linhas diretivas foram trazidas pela Constituição Federal/88, como se verá a seguir, que podemos pensar nos direitos civis de participação política da cidadania nos rumos de sua própria história.

1.2 Sociedade Democrática de Direito na Constituição Federal/88

Constitucionalmente, o Brasil é uma República Federativa instituída na forma de Estado Democrático de Direito, ou seja, a União confere unidade política e econômica à pluralidade de centros de poder dos entes federados, que são regidos por um conjunto de regras que garantem à sociedade civil o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios do Estado. Essas características, próprias da organização política e administrativa do Estado brasileiro, outorgam aos indivíduos os atributos necessários para o exercício da cidadania que são: liberdade, participação e igualdade.²¹ Mas o que vem a ser sociedade civil?

Para Bobbio, “a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão.” Sujeitos desses conflitos, ele assevera, são as classes sociais (ou mais amplamente os grupos); os movimentos, as associações e as organizações, que as representam ou que se declaram suas representantes; as organizações de classe; os grupos de

jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 166.

¹⁹ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 153.

²⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 40.

²¹ PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa et al. (Orgs.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 204.

interesse; as associações de vários gêneros com fins sociais (indiretamente políticos); os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa de direitos civis, de libertação da mulher; os movimentos de jovens, entre tantos outros. É na sociedade civil que se formam as demandas sociais que se dirigem ao sistema político, as quais ele tem o dever de responder.²²

É nas demandas sociais que “o contraste entre Estado e sociedade civil põe-se então como contraste entre quantidade e qualidade das demandas e capacidade das instituições de dar respostas adequadas e tempestivas.” Gera-se, assim, assegura Bobbio, um duplo problema: ingovernabilidade e crise de legitimação. Quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não se amplia a capacidade do Estado de solucioná-las, a sociedade torna-se ingovernável e a ingovernabilidade gera a crise de legitimação. Explica-se: as instituições representam o poder legítimo na medida em que as decisões tomadas consideram-se emanadas de uma autoridade legítima, ou seja, a que é dado o direito de tomar decisões para toda e por toda a coletividade. Nesse cenário, “a sociedade civil representa o lugar onde se formam, especialmente nos períodos de crise institucional, os poderes em detrimento dos poderes legítimos - o lugar onde [...] desenvolvem-se os processos de deslegitimação e de relegitimação.”²³

Segundo Max Weber, o “Poder significa a possibilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda que contra qualquer resistência, e qualquer que seja o fundamento dessa possibilidade”.²⁴ Todavia, para que tal imposição de vontade subsista é necessária uma submissão, por parte dos homens, à autoridade dos que se impõem em cada caso. Essa submissão ao poder condiciona-se em três ideais puros de dominação: tradicional, carismática e racional-legal.²⁵ Quanto à dominação tradicional nas relações de poder, Leal leciona que elas “se dão em face da fidelidade pessoal dos dominados em relação ao dominador, ou seja, não se está observando uma ordem estatuída, mas aquilo que a pessoa

²² BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 36.

²³ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 36-37.

²⁴ WEBER, Max. Dominação. In: Fernando Henrique Cardoso; Carlos Estevam Martins (Orgs.). *Política e Sociedade*, vol. 1, São Paulo: Cia Editora Nacional, 1983. p. 17.

²⁵ WEBER, Max. Os Três tipos Puros de Dominação Legítima. In: WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*, vol. 2, São Paulo: Cortez; Campinas: Unicamp, 1992. p. 119.

delegada pela tradição determina como certo e justo”.²⁶ Já a dominação carismática

se dá em face da obediência ao líder enquanto portador de carisma, o que não demanda necessariamente qualquer tipo de hierarquia, regras ou competências administrativas para o exercício do Poder, uma vez que ele se encontra justificado a partir de questões e elementos exógenos ao seu exercício.²⁷

Enquanto que a dominação legal-racional, por sua vez, “conta com um certo grau de justificação e fundamentação do Poder exercido, que se localiza, exatamente, no direito estatuído de modo racional(...)”.²⁸ Esse plexo delimita, ao menos genericamente, as possibilidades do exercício do Poder, imprimindo-lhe caracteres e feições racionais, tendo como parâmetro validativo a norma legal. É a partir desse modelo, o de dominação legal-racional, que todo e qualquer ato de imposição de vontade baseia-se no pressuposto de que quem os obedece, o faz porque julga obrigatória a relação de dominação, que se assenta no consenso de legitimidade.

Com base na perspectiva de Poder racional que

a Idade Moderna gerou um contingente enorme de pautas reflexivas, filosóficas, políticas e pragmáticas de experiências no âmbito da gestão dos interesses públicos e privados, notadamente em termos de modelos governamentais, legislativos e jurisdicionais. Sejam quais forem tais experiências e fórmulas, todas elas estão centradas na premissa da exigência de justificação e fundamentação racionais dos atos e comportamentos administrativos do Estado e de suas instituições operativas.²⁹

É o modelo técnico-burocrático e racional de Poder que informa o processo de formação das instituições públicas brasileiras desde o Império. O Estado e as instituições privadas no Brasil Colônia tinham forte compromisso aristocrático e oligárquico com sistemas de normas e de administração da coroa - ou ao Poder tradicional e carismático da família real. O rei era o único proprietário do governo e do Estado e o quadro administrativo era formado por pessoas ligadas a ele por

²⁶ LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea*: uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 13.

²⁷ LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea*: uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 13.

²⁸ LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea*: uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 13.

²⁹ LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea*: uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 14.

relações de confiança (capitanias hereditárias).³⁰

Essa realidade pouco se modificou quando da proclamação da República, uma vez que, de 1822 até o final do século XIX, as autonomias administrativas e financeiras das províncias eram poucas. A escolha de seus administradores não era livre; suas garantias legislativas, por meio das assembleias provinciais, eram frágeis, assim como as estruturas governamentais e judiciais. É difícil imaginar uma federação republicana que é fundada por Estado/Governo de natureza eminentemente aristocrática e depois oligárquica, descompromissada com ideias democráticas e de emancipação política de sua cidadania em termos de contar com ela, inclusive, para fins de gestão dos interesses públicos. Na verdade, aquelas elites dominantes, desde a independência até o início do século XX, encarregaram-se de criar um modelo de Estado centralizador e autoritário, com feições ora absolutistas, ora paternalistas, ora assistencialistas, praticamente até e durante o regime militar no país.³¹

Tal modelo de Estado centralizador radicaliza a dimensão pragmática do princípio da separação de Poderes informativos do constitucionalismo moderno, a ponto de criar “feudos” e “ilhas incomunicáveis” de administração, com competências reservadas e exclusivas, indicadas pelo viés restritivo da legalidade constitucional e infraconstitucional vigente, ao mesmo tempo em que consegue impingir certo esvaziamento político destas questões, atribuindo-lhes tão-somente feições “tecno-burocráticas”. Como decorrência disso, a sociedade civil vê-se distanciada do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, assim como os funcionários públicos. Esses, por sua vez, mantêm relações de distanciamento e de indiferença para com a sociedade civil, despreocupados com questões relativas “à qualidade, utilidade, finalidade e eficiência das ações públicas levadas a cabo”, tendo em vista que realizam as suas atividades com tamanho formalismo burocrático a ponto de descontextualizar a inserção de seu serviço das demandas que lhe são afetas.³²

Entretanto, o poder moderno não se caracteriza como chance de impor sua

³⁰ LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea*: uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 15-17.

³¹ LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea*: uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 17-18.

³² LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea*: uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 18-19.

própria vontade contra vontades opostas, mas o potencial de uma vontade comum formada numa comunicação não coitada. Isso somente acontece em espaços próprios em que se desenvolvam estruturas de intersubjetividade formadas a partir de interlocuções não deformadas. Ele (o poder) surge em lugares onde há uma formação de opinião da vontade, a qual, junto com a liberdade comunicativa que permite a cada um fazer uso público de sua razão em todos os sentidos, faz valer a produtividade de um modo de pensar mais amplo. Eles, os espaços próprios para a comunicação, têm por característica que cada um atém o seu juízo ao juízo de outros possíveis, e se coloca no lugar de cada um dos outros.³³

A partir de tais elementos, em termos de fundamentação do poder político e suas declinações, podemos afirmar que o poder político moderno precisa ser racionalmente justificado a todo instante. A soberania “não pode ser apresentada, pela mesma razão que não pode ser alienada [...] os deputados do povo não são, e não podem ser, seus representantes; eles são meramente seus agentes; e eles não podem decidir nada em termos finais.” Tais ideias retratam a concepção de que governo e poder estão atrelados à figura do cidadão e às possibilidades de seu desenvolvimento econômico e social. O exercício do poder, tal como a lei (Constituição) determina, pelos cidadãos é a única forma legítima pela qual a liberdade pode ser sustentada e efetivada.³⁴ Assim, quando se trata em formas de exercício da soberania ou do poder soberano, pressupõe-se a participação efetiva do indivíduo no processo de decisão política daqueles temas que lhe dizem respeito.

Na Constituição Federal/88, podem-se destacar algumas previsões normativas que abordam a participação e o controle social da Administração Pública, quais sejam: publicidade dos atos administrativos (art. 37, *caput*, da CF/88); o dever da administração pública em prestar informações ao cidadão de acordo com o seu interesse particular ou de acordo com o interesse coletivo geral, prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, da CF/88); o direito do cidadão em obter certidões do Poder Público que tragam informações oficiais sobre interesses pessoais e determinados; o direito de petição aos três

³³ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 20.

³⁴ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006. p. 21-22.

poderes, independente do requerente ser cidadão ou não, para defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, “a”, “b”). Além desses preceitos constitucionais, contamos com o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular³⁵ como instrumentos de caráter político-legislativos.

A palavra plebiscito vem do latim *plebiscitum*, sendo *plebis* povo comum e *scitum* decreto. Em Roma, significava uma lei implementada por uma assembleia do povo, presidida por um tribuno ou outro magistrado plebeu, independentemente do Senado.³⁶ O plebiscito, no Brasil, é previsto na Lei Federal n.º 9.709/98, nos artigos 14, I; 18, §§ 3º e 4º e 49, XV da Constituição Federal/88. Ressalta-se que os artigos 14, I e 49, XV da Constituição Federal/88 deixam em aberto a definição de novos casos de consulta através do plebiscito, atribuindo ao Congresso Nacional competência exclusiva para legislar acerca da matéria.

O referendo, cuja origem etimológica vem do latim *referendum*, significa submissão à lei, proposta ou em vigor, ao voto direto do povo; direito do povo de votar diretamente esta lei³⁷, e é disposto nos artigos 14, II e 49, XV, da Constituição Federal/88, e regulamentado pela Lei Federal n.º 9.709/98.

No município, a ocorrência de uma ou outra forma de consulta deverá se dar de acordo com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica. É o que consigna o artigo 6º da Lei Federal n.º 9.709/98.

Plebiscito e referendo são utilizados frequentemente como sinônimos de consulta popular, mas podemos traçar uma rápida diferenciação, relacionando o referendo a consultas que envolvam manifestações sobre determinada lei e projeto de lei, enquanto que o plebiscito é utilizado para as demais consultas. A lei regulamentadora adotou o critério temporal para diferenciá-los. Se a medida objeto da consulta já foi tomada, trata-se de referendo, caso contrário, é plebiscito.³⁸

³⁵ Para quem gosta de história, recomenda-se a leitura da obra BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991. No texto, a autora explora as possibilidades da democracia direta após o fim do regime militar.

³⁶ FARIA, Cláudia Feres. Plebiscito e *Referendum*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 99.

³⁷ FARIA, Cláudia Feres. Plebiscito e *Referendum*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 99.

³⁸ MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2001. p. 201.

A iniciativa popular, por sua vez, “atribui aos cidadãos ou pessoas jurídicas representativas de categorias de interesses, em quorum especialmente definido, competência para propor medidas legislativas ou decisões administrativas.”³⁹ São os artigos 27, § 4º; 29, XIII; 61 *caput* e § 2º da Constituição Federal/88 que tratam do instituto.

Existe também uma série de normas destacadas por Leal, que preveem a participação cidadã no âmbito dos serviços públicos:

[...] (a) os termos da Lei Federal n. 8.987/95, regulando – ainda que de forma tímida – a participação dos usuários na execução de prestação de serviços públicos por concessionárias e permissionárias; (b) a Lei Federal n. 9.472/96, que trata do setor elétrico, exigindo audiência pública para a tomada de decisões que afetem consumidores e mesmo agentes econômicos envolvidos, a ser convocada pela Agência Nacional de Energia Elétrica; (c) a Lei Federal n. 9.472/97, que trata da Telecomunicações, demandando consulta pública para o debate dos regulamentos que gestação tais serviços; (d) a Lei Federal n. 9.472/97, que trata da Agência Nacional do Petróleo, perquirindo também audiência pública para quaisquer ações ou decisões que atinjam consumidores direta ou indiretamente; (e) a Lei Federal n. 10.257/2001, que trata do Estatuto da Cidade, criando uma série de instrumentos e espaços de participação social; (f) a figura jurídica do *Amicus Curiae*, forjado pelos termos da lei Federal n. 9.886/1999, ampliando a possibilidade de participação no âmbito do controle de constitucionalidade do país.⁴⁰

Além disso, tem-se o instituto da Ação Popular⁴¹, que foi constituída como ferramenta da cidadania para o exercício do seu direito de participação civil e política mais efetivo. Para “além de instrumento processual, a Ação Popular consubstancia verdadeiro direito material fundamental de participação política, fundada que está também nos princípios informadores do regime democrático da República brasileira”. O seu foco de atuação é o interesse de toda a coletividade, o que demarca a própria legitimidade e o interesse de agir do seu proponente, pois não se trata de defesa de direito próprio, mas de todo o tecido social, no qual o eleitor, que a propõe, está

³⁹ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 155.

⁴⁰ LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocação Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 234.

⁴¹ A despeito de ser este instituto regulado por lei infraconstitucional anterior à Constituição de 1988 (Lei Federal n. 4.717, de 29 de junho de 1965), o Constituinte deixou absolutamente explícita a sua recepção em face até do significado histórico e republicano que ele representa, oportunizando ferramenta neutral à densidade material do Direito Fundamental à Participação Política e Social. LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocação Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 235.

inserido.”⁴² Contudo,

[...] há certa percepção empirista dos operadores do direito no sentido de que, não obstante esta força popular legítima e intensa que alcança a ação popular é insignificante o seu uso no cenário nacional, o que mereceria estudos na perspectiva da sociologia e da teoria política, haja vista a natureza multidisciplinar deste instituto. [...].

[...]

Mas porque isto ocorre? Talvez em decorrência da inexistência de atos administrativos que coloquem em risco interesses indisponíveis protegidos pela lei – notadamente a lei da ação popular? Talvez pela falta de interesse social sobre os temas de que tratam a lei da ação popular? Talvez pelos níveis profundos de desconhecimento e alienação política da cidadania [...]? Talvez pela incredulidade desta cidadania nos poderes instituídos, em especial o judiciário?⁴³

Deixando esses questionamentos de lado, podemos afirmar que, de regra, a experiência brasileira envolvendo tais institutos participativos não é exitosa. Pode-se atribuir seu insucesso à cultura centralizadora da Administração, assim como em razão da passividade cívica da maioria dos cidadãos, que geram meras expectativas de governo e gestão compartilhadas.⁴⁴ No entanto, “consolidou-se na sociedade brasileira a percepção de que os Conselhos Municipais constituem instrumentos de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais”, e é justamente por essa razão que assistimos à sua disseminação no território nacional.⁴⁵

Antes de adentrarmos nas considerações a respeito dos Conselhos Municipais, cujo histórico será tratado no próximo capítulo, abordaremos os déficits de interlocução política que atingem a atuação democrática da cidadania no Brasil, bem como as possibilidades de superação, que perpassam pelo fortalecimento do poder local.

⁴² LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficit de Interlocução Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 236-237.

⁴³ LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficit de Interlocução Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 239-240.

⁴⁴ LEAL, Rogério Gesta. Esfera Pública e Participação Social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta (Coord.). *A Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 204.

⁴⁵ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 11.

1.3 Condições e possibilidades à cidadania: fortalecimento do poder local para a constituição de uma sociedade democrática

Atualmente, podemos declarar que a cidadania compõe-se por duas dimensões: jurídica e política. A dimensão jurídica “constitui o laço jurídico pelo qual todos pertencem à nação, [...], todos recebem a proteção jurídica do Estado enquanto cidadãos com direitos e deveres.”⁴⁶ É a cidadania civil ou passiva. Já a dimensão política insere o cidadão na comunidade política pelo vínculo jurídico. Trata-se da cidadania participativa ou ativa. Desse modo,

[...] não há como negar a inserção do cidadão no contexto político da realidade estigmatizada pela Lei, o que se pretende é, partindo dessa contextualização, reconhecer que ele está imerso em uma lógica social efetivamente material, que se revela na constância do seu devir, sujeito em permanente construção, apto a emancipar-se de uma natureza que a contingência do fenômeno político e mesmo jurídico lhe impôs, o que possibilitaria a implementação dos direitos já assegurados e a edificação de outros novos.⁴⁷

A despeito da existência de marcos normativos que garantam – ao menos formalmente - a condição de cidadania democrática no país, a alienação dos interlocutores que constituem o espaço público da política cria déficits enormes à sua participação autônoma no processo de constituição histórica do cotidiano. Grande parte dos sujeitos de deveres e direitos está despossuída de condições subjetivas e objetivas para o desenvolvimento dos níveis de consciência e aderência emancipada necessárias ao debate e à deliberação nos espaços que estão postos.⁴⁸

A carência dessas condições exerce reflexos também na arte da tradução:

Enquanto a arte da tradução se encontra no atual e lamentável estágio, as únicas queixas ventiladas em público são um punhado de agonias e ansiedades pessoais que, no entanto, não se tornam questões públicas apenas por estarem em exibição pública. [...] os problemas e agruras pessoais não se transformam e dificilmente se condensam em causas comuns.⁴⁹

⁴⁶ CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 4 ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2006. p. 218.

⁴⁷ LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 182.

⁴⁸ LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocação Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 231.

⁴⁹ BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. p.10-11.

Alia-se a essas constatações a apatia política dos cidadãos que, descrentes dos seus representantes e das instituições diante da corrupção que ai está, ficam desmotivados à participação, acreditando que nada, ou pouco, podem fazer para alterar o quadro vigente. Falta-lhes a consciência de que contribuir com a nação é uma solução *coletiva* para os tormentos da mortalidade *individual*, assim como se processa na família.

Tanto a nação como a família são soluções *coletivas* para os tormentos da mortalidade *individual*. As duas transmitem mensagem semelhante: minha vida, ainda que curta, não foi inútil ou sem sentido se modestamente contribui para a durabilidade de uma entidade maior do que eu (ou que qualquer indivíduo como eu), uma entidade anterior à minha vida e que sobreviverá a mim, por mais que eu viva; é essa contribuição que confere um papel imortal à vida mortal. Dada a mensagem, parece menos sinistra a questão do que acontece após a *minha* morte: eu morrerei, mas minha nação, minha família, vão permanecer – e permanecerão em parte porque dei a minha contribuição. Em vez de aceitar a provação da minha mortalidade resignante, fiz algo (e não apenas algo, mas algo que realmente conta) para me elevar acima dela. Fiz da minha própria mortalidade individual um instrumento de imortalidade coletiva. Quando morrer, deixarei algo que será a sobrevivência (quem sabe talvez mesmo uma autêntica e eterna permanência) de algo maior e mais importante que minha própria existência fugaz.⁵⁰

Saber que a contribuição para a melhora da sociedade como um todo fará com que a pessoa seja lembrada no futuro - lembrança semelhante como a que acontece naturalmente no ambiente familiar -, pode exercer bons resultados no sentido de motivar a ação do cidadão na luta pelo bem comum.

Outro fator que influi na falta de participação dos cidadãos é que, no Brasil, ainda hoje muitos direitos civis – a base da sequência de Marshall⁵¹ -, continuam inalcançáveis pela maioria da população. Aqui, a cidadania foi cronológica e logicamente inversa daquela sequência descrita por Marshall. Vieram, primeiro, “os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular” e, após, vieram os direitos políticos, sendo que a “maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime.”⁵²

⁵⁰ BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. p. 45.

⁵¹ MARSHALL, Truman H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

⁵² CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 219-220.

Mesmo assim, “a cidadania, literalmente, caiu na boca do povo. [...] Cidadania virou gente. No auge do entusiasmo cívico, chamamos a Constituição de 1988 de Constituição Cidadã.”⁵³

Havia ingenuidade no entusiasmo. Havia a crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional. Pensava-se que o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da República seria garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social. De liberdade, ele foi. A manifestação do pensamento é livre, a ação política e sindical é livre. De participação também. O direito ao voto nunca foi tão difundido. Mas as coisas não caminharam tão bem em outras áreas. Pelo contrário. [...] problemas centrais de nossa sociedade, como a violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismos e agentes do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, se desgastam e perdem a confiança dos cidadãos.⁵⁴

Tantas desigualdades inviabilizam as condições e as possibilidades de efetividade da participação. Para Carvalho, esse cenário desigual caracteriza “a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática.”⁵⁵ Neste sentido,

a participação social se apresenta como importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores mais excluídos; na medida em que a superação das carências acumuladas depende basicamente da interação de agentes públicos e privados no contexto de arranjos sócio-institucionais estratégicos. A participação social se enquadra no processo de redefinição dos setores público e privado, visando a redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente a ele não tem acesso.⁵⁶

Por este motivo, impõe-se pensar formas alternativas de viabilização da participação conjuntamente situada e sitiada (isto é, levando em conta as particularidades dos sujeitos da fala e suas desigualdades materiais e subjetivas).⁵⁷ Nestas circunstâncias, precisamos construir a emancipação social necessária para o

⁵³ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 7.

⁵⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 7-8.

⁵⁵ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 229.

⁵⁶ JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. p. 27.

⁵⁷ LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocução Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 232.

agir cidadão a partir de uma relação entre o respeito da igualdade e o princípio do reconhecimento da diferença. É o que propõe Boaventura, que assinala: “uma luta pela igualdade tem de ser também uma luta pelo reconhecimento da diferença”.⁵⁸

Assim, a cidadania ativa, para ser exercitada, depende da existência de um espaço público compartilhado entre a Administração e os cidadãos, com condições ideais de fala estendidas a todos. É fundamental que o Estado, considerando que a sociedade contemporânea supõe uma diversidade de atores sociais com pensamentos divergentes, no desenvolvimento das suas ações, cuide para que sejam respeitadas a igualdade e a diferença. Para isso, anota Parente, é “importante a ampliação e a consolidação de esferas públicas democráticas que permitam a participação dos diversos grupos sociais, propiciando ainda a capacitação das comunidades no que diz respeito à cidadania, direitos humanos e políticas públicas.”⁵⁹

Antes de prosseguir, é importante esclarecer o que são políticas públicas. Para tanto, se faz necessário compreender suas fases, ou seja, percepção e definição de problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e, por fim, avaliação.

Transformar determinada situação de dificuldade em problema político é a primeira condição para que se possa gerar uma política pública, neste particular, a mídia exerce papel de fundamental importância na identificação de determinada situação de dificuldade, o que representa a primeira fase: percepção e definição de problemas. A segunda fase de uma política pública é a inserção na agenda política. Uma vez cumprida a primeira fase, o problema identificado e definido é elencado no rol de assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Neste sentido, existem três tipos de agendas: sistêmica, governamental ou institucional e de decisão. A terceira fase corresponde à formulação da política pública, onde se define a maneira de solucionar o problema político em pauta e as escolhas das alternativas a serem adotadas. Por ser processada no âmbito do Legislativo e do Executivo, é

⁵⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 62-63.

⁵⁹ PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa [et al.] (Orgs.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 205-206.

um momento conflituoso, de negociação e acordos entre os agentes com capacidade de negociação e grupos sociais interessados. A implementação, quarta fase de uma política pública, acontece através de ações e atividades que materializam as diretrizes, os programas e os projetos. É, predominantemente, de encargo da Administração. A quinta e última fase de uma política é a avaliação: a política formulada foi, de fato, implementada? Os resultados esperados foram alcançados? Qual o montante de recursos despendidos para alcançar os resultados? Qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados? Avalia-se, assim, a efetividade, a eficácia, a eficiência e a legitimidade da política pública. A avaliação é eleitoral, realizada pelos cidadãos que o fazem pelo voto.⁶⁰

Podemos afirmar, portanto, que:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.⁶¹

Voltando ao agir da cidadania ativa, que é condicionado a igualdades de oportunidades de fala num espaço público compartilhado entre a Administração e os cidadãos, são as condições ideais de fala estendidas a todos que resumem as regras a serem seguidas em argumentações morais, quais sejam: simetria e reciprocidade. A simetria diz respeito aos atos de fala, no sentido de que a cada participante devem ser dadas iguais condições para dar início e continuidade à comunicação. Já a reciprocidade refere-se aos contextos da ação. Os “participantes de quaisquer atos de fala devem ter iguais chances para expressar suas intenções, sentimentos e desejos, e os interlocutores devem agir como se cada um deles tivesse a mesma capacidade para ordenar, para prometer e ser responsável.”⁶²

Não se trata de substituímos os cidadãos pelas administrações, muito

⁶⁰ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renado dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2315-2321.

⁶¹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos*. Brasília, 2006. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf. Acesso em: 29 de ago. de 2010. p. 9.

⁶² LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocução Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 227.

menos aproveitar suas capacidades para suprir carências administrativas. Trata-se de criar uma aliança entre “sujeitos que permaneçam distintos e diversos (assim como diversos são as respectivas responsabilidades), que, todavia, em determinadas circunstâncias, decidem colaborar” e o fazem “porque ambos, cidadãos e administrações, reconhecem que os problemas desta nossa sociedade são complexos e relacionados entre si, não podendo ser resolvidos por um só sujeito.”⁶³

Ao tratar-se de espaço público compartilhado não se está a preconizar o “esgarçamento da esfera pública”, conforme pondera Leal, mas de uma ampliação do conceito de política, para um

espaço em que todos os agentes sociais têm o dever e direito de participar de forma efetiva, não implica a substituição ou derrocada das esferas institucionais de representação política tradicional (Executivo, Legislativo e Judiciário), até porque, como adverte Habermas, o poder comunicativo não pode substituir a lógica sistêmica da burocracia, e a solidariedade não pode substituir o poder administrativo, na medida em que a responsabilidade da tomada de decisão só pode ser garantida eficazmente pelo processo político institucionalizado (sob pena de anarquia desgovernada).⁶⁴

A essa esfera pública esgarçada fica reservado o poder de influenciar, de forma direta ou indireta, os corpos políticos formais, “mecanismo único de legitimação do Poder Político e de seu exercício.”⁶⁵ Ao Estado, pois, cabe fomentar a participação através de estratégias de estímulo à ação social, de modo a viabilizar o diálogo com a sociedade, rompendo, assim, o distanciamento existente entre sociedade e Administração, de modo a proporcionar aos administrados uma gestão responsável, dinâmica e atenta à pluralidade dos interesses sociais, “com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para sua legitimidade”, como “em função da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e

⁶³ ARENA, Gregorio. A administração condivisa. In: LEAL, Rogério Gesta (Coord.). *A Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 65.

⁶⁴ LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocução Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009. p. 231.232.

⁶⁵ LEAL, Rogério Gesta. Esfera Pública e Participação Social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta (Coord.). *A Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 186.

muitas vezes a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta.”⁶⁶

Alia-se a tudo isso o fortalecimento do poder local. Dowbor considera que somos condicionados, desde a infância, a acreditar que a organização do nosso cotidiano pertence ao Estado ou aos interesses do mercado imobiliário. Sendo assim, acabamos convencidos que a única opção que temos é inserimo-nos no mundo como ele é, da forma mais vantajosa possível. A recuperação do controle do cidadão no seu bairro, na sua comunidade, torna-se um problema central, uma vez que a nossa passividade, segundo o autor, alimenta-se de duas fontes: o liberalismo, que nos ensina que o mercado nos assegura que chegamos de forma automática ao melhor dos mundos, sendo desnecessário, dessa forma, intrometermo-nos na construção do mundo que nos cerca; e a visão estatizante, que assegura a ordem através do planejamento central.⁶⁷

Eis a razão de, nas últimas décadas, ter surgido a tendência das pessoas organizarem-se para decidir o destino do espaço que as cerca. Esse espaço, no Brasil, é o município, o bairro, o quarteirão, muito embora haja um grande ceticismo da sociedade quanto à importância estratégica de mecanismos no nível local. Existe uma falsa ideia de que a organização comunitária, que luta para determinado fim, desaparece logo que o tenha alcançado. Todavia, essa ideia vem mudando gradualmente, tendo em vista que as comunidades estão aprendendo a participar da organização do seu espaço de vida. Assim, para Dowbor, a democracia representativa vem evoluindo para uma democracia participativa. Entretanto, o estudioso discorre que a administração local vê-se impossibilitada de atender as necessidades do município porque, “na prática, a administração local se vê na linha de frente das pressões, mas no último escalão dos recursos.” Tal ponderação deixa evidente a necessidade de políticas nacionais que levem em conta as necessidades locais.⁶⁸

Ações para eliminar o analfabetismo e promover a universalização do ensino

⁶⁶ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p.169.

⁶⁷ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. Disponível em: <http://www.dowbor.org/livros.asp>. Acesso em: 5 de jul. de 2009.

⁶⁸ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. Disponível em: <http://www.dowbor.org/livros.asp>. Acesso em: 5 de jul. de 2009.

fundamental, a melhora na formação dos professores, a adequação do ensino à dinâmica econômica local, o envolvimento das empresas e os meios de comunicação de massa na elevação do nível da formação de mão de obra são investimentos sociais de longo prazo importantíssimos, assevera Dowbor. Esses investimentos exigem um espaço de participação amplo nas decisões, bem como a ruptura de formas centralizadas que determinadas famílias e/ou algumas empresas ordenam no espaço municipal.

Dowbor atenta também para a correta ordem do espaço municipal, que deverá ser de acordo com sua lógica demográfica, as condições de vida, os elos comunitários, de forma a organizar a participação segundo o real sentimento de pertença da população. Ainda, anota o autor que é necessário atentar para as peculiaridades de cada município, pois inexistente um modelo padrão para organizar/fomentar a participação social:

é preciso dizer que não há modelo para a organização da participação comunitária. Essa será diferente segundo o município seja predominantemente urbano ou rural, industrial ou agrícola, relativamente isolado ou situado perto de um grande centro. Será diferente também segundo os equilíbrios políticos locais e o nível de conscientização já atingidos pela população.⁶⁹

Ademais, a política, conforme Bauman,

[...] continua sendo, como antes, um assunto essencialmente local – e uma vez que a linguagem da política é a única em que podemos falar de curas e remédios para as misérias e preocupações comuns, a tendência natural da classe política é buscar explicações e tratamento numa área próxima ao território doméstico da experiência cotidiana.⁷⁰

É evidente que a transformação necessária na administração para que se estabeleça uma cultura de planejamento e participação social é o resultado do esforço de todos. A descentralização e a democratização são inseparáveis e as forças políticas retrógradas precisam adaptar-se a isso, para dar “corpo” ao poder local.

⁶⁹ Trecho da obra *O que é poder local*. Disponível em: www.dowbor.org/livros.asp. Acesso em: 5 de jul. de 2009.

⁷⁰ BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. p. 57

1.4 Modelos de Democracia para o agir da cidadania: a Democracia Deliberativa em evidência

Neste tópico, procuraremos conceituar os modelos de democracia adotados pelo Estado brasileiro: o representativo e o participativo, identificáveis nos procedimentos para o funcionamento das instituições políticas e participativas estampadas no segundo tópico deste capítulo. Demonstrando-se, neste caso, as insuficiências dos modelos e as suas novas teorizações que, longe de descartá-los, ampliam seus limites de modo a delinear a democracia deliberativa, muitas vezes confundida com a democracia participativa.

É facilmente possível constatar que a democracia passa por uma crise, a da dupla patologia. De um lado, a patologia da representação, diante do fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram, e, de outro, a patologia da participação, frente ao aumento significativo do abstencionismo político e social.⁷¹ Assim, a democracia deliberativa aparece como alternativa à construção de um Estado Democrático.

Salienta-se, por oportuno, que não temos qualquer intenção de esgotar o debate que envolve tais modelos de democracia, tampouco apresentar todos os autores que se engajaram nesse debate nos últimos anos. Nosso intuito é, conforme já referido, procurar conceituar os modelos, diferenciando-os, para que, mais à frente, tenhamos condições de verificar se o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz/RS é, efetivamente, uma instituição deliberativa.

1.4.1 O modelo representativo

A democracia representativa, também chamada de indireta, é aquela em que o povo, diante da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, não podendo dirigir diretamente os negócios do Estado, outorga as funções de governo a representantes que elege periodicamente. Desse modo, de acordo com a ideia clássica de democracia representativa, a escolha de

⁷¹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 42.

representantes constitui a base que sustenta a soberania popular. A prática da representação repousa em um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, consubstanciada na escolha de pessoas que deverão, em nome do povo, exercer o poder, sendo o voto o seu maior expoente.

A expressão 'democracia representativa' significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade.⁷²

Foi a invenção da representação que permitiu a vigência da democracia nas sociedades complexas e heterogêneas, compostas por milhares de pessoas e atravessadas por clivagens múltiplas e fontes plurais de formação de identidades coletivas como são as contemporâneas.⁷³

As instituições políticas necessárias para satisfazer os critérios democráticos representativos (participação efetiva, controle do programa de governo, igualdade de voto, entendimento esclarecido e plena inclusão) são os funcionários; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; informação advinda das mais diversas fontes; autonomia para as associações e, por fim, uma cidadania inclusiva.

Os funcionários devem ser eleitos através de eleições livres, justas e frequentes – livres para que os cidadãos possam ir às urnas sem medo de repressão; justas, para que todos os votos sejam contados igualmente; e frequentes para que os cidadãos possam manter controle sobre o planejamento. A liberdade de expressão é requisito para que os cidadãos participem da vida política, sendo que a informação é importante para que haja essa interação, porque implica na existência de fontes alternativas e independentes de informação. Já a exigência de associações independentes, fonte de educação e esclarecimento cívico proporcionam ao cidadão informação e oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas. A cidadania inclusiva, por sua vez, retrata a inclusão de todos os cidadãos sujeitos às leis de determinado Estado. Todos devem ter igual

⁷² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 56.

⁷³ ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 18.

VOZ.⁷⁴

Entretanto, a teoria política contemporânea debate-se sobre o tema da representação em pelo menos duas das suas três dimensões modernas:

a) a problemática acerca de quem deve ser representado, a qual alude às questões da extensão do sufrágio, da expressão da vontade geral e da formação da soberania popular; b) a problemática acerca de como os representantes devem ser escolhidos, a qual engendra discussões sobre sistemas de governo, sistemas eleitorais e sistemas partidários; c) a problemática acerca de como os representantes, uma vez escolhidos, devem se comportar, a qual enseja estudos sobre o comportamento dos atores políticos e sobre o funcionamento das instituições políticas.⁷⁵

Feres Júnior e Pogrebinski explicam que a primeira dessas problemáticas, recém expostas, foi pacificada pela história com a universalização do sufrágio; a segunda, relativa à escolha dos representantes, consiste em uma das principais questões em aberto na ciência política, enquanto que a terceira aponta claramente para um problema da teoria política.⁷⁶

A origem etimológica do termo representação encontra-se no latim *repraesentare*, que era usado pelos romanos para dar significado ao ato de trazer a presença algo ausente. A acepção política do termo iniciou a ser delineada apenas no século XIII, mas foi o século XVII que lhe conferiu sentido político, associando o conceito de representação ao conceito de democracia. Esse sentido político gera, na representação, um paradoxo, o qual reside em tornar o ausente presente na ação do representante, quando este age pelo representado, como se o próprio representado estivesse agindo.

Fazer do ausente presente significa que algo não presente está, de algum modo, presente. O paradoxo indica, assim, uma simultaneidade entre a presença e a ausência. Ambas justificam-se e validam-se reciprocamente: a presença do representante justifica-se e se valida pela ausência do representado, assim como a ausência do representado justifica-se e se valida pela presença do representante. Contudo, a complexidade do paradoxo não reside apenas nessa simultaneidade da ausência e da presença. A ausência do representado, mais do que justificar e validar a presença do representante, impõe também uma presença: a presença da ausência.⁷⁷

⁷⁴ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 99 e 106-112.

⁷⁵ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 138.

⁷⁶ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 138.

⁷⁷ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*.

Com efeito, a ausência do representado é uma presença que adquire forma e se manifesta através do representante, sendo o modo como o representante lida com a ausência do representado um problema normativo que se expressa “quando o representante é chamado não apenas a tornar presente a ausência do representado, mas lidar com a presença – constante e inafastável – de sua ausência.”⁷⁸ Isso implica na relação entre o mandato do representante e a independência de sua ação. Surgem, então, dois questionamentos:

deve o representante fazer o que seus representados querem e, portanto, ser vinculado por mandatos ou instruções deles? Ou deve o representante ser livre para agir do modo que considerar melhor para seu representado e, portanto, agir de forma independente supondo fazê-lo com base no melhor interesse (seja este concebido na forma concreta dos interesses individuais – agregados ou não – ou na forma abstrata do ‘interesse geral’)?⁷⁹

Bonavides, no que concerne à fidelidade do representante, questiona se ele, o representante, deve ser fiel ao povo, à nação, ao partido ou à circunscrição eleitoral, afirmando que, a partir dessas indagações, desponta a fórmula da democracia semidireta.⁸⁰

Quando se trata de *accountability*, aqui, compreendida como a obrigação do representante prestar contas ao representado, tanto os argumentos defendidos por aqueles que são a favor da vinculação da presença do representante à ausência do representado por meio de um mandato que torne a ação daquele vinculada a instruções relativas à vontade deste, como aqueles que acreditam que a ação do representante, na ausência do representado, seja independente e autônoma, são válidos. Significa, assim, que toda a questão política prática suscitada pela representação não será resolvida se o problema conceitual não for resolvido, “[...] limites, insuficiências e problemas colocados pela representação política nas democracias contemporâneas jamais serão superados sem que antes se interroge a natureza paradoxal do conceito de representação.”⁸¹

Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 139.

⁷⁸ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 139-140.

⁷⁹ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 140.

⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 221.

⁸¹ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 140-141.

Uma vez que investigações empíricas sempre esbarrarão no paradoxo posto pelo conceito, o que as impedirá de encontrar soluções capazes de por fim a controvérsia que as alimenta, é preciso, pois, redefinir o conceito de representação política. A redefinição do conceito em questão inicia no reconhecimento de que o problema da representatividade é seu déficit de democracia, o que a leva a investigar a relação entre representação e democracia. A “representação é a instituição que possibilita à sociedade civil identificar-se politicamente e influenciar a direção política do Estado, transformando, assim, o social em político.”⁸²

[...] a partir do momento em que as eleições tornam-se um requerimento indispensável de legitimidade política, o Estado e a sociedade passaram a ter suas esferas de ação separadas, como objetos de constante reajuste e negociação. Desse modo, a representação espelhará a tensão existente entre o Estado e a sociedade, e, mais do que isso, refletirá as ideias e opiniões dos cidadãos a respeito da relação existente entre essas duas esferas.⁸³

Argumenta-se que as fontes de informação, comunicação e influência dos cidadãos através da mídia, dos movimentos sociais e dos partidos políticos podem dar um tom mais democrático à representação”, a qual se estenderia as formas indiretas e/ou informais de participação na sociedade civil.⁸⁴

Bonavides, ao criticar o modelo representativo, afirma que a classe dominante suborna a consciência pública e opinativa do cidadão mediante os poderes políticos instituídos e os veículos de informação, de modo a criar vícios eleitorais, dirigindo a propaganda política. Subornando-se, inclusive, as “manifestações executivas e legiferantes”, que acabam sendo exercitadas contra o povo e a nação, ferindo o interesse nacional e corrompendo a moral pública ao desvirtuar os fins do Estado. A democracia com baixa legitimidade participativa, pondera o autor, acaba por certificar a farsa do sistema, assinalando o divórcio entre o povo e as suas instituições de governo.⁸⁵

⁸² FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 141.

⁸³ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 141.

⁸⁴ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 142.

⁸⁵ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 25-26.

A democracia participativa aparece, para Bonavides, como o único modelo capaz de excluir o desprezo ao poder popular, “sempre objeto das alienações e descumprimento de sua vontade por outra vontade que, ocupando e dominando as Casas representativas, posto que derivadas daquelas, invariavelmente o tem negado, destruído ou atraído.”⁸⁶ A participação, como se verá, é uma ferramenta do cidadão para assegurar a sensibilidade, a responsabilidade e a apropriada prestação de contas dos representantes eleitos e, por corolário, do Estado.

1.4.2 O modelo participativo

Reconhecendo os dilemas da representação política e atestando a insuficiência dos modelos vigentes para a solução deles, a teoria política passa a orientar os seus esforços na criação de novas formas de democracia capazes de superar os limites da representação por meio da participação e da deliberação (essa será tratada no item seguinte do presente estudo).

Dentre as diversas abordagens contemporaneamente existentes da democracia participativa, podemos verificar alguns elementos comuns, apontados por Feres Júnior e Pogrebinschi⁸⁷:

- i) A defesa de um engajamento cívico, em que cidadãos participem dos processos de tomada de decisões políticas no plano nacional e façam parte do processo de formulação de políticas no plano local;
- ii) a participação dos cidadãos seja direta e ativa na tomada de decisões políticas e na administração do espaço social em que estão inseridos;
- iii) a suposição de que tal participação, direta e ativa dos cidadãos, dê-se sem o intermédio de representantes eleitos com a finalidade de agir em seu nome;
- iv) a “expectativa de que a participação direta e ativa dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas conduza à construção de

⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 25.

⁸⁷ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 148-149.

consensos que possam eventualmente ser substitutivos à prevalência da regra da maioria”;

v) a “suposição de que os cidadãos devem agir diretamente em seu próprio nome, fazendo valer seus interesses por meio da ação coletiva”;

vi) “a compreensão de que tal ação coletiva depende da coordenação da ação individual de cada cidadão”;

vii) o entendimento de que a ação individual de cada cidadão pressupõe a prática de alguma atividade a ser exercida coletivamente;

viii) “a suposição de que é no exercício cotidiano de suas atividades que os cidadãos se educarão para a democracia participativa.”⁸⁸

Quanto à educação, os autores mencionados afirmam que se supõe um componente importante da democracia participativa, devendo ser compreendida como um processo que vai além da instrução escolar formal. Ela resulta do engajamento cívico e da participação direta dos cidadãos na arena política e, por mais que desempenhe um papel importante na democracia participativa, não é condição ou requisito para a sua realização.

No que diz respeito à participação política, tem-se que ela deve estar ao alcance de qualquer cidadão, sendo o homem comum o principal sujeito político da democracia participativa. O que leva a presunção de que a auto-organização e a auto-administração dos cidadãos são feitas com base na interação social que, por sua vez, traz a suposição de que essa interação social acontece a partir de graus diferenciados de elementos comunicativos, discursivos e deliberativos. Supõe-se, assim, que a interação social depende, em diferentes graus, de uma interação face a face, que deve ser estabelecida a partir da associação dos cidadãos, e de diferentes graus de institucionalização.

O traço comum apontado por Feres Júnior e Pogrebinschi ao associativismo é o fato dele dar-se por razões locais e particulares, por meio da agregação dos interesses dos grupos de pessoas que se relacionem justamente por causa da similitude de tais interesses. O associativismo não deve ter causas essencialmente políticas (por mais que a prática leve a uma determinada forma de organização

⁸⁸ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 148-149.

política: a democracia participativa), bastando para tanto a autogestão dos interesses daqueles que se associam em torno de um tema (associações científicas, culturais, religiosas etc.) ou de um espaço (escolas, universidades, fábricas, bairros etc.). Tal associação deve dar-se em diferentes níveis da vida coletiva, não se restringindo ao domínio político, que não deve se circunscrever às instituições formais do Estado.⁸⁹

Há ainda a reivindicação normativa de que aquilo que se chama política deve transcender o Estado, envolvendo diferentes espaços públicos dotados de aspectos comunitários, que facultem a organização da sociedade civil. Estreitando, por assim dizer, os conceitos de democracia e comunidade, compreendendo que o aspecto comunitário da democracia participativa responde, em alguma medida, pelo compartilhamento de uma experiência comum.⁹⁰

A Constituição Federal/88, ao declarar em seu art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, instaura, entre nós, a Democracia participativa. Essa instauração faz surgir “formas de participação direta do indivíduo na formação e controle dos atos de governo”, disciplinadas pelo próprio Texto Constitucional e já citadas anteriormente, que caracterizam a também chamada democracia semidireta.⁹¹

(...) o atual sistema constitucional brasileiro tem a consciência de que o conceito de cidadania não é um conceito estático, o qual deve superar a idéia de súdito do Estado, quando é tido apenas como objeto das decisões do Poder. Muito pelo contrário, porque o cidadão, embora sujeito às normas e ações do Poder estatal, tem em suas mãos os instrumentos de sobrevivência deste mesmo Estado.

Esta participação comunitária projeta-se no conceito de participação administrativa, no sentido de atribuição de direitos às pessoas individuais ou organizadas no processo de formação da decisão administrativa ou em órgãos que projetam funcionalmente tais decisões.⁹²

⁸⁹ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 149-150.

⁹⁰ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 150.

⁹¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação Democrática: Audiências Públicas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Orgs.). *Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 332.

⁹² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação Democrática: Audiências Públicas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Orgs.). *Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 335.

Facilmente, presume-se que a participação está estreitamente ligada ao conceito de cidadania ativa, na medida em que visa à “povoação” dos espaços participativos pelo cidadão. Muito embora a participação seja o seu fim, a teoria da democracia participativa preocupa-se exclusivamente com as maneiras pelas quais o Estado e o cidadão tomam decisões, deixando de lado as condições e as possibilidades da participação pública efetiva da sociedade na co-gestão dos seus interesses. Há uma preocupação maior com a inclusão como condição para a legitimidade e a efetividade da política do que com a qualidade das razões que justificam as preferências dos atores.

A democracia deliberativa emerge, desse modo, como uma teoria que pretende qualificar democraticamente as instituições participativas e a participação em si, garantindo a efetividade desta. Preocupa-se, sobremaneira, com a qualidade da discussão e da interação que as escolhas políticas gerarão, conforme se demonstrará no próximo segmento.

1.4.3 O modelo deliberativo

A ideia de democracia deliberativa é tão antiga quanto a própria democracia, uma vez que o governo ateniense estava baseado na democracia direta. Em Atenas, qualquer cidadão tinha a possibilidade de fazer uso da palavra para formular propostas, o que não acontecia diante do grande número de pessoas que se faziam presentes. A deliberação dava-se, então, da seguinte maneira: um pequeno número de oradores sustentava uma discussão diante de um auditório para persuadi-lo mais do que aos outros oradores, não havendo, portanto, um debate entre todos os membros.⁹³

Desde aquela época, além da participação, a democracia deliberativa contém uma noção essencial: a comunicação. Nessa seara, é importante considerar, de pronto, que a democracia deliberativa requer procedimentos institucionalizados para a formação democrática da vontade e da opinião, bem como uma sociedade descentralizada que propicie a constatação, a identificação e o tratamento de seus problemas como um todo. É essencialmente nessa institucionalização que reside a

⁹³ ELSTER, Jon. Introducción. In: ELSTER, Jon. (Org.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 14.

crença de que os Conselhos constituem-se, para além do que determina sua legislação, efetivamente em instrumentos políticos deliberativos, em virtude dos procedimentos dialógicos adotados por eles para a tomada de decisões. Essa hipótese voltará a ser discutida no capítulo final, mediante estudo do Conselho dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS. Antes, é preciso identificar algumas características da democracia deliberativa, para, a partir daí, verificar a veracidade da hipótese.

Democracia deliberativa, para Azambuja, “trata-se de uma aproximação da democracia direta. É um sistema misto, que guarda linhas gerais do regime representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir”⁹⁴, atuando na elaboração de políticas públicas.

A importância designada à deliberação como elemento democrático fundamental pelas teorias da democracia deliberativa possui como eixos principais a tentativa de superar concepções agregativas, ou seja, democracias centradas no voto; a identificação da racionalidade política com o processo de justificação de perspectivas, valores, preferências; a defesa da maior inclusão de cidadãos nos processos deliberativos e a construção de espaços institucionais que proporcionem aos cidadãos o exercício das suas preferências, conforme nos explica Avritzer.⁹⁵

A teoria da democracia deliberativa tem como objetivo geral a pretensão de se constituir em porta voz mais justificável de encaminhamento democrático das discordâncias morais em política. Para isso, somam-se quatro objetivos específicos:

1. promover a legitimidade das decisões coletivas;
2. encorajar as perspectivas públicas sobre assuntos públicos;
3. fomentar processos mutuamente respeitáveis de tomada de decisões e
4. ajudar a corrigir os erros que são cometidos nas decisões coletivas.⁹⁶

⁹⁴ AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 44 ed. São Paulo: Globo, 2003. p. 223-224.

⁹⁵ AVRITZER, Leonardo. Prefácio. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 8.

⁹⁶ CARVALHO, Priscila Teixeira de. *Teorias deliberativas de democracia: modelo substantivo e modelo procedimental*. 2010. 85 f. Dissertação (Instituto de filosofia e Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Para Nino, a democracia deliberativa constitui-se na forma mais pura de democracia, devendo emergir do processo de descentralização política. Nas palavras do autor:

Parece bastante claro para mí que la forma más pura de democracia debería emerger del proceso de descentralización política que generaría unidades políticas suficientemente pequeñas como para hacer posible un proceso de discusión cara a cara y de decisión colectiva.⁹⁷

O mesmo autor, enfatizando a questão da descentralização, atenta para o fato de que, hodiernamente, assistimos à globalização de diversos temas, citando como exemplos o comércio, os direitos humanos, a defesa e a luta contra o terrorismo e o crime organizado. Assim, tendo em vista que os direitos humanos básicos estão assegurados inclusive por organismos supranacionais e assuntos políticos altamente controvertidos estão limitados pelo surgimento de organizações continentais, se não universais, seria possível permitir que grupos nacionalistas e localistas tenham sua própria forma de definir os alcances de determinado conflito. Isto porque, segundo Nino, decidir requer empatia com os interesses dos outros, a qual se materializa em comunidades pequenas.

[...] la solución imparcial de estos asuntos requiere empatía con los intereses de los otros. Esta empatía se materializa en gran medida en comunidades pequeñas. Quizá no sea una coincidencia que así como ciertos asuntos se globalizan, el localismo tiende a emerger precisamente en las regiones en las cuales el proceso de globalización se encuentra más avanzado, tal como sucede en Europa.⁹⁸

Por óbvio, a descentralização sozinha não é suficiente para o estabelecimento da democracia deliberativa, pois não chega a permitir discussões face a face. Como quer que seja, devemos pensar como viabilizar, através de formas de participação popular, tanto em unidades pequenas, como em grandes magnitudes, a deliberação. Essa preocupação da democracia deliberativa é o que a diferencia da democracia participativa. Enquanto essa se preocupa com aspectos aplicativos, aquela se ocupa em saber como instituir e dar efetividade à participação social e à abertura dos processos decisórios públicos, implicando em um conjunto teórico com forte conotação normativa.

⁹⁷ NINO, Carlos Santiago. *La constitucion de la democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A., 2003. p. 212.

⁹⁸ NINO, Carlos Santiago. *La constitucion de la democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A., 2003. p. 213.

Na democracia, para a maioria ser alcançada, é necessário um processo de discussão, consulta e persuasão prévio às decisões. As instituições representativas não podem, portanto, desprezar a deliberação interna em algum grau, sendo essa sua maior virtude. O governo precisa, dessa maneira, ser deliberativo internamente. A máquina política seria aperfeiçoada se os procedimentos de deliberação que dela fazem parte fossem melhorados. Avalia-se, assim, “que a defesa da democracia possa combinar, ao mesmo tempo, mecanismos diretos e indiretos, participação e representação, deliberação e procedimento, liberalismo e radicalismo social”, isto porque se pressupõe que a democracia é mais que um mecanismo político, é um modo de vida.⁹⁹

Compreender a democracia como um modo de vida conduz a uma fé democrática no homem comum, na sua capacidade de ter juízo e ação inteligentes, sendo que a inteligência é “uma potencialidade de todo o ser humano que, contudo, não se encontraria plenamente desenvolvida sem a educação. A educação é essencial para a constituição da comunidade e para a consolidação da democracia,” muito embora, sozinha, ela não baste. É preciso, dessa forma, “estendê-la para as outras atividades e núcleos da vida associativa. Os indivíduos devem ter oportunidade de aprender a pensar e a agir diante de todos os problemas da sua comunidade – do contrário, afinal, essa não seria uma comunidade democrática.”¹⁰⁰

Fearon sopesa que antes de uma decisão coletiva ser tomada, ela deve ser debatida por pequenos grupos. Ele aponta seis razões para tanto:

1. Revelar información privada.
2. Disminuir o superar el efecto de la racionalidad limitada.
3. Forzar o alentar um modo determinado de justificar demandas o reclamos.
4. Favorecer una elección definitiva, legítima a los ojos del grupo, para contribuir a la solidaridad grupal o a mejorar la probable implementación de la decisión.
5. Mejorar las cualidades Morales o intelectuales de los participantes.
6. Hacer ‘lo correcto’ independientemente de las consecuencias del debate.¹⁰¹

⁹⁹ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 155.

¹⁰⁰ FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 155.

¹⁰¹ FEARON, James D. La deliberación como discusión. In: ELSTER, Jon. (Org.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 66.

Revelar informação privada, neste aspecto, associa-se ao individuo expressar várias intensidades de preferência, ou melhor, se tem sentimentos ou se é indiferente a respeito de determinadas opções, assim como socializar com o grupo as preferências acerca dos resultados das decisões. O voto secreto seria substituído pelo debate.

[...] podemos decir que un grupo que desea tomar una decisión colectiva podría optar por debatir la cuestión em lugar de simplemente votar si: a) el procedimiento de votación no permitiera que la revelación de información privada fuese tan minuciosa como lo sería la libre discusión, y b) las preferencias individuales con respecto a los resultados posibles no diferirían tanto como para presentar a la discusión como carente de información e inútil.¹⁰²

Diminuir ou superar a racionalidade privada é, através da deliberação, ou da discussão (ora o autor utiliza deliberação, ora discussão, mas como sinônimos. Isto porque ele acredita que a discussão é intrínseca à deliberação.), ver com outras lentes determinada questão sob um ponto de vista que jamais houvera sequer sido concebido. É uma forma de suprir as deficiências da imaginação na compreensão dos motivos que levaram o outro a ser favorável a essa ou aquela decisão. Trata-se de uma razão complementar a primeira.

Ao expor suas motivações, a fim de não parecer egoísta ou interessado na decisão que será, ou poderá ser, tomada, o sujeito tende a pensar na coletividade. Ocorre, dessa maneira, um estímulo à preocupação com o coletivo e com o espírito cívico, resultando em benefícios para todos. É a terceira razão para o debate. Quanto à quarta razão, legitimar ante o grupo a eleição definitiva, ela consiste no apoio à ação que segue a decisão tomada. Logo, “una vez que el grupo deliberante o votante alcanza un acuerdo sobre una opción colectiva, ésta se implementará sin demora y hasta cierto punto sin que dependa relamente del acatamiento, del apoyo o de outra conducta posterior de parte de los miembros.”¹⁰³

A discussão exerce bons efeitos sobre as pessoas que participam dela, independentemente da qualidade da decisão, melhorando os predicados morais ou intelectuais dos participantes – o que constitui a quinta razão para a deliberação

¹⁰² FEARON, James D. La deliberación como discusión. In: ELSTER, Jon. (Org.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 71.

¹⁰³ FEARON, James D. La deliberación como discusión. In: ELSTER, Jon. (Org.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 79.

segundo Fearon. Trata-se de um “programa de treinamento” para o desenvolvimento de virtudes humanas ou cívicas. A sexta e última razão, fazer o correto independentemente de qualquer consequência da discussão, carrega um enfoque diferenciado das demais. O debate é bom ou correto em si mesmo.

Na realidade, o que confere legitimidade a um processo de decisão é que, nele, entram em jogo qualidades humanas que se presumem distintivas ou essenciais para o nosso ser político.

Así, cuanto más intervenga en un proceso de decisión esta facultad de comparar y evaluar diferentes razones, tanto mayor legitimidad tendrá este. Y entonces, si somos racionalmente circunscriptos, de modo que el debate no implique sólo el acopio de información, sino también el mutuo descubrimiento y exploración de argumentos, entonces una discusión colectiva demandará sopesar las razones más de lo que lo haría la deliberación individual, y de este modo será más legítima.¹⁰⁴

Voltando à discussão sobre a legitimidade dos processos democráticos, - que se condiciona ao respeito a procedimentos imparciais de deliberação -, podemos afirmar que a ideia básica implícita no modelo de democracia deliberativa

é a de que somente podem ser ditas válidas (isto é, vinculantes moralmente) aquelas normas (isto é, regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos aqueles afetados por suas consequências, que tal acordo fosse alcançado como o resultado de um processo de deliberação que tenha as seguintes características: 1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos tem as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos tem o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos tem o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas. Não há *prima facie* regras que limitem a agenda da conversação, ou a identidade dos participantes, contanto que cada pessoa ou grupo excluído possa mostrar justificadamente que são afetados de modo relevante pela norma em questão.¹⁰⁵

As razões para que a deliberação possa conferir legitimidade aos procedimentos democráticos e aos seus resultados devem ser publicamente oferecidas e trocadas em fóruns adequados para tal propósito. Além disso, os participantes devem ser aptos para livre e igualitariamente chegarem a “preferências

¹⁰⁴ FEARON, James D. La deliberación como discusión. In: ELSTER, Jon. (Org.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 87.

¹⁰⁵ NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. p. 34.

informadas e a adquirirem e exercitarem as habilidades requeridas para a participação efetiva nos fóruns.”¹⁰⁶

Por fim, haja vista que a democracia deliberativa “não pode deixar de considerar a institucionalidade político-estatal como um seu momento fundamental, ela também não pode partir sem mais da idéia de uma sociedade centrada no Estado” ¹⁰⁷, sendo assim, tem-se, conforme já demonstrado, que compreender a democracia como um modo de vida, pressupondo, neste caso, uma cultura política da qual é dependente.

Vencida essas breves tentativas conceituais, passamos ao próximo capítulo para: a) aprofundarmos nossas reflexões sobre o poder local, no sentido de destacar o município como *locus* participativo; b) estudar os Conselhos Municipais, para compreender o que são, como funcionam e como se relacionam com os modelos normativos de democracia no Brasil, sem esquecer de abordar o contexto histórico e político do seu surgimento. Tudo isso para que tenhamos condições de verificar, no último capítulo, mediante estudo do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, se tal instituição é efetivamente democrática deliberativa.

¹⁰⁶ CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da Democracia: uma introdução crítica*. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 195.

¹⁰⁷ NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. p. 34.

2 GESTÃO PÚBLICA COMPARTIDA: FORTALECIMENTO DO PODER LOCAL E A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A partir da década de 1990, o poder local passou a ser visto, além de sede política e administrativa do governo municipal, como dinamizador de mudanças sociais por meio de novas formas de participação e organização popular.

O poder local passou a ser visto como espaço de gestão político-administrativa e não como simples sede das elites (econômicas, sociais e políticas). Mudanças na conjuntura política e no cenário econômico explicam essas alterações. O poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada, enquanto forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado *empowerment* ou 'empoderamento' da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos [...].¹⁰⁸

Assim, o presente capítulo ocupará-se em aprofundar a reflexão trazida no capítulo anterior acerca do poder local, no sentido de demonstrar os elementos que tornaram o município um local privilegiado para o exercício da cidadania, destacando-se, como novo espaço participativo, os Conselhos Municipais, cujo histórico, conceito, limites e possibilidades serão abordados.

2.1 O município como *locus* participativo

Atualmente, o espaço local vem sendo encarado como a fração do território nacional onde existem melhores condições e possibilidades para que o cidadão possa fiscalizar e dialogar com o ente público. A localidade, assim como a região, está sendo indicada como a plataforma territorial a partir da qual devem ser desenvolvidas as atividades públicas, já que é justamente nelas que o público encontra melhores oportunidades de diálogo, comunicação e organização para a identificação e a busca pela solução de suas demandas junto à Administração.

Tendo em vista que o "o objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e

¹⁰⁸ GOHN, Maria da glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 63.

opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las”¹⁰⁹, é no governo local que a participação se concretiza. A realidade em jogo no nível municipal é mais palpável e objetiva que nos outros níveis de governo, o que estimula a participação. Até porque, diante da proximidade dos cidadãos com a Administração, a participação e a avaliação dos resultados, que dela são decorrentes, são facilitados.

Em relação ao município, há uma identidade da qual decorrem vínculos mais estreitos e de maior afinidade, que exercem efeitos benéficos na participação. A isso da-se o nome de pertencimento.

Cada lugar tem uma força, tem uma energia, que lhe é própria e que decorre do que ali acontece. Esta não vem de fora, nem é dada pela natureza. É resultado de uma construção social, na vivência diária dos homens que habitam no lugar, do grau de consciência das pessoas como sujeitos de um mundo em que vivem, e dos grupos sociais que constituem ao longo de sua trajetória de vida.¹¹⁰

Resulta, como fruto disso, uma capacidade maior de expressão por parte dos cidadãos, que se torna mais efetiva e substancial ao mesmo tempo em que é cheia de significado. Para Costa¹¹¹, a ênfase no poder municipal acarreta o desenvolvimento do sentimento de solidariedade entre as pessoas. Realmente, um dos temas correntes no que toca ao poder local é a possibilidade de formação de um sentimento de cumplicidade e irmandade entre os cidadãos. As demais esferas de governo, um tanto quanto distantes da população, não são aptas a gerar vínculos dessa natureza. Afinal,

é no município que o homem nasce, vive e morre. Recebe os primeiros serviços da saúde, da educação. É no município que somos cidadãos, expressamos nossa cidadania, exercemos nossos direitos mais elementares e cumprimos nossos deveres mais essenciais. Chegou a hora, portanto, de mudar, começando a definir um novo Brasil a partir da célula básica, que é o município. Com mais recursos, com independência administrativa, alcançar-se-á uma democracia mais participativa, soluções mais rápidas e mais adequadas aos interesses dos cidadãos, e por certo haverá menos burocracia e mais controle direto sobre as ações administrativas do Poder Executivo e maior participação no Poder

¹⁰⁹ BORJA, Jordi. *A Participação Cidadã*. Trad. Regina Sílvia Pacheco. Espaço & Debates, n. 24, 1988. p. 18

¹¹⁰ CALLAI, Helena Copetti. Estudar o lugar para compreender o mundo. In: CASTROGIOVANNI, Antonio (Org.). *Ensino de geografia: prática e textualizações no cotidiano*. p. 83-134. Porto Alegre: Mediação, 2002. p. 120.

¹¹¹ COSTA, Marli M. M. da O Espaço Público e a Formação de redes de Gestão Local para a implementação de Políticas de proteção a infância. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. p. 2336.

Legislativo.¹¹²

Há, inclusive, um documento que reúne oitenta e nove propostas para o desenvolvimento local, batizado de Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local¹¹³ que, por meio de um estudo interdisciplinar, aborda vários aspectos locais – como a economia, o trabalho, a administração pública, a educação, etc. –, buscando uma sintonia entre as instituições, a iniciativa privada e a população. Essa proposta de desenvolvimento local consiste em um elaborado roteiro que visa a quebrar com a predominância das instâncias centrais de poder, às quais as demais esferas são dependentes. As metas e os objetivos aí estipulados não almejam simplesmente traçar fórmulas paliativas que alterem superficialmente a questão mantendo o fundo intacto: o desejo dos formuladores do plano consiste em incentivar o espírito criativo nos municípios, tornando-os células territoriais portadoras de espaços de criação de políticas públicas.

Assim, “se a institucionalidade democrática refere-se fundamentalmente ao sistema legal no plano nacional, o exercício efetivo da cidadania política encontra-se, em grande medida, atrelado à dinâmica democrática municipal.”¹¹⁴

De acordo com Hermany¹¹⁵, a readequação dos meios de participação popular, com base numa estratégia local, procura reverter o quadro de segregação que fazia com que os excluídos tivessem dificuldades de obter acesso ao ente público. O processo de globalização e todos os produtos decorrentes dele geram espaços cada vez mais complexos, que demandam maior capacidade de discernimento, impossibilitando que pessoas menos familiarizadas com esse contexto possam expressar-se proveitosamente.

Noutras palavras, a ênfase no espaço local decorre da necessidade de colocar o cidadão, mais uma vez, no centro da discussão e da lógica pública. A

¹¹² PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2001. p. 274.

¹¹³ DOWBOR, Ladislau. Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local. In: <http://dowbor.org/>. Acesso em: 09 de ago. de 2009.

¹¹⁴ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 16.

¹¹⁵ HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC; IPR, 2007. p. 251.

comunicação decorrente de processos locais faz com que os cidadãos não sejam reduzidos à qualidade de objetos de políticas públicas, clientes de favores estatais, mas potenciais colaboradores das ações deste. Dowbor¹¹⁶ refere que a ênfase local acarreta num incremento da cidadania, que ganha contornos mais efetivos e práticos tendo em vista as possibilidades de que dispõe a população em geral para acompanhar as medidas tomadas no meio local.

Neste sentido, Gómez¹¹⁷ considera o espaço local como o ideal para a construção de uma democracia fundamentada de baixo para cima. Acrescenta-se a isso o ensinamento de Milton Santos:

Ser 'cidadão de um país', sobretudo quando o território é extenso e a sociedade muito desigual, pode constituir, apenas, uma perspectiva de cidadania integral, a ser alcançada nas escalas sub-nacionais, a começar pelo nível local. Esse é o caso brasileiro, em que a realização da cidadania reclama, nas condições atuais, uma revalorização dos lugares e uma adequação de seu estatuto político.

[...] Assim, a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações.

Trata-se, em ambas as etapas, de uma construção de baixo para cima cujo ponto central é a existência de individualidades fortes e das garantias jurídicas correspondentes. A base geográfica dessa construção será o lugar, considerado como espaço de exercício da existência plena.¹¹⁸

O município, por estar mais próximo da sociedade, favorece a captação dos problemas nas esferas privadas e sua transferência para o cenário público. Salienta-se, neste ponto, que compreendemos a esfera pública como um espaço de interação entre Estado e sociedade, inserida nas instituições estatais, diferentemente do que entende Habermas¹¹⁹, no sentido de encontros simples, esporádicos, fundados no agir comunicativo. A esfera pública tem um grau de institucionalidade porque existem normatizações jurídicas que orientam, formam e informam as suas ações. Neste diapasão, acrescentam-se as considerações de Gohn:

a esfera pública tem como cenário uma relação necessária com os poderes

¹¹⁶ DOWBOR, Ladislau. Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local. In: <http://dowbor.org/>. Acesso em: 09 de ago. de 2009.

¹¹⁷ GÓMEZ, José Maria. *Política e Democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 80.

¹¹⁸ SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2000. p. 113-114.

¹¹⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

constituídos, com a sociedade política. Ela envolve uma institucionalidade jurisdicional, nem que seja para simples consultas. A esfera pública é um espaço de relações sociopolíticas e culturais, de negociações, de debates, objetivando planejar, equacionar, encaminhar, fazer escolhas, priorizar ações e intervenções a serem feitas pelo poder público, sozinho ou em parceria com entidades da sociedade civil organizada, ou por meio de contratos de concessões de poderes de execução de projetos determinados (no tempo e espaço territorial), com entidades privadas sem fins lucrativos, como ONGs ou outras organizações do Terceiro Setor, em áreas de interesse social, econômico e/ou cultural.¹²⁰

Logo, a esfera pública tem posição central na formação da vontade coletiva, pois é o espaço do debate público, do embate dos diversos atores da sociedade civil.

Em conformidade com Fung¹²¹, compreendemos que é na esfera pública que os “fracos” podem encontrar sua própria voz. Convém, assim, relacionar a participação na esfera pública com o processo de empoderamento social, “no qual os indivíduos tomam posse de suas próprias vidas pela interação com outros indivíduos, gerando pensamento crítico em relação à realidade, favorecendo a construção da capacidade pessoal e social e possibilitando a transformação de relações sociais de poder.”¹²² Nota-se que tal processo está vinculado ao capital social, por este ser “um dos catalisadores passíveis de interagir na construção de um maior empoderamento social.”¹²³

Capital social, conceitua Schmidt, é um “conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital”.¹²⁴ O capital social resulta das relações de confiança entre atores sociais, as quais são mais propícias no espaço local, no qual uma identidade se forma diante do sentimento de pertença, resultando em um compromisso cívico.

¹²⁰ GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 73.

¹²¹ FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schttan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 180.

¹²² BAQUERO, Rute V. A. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.1, p. 69-84, dez. 2005. p. 76.

¹²³ HERMANY, R.; COSTA, M. M. M. O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania. In: CARVALHO, A. L. S. et al. *O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2009. p. 33.

¹²⁴ SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006. Tomo 6. p. 1760.

[...] pela existência de fortes obrigações dos cidadãos com a comunidade, expressas em intensa participação, em mecanismos de igualdade política, em sentimentos de solidariedade, de confiança e de tolerância e em densas redes de associações. O compromisso cívico se expressa no empenho dos cidadãos em prol de bens públicos.¹²⁵

O empoderamento, assim, trata-se um uma consciência que ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e superação da realidade em que o indivíduo se encontra, no sentido de compreender as teias complexas de relações sociais que informam contextos políticos e econômicos mais abrangentes. O empoderamento possibilita tanto a emancipação individual como a consciência coletiva necessária para a superação da dependência social e da dominação política.¹²⁶

Para que esse empoderamento aconteça, entendemos que o governo local é a unidade política administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública, pois “as cidades estão na linha de frente dos problemas, mas no último escalão das decisões administrativas.”¹²⁷ O município é “o espaço legítimo de debate público igualitário sobre o que se quer da e na sociedade -, o *lócus* privilegiado de impulsão à constituição de uma sociedade de direito.”¹²⁸

Essa nova visão quanto ao município teve início com o processo de descentralização política e administrativa que se estabeleceu com a Constituição Federal/88, que o reconheceu como ente federativo. Esse reconhecimento levou à transformação e ao fortalecimento das instituições do governo local. “Devido à implementação de políticas descentralizadoras, o município tem participado crescentemente de decisões sobre políticas públicas. Assim, criam-se condições para que os Conselhos Municipais, vinculados a gestão, passem a se envolver nesse processo decisório.”¹²⁹

¹²⁵ SCHMIDT, João Pedro. Capital Social e Políticas Públicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. Tomo 3. p. 436.

¹²⁶ FERDINAND, Cavalcanti Pereira. *O que é empoderamento?* Disponível em: <http://www.fapepi.pi.gov.br/novafapepi/sapiencia8/artigos1.php>. Acesso em: 01 de jul. de 2010.

¹²⁷ DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social*. Descentralização e participação: novas tendências. p. 28 Disponível em: <http://www.dowbor.org/livros.asp>. Acesso em: 29 jul. 2009.

¹²⁸ HERMANY, R.; FRANTZ, D. Esfera local e cidadania: uma conseqüência da dimensão educativa. In: GORCZVSKI, Clovis (Org.). *Direitos Humanos, Educação e Sociedade*. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 308.

¹²⁹ VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill

Os Conselhos Municipais, conforme analisaremos, na sequência, são espaços propícios para a busca de alternativas para os problemas da comunidade. Por serem autônomos e dotados de flexibilidade, com possibilidade de articulação no plano territorial e funcional e por estarem próximos à sociedade, eles captam os problemas sociais nas esferas privadas, condensando-os e transmitindo-os para o cenário público.

2.2 Conselhos Municipais: espaços institucionalizados de exercício de cidadania

Os Conselhos podem ser conceituados como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos.”¹³⁰ São institutos participativos que misturam a democracia direta com a democracia representativa. “Trata-se de uma organização dotada de flexibilidade, com possibilidades de articulação no plano territorial e funcional. Facilita a transparência dos atos e decisões e, ao mesmo tempo, constitui-se como espaço de disputa de posições políticas e ideológicas.”¹³¹

Os Conselhos Municipais,

são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados ‘concelhos’ municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. [...]Entretanto, os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris; os conselhos dos soviets russos; os conselhos operários de Turim [...]; alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 do século XX; conselhos na antiga Iugoslávia - nos anos 50; conselhos atuais na democracia americana, etc. Observa-se que na modernidade os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais. Os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo; buscavam outras formas de poder, autônomo, descentralizados, com autonomia e autodeterminação.¹³²

(Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.126.

¹³⁰ GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 7.

¹³¹ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 101.

¹³² GOHN, Maria da Glória. Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública. In: INFORMATIVO

Para Teixeira, os Conselhos Municipais tiveram origem em movimentos insurrecionais, em instâncias de poder nos locais de trabalho e como arranjos neo-corporativistas. Como meio insurrecional, serviam como aparato de poder e sistema alternativo de representação, como denotam algumas experiências históricas: “a primeira fase da Revolução Francesa (1789), os Conselhos da Comuna de Paris (1871) e os *soviets* de Petrogrado (1905) e da Revolução Russa de 1917.” O sistema de Conselhos era elemento importantíssimo nas tentativas revolucionárias. Como instância de poder, nos locais de trabalho, o conselho era um sistema de representação de delegados de seção de fábrica, denominados de “conselhos operários”. Seu objetivo era superar a exigência de filiação sindical e expressar “poder efetivo dos operários enquanto ‘produtores’ com ação econômica e política”. Os “conselhos operários” deram origem a diferentes denominações posteriores, como “conselhos de fábrica” e “conselhos populares”, conforme os arranjos históricos.¹³³

Na Itália, os Conselhos surgiram, em 1906, como comissões de fábrica e possuíam caráter espontâneo e reivindicatório de direitos. No ano de 1919, eles transformaram-se em Conselhos de Fábrica, como “germe” de um novo tipo de Estado. Devido ao seu isolamento e à falta de articulação com outras organizações, em 1920, sofreram a “grande derrota da greve de Turim”. Na Espanha do final do século XIX, emergiram as primeiras formas embrionárias de comissões operárias que, durante a Guerra Civil, se associam ao anarco-sindicalismo e se inseriram na luta revolucionária até o movimento operário ser dizimado pela ditadura franquista. Em 1955, as comissões operárias voltaram estruturadas provincial e nacionalmente, atuando paralelamente aos sindicatos oficiais, organizando greves e participando na luta antifranquista.¹³⁴

Durante o regime soviético, o sistema de Conselhos passa a ser uma alternativa apresentada por grupos dissidentes contra a planificação

CEPAM. *Conselhos municipais das áreas sociais*. 2.ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, v.1, n. 3, 2001. Disponível em: http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Informativo_Cepam-Conselhos_Municipais_das_Areas_Sociais.pdf. Acesso em: 09 de set. de 2010. p. 7.

¹³³ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99.

¹³⁴ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p.100.

centralizada e é objeto de levantes de operários de Berlim, em 1953, na Hungria e na Polônia, em 1956. Em termos mais duradouros, vale destacar a reação ao centralismo burocrático do Estado nos países do Leste Europeu, que foram além da organização de fábrica (distritos, municípios e províncias) e construíram um novo tipo de poder.

Na Iugoslávia, os Conselhos de autogestão surgiram dos comitês de libertação. Criaram um sistema institucional complexo, em que a administração dos meios de produção, atribuída a comitês, distinguia-se dos Conselhos, que tinham caráter deliberativo e faziam a mediação entre a fábrica, o governo e outras unidades sociais. Além dos conselhos de empresa, funcionava, com maior poder, o Conselho Popular da comuna. Com a deterioração do sistema, o Estado, que era o coordenador geral das instâncias de autogestão, passa a controlar de forma autoritária o planejamento e reduz as iniciativas autogestionárias.

Na Polônia, os 'Conselhos de Fábrica' surgem a partir das greves de 1956 como alternativas à direção burocrática do Partido. A ampliação de suas funções sofria restrições do governo quando, em 1980, constituem o sindicato 'Solidariedade', ator importante e contraditório nas mudanças políticas que o país sofreu.¹³⁵

Os Conselhos com origens neo-corporativistas surgiram em países de capitalismo avançado, com o “objetivo de negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse e reduzir conflitos distributivos.” Também apareceram como grupos de pressão em demandas que se relacionavam ao consumo e ao uso de bens coletivos.¹³⁶

Nota-se, neste breve resgate histórico, que os Conselhos despontam em momentos de crise institucional e revolucionária, de insuficiência de legitimidade dos sindicatos e de crise de Estado, assumindo papéis ora de organismos de luta pelo poder e de organização econômica, ora de mecanismo de gestão. De tal forma que constituem, assim, novas relações de poder, substituindo o aparato administrativo anterior.

No Brasil, a ideia de Conselhos na gestão pública municipal não é nova. No início do século passado, as Câmaras de Vereadores eram denominadas de Conselhos Municipais e os vereadores eram os Conselheiros Municipais.¹³⁷

¹³⁵ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 100.

¹³⁶ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p.100.

¹³⁷ ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. p. 80.

Em vários municípios gaúchos, desde a década de 1970, existem Conselhos Municipais de Educação constituídos e que, na década seguinte, passaram a exercer atribuições normativas e fiscalizadoras na organização de sistemas municipais de ensino, mediante a delegação de poderes por parte do Conselho Estadual de Educação, gestor do Sistema de Ensino Estadual. Ainda nos anos de 1970, municípios de médio porte constituíram Conselhos Municipais de Desenvolvimento, não raras vezes, vinculados à gestão de Planos Diretores elaborados naquela época.¹³⁸

Os Conselhos, em nosso país, também encontram suas raízes nas experiências de caráter informal, sustentadas por movimentos sociais. Essas experiências

imprimiram à participação um sentido político estratégico de construção de um poder popular, a partir de espaços públicos autônomos. Esses movimentos se originaram, em sua maioria, dos moradores pobres dos grandes centros urbanos e também dos trabalhadores. Os movimentos populares se organizavam na luta por direitos sociais, moradia, saúde, educação, transporte.¹³⁹

Nas décadas de 1970 e 1980, os trabalhadores das grandes cidades passaram a se organizar na forma de comissões de fábrica ou de conselho popular, opostos à inércia e ao comprometimento dos sindicatos oficiais, almejando a criação de espaços onde a liberdade podia se efetivar mediante a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos.¹⁴⁰

No Brasil, os conselhos têm origem ou em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, no formato de 'conselho popular' (como no Movimento de Saúde da zona leste de São Paulo, com membros eleitos diretamente pela população e posteriormente reconhecidos pela Secretaria Estadual de Saúde) ou como estratégias de luta operária na fábrica, alternativas à inércia e ao comprometimento dos sindicatos oficiais, na forma de 'Comissões de Fábrica'. Estas experiências e outras desenvolvidas na década de 70 e 80 (Osasco, Campinas e Piracicaba – SP,

¹³⁸ ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. p. 80.

¹³⁹ TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos Municipais e a institucionalização da participação política: a Região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 199.

¹⁴⁰ TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos Municipais e a institucionalização da participação política: a Região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. Ibidem, p. 197.

Boa Esperança – ES, Porto Alegre do Norte – MT) são absorvidas pelo debate da Constituinte, que incorpora na Constituição o princípio da participação comunitária, e geram posteriormente várias leis que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas.¹⁴¹

Quanto aos conselhos populares, nos anos de 1980, havia uma intensa discussão que tinha como núcleo central a questão da participação popular, que fora reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar. Contudo, o entendimento a respeito dessa participação era múltiplo, conforme explica Gohn.

O termo recorrente era: Participação Popular e a categoria central é a das classes populares que remete à de 'povo' - figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada na literatura das ciências sociais. A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante eram os agentes e os atores básicos da participação popular.¹⁴²

Wampler e Avritzer¹⁴³ ponderam que as estratégias políticas desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil e pelos movimentos sociais na fase final da ditadura militar (1977-1985), criadas para promover encontros e reuniões abertas, deliberações públicas e processos de implementação transparentes, tinham o intuito de superar legados políticos clientelistas e patrimonialistas. Essas estratégias consolidaram novas práticas políticas, dentre as quais assembleias de bairro e Conselhos Municipais. Os autores acrescentam que

Com o advento das eleições competitivas, atores da sociedade civil se conectaram com políticos e partidos para promover a institucionalização de processos de tomada de decisão capazes de oferecer oportunidades para os cidadãos deliberarem sobre propostas de políticas públicas. Instituições participativas, ancoradas por sanção oficial na Constituição de 1988 e implementadas sob ampla variedade de formatos no nível local, entrelaçam

¹⁴¹ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 101.

¹⁴² GOHN, Maria da Glória. Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública. In: INFORMATIVO CEPAM. *Conselhos municipais das áreas sociais*. 2.ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, v.1, n. 3, 2001. Disponível em: http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Informativo_Cepam-Conselhos_Municipais_das_Areas_Sociais.pdf. Acesso em: 09 de set. de 2010. p. 9.

¹⁴³ WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 212.

atores da sociedade civil com a sociedade política formal.¹⁴⁴

As experiências dos Conselhos em nosso país, somadas às experimentações internacionais relatadas no texto, geraram debates na Constituinte. A discussão central referia-se “a ser ou não o conselho um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado”. Acabou prevalecendo a visão do Conselho como “uma das formas de participação visando a mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos”.¹⁴⁵

Os Conselhos são fruto de uma longa transição de regime político, eles refletem uma abertura na política, diante da entrada em cena de novos atores sociais. Essa abertura proporcionada pelos Conselhos veio fortalecer a sociedade civil que, para além de ter acesso a informações sobre os mais variados setores objetos de políticas públicas, passou a participar de sua formulação.

Esse fortalecimento se dá pelo reconhecimento oficial destas entidades tanto como representantes de segmentos organizados da sociedade, quanto como expressão de demandas que podem ter caráter geral à medida que são questões cruciais de setores excluídos [...]. Estas demandas tornam-se gerais porque são percebidas nestes setores que não possuem canais de expressão e porque são orientadas por valores como solidariedade, equidade, respeito a diferenças, sustentabilidade.¹⁴⁶

Diga-se de passagem, que o fortalecimento da sociedade civil através dos Conselhos (assim como em outros espaços) ocorre quando este espaço processa suas demandas de modo a torná-las políticas públicas que orientam as ações governamentais. À medida que a sociedade verifica o sucesso de sua participação, essa é fomentada, de modo que é possível enunciar que participação gera participação.

A Constituição Federal/88 prevê uma série de disposições quanto à

¹⁴⁴ WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 212.

¹⁴⁵ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Movimentos Sociais e Conselhos*. Cadernos ABONG, n. 7, julho de 1996.p. 8

¹⁴⁶ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 101.

participação social na gestão e no controle de políticas públicas, tanto nos níveis Federais, Estaduais e Municipais. O artigo 198, inciso III, da Constituição Federal/88, disciplina a “participação da comunidade” nas ações e nos serviços públicos de saúde; já o artigo 204, inciso II, registra que “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” constitui uma das diretrizes das ações governamentais na área da assistência social e, no artigo 206, inciso VI, a “gestão democrática do ensino público” vem elencada como princípio norteador do ensino.

Assim, para que o município se habilite a receber recursos financeiros da esfera federal, é exigida a criação de Conselhos organizados de acordo com determinações legais federais, estaduais e municipais e regulamentações administrativas. Dessa forma, dirigentes municipais tornam-se gestores e provedores de bens e serviços públicos ou, pelo menos, participam no financiamento e na regulação da oferta de benefícios, bens e serviços financiados com recursos públicos em seus territórios.¹⁴⁷ Salienta-se, neste ponto, que nem todos os Conselhos são obrigatórios, somente os de políticas públicas.

Diante do quadro exposto, “o município tem participado crescentemente de decisões sobre políticas públicas, [...] criam-se condições para que os Conselhos Municipais, vinculados a gestão, passem a se envolver nesse processo decisório.” Os Conselhos são “órgãos públicos de natureza *sui generis*: são criados por lei, regidos por um regulamento que é aprovado por seu plenário mas referendado pelo Executivo, tem caráter obrigatório para todo o país, como condição de repasse de recursos.”¹⁴⁸

A partir das Leis Orgânicas dos Municípios, de 1990, o município passou a exercer papel fundamental na tomada de decisões sobre políticas públicas e os Conselhos transformaram-se no formato institucional que materializa os artigos constitucionais relativos à participação social na Administração Pública. Isto porque os Conselhos Municipais constituem importantes canais de participação, pois

¹⁴⁷ VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 126.

¹⁴⁸ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 101.

propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação de diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais. Os Conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços onde são tomadas decisões políticas, além de criar condições para que os cidadãos fiscalizem as gestões públicas, o que implica numa maior prestação de contas por parte do executivo.

Esse processo insere-se na constituição de uma esfera pública ampliada, ou conforme se referiu no primeiro capítulo, esgarçada, “uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical.”¹⁴⁹ Assim sendo, os Conselhos configuram a esfera pública estatal, pois há vinculação institucional dos Conselhos com o Estado. “No entanto, os Conselhos admitem na sua composição outros atores do campo social sobre os quais não há uma relação hierárquica e de autoridade.” Os Conselhos são um instrumento misto, pelo qual a sociedade “penetra” no Estado e procura introduzir as necessidades da sociedade, criando novas agendas e novos parâmetros para ações do governo.¹⁵⁰

Esta nova institucionalidade não se reduz a formalidades: são regras e procedimentos que traduzem determinados conteúdos, frutos de um processo de interlocução e negociação entre diferentes atores. Incorpora, assim, novos agentes ao processo político e amplia a representação na arena de definição das políticas [...]. Através da identificação das necessidades, modifica a natureza dos filtros pelos quais o sistema tradicional processa as demandas da população, sistema que está voltado principalmente para interesses particulares ou corporativos. Constrói, assim, uma forma de processamento das demandas balizada no interesse público e constituída não apenas pelas representações sociais que fazem parte do Conselho, mas pelo processo de discussão pública, de explicitação de interesses, de negociação.¹⁵¹

Por constituírem-se como órgãos públicos de composição paritária entre governo e sociedade, os Conselhos Municipais representam “instituições

¹⁴⁹ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 101.

¹⁵⁰ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 104.

¹⁵¹ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 104.

híbridas”¹⁵². São criados por lei, regidos por regulamento aprovado em plenário e possuem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle de políticas públicas. Para Gomes, a composição colegiada dos Conselhos

permite inferir que as decisões também são tomadas após a discussão de idéias entre indivíduos investidos do mesmo grau de autoridade, onde prevalece o melhor argumento. E isto implica, [...], que este formato de instância democrática gera, de fato, decisões mais eficientes e mais democráticas, quando comparadas àquelas resultantes de um processo de simples agregação de preferências como uma votação.¹⁵³

Quanto ao formato, os Conselhos variam conforme o vínculo com a implementação de ações focalizadas através de Conselhos gestores de programas governamentais (por exemplo, merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, financiamento) ou à elaboração, à implantação e ao controle de políticas públicas mediante Conselhos de políticas setoriais definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também Conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e os comportamentos dos indivíduos na sociedade (direitos humanos, violência contra a mulher, etc.).¹⁵⁴ Dividem-se, dessa maneira, em Conselhos de Programas, Conselhos de Políticas e Conselhos Temáticos.

Os Conselhos de Programas são “vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e sua clientela”, como “os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego e de Distribuição de Alimentos.” Os Conselhos de Políticas ligam-se às políticas públicas mais estruturadas. Em geral, são previstos em lei nacional, tendo ou não caráter obrigatório. São concebidos também como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais. “Neste grupo situam-se os Conselhos (...) de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da

¹⁵² TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 103.

¹⁵³ GOMES, Eduardo Garanha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições*. 2003. 111 f. Dissertação (Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil). São Paulo: EAESP/FGV, 2003. p. 52-53.

¹⁵⁴ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 101-102.

Criança e do Adolescente (...) dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos.” Os Conselhos Temáticos existem na esfera municipal por iniciativa local ou por estímulo estadual. Associam-se “a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda (...)”¹⁵⁵. Por tais razões, os Conselhos Temáticos são um excelente exemplo de capital social.

Independentemente da classificação, os Conselhos são instituições permanentes e formais. Permanentes porque funcionam de maneira regular e não quando convocada, como é o caso do referendo e do plebiscito; formais, pois as suas regras de funcionamento estão definidas na legislação de criação e em regimento interno. Eles exercem competências que podem estar relacionadas à formulação, à implementação e à fiscalização de políticas públicas, que se diferenciam de acordo com o município,

(i) pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo; (ii) pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e (iii) pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição.¹⁵⁶

Com base na Resolução n.º 13, de 16 de junho de 2004¹⁵⁷, na Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005¹⁵⁸, do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e nas deliberações da 2ª Conferência Nacional das Cidades, o Ministério das Cidades elaborou uma série de recomendações para a constituição dos Conselhos Municipais. Destas recomendações, destacam-se os objetivos que os Conselhos devem buscar, quais sejam:

Integrar e articular as políticas específicas e setoriais na área do desenvolvimento urbano, como planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana;
Mediar os interesses existentes em cada local, constituindo-se em um espaço permanente de discussão, negociação e pactuação, visando

¹⁵⁵ IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro, 1997.

¹⁵⁶ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 21.

¹⁵⁷ Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/plano-diretor/Resolucao.ConCidades.n13.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2009.

¹⁵⁸ Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/plano-diretor/Resolucao.ConCidades.n25.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2009.

garantir a gestão pública participativa em cidades que decidem melhorar a qualidade de vida;
 Fortalecer os atores/sujeitos sociopolíticos autônomos;
 Consolidar a gestão democrática, como garantia da implementação das políticas públicas constituídas coletivamente nos canais de participação;
 Compartilhar as informações e as decisões, pertinentes à política de desenvolvimento urbano, com a população.¹⁵⁹

No mesmo documento, também foram estabelecidas as principais atribuições de um Conselho Municipal:

Debater, avaliar, propor, definir e fiscalizar programas, projetos, a política de desenvolvimento urbano e as políticas de gestão do solo, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade em conjunto – governo e sociedade civil – em cada esfera da Federação;
 Coordenar a organização das conferências das cidades, nas respectivas esferas em que se encontram, possibilitando a participação de todos os segmentos da sociedade;
 Promover a articulação entre os programas e os recursos que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano;
 Coordenar o processo participativo de elaboração e execução do Plano Diretor;
 Debater a elaboração e execução do orçamento público, plano plurianual, leis de diretrizes orçamentárias e planejamento participativo de forma integrada;
 Divulgação ampla de seus trabalhos e ações realizadas;
 Promover a realização de estudos, debates, pesquisas e ações que propiciem a utilização de conhecimentos científicos e tecnológicos, para as populações urbanas, na área de desenvolvimento urbano;
 Realização de cursos, oficinas, debates, simpósios, seminários com os diversos segmentos da sociedade, buscando a disseminação de informação e a formação continuada;
 Elaborar e aprovar o Regimento Interno e deliberar sobre as alterações propostas por seus membros.¹⁶⁰

Dessas orientações, podemos extrair que aos Conselhos está posto o desafio de se constituírem em um espaço democrático destinado i) ao exercício e à construção da cidadania e à educação política; ii) à identificação e à captação constante das preferências quanto aos fins e quanto às políticas para alcançá-los (incluindo, aqui, a consideração das intensidades destas preferências, e a sua transformação em políticas públicas); iii) ao controle social sobre as políticas públicas, incluindo a responsividade às demandas da sociedade e a

¹⁵⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. *Conselho das Cidades: um exercício de gestão democrática*. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>. Acesso em: 11 set. 2009. p. 16-17.

¹⁶⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. *Conselho das Cidades: um exercício de gestão democrática*. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>. Acesso em: 11 set. 2009. p. 17-18.

responsabilização dos governantes.¹⁶¹

Hodiernamente, os Conselhos constituem um espaço de co-gestão para as decisões relativas às políticas públicas, diante de um visível empenho da Administração Pública Federal em promover a sua democratização. A interlocução com todos os segmentos da sociedade civil e com os Estados e os Municípios, atualmente, pauta a atuação do Governo, que se empenha em fomentar novos canais de participação social, capazes de estimular uma relação de corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade, ao mesmo tempo em que conferem legitimidade às decisões e às ações de governo, com o propósito de avançar na democratização do Estado e abrir espaço para uma participação social consciente e mobilizada, disposta a agir sobre a dinâmica política real, cotidianamente, em cada conjuntura.¹⁶²

É preciso visualizar os Conselhos como uma etapa para a reforma do Estado, no sentido de introduzir e consolidar, nele, uma nova cultura de tratamento de demandas e de alocação de recursos através da deliberação entre sociedade e Estado.

[...] não há, no Brasil, uma tradição de elaboração de políticas públicas, sobretudo no nível municipal, apesar do que prescrevem a Constituição e as Leis Orgânicas. As ações do governo são geralmente induzidas por programas federais e, por outro lado, os agentes governamentais têm uma prática particularista de resolver pontualmente as questões, ao sabor do interesse dos grupos privilegiados. As organizações da sociedade civil hoje buscam pressionar o Estado para elaborar políticas públicas que possam atender aos segmentos sociais mais propícios para isso, porque lá se defrontam não só os atores da sociedade, mas também os representantes de diferentes setores governamentais.¹⁶³

Em sua condição de esferas de interação entre governo e sociedade, os Conselhos fundam-se em quatro princípios: representatividade das instituições do Poder Executivo; compromisso do governo com esferas públicas, pois depende dele

¹⁶¹ GOMES, Eduardo Garanha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições*. 2003. 111 f. Dissertação (Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil). São Paulo: EAESP/FGV, 2003. p. 45.

¹⁶² BRASIL. *Portal do Governo Brasileiro*. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/. Acesso em: 8 jun. 2009.

¹⁶³ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 110.

o cumprimento das deliberações do conselho; organização da sociedade em associações civis, uma vez que os Conselhos são espaços de representação dos interesses dos atores sociais organizados; e a representatividade e a autonomia das organizações sociais em relação ao governo, de modo que as posições assumidas pelos Conselheiros expressem os interesses sociais de dado contexto social.¹⁶⁴

Conselhos Municipais não são órgãos executivos e nem substituem o parlamento. Eles são uma instância democrática participativa, cuja função é controlar, fazer propostas e contribuir com a gestão municipal.¹⁶⁵

Conforme já se asseverou, é no município que podemos vislumbrar uma melhor interação entre sociedade e Administração Pública, pois o município representa a ligação dialógica entre governo e sociedade. Expressando tal pensamento de outro modo, o município é o responsável pela execução de políticas públicas adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida de seus cidadãos. Assim sendo, a consolidação dos Conselhos Municipais como nova arena política e administrativa, certamente, alterará os procedimentos decisórios das prefeituras, fortalecerá a capacidade da sociedade em controlar os mecanismos e os critérios do uso dos recursos públicos e, conseqüentemente, as decisões de bem estar social realizadas pelas políticas públicas serão mais democráticas.

Avalia-se que as novas formas de interação entre o governo e sociedade materializadas nos Conselhos Municipais estejam fazendo emergir novos padrões de governo baseados na gestão democrática. Gestão que é centrada no aumento da responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas públicas e às necessidades dos cidadãos, como o reconhecimento de direitos sociais e a abertura de canais para a participação cívica da sociedade.¹⁶⁶

¹⁶⁴ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 25.

¹⁶⁵ GOHN, Maria da glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 68.

¹⁶⁶ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 12-13.

2.3 Os Conselhos Municipais e seu papel na transformação da democracia no Brasil: uma leitura de suas possibilidades

É fora de dúvida que a institucionalização dos Conselhos e a sua disseminação pelos municípios brasileiros tornaram-nos importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas. Controle social que é compreendido como

[...] um controle ascendente. Associa-se à responsividade e à responsabilização do governo numa relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isto implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, dentre outras prerrogativas, sendo que tal controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar [...].¹⁶⁷

Acontece que, diante das atuais condições encontradas no dia a dia dos Conselhos, a literatura sugere que eles possuem mais potencial do que eficácia. Assim, aqui, serão estampadas algumas possibilidades e perspectivas extraídas de experiências em desenvolvimento de vários Conselhos de políticas públicas, visto que acreditamos que muitas delas também se enquadram nos Conselhos de programas e temáticos.

Para alguns estudiosos, os Conselhos constituem-se apenas em requisito legal para a liberação de recursos federais e estaduais, quando deveriam ser instrumentos de participação e conquista na definição de políticas públicas. Esses críticos afirmam que há “uma vinculação direta entre a data de criação dos Conselhos e a promulgação de leis estaduais e federais que normatizam o repasse de verbas para os municípios.”¹⁶⁸ Desse modo, os Conselhos tornam-se fim, e não meio, para alcançar determinada política. Acabam sendo, nessa concepção, construídas apenas políticas de governo.¹⁶⁹

¹⁶⁷ GOMES, Eduardo Garanha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições*. 2003. 111 f. Dissertação (Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil). São Paulo: EAESP/FGV, 2003. p. 33.

¹⁶⁸ CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. e TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 75.

¹⁶⁹ BONFIM, Raimundo. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In: CARVALHO, M. C. A. e TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 66.

Hermany considera que a simples repetição de diretrizes fixadas nacionalmente, no nível local, “pode servir para consolidar equívocos do processo de deliberação pela maioria, a partir de simples juízos de homologação de projetos elaborados pelo corpo técnico das Administrações.”¹⁷⁰ Por tais razões, ele compreende que deve ser dada maior importância aos Conselhos não previstos na Legislação Federal, pois são esses que surgem como resultado de demandas específicas e de articulações locais. Sobretudo, argumenta se pensarmos que tais canais vêm adquirindo legitimidade na gestão de políticas públicas no plano local, através da iniciativa de outros atores.

Outro problema verificado no cerne dos Conselhos está na formação dos conselheiros. Deve-se salientar que o conselheiro que tem acesso a informações, à cultura, à educação e à política possui maior consciência de seu papel e melhor será seu desempenho, pois possibilita a participação efetiva nas reuniões e a elaboração de questionamentos consistentes. Pode parecer óbvio, mas há que se conhecer o perfil do conselheiro para repensar estratégias de capacitação e avaliação de resultados das políticas.¹⁷¹

A consciência, para além de significar a noção do conselheiro sobre o seu papel no conselho, é também o conhecimento da realidade do município, dos seus problemas como um todo e dos agentes necessários para a sua resolução, diferentemente do senso comum, que tem apenas a percepção do problema e sugestões para resolvê-lo quantitativamente. Os conselheiros devem ter visão crítica quanto à realidade que os cerca, de modo a identificar a rede causal dos problemas ou carências locais, os responsáveis que deveriam ser acionados, como o cidadão poderia agir no sentido de contribuir na solução.

A capacitação é importante para que os conselheiros possam exercer suas funções conhecendo as suas atribuições, a legislação pertinente, o histórico referente à temática do conselho, enfim, eles devem compreender que a sua função

¹⁷⁰ HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC; IPR, 2007. p. 301-302.

¹⁷¹ CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. e TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 75.

é pautada na defesa da cidadania, dos grupos sociais oprimidos e, acima de tudo, na ética. Quanto à capacitação de conselheiros, Danuta registra:

[...] É de fundamental importância a articulação e a expressão do compromisso ético político da equipe de coordenação e de execução da capacitação com valores críticomodernos da democracia, igualdade, cidadania que devem ser materializados na prática junto aos conselheiros, para que estes os vivenciem quando da sua formação e os interiorizem como fundamentos da capacitação que devem ser multiplicados em sua ação enquanto conselheiro. Este elemento acaba demonstrando a direção social e política do programa de capacitação, assim como os objetivos definidos pela equipe executora. O conteúdo, o tipo de conhecimento veiculado (crítico ou formal) e a forma como são trabalhados também são elementos constitutivos do processo de formação. [...] Portanto, uma formação extrapola o limite da capacitação e é materializada quando um conselheiro realimenta a sua prática conselheirista com o aprendizado crítico que acessou durante a capacitação, e desencadeou rupturas em seu âmbito de ação: na compreensão dos problemas sociais, nas posturas assumidas, nas negociações empreendidas pelas políticas públicas e pelos direitos sociais. Por essas rupturas possui caráter emancipatório e não reiterativo de práticas sociais conservadoras, pois abre perspectivas diferentes das dominantes na gestão das questões sociais.¹⁷²

Nos Conselhos Municipais, argumenta Bonfim ao referir-se à qualificação dos conselheiros:

muitos dos conselheiros eleitos nunca tiveram oportunidade de qualificação técnica, profissional ou política e não têm o mínimo de informação sobre o que é ser conselheiro. Existe a vontade e a experiência política da militância, mas, quando nos referimos aos Conselhos Institucionais, estamos falando de uma série de normas e procedimentos que precisam ser conhecidos. Concluímos que, para ser conselheiro, a vivência política não é suficiente, é preciso conhecer como funciona o Conselho e a máquina pública.¹⁷³

Para agravar a situação, muitas entidades/instituições não “têm condições de dar apoio, realizar cursos de formação, capacitar ou dar sustentação para seu representante participar do Conselho.”¹⁷⁴ É preciso que o conselheiro tenha sustentação na entidade/instituição que representa e num movimento social organizado, de forma a ganhar força política.

¹⁷² DANUTA, Luiz E. Cantoia. *Capacitação para conselheiros gestores de políticas públicas: possíveis dimensões emancipatórias*. Paraná, 2006. Disponível em: <http://www.uepg.br/prosp/publicatio/hum/2007_1/Danuta.pdf>. Acesso em: 7 de set. de 2010. p. 71.

¹⁷³ BONFIM, Raimundo. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In: CARVALHO, M. C. A. e TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 63.

¹⁷⁴ BONFIM, Raimundo. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In: CARVALHO, M. C. A. e TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 63.

[...] o Conselho é um instrumento. Ele não é em si virtuoso. Ele se torna virtuoso se ele for um espaço de poder, de decisão. Este espaço de decisão é construído pela capacidade efetiva de atuação da representação popular da coletividade. Se esta representação ficar quieta, este espaço se esvazia. Se o representante ficar falando sozinho, os demais não vão ouvi-lo. É necessário que haja por trás deste representante um movimento organizado, uma associação, uma confederação, uma articulação social que dê peso político à sua participação.¹⁷⁵

Teixeira assegura que, antes de falarmos em eficácia dos Conselhos, devemos tratar de efetividade sob três aspectos: paridade, representatividade e pressão social. De acordo com o autor, a paridade deve ser entendida como a condição de igualdade no acesso a informações, na possibilidade de formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros. Já a representatividade diz respeito ao fato de inexistirem vínculos entre o conselheiro e a entidade/instituição que representa no conselho, tanto do lado do governo, como do lado da sociedade civil:

[...] podemos observar que a representatividade não é efetiva nos dois segmentos. Do lado do governo, porque seus representantes não têm autoridade para decidir, o que chega a ser um descrédito por parte do governo em relação ao Conselho, pois indica pessoas que não têm um mínimo de autoridade, que vão ao conselho falar em nome pessoal, às vezes até para discordar da política oficial. Isto não vale nada, porque ele não representa a vontade do órgão que participa do Conselho. Do lado da sociedade civil, é preciso ser bastante claro e rigoroso quanto à representatividade das entidades. Há entidades que, além das filantrópicas, são adeptas do conservadorismo e de uma cultura tradicional, paternalista e assistencialista. As próprias entidades do campo progressista nem sempre dão garantias da sua representatividade. Não temos informações sobre entidades que tenham provocado esta discussão com seus militantes, suas bases, ou que tenham procedido uma discussão sobre a pauta do Conselho em assembléias.¹⁷⁶

Isso se traduz em déficit de representatividade, correndo o risco de se reproduzirem, no Conselho, os vícios tradicionais da representação parlamentar, falta de vinculação com as bases sociais, de prestação de contas do desempenho, de responsabilização de decisões e de construção conjunta da agenda política.

Gomes, cujo posicionamento nos filiamos, compreende que as dificuldades relacionadas à representação amenizam-se na relação de representação que ocorre entre Conselheiros e representados. Convém, neste ponto, lembrar que essas

¹⁷⁵ BAVA, Silvio Caccia. Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil. In: CARVALHO, M. C. A. e TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 69.

¹⁷⁶ TEIXEIRA, Elenado Celso. Sistematização Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 94.

dificuldades foram apresentadas no capítulo precedente, ao tratarmos de democracia representativa. O autor pontua oito razões que fundamentam a sua compreensão:

1. os papéis dos conselheiros e dos representados não se enquadram numa perspectiva de divisão de trabalho [...] o representante não se especializa em 'ser conselheiro' e nem assume esta profissão, ao contrário de um parlamentar. Assim não há justificativas naturais para a existência de assimetria de informações e diferenças de capacidade de processamento das mesmas;
2. a menor atratividade do cargo de conselheiro, dado seu caráter não remunerado, e em que pese a perspectiva de poder que o cargo enseja, é um fator que contribui para a redução do universo de candidatos, favorecendo aqueles que de fato possuem espírito público, o que reduziria a probabilidade de comportamentos auto-interessados;
3. a duração geralmente mais curta dos mandatos dos conselheiros gera uma expectativa de responsabilização mais freqüente, o que pode induzir a um comportamento mais responsivo;
4. o caráter municipal do âmbito de representação, em que pese a existência de municípios de grande porte, favorece ainda uma maior proximidade entre representado e conselheiro, de forma que a captação de preferências e o 'feedback' relacionado às políticas públicas escolhidas pode ser mais direto e mais freqüente;
5. a inexistência de intermediação, como por exemplo da mídia, também dificulta ações deliberadas do representante no sentido de agravar a assimetria de informações;
6. a participação e o envolvimento voluntário dos representados, nas instâncias de escolha dos seus conselheiros, permitem inferir uma maior propensão ao exercício de uma participação também mais ativa e interessada no controle futuro das ações do conselheiro, quando comparada ao acompanhamento de uma distante representação parlamentar;
7. o caráter setorial ou temático do conselho reduz e especializa o escopo em discussão, permitindo um acompanhamento direcionado, em contraposição a uma representação parlamentar em que a complexidade e diversidade dos assuntos tornam mais difícil e difuso um controle sobre o desempenho do representante;
8. o âmbito local torna mais palpável a relação entre política pública e resultados, permitindo aos representados 'sentir na pele' as consequências dos atos dos conselheiros e responsabilizá-los de forma pertinente, inclusive subsidiando com informações o ciclo de gestão da política pública.¹⁷⁷

Quanto à pressão social, as experiências dos Conselhos têm demonstrado que eles precisam recorrer ao apoio e à mobilização da sociedade civil para que suas deliberações tenham mais força. Assim, é necessário que o Conselho divulgue suas ações e proporcione a discussão pública de suas pautas. Entrementes, é preciso esclarecer que os Conselhos são lugar de interlocução e de discussão entre a sociedade civil e o governo, não um espaço dos movimentos sociais.

¹⁷⁷ GOMES, Eduardo Garanha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições*. 2003. 111 f. Dissertação (Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil). São Paulo: EAESP/FGV, 2003. p. 48-49.

No que se refere à paridade, é relevante que se considere que a paridade aritmética não significa paridade política. “Acreditar nisso foi uma ingenuidade de nossa parte. Isso não se resolve mexendo na lei, mudando o cálculo dos representantes do governo e da sociedade. Isso vai mudar com certeza, mas quando a atividade política for elevada a um patamar ético que hoje ela não tem.”¹⁷⁸ Além disso, o princípio da paridade tende a se traduzir em vantagens para o governo.

[...] parece correto supor que a obrigatoriedade legal da paridade como princípio de equivalência entre Estado e sociedade nos conselhos, embora absolutamente fundamental, não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real: esta envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior dos conselhos. A paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação ‘do outro’, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas.¹⁷⁹

O melhor aproveitamento dos Conselhos não se resolve apenas dentro do Conselho. Seu aperfeiçoamento depende também da mobilização da sociedade civil e, é claro, do poder público. Motivo pelo qual aos processos eleitorais deve se dar maior importância.

A autonomia, a revogabilidade e a imperatividade dos mandatos dos conselheiros, bem como a legitimidade do caráter deliberativo dos Conselhos, são listados por Teixeira¹⁸⁰ como condições que podem fazer dos Conselhos uma nova institucionalidade pública e democrática. Muito embora o autor pautar a sua análise nos Conselhos de Políticas Públicas, tais elementos são perfeitamente cabíveis aos demais Conselhos, justificando que se reflita, aqui, sobre eles.

A autonomia deve ser garantida por mobilizações sociais constantes, tanto de outros espaços públicos como de organizações da sociedade civil, lembrando que o Conselho tem a possibilidade judicial de assegurar o respeito as suas deliberações.

¹⁷⁸ STANISCI, Silvia Andrade. *Gestão Pública democrática*. Perspectivas apontadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. 1996. 156f. Dissertação (Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996. p. 118.

¹⁷⁹ DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 59.

¹⁸⁰ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 105.

A revogabilidade dos mandatos acontece dentro do critério de escolha, que se constitui na reafirmação, pelas instituições/organizações, do Conselheiro como seu representante. No caso dos representantes do governo, essa reafirmação não se aplica, visto que o critério de escolha é geralmente o da confiança depositada pela autoridade governamental no conselheiro.

No que tange à imperatividade do mandato, quando o representante se vincula aos representados e deles recebe instruções de como agir, exige que as posições tomadas pelos representantes sejam objeto de deliberação anterior pela instituição/órgão e que haja prestação de contas e publicidade das deliberações do Conselho. Quanto ao caráter deliberativo, o autor em comento observa que devem ser considerados dois aspectos:

A rigor, somente os organismos eleitos por sufrágio universal ou que recebem delegação explícita teriam o poder decisório num regime democrático, em que a regra da maioria é princípio basilar que se traduz na eleição por voto universal. Devemos considerar, porém, que o nosso regime representativo sofre uma grave crise de legitimidade decorrente do uso de mecanismos ilícitos no processo eleitoral e das distorções do sistema que descaracterizam a vontade do eleitorado. Por outro lado, estamos diante de um processo de mudanças das relações entre Estado e sociedade em que vários espaços de interlocução começam a surgir. Estes passam a ter uma legitimidade que denominamos de substantiva, embora não se pautem pelas regras de uma legitimidade 'procedimental' provinda de eleições ou decisão de maiorias. Embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade dos membros do Conselho decorre da sua estreita vinculação à sociedade através das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população. Ademais, a simples manifestação periódica da vontade em torno de candidatos constituídos pela mídia não torna os cidadãos influentes nas políticas ou nas decisões específicas que não são publicamente explicitadas.¹⁸¹

Teixeira atenta ao fato de que, geralmente, há interesses particulares por detrás das deliberações, uma vez que as relações de poder não são exclusivas do Estado. A legitimidade do caráter deliberativo dos Conselhos, neste particular, denota a necessidade de publicizar os debates que ocorrem no seu interior, "e a importância do funcionamento de espaços mais abertos e plurais, que possam servir de instancias críticas em relação a estas deliberações."¹⁸²

¹⁸¹ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 105.

¹⁸² TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 106.

Esta abertura dos Conselhos à sociedade é uma opção estratégica que exige dos agentes governamentais qualificações específicas e responsabilidades públicas. Com os Conselhos não se quis substituir o Estado nem retirar-lhe as responsabilidades básicas, mas torná-lo mais permeável e sensível à lógica da sociedade e da cidadania.

Por outro lado, não se pretende despolitizar a ação cidadã imiscuindo-a nos meandros da burocracia dos Conselhos. Entretanto, o envolvimento permanente dos Conselheiros em decisões pontuais e de caráter administrativo pode postergar o exercício de funções mais importantes do Conselho, como a formulação da agenda que deve ser tematizada pelo governo e pela sociedade, o estabelecimento de parâmetros para as decisões que preservem o interesse público ou o exercício do controle social sobre os atos e decisões públicas.¹⁸³

Gohn sublinha o fato de que se os Conselhos não possuem poderes deliberativos de fato, assim como o executivo, “podem ficar reféns dos políticos/administradores de plantão (que poderão usá-los como um novo artifício de controle social sobre a sociedade); ou o próprio conselho representar apenas o interesse comum do grupo mais próximo dos conselheiros.”¹⁸⁴

As dificuldades apresentadas pela realidade dos Conselhos Municipais no Brasil levantam dúvidas sobre a capacidade deste espaço de participação social atingir os seus objetivos. Muitas das críticas elencadas remetem aos mesmos problemas relativos à teoria democrática e ao sistema representativo (tratados no primeiro capítulo) - questões quanto à legitimidade da representação, à falta de transparência do Conselho diante da ausência de divulgação de suas ações, ou à baixa qualificação dos Conselheiros -, não são afinal diferentes dos problemas de informação e de capacidade cognitiva, apontados como causas da insuficiência do sistema representativo.

Por outro lado, haja vista que a potencialidade dos Conselhos Municipais relaciona-se de forma direta com o comprometimento efetivo da sociedade com esse instituto, mostra-se imprescindível a avaliação dos pressupostos fáticos e sociais que ensejaram a sua criação.¹⁸⁵ Ademais, as experiências têm demonstrado que a eficácia de um conselho - se ele se torna efetivo e produz resultados – é maior

¹⁸³ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 106.

¹⁸⁴ GOHN, Maria da glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 68.

¹⁸⁵ HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC; IPR, 2007. p. 300-301.

quando criado a partir de um processo de discussão ou de mobilização social.¹⁸⁶

Dessa maneira, por emergir da mobilização social e atender aos requisitos para um eficiente funcionamento aqui postos, escolheu-se o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS para a realização de um estudo empírico, cujos resultados serão apresentados a seguir. Mas antes, far-se-á uma abordagem da estrutura que está por trás desse Conselho.

¹⁸⁶ TEIXEIRA, Elenado Celso. Sistematização Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 92.

3 A PRÁXIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS: A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER DA CIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL/RS

Seguindo a lógica estrutural iniciada com a implementação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher que deu vazão à criação de Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Mulher por todo o Brasil, emergiu, no ano de 1994, no município de Santa Cruz do Sul/RS, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM, cuja história, estruturação e eficácia (que possui estreita ligação com a paridade, a representatividade e a pressão social) serão tema desse capítulo.

Primeiramente, discorreremos sobre as origens, as realizações e os desafios do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Estado do Rio Grande do Sul, para, a partir daí, chegar-se a uma compreensão da estrutura lógica, uma espécie de “sistema nacional de participação”¹⁸⁷ por traz do Conselho Municipal em comento.

3.1 Os Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos das Mulheres

Em agosto de 1985, com o objetivo de “promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país”¹⁸⁸, a Lei n. 7.353/85 criou o Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres (CNDM), vinculado ao Ministério da Justiça, com *status* de “Minimistério”. Essa mesma Lei instituiu o Fundo Especial de Direitos da Mulher para dotar o CNDM com recursos necessários para o desenvolvimento de suas atividades. A estrutura do CNDM era: Conselho Deliberativo, Assessoria Técnica e Secretaria Executiva.¹⁸⁹

¹⁸⁷ JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. Apresentação. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 7.

¹⁸⁸ BRASIL, Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – breve histórico*. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/conselho/historico/ Acesso em: 08 de nov. de 2010.

¹⁸⁹ ESMERALDO, Gema Galgani S. L.; SAID, Magnólia Azevedo. Conselho Cearense de Direitos da Mulher/CCDM – Espaço de Interlocução entre as Demandas dos Movimentos de Mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (Org.). sociedade civil e espaços públicos. São Paulo: Paz e Terra,

Na primeira gestão do CNDM, de 1985 a 1989, investiram-se esforços nas áreas de saúde, educação, trabalho (rural e urbano), diminuição da violência, combate ao racismo, implantação de creches, etc. Nesse mesmo período, o CNDM apoiou as propostas veiculadas pela campanha “Constituinte para valer tem que ter palavra de mulher” junto ao Congresso Nacional, que estabelecia uma nova Constituição, a Constituição Federal/88. “Foram desenvolvidos campanhas publicitárias e o acompanhamento dos trabalhos das comissões no Congresso, realizando um verdadeiro lobby, o ‘lobby do baton’, como ficou conhecido na época.”¹⁹⁰

Em 1989, o CNDM tornou-se “um simples órgão deliberativo, muito impulsionado pelo sucesso das ações do CNDM conseguidas no ano anterior, quando aprovou 80% de suas reivindicações na Constituição Brasileira de 1988.” Na era Collor, o conselho perdeu sua autonomia administrativa e financeira através da Medida Provisória n.º 150 de 15 de agosto de 1990. Ele foi desativado nessa ocasião. Somente em 1995, voltou a funcionar, no entanto, sem estrutura administrativa, sem orçamento próprio e com a nomeação de conselheiras e presidenta sem consulta aos movimentos de mulheres e feminista. Não bastasse isso, em 1997, no segundo governo FHC, o CNDM perdeu, mais uma vez, seu *status*, tendo sido rebaixado dentro da estrutura do Ministério da Justiça.¹⁹¹

Ainda assim, a gestão de 1995 a 1999 obteve importantes conquistas, conforme Jurema salienta:

[...] passam a incluir na sua pauta a conquista de novos direitos (a partir de 1995) – tais como o estabelecimento de cotas para as candidaturas de mulheres no legislativo [...]. Estas foram implantadas no Brasil a partir das eleições de 1996 [...] que obriga os partidos políticos nas eleições municipais de 1996 a inscreverem no mínimo 20% de mulheres nas suas chapas proporcionais [...]. Neste período o CNDM desenvolveu as seguintes ações referentes ao ‘empoderamento’ das mulheres: participação na Campanha Nacional ‘Mulher sem Medo de Poder’ realizada pela Bancada

2002. p. 246.

¹⁹⁰ BRASIL, Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher* – breve histórico. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/conselho/historico/ Acesso em: 08 de nov. de 2010.

¹⁹¹ BRASIL, Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher* – breve histórico. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/conselho/historico/ Acesso em: 08 de nov. de 2010.

Feminina do Congresso Nacional, movimentos de mulheres e várias entidades da sociedade civil [...]. Em 1998, em parceria com o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o CNDM deu início à realização do Programa Nacional da Igualdade na Função Pública [...] contemplava várias ações: a) diagnóstico sobre a participação de homens e mulheres na Administração Federal, b) elaboração, pelos órgãos da Administração Federal, de Planos Bianuais para a Promoção da Igualdade de Oportunidade na Função pública [...]; c) promoção de cursos de formação voltados para a capacitação de mulheres para assumirem cargos de chefia no setor público [...]; d) ações de sensibilização dos homens e mulheres sobre a importância da participação das mulheres nos cargos de chefia [...]¹⁹²

Em 2002, motivada pela pressão das redes nacionais de mulheres, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, subordinada à pasta da Justiça, no entanto, a Lei que a institui não regulamentou e não definiu sua competência e estrutura. No ano seguinte, em 2003, a referida secretaria tornou-se a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que passou a abrigar, em sua estrutura, o CNDM, que colabora nas ações e nas direções da Secretaria, estabelecendo a necessária interlocução com o movimento de mulheres e feminista, constituindo-se em carro chefe na promoção de políticas que eliminassem a discriminação contra a mulher e assegurassem a sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país.

No biênio 2008/2010, o CNDM ampliou sua composição. O número de integrantes passou de 36 (trinta e seis) para 40 (quarenta), sendo 16 (dezesesseis) representantes do Poder Público Federal. A composição passou a ser de três mulheres com notório conhecimento das questões de gênero a serem indicadas pelo novo Pleno do CNDM; e 21 representantes de entidades da sociedade civil, de caráter nacional, escolhidas por meio de votação do colégio eleitoral composto por representantes das entidades habilitadas a uma vaga no Conselho.¹⁹³

Já o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Estado do Rio Grande do Sul¹⁹⁴ foi criado em 25 de abril de 1986, através do decreto governamental n.º

¹⁹² JUREMA, Solange Bentes. Ações e Estratégias do CNDN para o “Empoderamento” das Mulheres. *Estudos Feministas*, Florianópolis, ano 9, 2º semestre, 2001. p. 209-210.

¹⁹³ BRASIL. Decreto n. 6.412, de 25 de março de 2008. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6412.htm. Acesso em: 13 de out. 2010.

¹⁹⁴ Há uma tabela que demonstra os demais Conselhos Estaduais dos Direitos das Mulheres no Território Nacional, bem como os Municipais, que estampa o elevado número desses institutos. A tabela pode ser visualizada no seguinte endereço:

32.227. Sua instituição resultou da inserção das mulheres nos movimentos sociais na década de 1980, que já foram relatados no presente estudo. O Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Estado do Rio Grande do Sul é o órgão responsável pela interlocução entre a sociedade civil e o Estado nas questões relativas aos direitos das mulheres. Seu objetivo é eliminar os entraves da mulher ao exercício da cidadania e à dignidade de sua condição, tendo as seguintes funções:

- Propor políticas e atividades que visem a defesa dos direitos da mulher, a eliminação das discriminações que atingem em sua plena inserção na vida sócio-econômica, política e cultural;
- Estimular, apoiar e desenvolver o estudo e o debate sobre a condição da mulher no Estado;
- Fiscalizar as ações do poder executivo relativas as políticas de gênero e propor medidas com o objetivo de eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher;
- Acompanhar e opinar sobre a elaboração de programas sociais e legislações nas questões de interesse da mulher;
- Receber e examinar denúncias relativas à discriminação da mulher e encaminhá-las aos órgãos competentes para as providências cabíveis, acompanhando a sua apuração;
- Promover intercâmbio com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados com o objetivo de implementar políticas e programas do conselho;
- Manter canais permanentes de comunicação com Movimento de Mulheres e apoiar as atividades das entidades da sociedade civil relacionadas com a questão da mulher, sem interferir no conteúdo e orientação das mesmas, a fim de preservar sua autonomia.¹⁹⁵

O Conselho, atualmente, é composto por vinte e sete integrantes e respectivas suplentes, sendo nove representantes do Poder Executivo, oito representantes do Fórum Estadual de Mulheres - integrado por entidades da sociedade civil -, e dez representantes de entidades da sociedade civil relacionadas à questão da mulher, escolhidas nas plenárias das seguintes Regiões: Metropolitana e Delta do Jacuí; Litoral; Vale dos Sinos e Vale do Caí; Paranhama/Encosta da Serra; Serra, Vale do Taquari e Hortênsias; Central e Vale do Rio Pardo; Sul e Centro Sul; Fronteira Oeste e Campanha; Produção, Alto do Jacuí, Médio Uruguai, Norte e Nordeste; Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial.¹⁹⁶

¹⁹⁵ http://200.130.7.5/spmu/docs/atendimento_mulher/conselhos.pdf. Acesso em: 16 de out. de 2010.
RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. Conselho Estadual dos Direitos da Mulher. Disponível em:
http://www.sjds.rs.gov.br/portal/index.php?menu=conselho_viz&cod_noticia=161. Acesso em: 11 de nov. de 2010.

¹⁹⁶ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. Conselho Estadual dos Direitos da Mulher. Disponível em:
http://www.sjds.rs.gov.br/portal/index.php?menu=conselho_viz&cod_noticia=161. Acesso em: 11 de nov. de 2010.

Os Conselhos Nacionais e Estaduais dos Direitos das Mulheres constituíram-se nas “mais importantes experiências implementadas no campo das políticas públicas, representam a inclusão da perspectiva de gênero na gestão governamental, trata-se da criação e instalação de instâncias específicas voltados (*sic*) para os direitos das mulheres.” Para Coelho, a Década das Nações Unidas para a Mulher (1976-1985) contribuiu incisivamente para a criação de tais institutos. Porém, ela reconhece ter sido um movimento de mão dupla¹⁹⁷:

o movimento de mulheres/feminista cresceu, acumulou força política e adquiriu visibilidade, e a ONU reconheceu sua existência e o incluiu em sua agenda. A realidade era que o número de grupos de mulheres crescia e aumentava também a cumplicidade entre eles. Nos meados dos anos 80 - 90 a grande novidade foi a estruturação das redes de grupos de mulheres, organizadas segundo temas ou áreas de interesses. Surgem as redes de saúde e direitos reprodutivos, violência, educação, direitos das mulheres, entre outras. Estas redes são articuladas em nível nacional e internacional. O ‘V Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe’ realizado em San Bernardo, na Argentina, em 1990, inaugura uma nova fase no movimento. Foi nele que ocorreu a célebre decisão de discutir ‘Conjuntura Política’ neste tipo de evento. Organizou-se uma oficina das mulheres políticas, prevista para uma manhã e que durou um dia e meio. Na oficina estavam presentes parlamentares de todos os países presentes, dirigentes e militantes partidárias, além das ‘Madres de la Plaza de Mayo’. Uma outra decisão importante foi a estratégia de ampliar o leque de novos interlocutores. Era a busca da visibilidade do movimento e a compreensão da necessidade de sairmos do ‘gueto’. Foi o ‘Feminismo nos Anos 90’. Essa transformação de estratégias provocou uma reformulação nos rumos do movimento. Avalio que nessa fase superamos o estágio de denúncias e protestos contra as discriminações sofridas e passamos a transformar as nossas bandeiras de lutas, tais como violência, saúde e direitos reprodutivos, educação, trabalho, luta contra a pobreza, participação política, entre outras, em propostas de intervenção nas instâncias de poder capazes de implementá-las.¹⁹⁸

Relativamente aos Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres, sendo um conselho temático, muito embora haja Conselhos Estaduais e Nacionais da mesma temática, eles não possuem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional. Assim sendo, eles existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos e ideias ou temas gerais que, naquele município, por força de alguma peculiaridade de perfil político e/ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda. Quanto ao formato, são muito variáveis, mas tendem a seguir as características principais dos Conselhos de Políticas, ou seja, a participação de representações da

¹⁹⁷ COELHO, Clair Castilhos. *Gênero e Políticas Públicas*. Disponível em: http://www.fetiesc.org.br/img_mulheres/mulheres_gen_pol_publ.pdf. Acesso em: 17 de nov. de 2010.

¹⁹⁸ COELHO, Clair Castilhos. *Gênero e Políticas Públicas*. Disponível em: http://www.fetiesc.org.br/img_mulheres/mulheres_gen_pol_publ.pdf. Acesso em: 17 de nov. de 2010.

sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Além, é claro, de seguir os moldes dos Conselhos Estaduais e Nacionais que o precederam.

3.2O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS: uma abordagem histórico-legal

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul emergiu como resultado de uma intensa movimentação feminina na referida cidade, iniciada por mulheres sindicalistas “indignadas” que, por não terem vez e voz nas reuniões intersindicais ocorridas nos anos 1989 e 1990, se reuniram e formaram o grupo “Mulher e Cidadania”. Esse grupo objetivava a participação e o respeito à mulher pelos seus pares no espaço público local e a implementação de políticas públicas municipais destinadas às mulheres, que eram inexistentes até então. Para ganhar visibilidade, elas passaram a organizar atos públicos anuais na data de oito de março, dia internacional da mulher. Com a visibilidade alcançada, iniciaram a luta para a constituição do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e de um Escritório de Defesa dos Direitos da Mulher.¹⁹⁹ Ambos foram criados através da Lei Municipal n. 2.664, de 27 de outubro de 1994, e as atividades iniciaram-se no mês de março do ano seguinte.

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS – CMDM, órgão colegiado de caráter deliberativo e de assessoramento²⁰⁰, funcionava vinculado ao Gabinete do Prefeito e competia-lhe formular e estipular diretrizes para a promoção de atividades municipais para a defesa dos direitos da mulher, a eliminação das discriminações, bem como a integração da mulher na vida socioeconômica, política e cultural do município. Devia, ainda, assessorar o Poder Executivo, emitindo pareceres e acompanhando a elaboração de programas de governo nas questões relativas à mulher; além disso, sugerir ao Poder Executivo a elaboração de programas e outras iniciativas que visassem a assegurar os direitos da mulher; desenvolver programas que promovessem a participação da mulher em todos os níveis de atividades; apoiar realizações oficiais e não oficiais para a promoção da mulher, e estabelecer intercâmbio com entidades afins.²⁰¹

¹⁹⁹ BONFANTE, Iara. Movimentos de Mulheres em Santa Cruz do Sul. Entrevista.

²⁰⁰ Art. 3 da Lei n. 2.664, de 27 de outubro de 1994.

²⁰¹ Art. 2º da Lei n. 2.664, de 27 de outubro de 1994.

Sua diretoria era composta por Presidente, Vice-Presidente e Secretário.²⁰² O Conselho era constituído por sete mulheres e suas suplentes, representantes da sociedade civil, indicadas em assembleia pública; quatorze membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo cinco mulheres, e suas respectivas suplentes, indicadas pelo Poder Executivo Municipal, e duas mulheres e suas suplentes designadas pelo Gabinete da Primeira Dama. Quanto ao Presidente, era de livre escolha do Prefeito Municipal.²⁰³ Ao Escritório Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher cabia o assessoramento, o encaminhamento de providências e o acompanhamento de solução de problemas que diziam respeito à defesa dos direitos da mulher.²⁰⁴

No ano de 1996, a então Administração Municipal extinguiu o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, bem como o Escritório de Defesa dos Direitos da Mulher. O Conselho voltou a funcionar somente em 2001, com a promulgação da lei municipal n.º 3.686, de 14 de março de 2001, resultado de uma mobilização feminina municipal pela volta do Conselho, que se deu durante o mês de novembro do ano 2000.

Em decorrência dessa lei, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher sofreu algumas mudanças: Ele passou a funcionar vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social como órgão colegiado de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador em âmbito municipal; sua constituição passou a ser dez mulheres representantes de instituições públicas, sendo seis delas representantes da prefeitura e quatro de órgãos públicos federais e estaduais; dez membros representantes de entidades civis com trabalhos direcionados às mulheres. A diretoria passou a ser formada por sete membros, Presidenta, Vice-Presidenta, 2ª Vice-Presidenta, Secretária, 2ª Secretária, 1ª Tesoureira, 2ª Tesoureira e um conselho fiscal composto por três membros, todos eleitos pelos integrantes do Conselho.

Diferentemente da legislação anterior, que não fazia menção à duração do mandato, estipulou-se o tempo de dois anos de duração do mandato da diretoria

²⁰² Art. 4º da Lei n. 2.664, de 27 de outubro de 1994.

²⁰³ Art. 5º da Lei n. 2.664, de 27 de outubro de 1994.

²⁰⁴ Art. 6º da Lei n. 2.666, de 27 de outubro de 1994.

(com direito a uma única recondução) e das conselheiras. As competências do Escritório Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher não sofreram alteração, assim como as do Conselho. Apenas determinou-se ao Poder Executivo a responsabilidade de garantir infraestrutura para o funcionamento do Escritório.²⁰⁵

Muito embora a Lei n.º 3.686, de 14 de março de 2001 tenha traçado diretrizes para a reimplantação do Escritório Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher, ele só retomou seu funcionamento no mês de outubro de 2005. Isto porque as Conselheiras não aceitaram a infraestrutura que fora disposta para seu funcionamento (uma sala pequena, uma mesa, duas cadeiras e um estagiário do sexo masculino, sem preparo algum para o acolhimento e o atendimento às mulheres vítimas de violência). O Conselho passou a organizar constantes movimentos sociais, reivindicatórios, visando à obtenção de uma infraestrutura adequada, que foi conquistada em 2005.²⁰⁶

Atualmente, o Escritório conta com uma rede integrada para o atendimento à mulher vítima de violência. Essa rede é composta pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, que fornece Atendimento Psicológico em Grupo para mulheres vítimas de violência, através do curso de psicologia, assim como atendimento jurídico, realizado pelo Gabinete de Assistência Judiciária Qualificada – GAJE e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS.

Essa parceria com a Universidade de Santa Cruz do Sul vai ao encontro dos ensinamentos de Gohn, segundo a qual contribuir com os Conselhos é também função das universidades. Em suas palavras:

As universidades têm grande contribuição a dar neste sentido: devem atuar dando subsídios tanto nos grandes aportes teóricos da questão como participar de conselhos, ajudando a construir, juntos, as políticas sociais na área. Se a função primeira da Universidade é a produção do saber, esse saber tem de ser produzido a partir de espaços onde o público, o universal, o bem comum, o interesse coletivo, predominem.²⁰⁷

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher realiza suas reuniões nas

²⁰⁵ Lei 3.686, de 14 de março de 2001.

²⁰⁶ BONFANTE, Iara. Movimentos de Mulheres em Santa Cruz do Sul. Entrevista.

²⁰⁷ GOHN, Maria da glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 69.

últimas quintas-feiras de cada mês, às 14 horas, no Salão Nobre da Prefeitura de Santa Cruz do Sul/RS, na Praça da Bandeira. Como forma de aproximar-se da comunidade, o Conselho mantém um blog (<http://cmdmscs.blogspot.com/>), onde divulga suas ações e apresenta informações sobre direitos das mulheres.

As ações do Conselho são pautadas pelo Regimento Interno aprovado em assembleia geral realizada no dia 11 de dezembro de 2002, que estabelece sua composição, competência e capacidade de intervenção.

3.2.1 Composição, competência e capacidade de intervenção

O Conselho dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS é composto por vinte Conselheiras titulares e vinte Conselheiras suplentes representantes de entidades da Sociedade Civil, de órgãos públicos estaduais e federais, bem como por representantes do Poder Público Municipal, conforme referência anterior. Das vinte integrantes, dez são representantes da Sociedade Civil, de entidades que realizam trabalhos direcionados às mulheres. A eleição delas dá-se em Assembleia Pública, que deverá ser divulgada com oito dias de antecedência, para a qual são convidadas todas as entidades que demonstrarem interesse em participar do Conselho. Quanto às outras dez integrantes, elas representam as instituições públicas, sendo seis representantes do Executivo Municipal e quatro representantes de órgãos executivos, estadual e federal.²⁰⁸ O trabalho das Conselheiras não é remunerado, sendo considerado relevante serviço público prestado.

O mandato das Conselheiras finda no mês de junho no ano do término do mandato, que é de dois anos. Até o mês de maio do ano da eleição, serão escolhidas, dentre as Conselheiras, aquelas que integrarão a Comissão Eleitoral, cujo processo eleitoral deve estar concluído até o final do mês de junho. Até o dia da eleição, os poderes públicos deverão indicar a sua representação (que deverá ser paritária) à Comissão Eleitoral e, se não houver indicação suficiente de qualquer um dos poderes, outro ocupará a vaga, podendo, inclusive, a representação ser somente estadual ou federal. Concluída a eleição, o ato de posse das Conselheiras

²⁰⁸ Art. 5º do Regimento Interno do Conselho dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz/RS.

ocorre por nomeação do Executivo Municipal, a nomeação deve ocorrer no mês de julho, sendo considerada a primeira Assembleia Ordinária do mandato. Em caso de vacância do cargo, a Conselheira substituta o assume para completar o tempo de mandato da substituída.²⁰⁹

São as seguintes entidades da Sociedade Civil que, atualmente, contam com representação no Conselho: Associação Cultural de Integração Comunitária de Santa Cruz do Sul – ACICOM; Ação Diocesana de Santa Cruz do Sul; cooperativa de Trabalhadores do Bom Jesus – UNIFORTE; Diretório Central dos Estudantes da Universidade de Santa Cruz do Sul – DCE; Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, subseção de Santa Cruz do Sul; Sindicato dos Bancários de Santa Cruz do Sul; Sindicato dos Trabalhadores em Administração Escolar – SINTAE; Sindicato dos Trabalhadores em Educação – CPERS, 18º núcleo; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Cruz do Sul e Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. A Brigada Militar, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; a Coordenadoria Regional de Educação - 6ª CRE e a Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN são as instituições públicas federais e estaduais que têm representantes no Conselho, enquanto que as Secretarias Municipais de Educação, de Agricultura, de Desenvolvimento Social, de Turismo, da Saúde e o Gabinete do Prefeito são as entidades representativas municipais.

As entidades representadas no Conselho possuem o direito de participar das Assembleias Gerais; propor medidas para a defesa dos direitos da mulher; participar das atividades que constituem o objetivo do Conselho; solicitar à Coordenação Executiva esclarecimentos sobre as atividades desenvolvidas; dar vista ao Balanço Anual e Parecer do Conselho Fiscal; votar e ser votada. São deveres das entidades membros do Conselho e das conselheiras: cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno e participar das atividades programadas pelo Conselho.²¹⁰

De acordo com os artigos 9º, 10, 11 e 12 do Regimento Interno do Conselho dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, perde-se a qualidade de membro do Conselho em três hipóteses: por demissão, eliminação ou exclusão. A

²⁰⁹ Art. 6º do Regimento Interno do Conselho dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz/RS.

²¹⁰ Arts. 7º e 8º do Regimento Interno do Conselho dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS.

demissão de membro ou de entidade dá-se unicamente a seu pedido. Já a eliminação aplica-se somente à Conselheira representante da entidade membro por decisão de 2/3 (dois terços) da Assembleia Geral, em virtude de infração legal ou regimental, pelo descumprimento reiterado das obrigações assumidas perante o Conselho e/ou ausência não justificada a duas sessões consecutivas ou três alternadas (caso em que a Conselheira será notificada para, no prazo de trinta dias, apresentar justificativa à Assembleia Geral, que manterá ou não a sua decisão, notificando o fato à entidade representada, também a comunicando para apresentar o nome da Conselheira substituta). A última das hipóteses, a exclusão, ocorre somente por fechamento do órgão/entidade ou pelo não cumprimento do Regimento Interno.

O Conselho, na persecução dos seus objetivos, quais sejam, formular e propor políticas públicas, medidas e ações para a garantia dos direitos da mulher, atua de modo a garantir o desenvolvimento de programas dirigidos às mulheres, especialmente aqueles destinados a: a) atenção integral à saúde da mulher; b) prevenção à violência contra a mulher; c) assistência e abrigo às mulheres vítimas de violência; d) educação; e) trabalho e renda; f) habitação; g) planejamento urbano; h) lazer e cultura; i) assistência social.

Também se atribuiu ao Conselho a tarefa de desenvolver estudos, projetos, debates e pesquisas relativos à condição da mulher, buscando combater as discriminações que a atingem e ampliar os seus direitos; acompanhar a Administração Municipal no que se refere ao planejamento, à execução de programas e ações referentes à mulher; participar da criação de instrumentos concretos que assegurem a inclusão da mulher em todos os níveis e os setores de atividade no município e ampliar as alternativas que contribuem para a qualificação profissional da mulher; promover articulações, intercâmbios e convênios com entidades públicas e privadas com a finalidade de implementar as políticas, as medidas e as ações objetos do CMDM; estabelecer e manter canais com os movimentos de mulheres, apoiando o desenvolvimento de atividades; realizar campanhas educativas de conscientização sobre a violência contra a mulher; receber e averiguar denúncias e fatos referentes às desigualdades e/ou violências sofridas pelas mulheres, encaminhando aos órgãos competentes e exigindo providências efetivas; acompanhar e fiscalizar o cumprimento da legislação e

convenções coletivas que assegurem e protejam os direitos das mulheres.²¹¹

3.3 Um estudo do perfil das Conselheiras Municipais dos Direitos da Mulher da cidade de Santa Cruz do Sul e sua percepção sobre a capacidade de influência do Conselho na criação, implementação e fiscalização das políticas públicas sociais locais

Na tentativa de traçar um perfil da Conselheira Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS e verificar sua percepção sobre a capacidade de influência desse instituto na criação, na implementação e na fiscalização de políticas públicas sociais locais, bem como se elas têm conhecimentos acerca do Conselho, aplicou-se um questionário às Conselheiras mais atuantes (aquelas que se fizeram presentes nas reuniões ocorridas no ano de 2010 e nas campanhas promovidas para arrecadar fundos, independente de serem Conselheiras ou suplentes. Escolheu-se denominar, para fins dessa análise, somente de Conselheiras). O questionário²¹² (anexo A) continha vinte e duas questões objetivas, sendo algumas de múltipla escolha.

Na análise dos resultados, serão apresentados, primeiramente, dados relativos à formação escolar, à ocupação laboral e à renda das Conselheiras. Após, dados que refletem seu engajamento sindical e político e, na sequência, dados que demonstram o conhecimento das Conselheiras sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Santa Cruz do Sul/RS e a opinião que elas têm sobre a capacidade do Conselho em influenciar a criação, a implementação e a fiscalização das políticas públicas sociais locais, avaliando, inclusive, se existem grupos de interesse em seu interior.

Das vinte e quatro Conselheiras que responderam ao questionário,

²¹¹ Art. 3º do Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS.

²¹² O questionário foi inspirado nos seguintes estudos: ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? (p. 161-192); LIMA, Rosa Maria Cortês de; BITOUN, Jan. Os Conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica (95-130) e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil (p.11-56). Todos contidos na obra: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004.

dezesesseis têm emprego no momento; uma é trabalhadora rural; seis estão aposentadas; uma é artesã e outra, cooperativada. Dessas, quatro Conselheiras trabalham e estudam; somente uma dedica-se exclusivamente ao estudo. Uma Conselheira deixou em branco a questão.²¹³

Delas, 25% (vinte e cinco) recebem até dois salários mínimos, o que gira em torno de R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais), - pressupondo que o menor rendimento seja igual ao salário mínimo, não menor que ele -, e R\$ 1.020,00 (mil e vinte reais); 25% (vinte e cinco), de dois a cinco salários mínimos, ou seja, de R\$ 1.020,00 (mil e vinte reais) a R\$ 2.550,00 (dois mil e quinhentos e cinquenta reais) e 50% (cinquenta), de cinco a dez salários mínimos, rendimentos que ficam entre R\$ 2.550,00 (dois mil quinhentos e cinquenta reais) e R\$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais).

A escolaridade das Conselheiras é variada. Seis delas possuem pós-graduação (ou concluída, ou em andamento); oito, curso superior completo; duas, terceiro grau incompleto; quatro, segundo grau completo; uma, segundo grau incompleto; uma, primeiro grau completo e duas, primeiro grau incompleto. A grande maioria é filiada a partidos políticos (68%) e a sindicatos (52%). Dezoito participam apenas do CMDM e seis de mais de um Conselho, o que é

normalmente visto por analistas e quadros técnicos dos governos locais como um comportamento negativo, podendo funcionar como um constrangimento à participação de outras entidades ou ao surgimento de novas lideranças da mesma entidade, que poderiam ampliar a presença de novos interesses e idéias sobre as políticas públicas. Por outro lado, essa prática pode, também, ser interpretada como tendo efeitos positivos, pois tanto pode evitar uma possível quebra de continuidade dos trabalhos dos conselhos como melhorar a interlocução dos conselhos, uma vez que uma mesma pessoa passa por discussões em mais de um deles. Na verdade, a expressão repetida nos debates sobre o tema – ‘São sempre os mesmos, parece que só trocam de chapéu’ – encobre uma realidade bastante complexa. Normalmente esses líderes se defendem afirmando que se encontram em vários conselhos por falta de candidatos interessados, lembrando que diferentemente da percepção ingênua, participar significa custos pessoais altos (tempo, energia e, às vezes, financeiros).²¹⁴

²¹³ A intenção aqui não era a de verificar especificamente qual a ocupação de cada conselheira, até para evitar qualquer identificação. As duas conselheiras que se identificaram como artesã e cooperativada assim manifestaram, na opção “outro”.

²¹⁴ ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 189.

Denota-se, da análise dos resultados das três primeiras questões, que a representação, no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, mostra-se limitada aos segmentos sociais com maior capacidade de organização e presença na cena pública, constituídos por aquelas mulheres com maior renda e maior escolaridade, sobretudo se comparadas à população em geral. Ainda registra-se que as conselheiras demonstram ser portadoras de uma cultura associativa, diante da significativa filiação a partidos políticos e a sindicatos.

Entretanto, parece-nos interessante referir que, em que pese às ações do Conselho serem voltadas, em sua maioria, à violência contra a mulher, cujas maiores vítimas são as mulheres de baixa renda e de baixa escolaridade²¹⁵, essas mulheres não compõem o Conselho. Incluí-las, portanto, mostra-se um desafio. Isto vai ao encontro do que afirma Fung em suas receitas para aperfeiçoar esferas públicas. O autor, ao questionar como os indivíduos deveriam participar de um mini-público, expressa, como uma das opções, o seguinte:

[...] criar incentivos estruturais para que os cidadãos de baixo *status* e baixa renda participem. Padrões de participação são determinados não apenas pela limitação de recursos dos cidadãos (favorecendo aqueles em melhor situação), mas também pelos bens que as instituições deliberativas distribuem. Em particular, se um minipúblico lida com interesses de pessoas pobres, e se eles esperam que a participação vá produzir resultados, então os pobres devem participar mais do que os ricos.²¹⁶

Em questões elaboradas para avaliar o grau de conhecimento das Conselheiras sobre o Conselho (questões de sete a nove), a maioria desconhece como se deu a decisão de instalá-lo. Quem assinalou “outro”, mostrou-se mais a par da história do Conselho. Nessa opção, havia espaço reservado para a escrita e foram preenchidos com informações como “em reunião com a então entidade que representava”; “começou com o movimento de mulheres” e “pelo movimento de mulheres”, conforme demonstra a Figura 1:

²¹⁵ Estudos sobre a Violência doméstica podem ser encontrados em <http://www.sepm.gov.br/>. Acesso em: 10 de nov. de 2010.

²¹⁶ FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schttan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 178.

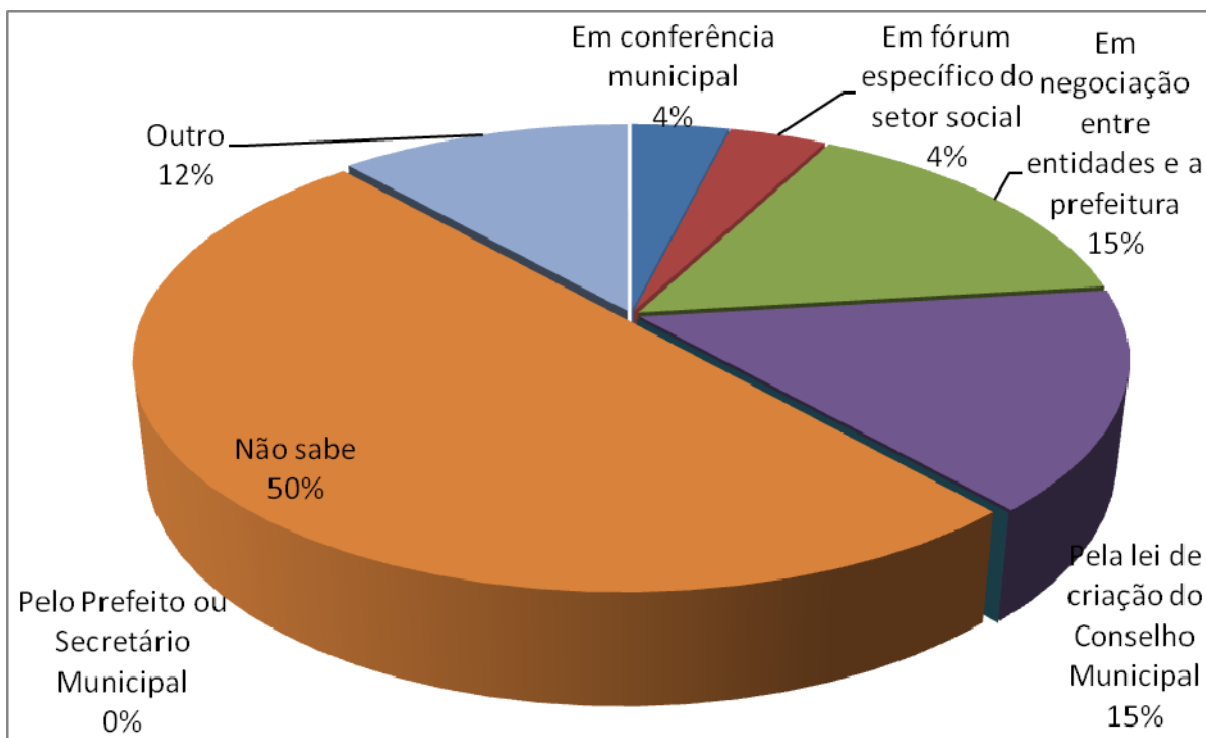


Figura 1 – Decisão de instalar o Conselho Municipal.

A Figura 2 reflete as respostas da indagação sobre o conhecimento quanto à escolha das entidades/instituições que participam do Conselho.

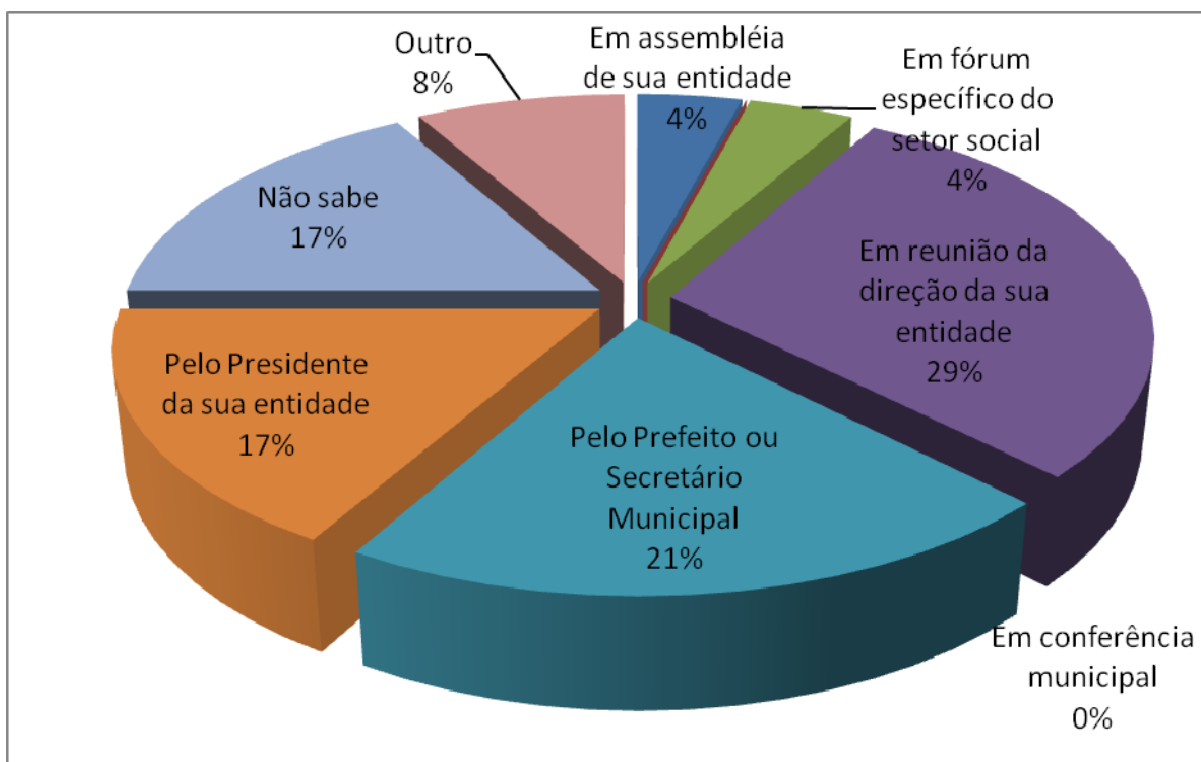


Figura 2 – Escolha da entidade/instituição para participar do Conselho.

A escolha das entidades dá-se conforme o estabelecido no Regimento Eleitoral que, em seu artigo 2º, determina que as entidades interessadas em participar da eleição devem desenvolver atividades voltadas à mulher, podendo apresentar uma candidata ao cargo de Conselheira e outra ao cargo de suplente. Manifestado o interesse da entidade, a sociedade é chamada a votar naquela que deseja ver na composição do Conselho. Essa seria, em tese, a única forma de integrá-lo.

Reafirma-se que em tese porque as Conselheiras, tendo conhecimento de como se deu a escolha, ao assinalarem essa multiplicidade de opções, demonstraram que não existe um processo consolidado para tanto, muito embora exista um Regimento Eleitoral que dite as diretrizes. Essa é uma leitura possível dos dados, assim como outra leitura mostra-se um tanto pessimista. Desconhecendo o processo de escolha da entidade/instituição, as Conselheiras assinalaram, dentre as opções, aquela que achavam ser a correta.

Importante destacar que quem assinalou “outro” colocou, no espaço destinado para tanto, que “a entidade mostrou interesse”, indo ao encontro do que estabelece o Regimento Eleitoral do Conselho.

A figura 3 retrata como as Conselheiras foram escolhidas como representantes da entidade/instituição que representam.

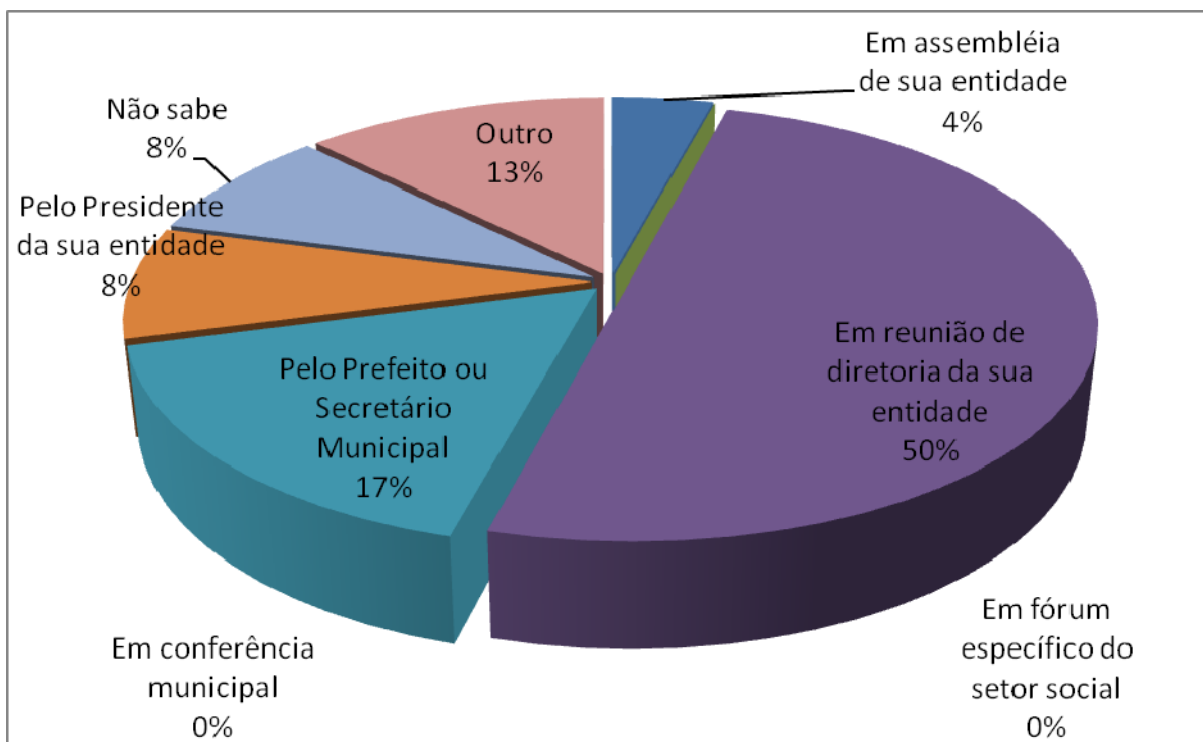


Figura 3 – Escolha do Conselheiro para representar a entidade/instituição.

Apesar da notável pluralidade de formas pelas quais as Conselheiras foram escolhidas como representantes de suas entidade/instituição, nota-se que 8%, ou seja, duas, das vinte e quatro Conselheiras não sabem como foram escolhidas pela entidade/instituição para integrarem o Conselho. As que assinalaram a opção “outro” foram escolhidas diante do manifesto interesse da entidade/instituição para que fossem representantes. Foi o que escreveram no espaço para escrita que seguia a assertiva.

Passamos, a partir daqui, para as questões que procuraram identificar o que sentem as Conselheiras sobre grupos de interesse e representatividade das instituições que compõem o Conselho. Questões dez, onze e doze. Vale ressaltar

[...] que os conselhos se caracterizam como um espaço público capaz de expressar diferentes interesses - tanto do governo como da sociedade organizada -, onde se negociam consensos capazes de garantir as demandas estratégicas dos diferentes atores.²¹⁷

Motivo que justifica a indagação proposta na questão de número dez, se é

²¹⁷ ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 171-172.

possível verificar grupos de interesse dentro do Conselho. Na mesma questão, para aquelas que assinalassem que sim, deveriam assinalar quais seriam os principais grupos de interesse, dentre as opções postas, que podem ser identificados no interior do Conselho (articulação política de grupos do setor do governo, articulação política de grupos do setor empresarial, articulação política de entidades sindicais e movimentos sociais, partidos políticos e outros). O resultado vê-se nas figuras 4 e 5.

A Figura 4 demonstra a variedade de opiniões a respeito da existência de grupos de interesse e a Figura 5, quais os grupos de interesse identificados.

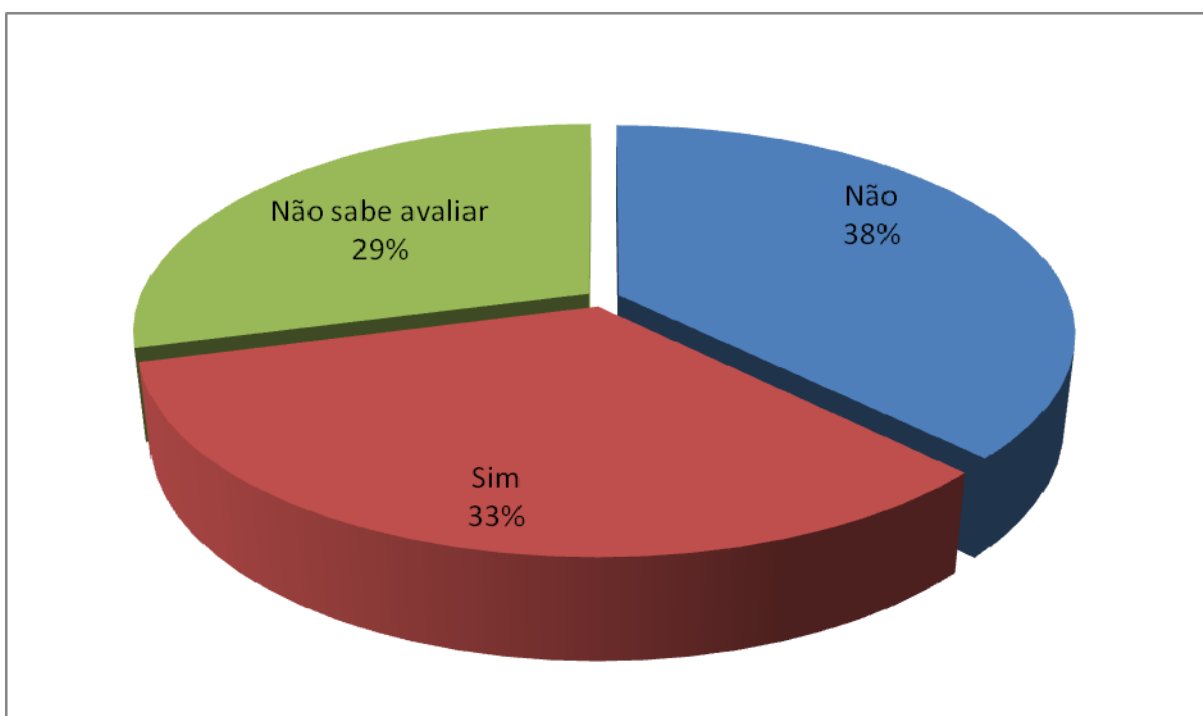


Figura 4 – Identificação de grupos de interesse no interior do Conselho.

Podemos afirmar que praticamente inexistem grupos de interesse no interior do Conselho, visto que 29% das Conselheiras, que responderam ao questionário, não souberam avaliar e 38% assinalou que não.

Somadas aquelas que não identificaram como aquelas que não souberam identificar grupos de interesse no interior do Conselho, tem-se que 67% das Conselheiras que responderam ao questionário não manifestaram reconhecer a existência de grupos de interesse em seu interior. Outra afirmação possível é a de que existem grupos de interesse no interior do Conselho, mas 29% das

Conselheiras não souberam apontá-lo, ao contrário das 33% que identificaram.

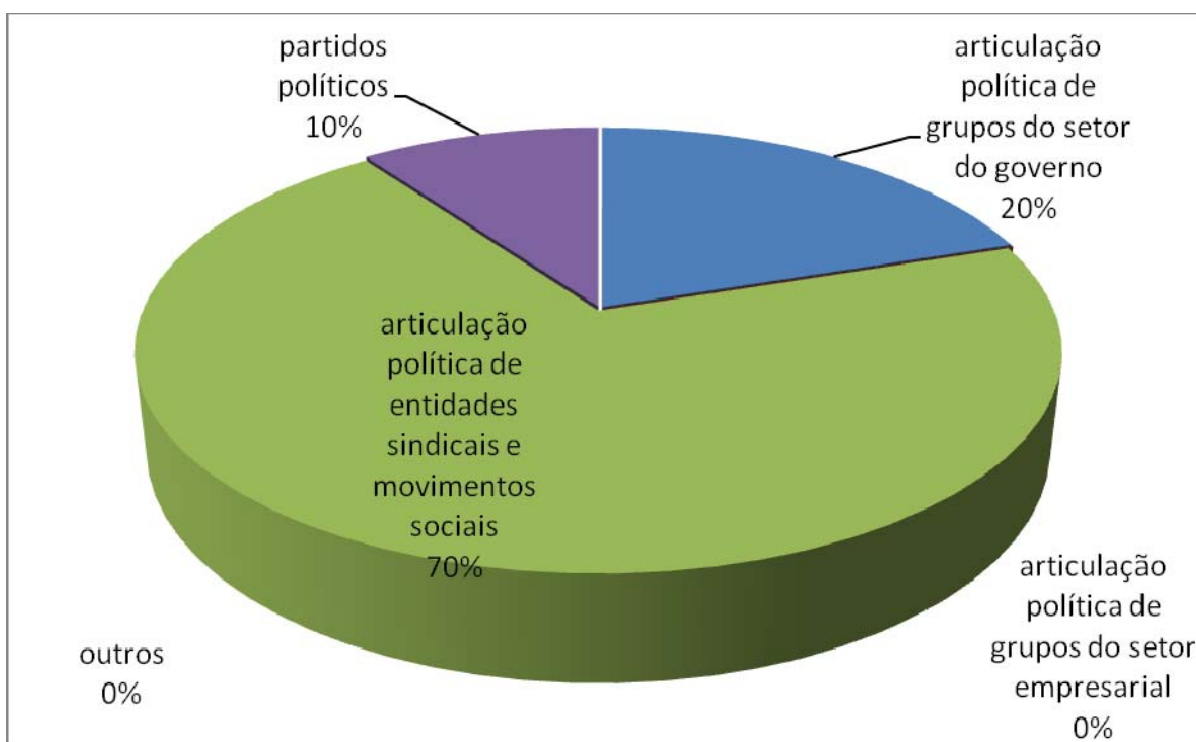


Figura 5 – Grupos de interesse identificáveis no interior do Conselho.

A maioria assinalou articulação política de entidades sindicais e movimentos sociais, o que não é de se estranhar diante do fato que a maioria das Conselheiras entrevistadas são sindicalistas (52%) e filiadas a partidos políticos (68%), o que reforça a tese de estarmos diante de Conselheiras com capacidade de projetar as demandas sociais, reconhecer seus próprios interesses e dos demais segmentos organizados, de modo a construir um interesse geral, conforme foi identificado anteriormente, na análise das questões de um a três. A tese torna-se ainda mais forte se observarmos a baixa identificação de interesse quanto às articulações políticas dos grupos do setor do governo, o que representa que o Conselho não é uma plataforma para fazer valer os interesses da Administração Municipal.

Quanto à representatividade das instituições que compõem o Conselho, verificou-se um resultado satisfatório, como pode ser observado na Figura 6.

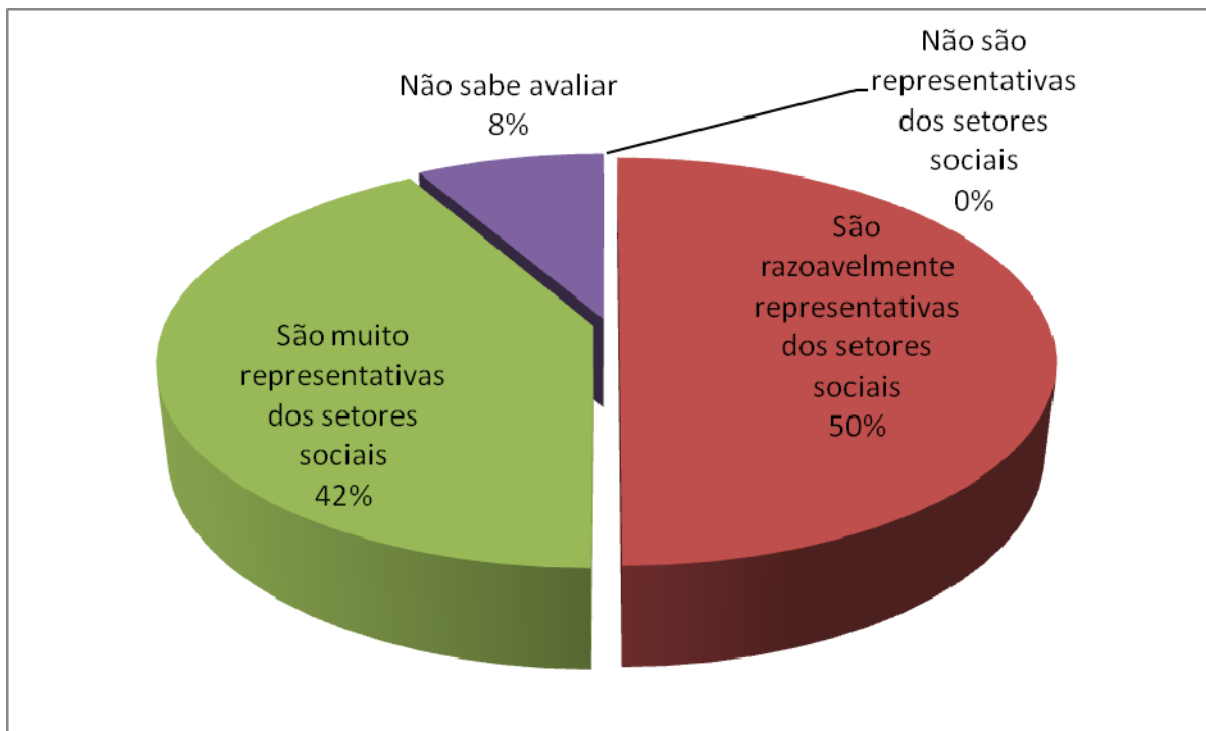


Figura 6 – Opinião quanto à representatividade das instituições no Conselho.

A Figura 6 revela que as instituições, na visão das Conselheiras, são representativas, em algum grau, dos setores sociais existentes na cidade. Para Abranches e Azevedo²¹⁸, uma maior representatividade depende de outras tantas variáveis, com destaque para o grau de importância do Conselho na agenda dos diferentes grupos.

Na questão doze, perguntou-se sobre o equilíbrio de forças entre prefeitura, interesses privados e sociedade no interior do Conselho. As Conselheiras demonstraram a existência do referido equilíbrio, o que pode significar que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS vem configurando-se como um espaço público capaz de articular “diferentes interesses onde circulam diferentes valores e onde se formam opiniões e articulam-se argumentos públicos e privados diversos na busca de formação de consensos.”²¹⁹ (Figura 7).

²¹⁸ ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 177.

²¹⁹ ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 178.

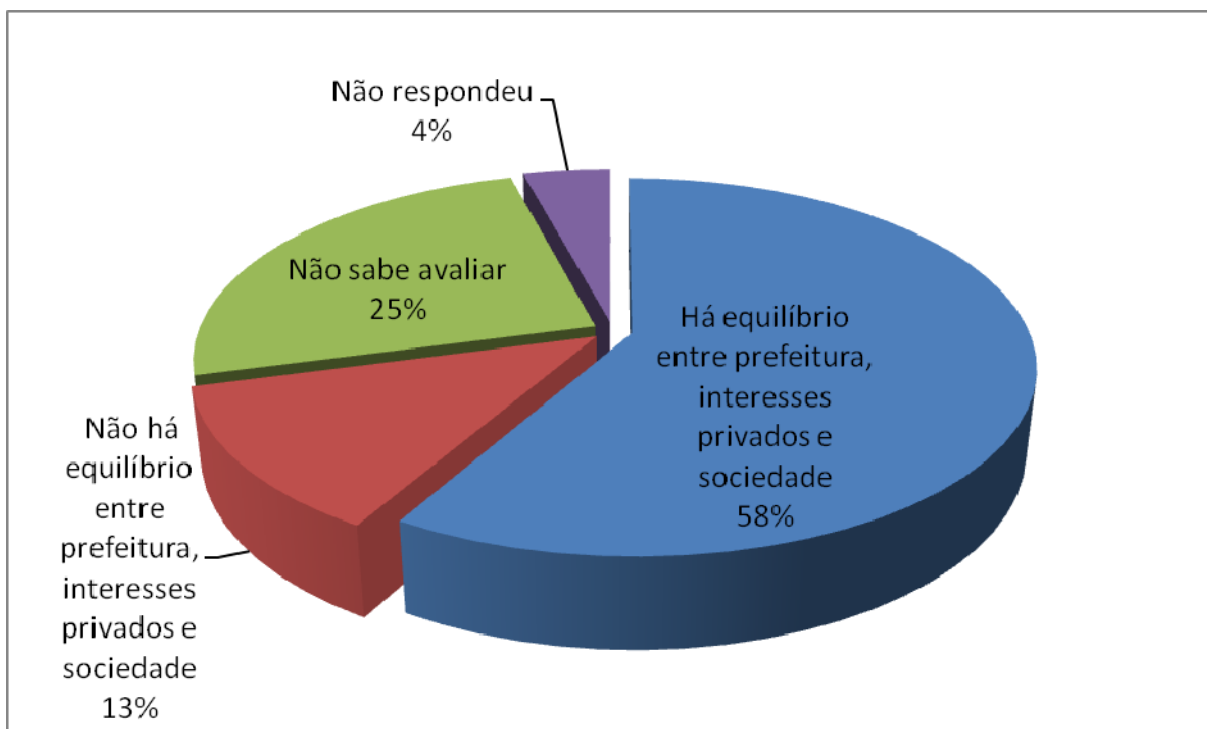


Figura 7 – Equilíbrio de forças no Conselho.

A Figura 8, que retrata quem faz a proposição de pauta, aponta dados curiosos:

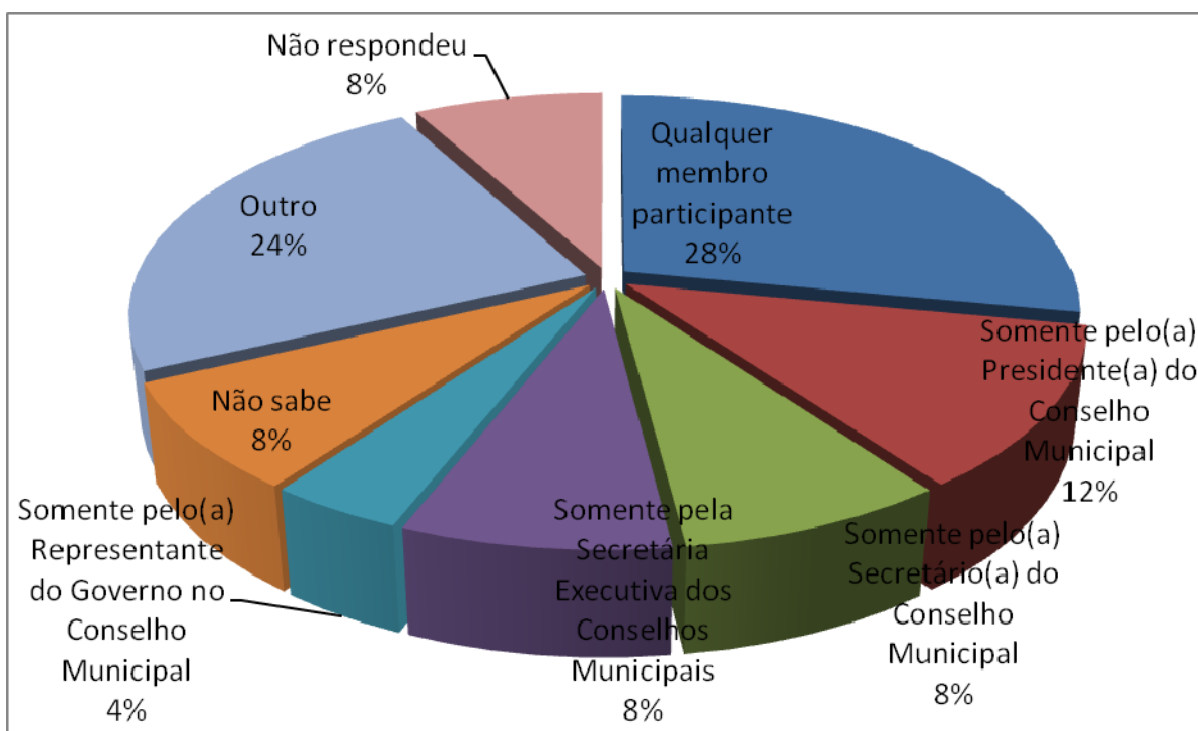


Figura 8 – Proposição da pauta de reunião do Conselho.

Mesmo participando da maioria das reuniões ocorridas no ano de 2010, conforme pode ser verificado pelo acompanhamento das referidas reuniões para a realização da pesquisa, as Conselheiras não identificaram quem fazia a proposição da pauta.

No item “outro”, fica claro que foram confundidas a elaboração da pauta com a sua propositura, pois, no espaço destinado a especificar o “outro”, constam: “pela direção efetiva”; “pela executiva do conselho”; “pela presidenta e pela secretária”; “pela diretoria executiva” e “reunião da executiva”. Acredita-se que essa confusão se deu porque, às terças-feiras que antecedem as reuniões do Conselho, a executiva do Conselho se reúne para a elaboração da pauta a ser proposta, seguindo as solicitações das demais Conselheiras, que são feitas na reunião antecedente ou até mesmo via e-mail para a presidente e a vice do Conselho.

Ainda que a pauta seja elaborada pela executiva, esta adota uma postura democrática quanto ao poder da agenda ao permitir que os setores representados no Conselho indiquem assuntos importantes para eles, contribuindo para melhorar a capacidade do Conselho e para ampliar e controlar as políticas públicas locais voltadas à mulher.

Presume-se, pela análise da Figura 8, que as Conselheiras desconhecem o regimento interno do Conselho que, em seu artigo 15, determina as competências da Coordenação Executiva e dispõe, dentre outros temas, sobre a elaboração da pauta e a coordenação das atividades durante as reuniões. Uma vez elaborada pela Coordenação Executiva, a pauta é encaminhada para todas as Conselheiras e suplentes, via e-mail.

Para a tomada de decisões, não raras vezes são necessárias informações que a Prefeitura detém. Tais informações devem ser solicitadas para a Secretaria Municipal a que se vincula o Conselho, qual seja, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que tem o dever de atender a solicitação, e atende, pelo que demonstra a Figura 9, representando, assim, o comprometimento do governo local com o Conselho.

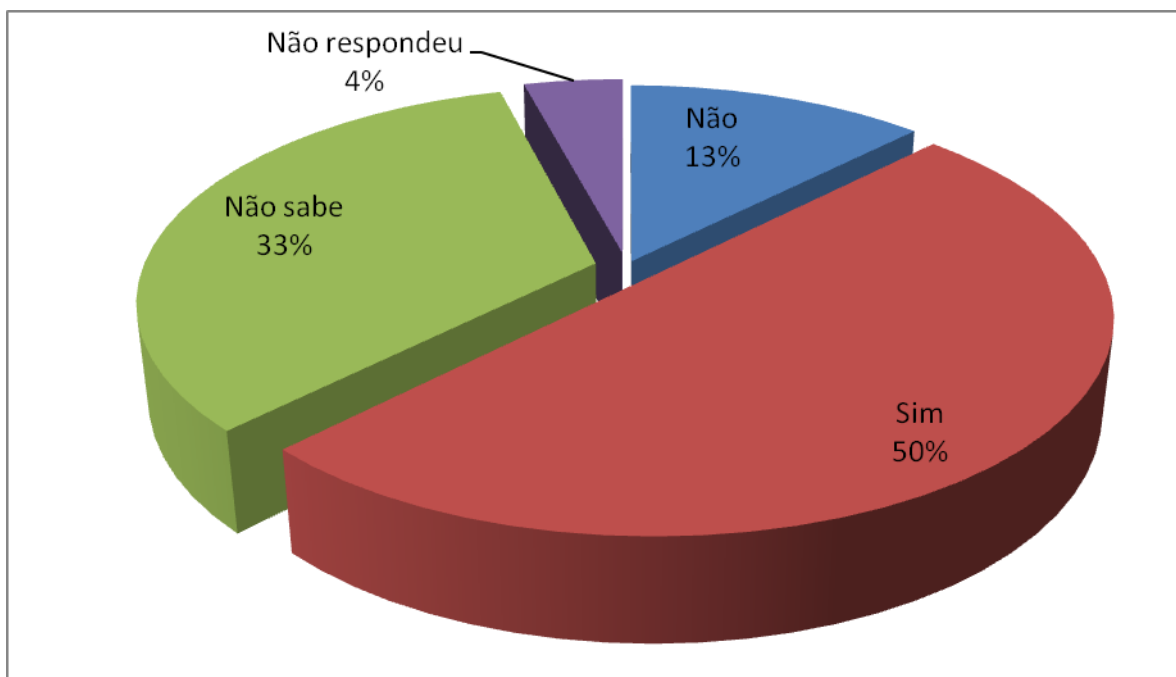


Figura 9 – Fornecimento de informações pela Secretaria Municipal.

A Figura 10 estampa o que pensam as Conselheiras sobre o número de deliberações tomadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Santa Cruz do Sul/RS.

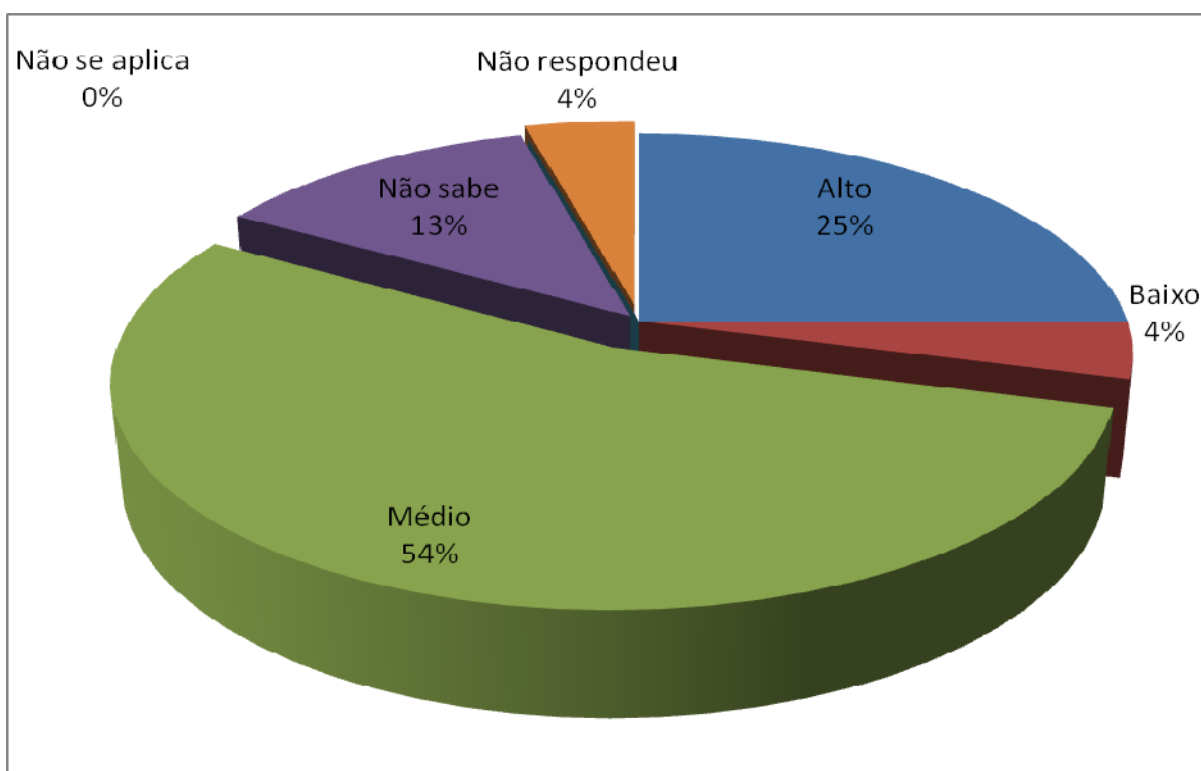


Figura 10 – Número de deliberações do Conselho.

A impressão que as Conselheiras têm quanto ao número de deliberações do Conselho reflete certo pessimismo em torno de suas atividades, o que pode significar insuficiente capacidade de discussão e solução de demandas que lhe são afeitas.

Tomada uma decisão, ela deve ser divulgada para a sociedade e a sua execução acompanhada e fiscalizada. Acompanhamento e fiscalização, segundo as Conselheiras que responderam ao questionário, são feitos pelo Conselho, conforme as figuras 11 e 12.

A Figura 11 trata do acompanhamento, e a Figura 12, da divulgação das decisões.

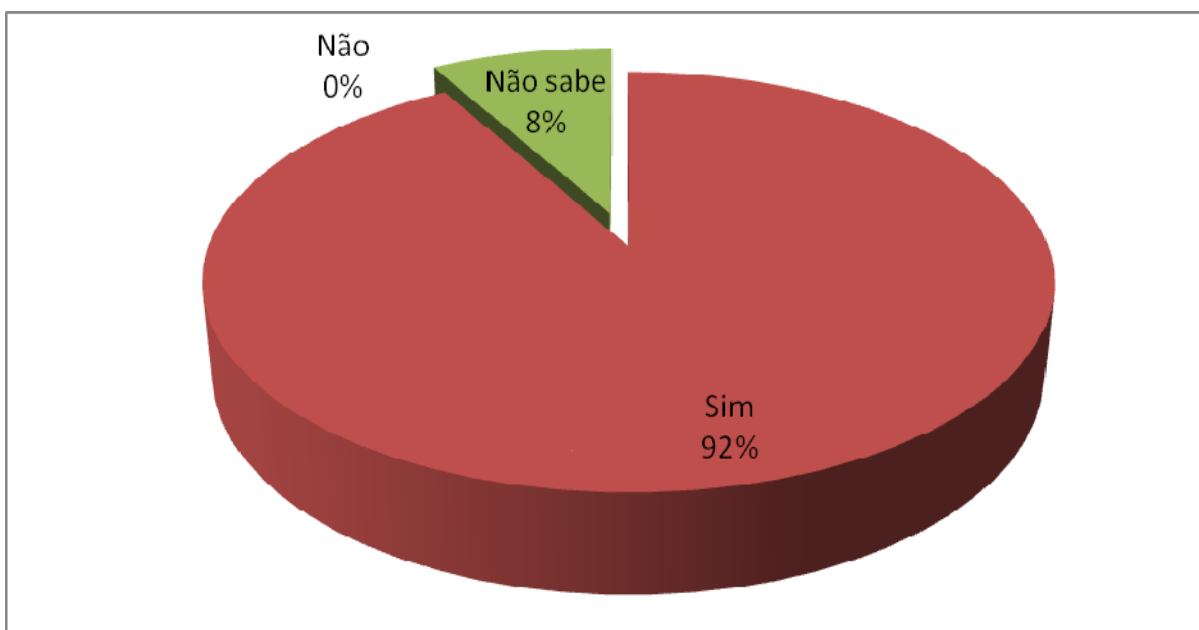


Figura 11 – Fiscalização da execução das deliberações do Conselho.

Extrai-se, da leitura dessa figura, que são feitos acompanhamentos e verificação pelas Conselheiras se as suas deliberações vêm realmente sendo executadas pelo poder público. Nota-se também a capacidade e o interesse das Conselheiras em exercer sua função de controle e fiscalização das políticas públicas locais voltadas para a mulher ou, pelo menos, o interesse de 92% das Conselheiras que responderam ao questionário.

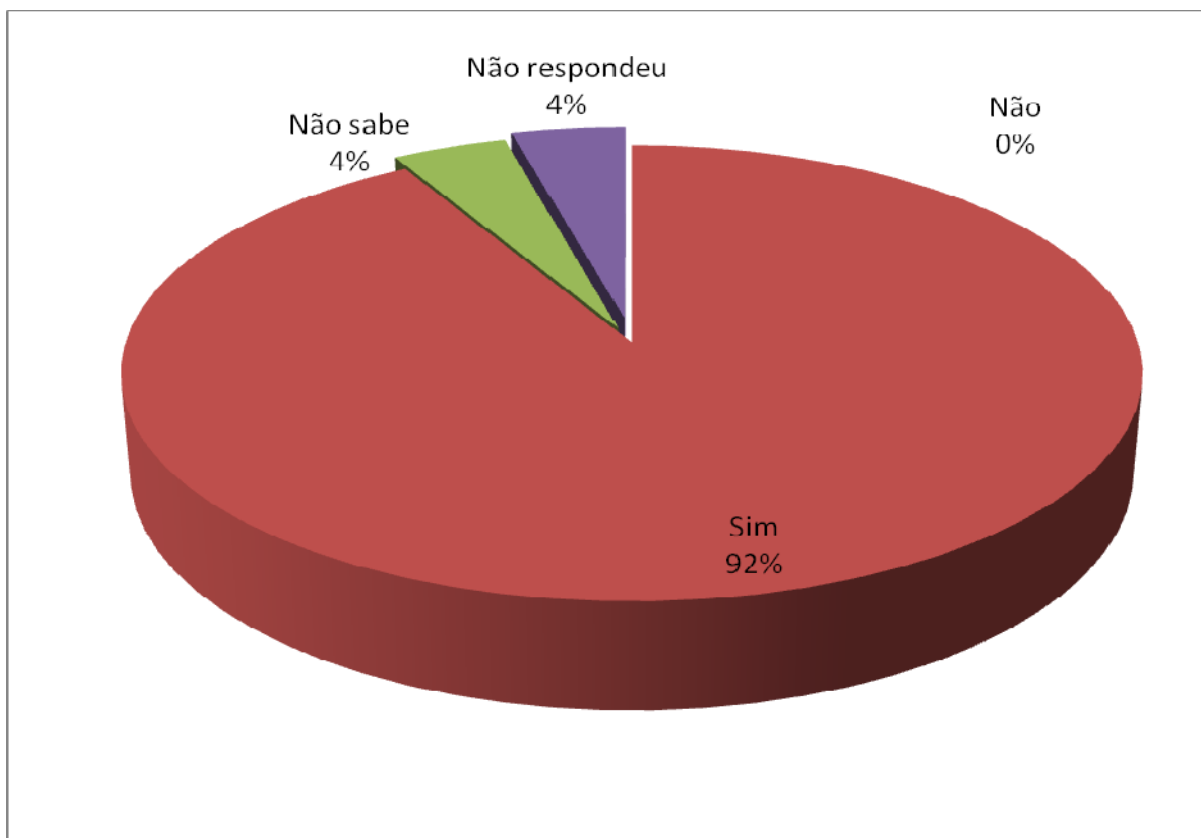


Figura 12 – Divulgação das decisões pelo Conselho.

Essa Figura expressa o cuidado com que as Conselheiras estão tratando a execução das deliberações do Conselho, bem como a percepção da sua responsabilidade como representante da entidade/instituição e das mulheres.

Representados, interessados e a comunidade local em geral, tendo acesso às questões discutidas no Conselho podem participar de suas decisões, as quais são divulgadas por diversos meios, sendo que o mais usual é o meio eletrônico, através do blog do Conselho e via e-mail para voluntários e parceiros. As decisões, além disso, são divulgadas em um programa de uma rádio comunitária local (FM 105.9), semanalmente, aos sábados, das 10h às 12h. Tal programa é mantido pelo Conselho e é aberto a participações da comunidade.

A próxima Figura reflete o que as Conselheiras pensam sobre o compromisso que a Administração Municipal tem com as decisões do Conselho.

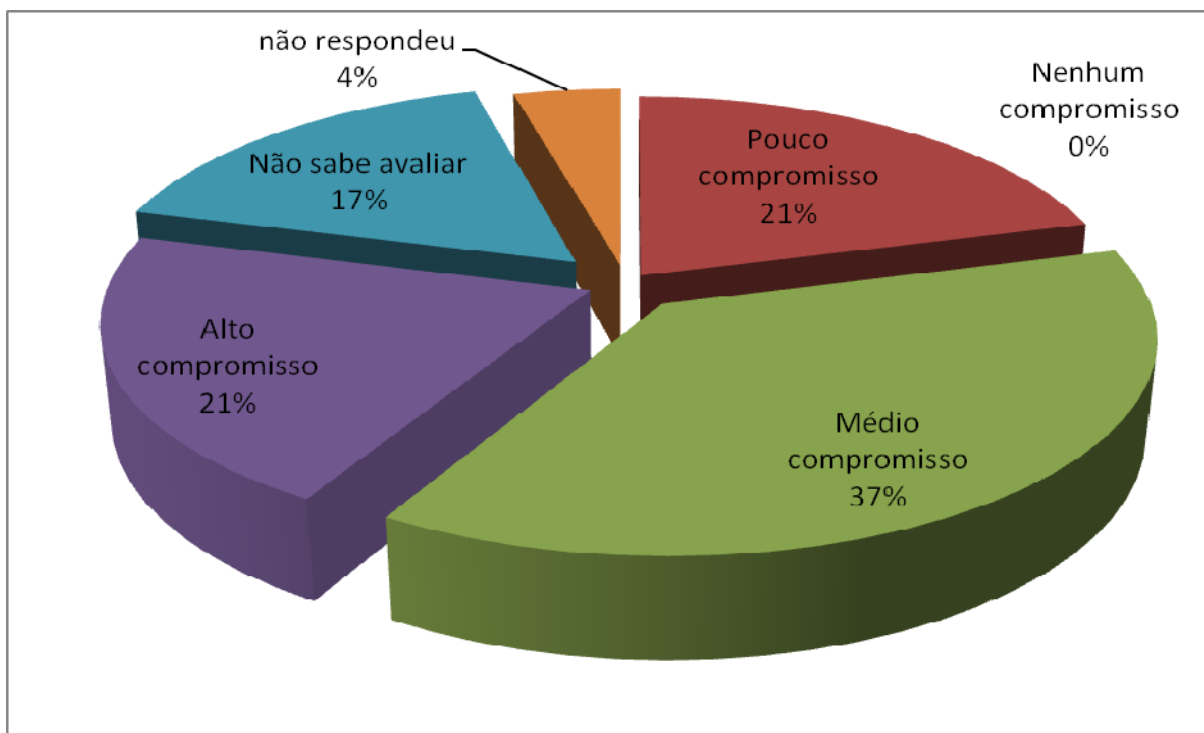


Figura 13 – Grau de compromisso do governo municipal com as decisões.

Depreende-se da observação da Figura 13 que mesmo sendo alto, médio ou pouco o compromisso do governo municipal com as decisões do Conselho, ele existe, de modo a influenciar na tomada de políticas públicas, o que se vê na Figura 14.

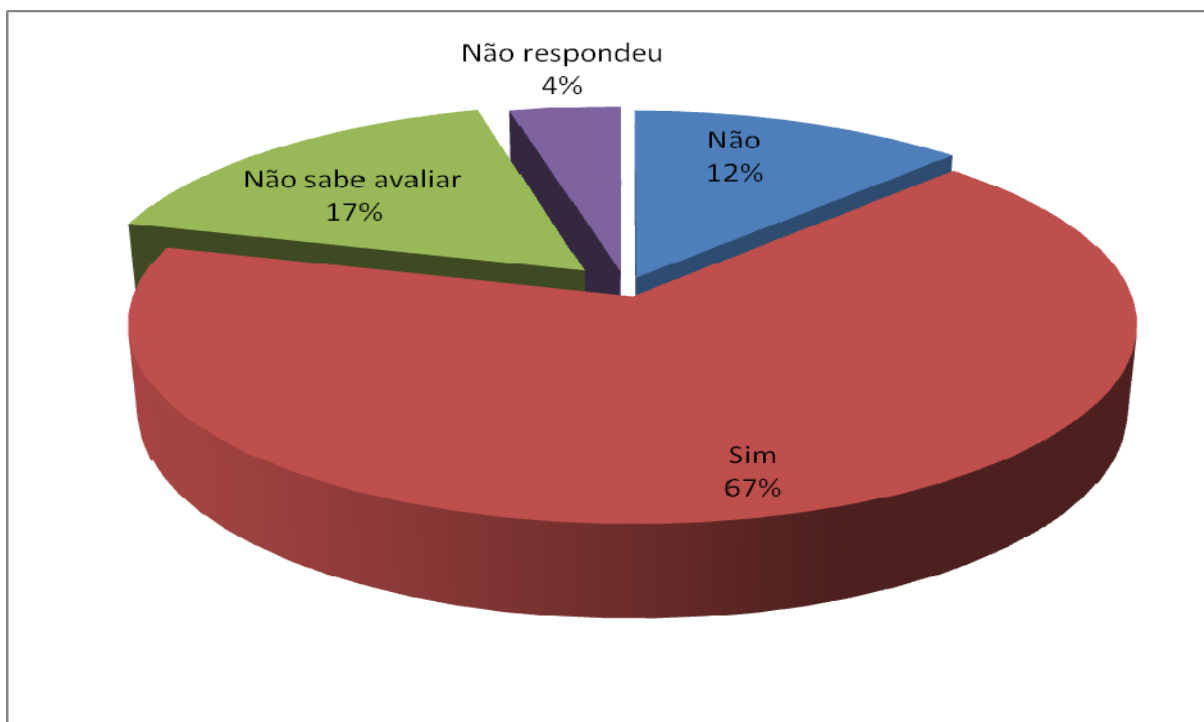


Figura 14 – Influência das decisões do Conselho nas políticas públicas.

O compromisso do governo municipal com as decisões do Conselho pode significar que, pelo menos na percepção de 79% das Conselheiras que responderam ao questionário, o Conselho tem sido respeitado em suas deliberações pelo governo local, que reconhece seu potencial como parceiro na discussão e na implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres, como pensam 67% das Conselheiras.

Esse grupo de questões, da dez a quatorze, estampa a capacidade do Conselho em influenciar as decisões relativas às políticas públicas locais voltadas para a mulher.

As deliberações, em sua maioria, são divulgadas para a sociedade e, não raras vezes, transformam-se em políticas públicas, diante do compromisso que o governo Municipal manifesta em relação às decisões do Conselho, que fiscaliza de perto tais políticas.

Aqui, destacamos uma importante conquista do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS: a construção de uma casa de passagem para as mulheres vítimas de violência doméstica, ainda em fase de

implementação. Não podemos esquecer também dos atendimentos efetuados no Escritório dos Direitos da Mulher às mulheres vítimas de violência doméstica e a alguns agressores, bem como a rotina de palestras nas escolas e os eventos sobre a Mulher, que são promovidos pelo Conselho. Estas ações retratam o empoderamento do Conselho que, para Fung²²⁰, acontece quando os seus resultados deliberativos influenciam as decisões públicas.

A Figura 15, por sua vez, nos demonstra que as Conselheiras têm buscado qualificar-se. Essa qualificação é paga, na maioria das vezes, pelo Conselho, que arrecada fundos para tanto, através de um brechó realizado nos primeiros domingos de cada mês, na Praça da República da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, conforme se verificou no acompanhamento das atividades do Conselho no ano de 2010.

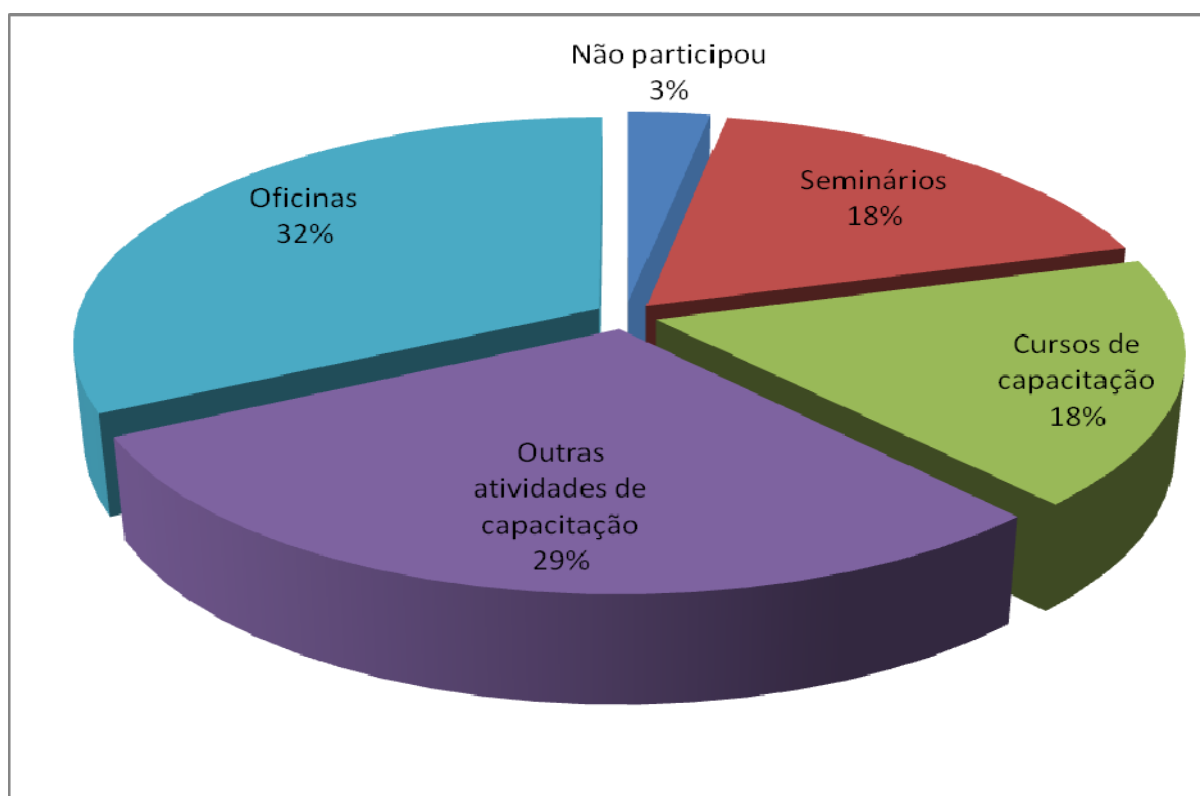


Figura 15 – Atividades de capacitação.

Há que constar que o Conselho organiza um seminário anual para a articulação da rede de atenção às mulheres vítimas de violência, que pode ser

²²⁰ FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schttan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 182.

considerada uma atividade de capacitação. Esse seminário está em sua sétima edição e, desde sua edição primeira, acontece durante a semana internacional de não violência contra a mulher (semana do dia 25 de novembro), na cidade de Santa Cruz do Sul/RS.

Não se questionou se houve/há alguma atividade de capacitação voltada especificamente ao Conselho, para que as Conselheiras tomem conhecimento do conteúdo das normas que regem o Conselho. Considera-se que atividades do gênero não aconteceram/acontecem, diante das análises anteriores, como a da figura 8. O desconhecimento das leis, das diretrizes orçamentárias, das diferenças entre planos e políticas, assim como das suas funções e do Conselho, podem gerar (se não geram) algumas dificuldades prejudiciais às decisões do Conselho.²²¹

A Figura que segue (Figura 16) demonstra as atividades que as Conselheiras tomaram parte nos últimos doze meses.

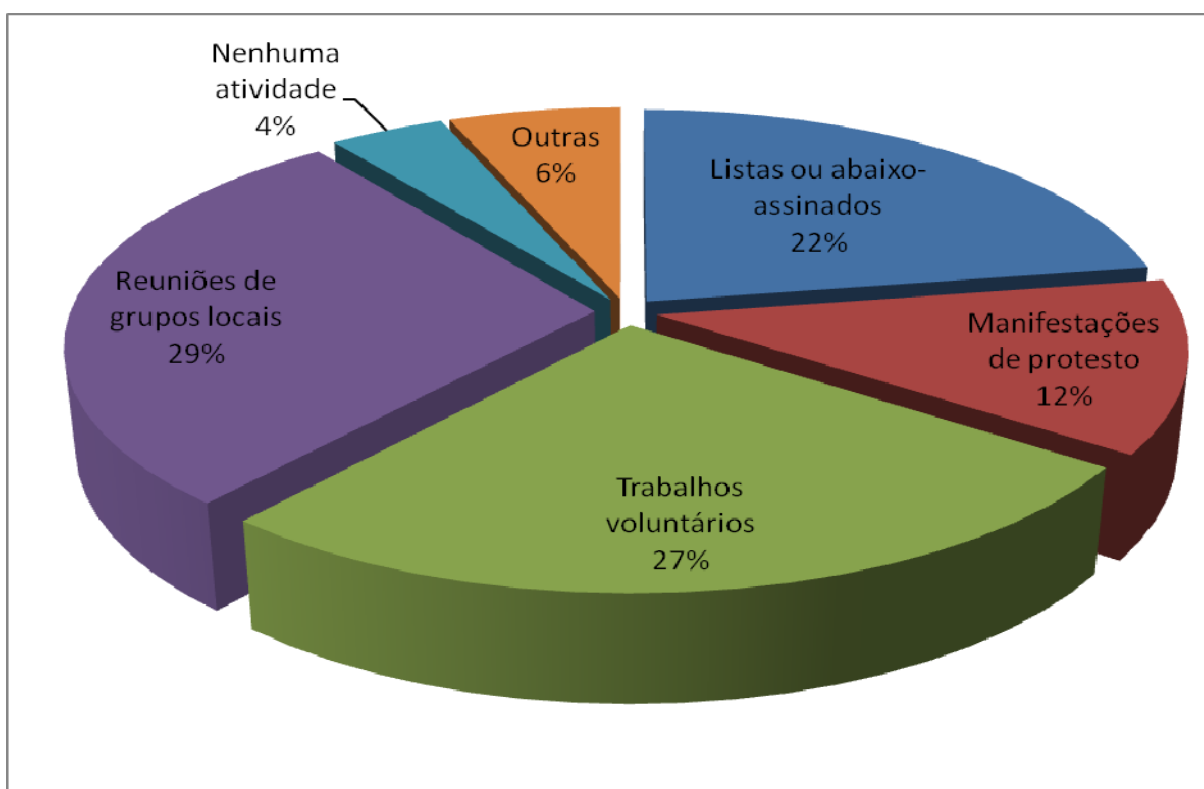


Figura 16 – Atividades em que as conselheiras tomaram parte.

²²¹ ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 180.

Quase todas as Conselheiras que responderam ao questionário participaram, nos últimos doze meses, de alguma manifestação política, o que pode representar a amplitude da inserção das Conselheiras nas questões sociais e políticas do município e o interesse pela participação social.²²²

A próxima e última Figura (Figura 17) representa quem as Conselheiras compreendem que melhor defende os interesses da população dentre as opções postas no questionário. Salienta-se que as Conselheiras assinalaram mais de uma opção. Mesmo inexistindo “conselheiro(a) municipal” na questão, havia a opção outro, com espaço para escrita e, nela, não constou “conselheiro(a)”, curiosamente.

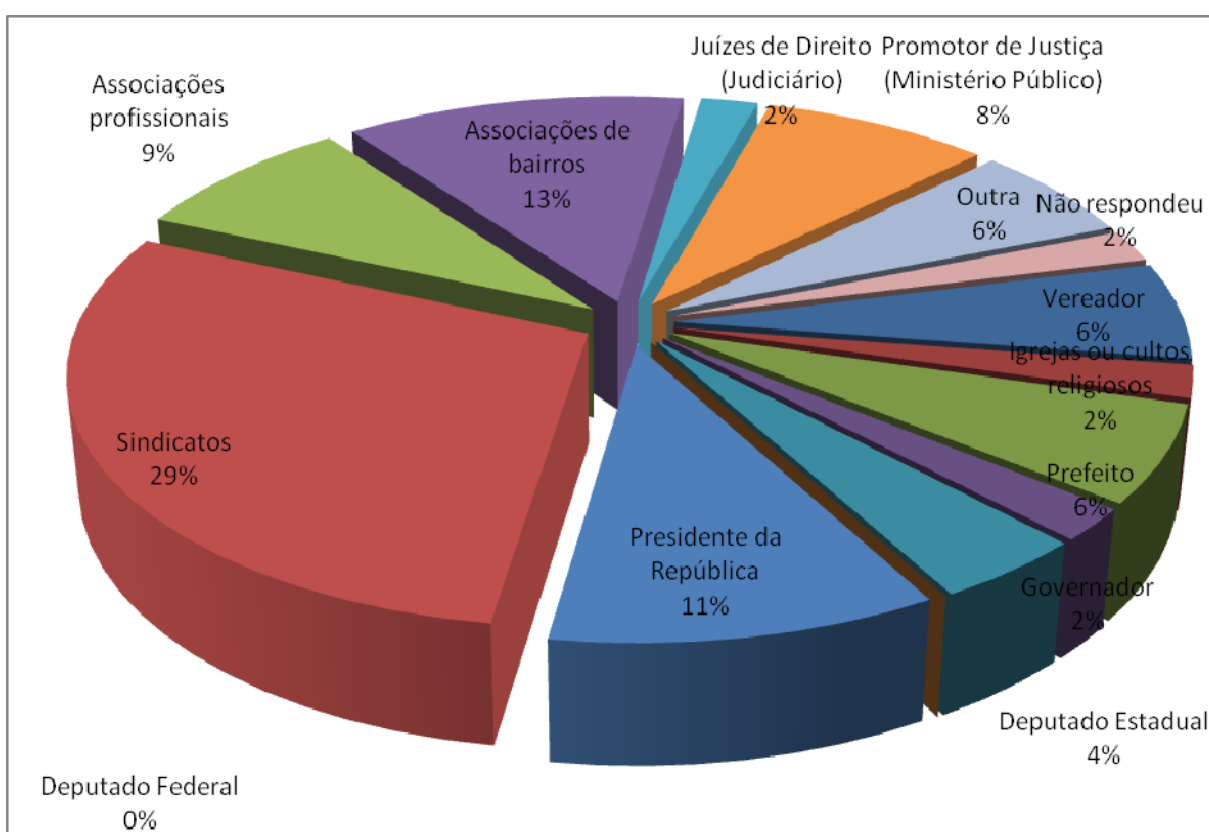


Figura 17 – Quem melhor defende os interesses da população.

Os dados aqui apresentados nos permitem afirmar que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, muito embora seja eficaz, pois produz resultados, não é efetivo. Considera-se não efetivo, pois,

²²² ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. p. 184.

como abordado no capítulo segundo, a efetividade relaciona-se com a paridade (compreendida como igualdade nas condições de acesso a informações, na possibilidade de formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros), com a representatividade e com a deliberação. A paridade, sob todos seus aspectos, não é alcançada em sua totalidade. Além do que foi visto, algumas diferenças de renda, formação educacional e participação em seminários, por óbvio, demonstram que as Conselheiras não possuem a mesma disponibilidade de tempo para atuarem no Conselho, o que pode ser presumido pela simples análise de suas ocupações.

A representatividade existe e a deliberação, da observação das reuniões, pode-se dizer que é alcançada, se levarmos em conta os resultados obtidos pelo Conselho. Nas reuniões do Conselho, verificou-se que a deliberação é atingida através de consenso. As reuniões iniciam-se com a leitura da pauta e, após, é dada a palavra para aquela que primeiro se habilitar. Todas as Conselheiras, bem como a comunidade, têm igual oportunidade de fala para iniciar o debate e fazer questionamentos. Todas participam. Não há regras que limitem a conversação, o limitante, no caso, é o tempo de duração do encontro. Desse modo, pode-se inferir que, se colocarmos suas deficiências formativas de lado e analisarmos somente os resultados, que são obtidos através de consenso, está-se diante de um Conselho deliberativo.

A eficácia do Conselho, por sua vez, relaciona-se diretamente ao perfil e à trajetória das Conselheiras, bem como pela formação do Conselho, que se deu pela vontade do movimento de mulheres. As lideranças femininas locais – pelo menos, aquelas Conselheiras mais engajadas -, souberam organizar o trabalho, modificar o regimento interno do Conselho e ainda organizar as suas demandas.

Esse Conselho, mesmo com suas falhas, é exemplo de organização e engajamento político e, por ser formado unicamente por mulheres, representa seu empoderamento social e retrata a igualdade advinda da Constituição Federal/88, no sentido de iguais oportunidades de participação no cenário político, pois “os interesses e experiências das mulheres devem ser igualmente importantes na moldagem da vida social.”²²³

²²³ KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 315.

As mulheres, constatou Sen, já não são mais meras

receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem-estar, as mulheres são vistas cada vez mais, tanto pelos homens como por elas próprias, como agentes ativos de mudança: promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar a vida das mulheres e dos homens.²²⁴

E isso se expressa no Conselho Municipal das Mulheres de Santa Cruz do Sul/RS. A mobilização das mulheres foi decisiva para a sua criação e, por não ser obrigatório, ele continua a existir por essa mesma mobilização. As ações do Conselho, voltadas a combater a violência contra a mulher através da identificação das vítimas e agressores, a concessão de apoio psicológico tanto às vítimas como, em alguns casos, aos agressores; a promoção de seminários anuais para articular redes de proteção às mulheres vítimas de violência; as articulações para a criação da casa de passagem para a mulher vítima de violência, fortalecem-no. Uma vez forte e eficaz, ele pode - e deve! - influenciar outros setores sociais.

²²⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p.220-221.

CONCLUSÃO

Vimos, neste trabalho, que o Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição Federal/88 implica na existência de um processo democrático político comunicacional, um espaço permanente de construção de entendimentos sobre o que o governo e a sociedade pretendem. Para a concretização desse espaço, necessária, portanto, à constituição de uma Sociedade Democrática de Direito que participe dos processos de decisão política dos temas que lhe dizem respeito. Estado Democrático de Direito e Sociedade Democrática de Direito são, assim, interdependentes.

Destacou-se do Texto Constitucional algumas previsões normativas que abordam a participação social e o controle social da Administração Pública: a publicidade dos atos administrativos (art. 37, *caput*, da CF/88); o dever da Administração Pública em prestar informações ao cidadão, salvo aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, da CF/88); o direito do cidadão de obter certidões do poder público, o direito de petição aos três poderes (art. 5º, XXXIV, “a”, “b”); o plebiscito (art. 14, I; 18, §§ 3º e 4º e 49, XV da CF/88); o referendo (art. 14, II e 49, XV, da CF/88), ambos previstos na lei federal n. 9.709/98; e a iniciativa popular (art. 27, § 4º; 29, XIII; 61 *caput* e § 2º da CF/88).

Além disso, o texto trouxe uma série de normas e institutos que preveem a participação cidadã no âmbito dos serviços públicos. Afirmou-se que, de regra, a experiência brasileira envolvendo todos os institutos estampados não é exitosa. Seu insucesso pode ser atribuído tanto à cultura centralizadora da Administração como à passividade cívica da maioria dos cidadãos. Neste sentido, refletiu-se sobre os déficits de interlocução política que atingem a atuação democrática da cidadania no Brasil e suas possibilidades de superação.

Verificou-se, ademais, a existência de um abstencionismo político e social e, com ele, a sensação dos cidadãos de não serem devidamente representados por aqueles que elegeram. Foram, então, brevemente conceituados os modelos representativo, participativo e deliberativo de democracia. Em suma, segundo a ideia clássica da democracia representativa, o exercício do poder dá-se pela forma da

representação, que tem no conjunto das instituições que a disciplinam, sua maior expressão, sendo o voto sua exteriorização mais comum.

Demonstrou-se que, diante do déficit de democracia que o modelo representativo carrega, vem perdendo força para o modelo participativo, que se preocupa sobremaneira com a inclusão do cidadão como condição de legitimidade e efetividade da política, deixando de lado a atenção quanto aos processos para tanto, bem como a qualidade das razões que vão justificar as preferências dos atores sociais. Por tais razões, com a pretensão de qualificar democraticamente as instituições participativas e a participação em si, emerge o modelo deliberativo. Esse modelo, contrariamente ao anterior, preocupa-se em como instituir e dar efetividade à participação social e à abertura dos processos públicos de decisão.

Na sequência, atribuiu-se ao Estado a responsabilidade de fomentar a participação mediante estratégias de estímulo à ação social, de modo a viabilizar o diálogo com a sociedade para romper com o distanciamento entre eles existente. Aliado a isso, para modificar o quadro de não participação, o poder local há que ser fortalecido, tendo em vista que é no governo local que a participação se concretiza, pois, em relação ao município, os habitantes desenvolvem sentimentos como o pertencimento, facilitador do empoderamento e do capital social.

Pertencimento, empoderamento e capital social são fatores essenciais quando se aborda participação popular. Além disso, é no município que os cidadãos encontram mais e melhores possibilidades de participação na cena pública, diante dos canais participativos que ali existem e da proximidade com a Administração. Desses canais, os Conselhos Municipais mereceram destaque, porque se consolidou, na sociedade brasileira, a percepção de que eles são instrumentos de democratização da gestão pública local e do aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais.

Os Conselhos Municipais são conceituados como canais participativos, articuladores de representantes da população e membros do poder público em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. No cenário internacional, os Conselhos tiveram origem em movimentos insurrecionais, em instâncias de poder, nos locais de trabalho e em arranjos neo-corporativistas. Surgiram em momentos de

crises institucionais e revolucionárias, de insuficiência de legitimidade dos sindicatos e de crise de Estado. Ora assumiram papéis de organismos de luta pelo poder e de organização econômica, ora de mecanismo de gestão. No Brasil, as Câmaras de Vereadores já foram denominadas de Conselhos Municipais e os Vereadores eram Conselheiros Municipais. As raízes dos Conselhos também se encontram nas experiências de caráter informal ocorridas nas décadas de 1970 e 1980 que foram sustentadas por movimentos sociais.

Os Conselhos Municipais são fruto de uma longa transição de regime político. Eles refletem uma abertura na política que veio a fortalecer a sociedade civil que, além de ter acesso a informações sobre os mais variados setores objetos de políticas públicas, passou a participar de sua formulação. Criados por lei e regidos por regulamento aprovado em plenário, os Conselhos possuem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle de políticas públicas, dividindo-se em Conselhos de Programa, de Políticas e Temáticos.

Entretanto, a literatura anota que tais instrumentos têm mais potencial do que eficácia, motivo pelo qual foi feita uma leitura das suas falhas e das possibilidades de superação. Eis alguns problemas verificados nos Conselhos: falta de formação dos Conselheiros, que engloba acesso à informação, à cultura, à educação e à política; ausência de consciência quanto ao seu papel; desconhecimento da realidade do município, dos seus problemas como um todo e do que é necessário para resolvê-los; falta de apoio das entidades/instituições que os Conselheiros representam para a sua capacitação, crescendo-se, ainda, déficit de representatividade. Outro problema identificado é a existência de Conselhos meramente formais, que se tornam fim, e não meio, para alcançar determinada política.

Por emergir da mobilização social, como resultado de uma demanda específica e de articulações locais, escolheu-se o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS para um estudo empírico. Tal estudo nos possibilitou enfatizar tanto os aspectos negativos como positivos do Conselho. Desses aspectos, precisa-se levar em conta que as questões propostas às Conselheiras nos permitiram a coleta de informações com maior grau de objetividade e puramente opinativas, que necessitariam de levantamentos e outras

informações complementares para uma análise mais refinada.

Como aspectos negativos, apontam-se: i) representação limitada aos segmentos sociais com maior capacidade de organização e presença na cena pública; ii) desconhecimento, pela maioria das Conselheiras, da criação do Conselho; iii) suposto desconhecimento das Conselheiras de como se deu a escolha da entidade/instituição que representam para integrar o Conselho; iv) presumível ausência de processo consolidado para a escolha das entidades/instituições para integrar o Conselho; v) desconhecimento das Conselheiras quanto a sua escolha como representante da entidade/instituição no Conselho; vi) o desconhecimento das Conselheiras do Regimento Interno do Conselho e vii) a provável insuficiência de capacidade de discussão e solução de demandas.

Passando ao destaque dos pontos positivos, extrai-se: i) representação por segmentos sociais com maior capacidade de organização e presença na cena pública; ii) cultura associativa das Conselheiras diante da significativa filiação partidária e sindical; iii) poucos grupos de interesse no interior do Conselho, limitados a partidos políticos, articulação política de grupos do setor do governo e articulação política entre entidades sindicais e movimentos sociais; iv) instituições/entidades representativas dos setores sociais; v) existência de equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade no interior do Conselho; vi) divulgação prévia das pautas das reuniões; vii) postura democrática quanto à elaboração das pautas das reuniões; viii) existência de comprometimento do governo local com o Conselho; ix) divulgação, acompanhamento e fiscalização das decisões tomadas; x) compromisso do governo local com as decisões do Conselho; xi) busca de qualificação pelas Conselheiras e xii) significativa participação das Conselheiras em atividades políticas e/ou sociais locais nos últimos doze meses.

Todas essas características, em relação às questões que orientaram esse trabalho (os Conselhos realmente constituem-se em uma arena deliberativa entre sociedade e governo local? Qual o perfil dos (as) Conselheiros(as) municipais? Quais são suas práticas deliberativas e em que medida suas deliberações influenciam na tomada de políticas públicas?), focalizadas no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, nos permitem afirmar que, em que pese suas falhas, ele produz resultados e constitui-se em uma arena

deliberativa entre a sociedade e o governo local.

Isso afasta uma das hipóteses levantadas, quando do início do estudo, de que mesmo com uma maior presença dos atores sociais na esfera pública, a participação social na administração municipal verificada na prática deixa a desejar, pois é contaminada pela manipulação e pelo esvaziamento provocado pela inexistência de condições mínimas necessárias à comunicação e ao entendimento. A fragilidade dos mecanismos locais em garantir os direitos de cidadania, o alto grau de desigualdades sociais e o padrão de cultura cívica existente acabam por influenciar negativamente as possibilidades de interação entre governo e sociedade.

Como se viu, as Conselheiras do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS representam segmentos sociais com maior capacidade de organização política e presença na cena pública, porque possuem elevada formação educacional e renda superior a da maioria da população do nosso país, além da cultura associativa que detêm.

Outra hipótese levantada como norte de pesquisa, de que os Conselhos Municipais são a expressão da emergência de um regime de ação pública em ascensão, decorrente do fortalecimento da esfera municipal de governo e de uma maior participação dos atores sociais na cena pública, foi confirmada. Tal confirmação deu-se com base na reflexão estabelecida no capítulo segundo, que tratou do município como *lócus* participativo e de emergência dos Conselhos Municipais.

Espera-se que as experiências dos Conselhos Municipais, notadamente a que foi, aqui, demonstrada, do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS, que apesar de suas falhas e aspectos contraditórios, sejam o ponto de partida para a proliferação de práxis de gestão pública compartilhada em todos os níveis, resultando na modificação da sociedade que, de mera detentora de uma passividade cívica, passará a ser uma Sociedade Democrática de Direito, efetivando, assim, o Estado Democrático de Direito proclamado pela Constituição Federal/88.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004.
- ALCÂNTARA, Lúcio. *Poder local: gestão municipal*. Brasília: [s.n.], 2001.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2.^a ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ARENA, Gregorio. A administração condivisa. In: LEAL, Rogério Gesta (Coord.). *A Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. Prefácio. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org. e tradução). *A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 44 ed. São Paulo: Globo, 2003.
- BAQUERO, Rute V. A. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.1, p. 69-84, dez. 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- BAVA, Silvio Caccia. Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil. In: CARVALHO, M. C. A. e TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONFIM, Raimundo. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In: CARVALHO, M. C. A. e TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

BORJA, Jordi. *A Participação Cidadina*. Trad. Regina Sílvia Pacheco. Espaço & Debates, n. 24, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 de jun. 2009.

BRASIL. Decreto n. 6.412, de 25 de março de 2008. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6412.htm. Acesso em: 13 de out. 2010.

BRASIL. Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9709.htm>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos*. Brasília, 2006. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf. Acesso em: 29 ago. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n.º 13, de 16 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/plano-diretor/Resolucao.ConCidades.n13.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/plano-diretor/Resolucao.ConCidades.n25.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. *Conselho das Cidades: um exercício de gestão democrática*. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>. Acesso em: 11 set. 2009.

BRASIL. *Portal do Governo Brasileiro*. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/. Acesso em: 8 jun. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas as para Mulheres. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas as para Mulheres. *Conselhos Estaduais e Municipais da Mulher*. http://200.130.7.5/spmu/docs/atendimento_mulher/conselhos.pdf. Acesso em: 16 out. 2010.

CALLAI, Helena Copetti. Estudar o lugar para compreender o mundo. In: CASTROGIOVANNI, Antonio (Org.). *Ensino de geografia: prática e textualizações no cotidiano*. Porto Alegre: Mediação, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Priscila Teixeira de. *Teorias deliberativas de democracia: modelo substantivo e modelo procedimental*. 2010. 85 f. Dissertação (Instituto de filosofia e Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

COELHO, Clair Castilhos. *Gênero e Políticas Públicas*. Disponível em: http://www.fetiesc.org.br/img_mulheres/mulheres_gen_pol_publ.pdf. Acesso em: 17 nov. 2010.

COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 4 ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2006.

COSTA, Marli M. M. da. O Espaço Público e a Formação de redes de Gestão Local para a implementação de políticas de proteção a infância. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. e TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da Democracia: uma introdução crítica*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DANUTA, Luiz E. Cantoia. *Capacitação para conselheiros gestores de políticas públicas: possíveis dimensões emancipatórias*. Paraná, 2006. Disponível em: http://www.uepg.br/propesp/publicatio/hum/2007_1/Danuta.pdf. Acesso em: 7 de set. de 2010.

DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social*. Descentralização e participação: novas tendências. Disponível em: <http://www.dowbor.org/livros.asp>. Acesso em: 29 de jul. de 2009.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. Disponível em: <http://www.dowbor.org/livros.asp>. Acesso em: 5 jul. 2009.

DOWBOR, Ladislau. *Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local*. Disponível em: <http://dowbor.org/>. Acesso em: 09 ago. 2009.

ELSTER, Jon. Introdução. In: ELSTER, Jon. (Org.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.

ESMERALDO, Gema Galgani S. L.; SAID, Magnólia Azevedo. Conselho Cearense de Direitos da Mulher/CCDM – Espaço de Interlocação entre as Demandas dos Movimentos de Mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FARIA, Cláudia Feres. Plebiscito e *Referendum*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

FEARON, James D. La deliberación como discusión. In: ELSTER, Jon. (Org.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.

FERDINAND, Cavalcanti Pereira. *O que é empoderamento?* Disponível em: <http://www.fapepi.pi.gov.br/novafapepi/sapiencia8/artigos1.php>. Acesso em: 01 jul. 2010.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação Democrática: Audiências Públicas. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Orgs.). *Estudos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schttan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

GOHN, Maria da Glória. Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública. In: INFORMATIVO CEPAM. *Conselhos municipais das áreas sociais*. 2.ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, v.1, n. 3, 2001. Disponível em: http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Informativo_Cepam-Conselhos_Municipais_das_Areas_Sociais.pdf. Acesso em: 09 de set. de 2010.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GOMES, Eduardo Garanha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle Social e instituições*. 2003. 111 f. Dissertação (Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil). São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

GÓMEZ, José Maria. *Política e Democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas: uma análise comparativa*. 2000. 327 f. Tese (Programa de Pós-graduação em Ciência Política – Doutorado) - Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: http://www6.ufrgs.br/cienciapolitica/teses/Tese_1.pdf. Acesso em: 30 set. 2010.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC; IPR, 2007.

HERMANY, R.; COSTA, M. M. M. O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania. In: CARVALHO, A. L. S. et al. *O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2009

HERMANY, R.; FRANTZ, D. Esfera local e cidadania: uma consequência da dimensão educativa. In: GORCZVSKI, Clovis (Org.). *Direitos Humanos, Educação e Sociedade*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro, 1997.

JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

JUREMA, Solange Bentes. Ações e Estratégias do CNDN para o “Empoderamento” das Mulheres. *Estudos Feministas*, Florianópolis, ano 9, 2º semestre, 2001.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea: uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração Pública e Participação Social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea: uma perspectiva procedimentalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. Esfera Pública e Participação Social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta (Coord.). *A Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. Como os Déficits de Interlocução Política Atingem a Atuação da Cidadania Democrática no Brasil. In: *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, vol. 1, n. 1. Belo Horizonte: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2009.

LIMA, Rosa Maria Cortês de; BITOUN, Jan. Os Conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004.

MARSHALL, Truman H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2001.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *Do Direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

NINO, Carlos Santiago. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A., 2003.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*.

PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa et al. (Orgs.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo: UNISINOS, 2001.

PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgl/default.php?reg=1&secao=4>. Acesso em: 11 de dez. de 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. Conselho Estadual dos Direitos da Mulher. Disponível em: http://www.sjds.rs.gov.br/portal/index.php?menu=conselho_viz&cod_noticia=161. Acesso em: 11 de nov. de 2010.

SANTA CRUZ DO SUL. Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS. Disponível em: <http://cmdmscs.blogspot.com/>. Acesso em: 07 de jul. de 2010.

SANTA CRUZ DO SUL. Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul: [s.n], 2002.

SANTA CRUZ DO SUL. Lei n.º 2.664, de 27 de outubro de 1994. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, o Escritório Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher e dá outras providências. Santa Cruz do Sul: [s.n], 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan; FASE, 2001.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Capital Social e Políticas Públicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STANISCI, Silvia Andrade. *Gestão Pública democrática*. Perspectivas apontadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. 1996. 156f. Dissertação (Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Movimentos Sociais e Conselhos*. Cadernos ABONG, n. 7, julho de 1996.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos Municipais e a institucionalização da participação política: a Região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 9 ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WEBER, Max. Dominação. In: Fernando Henrique Cardoso; Carlos Estevam Martins (Orgs.). *Política e Sociedade*, vol. 1, São Paulo: Cia Editora Nacional, 1983.

WEBER, Max. Os Três tipos Puros de Dominação Legítima. In: WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*, vol. 2, São Paulo: Cortez; Campinas: Unicamp, 1992.

ANEXO A

**QUESTIONÁRIO PARA A AVALIAÇÃO DO PERFIL DAS CONSELHEIRAS
MUNICIPAIS E SUA PERCEPÇÃO SOBRE A CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA
DOS CONSELHOS NA IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E
FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS LOCAIS.**

Questionário elaborado para a avaliação do perfil dos(as) Conselheiros(as) atuantes no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da cidade de Santa Cruz do Sul/RS e sua percepção sobre a capacidade de influência dos Conselho na implementação, monitoramento e fiscalização das políticas sociais locais.

1. Sua ocupação:

- Estudante
- Empregado(a)
- Trabalhador(a) rural
- Desempregado(a)
- Aposentado(a)
- Outro - _____

2. Sua escolaridade:

- 1º Grau incompleto
- 1º Grau completo
- 2º Grau incompleto
- 2º Grau completo
- 3º Grau incompleto
- 3º Grau completo
- Pós-graduação

3. Sua renda mensal:

- Até dois salários mínimos
- De dois a cinco salários mínimos
- De cinco a dez salários mínimos
- Mais de dez salários mínimos

4. É filiado(a) a algum partido político?

- Não
- Sim

5. É sindicalizado(a) ou associado(a) a órgão de classe?

- Não
- Sim

6. Participa de mais de um Conselho Municipal?

- Não
- Sim – Quantos? _____

7. A decisão de instalar o Conselho Municipal que o(a) Sr(a). representa ocorreu:

- Em conferência municipal
- Em fórum específico do setor social
- Em negociação entre entidades e a prefeitura
- Pela lei de criação do Conselho Municipal
- Pelo Prefeito ou Secretário Municipal
- Não sabe
- Outro - _____

8. A escolha da entidade/instituição para participar do Conselho Municipal ocorreu:

-) Em assembléia de sua entidade
-) Em conferência municipal
-) Em fórum específico do setor social
-) Em reunião da direção da sua entidade
-) Pelo Prefeito ou Secretário Municipal
-) Pelo Presidente da sua entidade
-) Não sabe
-) Outro - _____

9. A sua escolha como representante da sua entidade/instituição para participar do Conselho Municipal ocorreu:

-) Em assembléia de sua entidade
-) Em conferência municipal
-) Em fórum específico do setor social
-) Em reunião de diretoria da sua entidade
-) Pelo Prefeito ou Secretário Municipal
-) Pelo Presidente da sua entidade
-) Não sabe
-) Outro - _____

10. É possível identificar grupos de interesse no interior do Conselho Municipal?

-) Não
-) Sim
-) Não sabe avaliar

Em caso positivo, quais seriam os principais grupos de interesse?

-) articulação política de grupos do setor do governo
-) articulação política de grupos do setor empresarial
-) articulação política de entidades sindicais e movimentos sociais
-) partidos políticos
-) outros _____

11. Sua opinião sobre a representatividade das instituições que compõem o Conselho Municipal:

-) Não são representativas dos setores sociais
-) São razoavelmente representativas dos setores sociais
-) São muito representativas dos setores sociais
-) Não sabe avaliar

12. Sua opinião sobre o equilíbrio de forças no interior do Conselho Municipal:

-) Há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade
-) Não há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade
-) Não sabe avaliar

13. A proposição da pauta de reunião do Conselho Municipal é feita por quem?

-) Qualquer membro participante
-) Somente pelo(a) Presidente(a) do Conselho Municipal
-) Somente pelo(a) Secretário(a) do Conselho Municipal
-) Somente pela Secretária Executiva dos Conselhos Municipais

- Somente pelo(a) Representante do Governo no Conselho Municipal
- Não sabe
- Outro - _____

14. A secretaria municipal fornece regularmente informações para a tomada de decisões do Conselho Municipal?

- Não
- Sim
- Não sabe

15. Avalie o número de deliberações/decisões do Conselho Municipal:

- Alto
- Baixo
- Médio
- Não sabe
- Não se aplica

16. O Conselho Municipal acompanha/fiscaliza a execução de suas deliberações/decisões?

- Não
- Sim
- Não sabe

17. O Conselho Municipal divulga suas decisões para a sociedade?

- Não
- Sim
- Não sabe

18. Avalie o grau de compromisso do governo municipal com as decisões tomadas pelo Conselho Municipal:

- Nenhum compromisso
- Pouco compromisso
- Médio compromisso
- Alto compromisso
- Não sabe avaliar

19. As decisões do Conselho Municipal influenciam nas Políticas Públicas Municipais?

- Não
- Sim
- Não sabe avaliar

20. O(a) Sr(a). participou de atividades de capacitação nos últimos doze meses? Quais?

- Não participou
- Seminários – Quantos? _____
- Cursos de capacitação – Quantos? _____
- Oficinas – Quantas? _____
- Outras atividades de capacitação – Quais? _____

21. Atividades em que o(a) Sr(a). tomou parte nos últimos doze meses:

-) Listas ou abaixo-assinados
-) Manifestações de protesto
-) Trabalhos voluntários
-) Reuniões de grupos locais
-) Nenhum deles
-) Outras - _____

22. Sua opinião sobre quem melhor defende os interesses da população:

-) Igrejas ou cultos religiosos
-) Vereador
-) Prefeito
-) Governador
-) Deputado Estadual
-) Deputado Federal
-) Presidente da República
-) Sindicatos
-) Associações profissionais
-) Associações de bairros
-) Conselheiros Municipais
-) Juízes de Direito (Judiciário)
-) Promotor de Justiça (Ministério Público)
-) Outro - _____

ANEXO B
LEGISLAÇÃO E REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS
DIREITOS DA MULHER SANTA CRUZ DO SUL/RS



Gabinete do Prefeito

Praça da Bandeira, s/nº - Fone: (051) 711-2117 - CEP 96810-910 - Centro - Santa Cruz do Sul - RS

LEI N. 2.664, de 27 de outubro de 1994.

CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER, O ESCRITÓRIO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

EDMAR GUILHERME HERMANY, PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL.

FAÇO SABER, em cumprimento ao disposto no inciso V, do artigo 61 da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

ART. 1.- Fica criado o CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER - CMDM, vinculado ao Gabinete do Prefeito.

ART. 2.- Compete ao CMDM:

I - formular diretrizes e promover, em todos os níveis da Administração Municipal, atividades que visem à defesa dos direitos da mulher, à eliminação das discriminações que a atingem, bem como a sua plena integração na vida sócio-econômica e político-cultural;

II - assessorar o Poder Executivo, emitindo pareceres e acompanhando a elaboração de programas de governo nas questões relativas à mulher;

III - sugerir ao Poder Executivo a elaboração de Programas e outras iniciativas que visem assegurar os direitos da mulher;

IV - desenvolver Programas que promovam a participação da mulher em todos os níveis de atividade;

V - apoiar realizações oficiais e não oficiais que promovam a mulher e estabeleçam intercâmbio com entidades afins;

VI - elaborar seu Regimento Interno.

ART 3.- O CMDM é órgão colegiado de caráter deliberativo e de assessoramento, em âmbito municipal.



Gabinete do Prefeito

Praça da Bandeira, s/nº - Fone: (051) 711-2117 - CEP 96810-910 - Centro - Santa Cruz do Sul - RS

ART. 4.- A diretoria, que organizará as atividades do CMDM será constituída de:

- Presidente
- Vice-Presidente e
- Secretário

ART. 5.- O CMDM constituir-se-á de 14 membros titulares e respectivos suplentes, nomeados pelo Executivo Municipal com a seguinte representatividade:

I - sete mulheres, titulares e respectivas suplentes, representantes de entidades da sociedade civil, indicadas em Assembléia Pública, divulgada com 8 dias de antecedência, para a qual se convidam todas as mulheres interessadas;

II - cinco mulheres, titulares e respectivas suplentes, indicadas pelo Poder Executivo Municipal, e

III - duas mulheres, titulares e respectivas suplentes, indicadas pelo Gabinete da 1. Dama.

• PARÁGRAFO PRIMEIRO.- A indicação para o cargo de Presidente do CMDM será de livre escolha do Prefeito Municipal.

PARÁGRAFO SEGUNDO.- Caso a Presidente empossada não cumprir os objetivos a que se propõe, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), por deliberação deste Conselho, o Prefeito deverá substituí-la.

PARÁGRAFO TERCEIRO.- O exercício do mandato será gratuito e considerado como prestação de relevantes serviços ao Município de Santa Cruz do Sul.

ART. 6.- Fica criado o "ESCRITÓRIO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER", que será administrado por pessoa indicada pelo Poder Executivo e terá a atribuição de prestar assessoria, encaminhar providências e acompanhar a solução de problemas nas questões que dizem respeito à defesa dos direitos da mulher, conforme deliberação do CMDM.

PARÁGRAFO ÚNICO.- Cabe ao Poder Executivo garantir a infra-estrutura e pessoal necessário para o funcionamento do Escritório referido no caput deste artigo.

ART. 7.- Revogam-se as disposições em contrário.

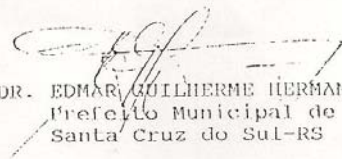
Município de ²
Santa Cruz do Sul
 Gente em ação.

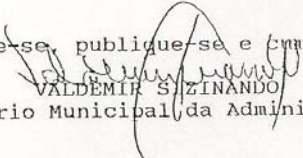


Gabinete do Prefeito

Praça da Bandeira, s/nº - Fone: (051) 711-2117 - CEP 96810-910 - Centro - Santa Cruz do Sul - RS

ART. 8.- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Gabinete do Prefeito, 27 de outubro de 1994.


DR. EDMAR GUILHERME Hiermany
Prefeito Municipal de
Santa Cruz do Sul-RS

Registre-se, publique-se e cumpre-se

VALEDIMIR S. ZINANDO
Secretário Municipal da Administração



Município de Santa Cruz do Sul
Secretaria Municipal de Governo e Desenvolvimento Econômico

Rua Galvão Costa, 755 - Caixa Postal 4 - Fone: (0xx51) 715-3331 - CEP 96810-170 - Santa Cruz do Sul - RS

LEI Nº 3.686, DE 14 DE MARÇO DE 2001.

Altera Artigos, incisos, extingue e acrescenta Parágrafos, a Lei nº 2.664, de 27 de outubro de 1994, e dá outras providências

SÉRGIO IVAN MORAES, PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL.

FAÇO SABER, em cumprimento ao disposto no inciso V, do artigo 61 da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º . Ficam alterados os artigos, incisos, extinto e acrescentados parágrafos, à Lei nº 2.664, de 27 de outubro de 1994, que "Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, o Escritório Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher, que passam a ter a seguinte redação:

"ART. 1. Fica criado o **CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER - CMDM**, vinculado a **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social**.

I - formular diretrizes e promover, em todos os níveis da sociedade, atividades que visem a defesa dos direitos da mulher, a eliminação das discriminações que a atingem, bem como a sua plena integração na vida sócio-econômica e político-cultural;

IV - aprovar programas que promovam a participação da mulher em todos os níveis de atividade;

Art. 3º . O CMDM é órgão colegiado de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador em âmbito municipal.

Art. 4º . O CMDM terá uma **Coordenação Executiva** composta por 7 (sete) membros: **Presidenta, 1ª Vice-Presidenta, 2ª Vice-Presidenta, 1ª Secretária, 2ª Secretária, 1ª Tesoureira e 2ª Tesoureira** e um **Conselho Fiscal** composto de três membros.

Parágrafo único . A **Coordenação Executiva** será eleita pelas integrantes do CMDM, com mandato de 2 (dois) anos, com direito a uma única recondução.

Governo



Município de Santa Cruz do Sul

Secretaria Municipal de Governo e Desenvolvimento Econômico

Rua Gavão Costa, 755 - Caixa Postal 4 - Fone: (0xx51) 716-3331 - CEP 96810-170 - Santa Cruz do Sul - RS

Art. 5º. O CMDM constituir-se-á de 20 (vinte) membros titulares e respectivas suplentes, nomeadas pelo Executivo Municipal, com mandato de 02 (dois) anos, com a seguinte representatividade:

1 - dez membro, titulares e respectivas suplentes, representantes de entidades da sociedade civil que realizam trabalho direcionado às mulheres, eleitas em Assembléia Pública divulgada com 8 (oito) dias de antecedência, para a qual se convidam todas as mulheres interessadas;

2 - dez mulheres representantes de instituições públicas, distribuídas da seguinte forma:

- a) seis representantes da Prefeitura Municipal;
- b) quatro representantes de órgãos públicos estaduais e federais.

Parágrafo único. O exercício do mandato será gratuito e considerado como prestação de relevantes serviços ao Município de Santa Cruz do Sul.

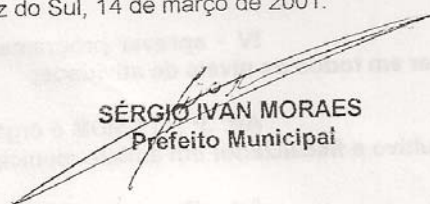
Art. 6º. Fica criado o "ESCRITÓRIO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER", que terá a atribuição de prestar assessoria, encaminhar providências e acompanhar a solução de problemas nas questões que dizem respeito à defesa dos direitos da mulher, conforme deliberação do CMDM.

Parágrafo único. Cabe ao Poder Executivo garantir a infraestrutura para o funcionamento do Escritório referido no caput deste artigo."

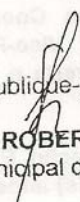
Art. 2º. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Santa Cruz do Sul, 14 de março de 2001.


SÉRGIO IVAN MORAES
Prefeito Municipal

Registre-se, publique-se e cumpra-se


GASTÃO ROBERTO SCHMITT
Secretário Municipal de Administração



**REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER
SANTA CRUZ DO SUL/RS**

**CAPITULO I
DA FINALIDADE E SEDE**

Art. 1º - O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, ora em diante denominado CMDM, órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador que tem por objetivo formular e propor políticas públicas, medidas e ações para garantia dos direitos da mulher, que se regerá pelas disposições da Lei 2664 de 27/10/1994 e alterações constantes da lei 3686 de 14/03/2001.

Art. 2º - O CMDM tem sede, administração e foro na cidade de Santa Cruz do Sul, Estado do Rio Grande do Sul.

Parágrafo Único – O prazo de duração do CMDM é indeterminado e o seu exercício social coincidirá com o mês de julho em cada ano de mandato, devendo ao seu término ser levantado o Balanço Geral.

**CAPITULO II
DAS ATIVIDADES**

Art. 3º - No cumprimento do seu programa de ação, o CMDM se propõe a :

I – Garantir o desenvolvimento de programas dirigidos às mulheres, especialmente nas áreas de:

- a) atenção integral à saúde da mulher;
- b) prevenção à violência contra a mulher;
- c) assistência e abrigo às mulheres vítimas de violência;
- d) educação;
- e) trabalho e renda;
- f) habitação;
- g) planejamento urbano;
- h) lazer e cultura;
- i) assistência social.

II – Acompanhar a implantação do Escritório de Defesa dos Direitos da Mulher previsto no artigo 6º da Lei 2664;

III – Desenvolver estudos, projetos, debates e pesquisas relativos a condição da mulher, buscando combater as discriminações que a atingem e ampliar os seus direitos;

IV– Acompanhar a Administração Municipal no que se refere ao planejamento,

execução de programas e ações referentes a mulher;

V – Participar na criação de instrumentos concretos que assegurem a inclusão da mulher em todos os níveis e setores de atividade no município e ampliar as alternativas que contribuem para sua qualificação profissional;

VI – Promover articulações, intercâmbios e convênios com entidades públicas e privadas com a finalidade de implementar as políticas, medidas e ações objetos do CMDM;

VII – Estabelecer e manter canais com os movimentos de mulheres, apoiando o desenvolvimento de atividades;

VIII – Realizar campanhas educativas de conscientização sobre a violência contra a mulher;

IX – Receber e averiguar denúncias e fatos referentes as desigualdades e violências sofridas pelas mulheres, encaminhando aos órgãos competentes e exigindo providências efetivas;

X - Acompanhar e fiscalizar o cumprimento da legislação e convenções coletivas que assegurem e protejam os direitos das mulheres;

Parágrafo Único: Considerando que as políticas direcionadas à mulher só serão efetivas se todos os órgãos estiverem incorporando em sua atuação esta temática, o CMDM terá a atribuição de levar as demandas das mulheres também aos diversos Conselhos Municipais.

Art. 4º - O CMDM organizar-se-á de acordo com seu regimento interno, assegurados a periodicidade e publicidade de suas reuniões.

CAPÍTULO III DA ELEIÇÃO DAS CONSELHEIRAS

Art. 5º – O CMDM constituir-se-á de 20 membros titulares e respectivas suplentes, nomeadas pelo Executivo Municipal, com mandato de 02(dois) anos, com a seguinte representatividade.

I – Dez membros, titulares e respectivas suplentes, representantes de entidades da sociedade civil que realizam trabalho direcionado às mulheres, eleitas em Assembléia Pública, divulgada com 08 dias de antecedência para a qual se convidam todas as entidades interessadas. A forma de escolha das entidades será estabelecida por Regimento Eleitoral;

II – Dez representantes de instituições públicas, distribuídas da seguinte forma:

- a) seis representantes do Executivo Municipal;
- b) quatro representantes de órgãos executivos estadual e federal.

Parágrafo Único: o exercício do mandato será gratuito e considerado como prestação

de relevantes serviços à comunidade.

Art 6º – O mandato das conselheiras findará no mês de junho no ano do término do mandato, que é de dois anos.

I – Até o mês de maio do ano da eleição será escolhida entre as conselheiras a Comissão Eleitoral, cujo processo eleitoral deve estar concluído até o final do mês de junho;

II – Até o dia da eleição, os poderes públicos deverão indicar a sua representação à Comissão Eleitoral;

a) as representação dos órgãos públicos estaduais e federais será paritária. Não havendo indicação suficiente de qualquer um desses poderes o outro ocupará a vaga, podendo inclusive a representação ser somente estadual ou federal;

III –O ato de posse das Conselheiras será por nomeação do Executivo Municipal e deverá ocorrer no mês de julho sendo considerada a primeira Assembléia Ordinária do mandato.

Parágrafo Único – Em caso de vacância do cargo, a Conselheira substituta sê-lo-á exclusivamente para completar o tempo de mandato da substituída.

CAPITULO IV

DAS ENTIDADES MEMBROS, SUAS RESPONSABILIDADES, DIREITOS E DEVERES

Art. 7º - São direitos das entidades membros do CMDM:

I – Tomar parte nas Assembléias Gerais;

II – Propor medidas na defesa dos direitos da mulher;

III – Participar das atividades que constituem o objetivo do Conselho;

IV – Solicitar à Coordenação Executiva esclarecimentos sobre as atividades desenvolvidas;

V- Ter vista ao Balanço Anual e Parecer do Conselho Fiscal;

VI – Votar e ser votada.

Parágrafo 1º - Terão direito a voto nas Assembléias Gerais, as titulares e, em sua ausência, a respectiva suplente;

Parágrafo 2º - As suplentes, quando presente a titular, as/os visitantes e as/os convidadas(os) terão direito a voz, sem, contudo poder votar.

Art. 8º - São deveres das entidades membros do CMDM e das conselheiras integrantes:

I - Cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno;

II – Participar das atividades programadas pelo CMDM;

Parágrafo Único – As entidades membros do Conselho não respondem,

subsidiariamente, pelas obrigações sociais ou financeiras.

Art. 9º - A qualidade de membro do CMDM extingue-se por:

- I – Demissão;
- II – Eliminação;
- III – Exclusão;

Art. 10 - A demissão da entidade membro ou de sua conselheira se dará unicamente a seu pedido.

Art. 11 - A eliminação da Conselheira da entidade membro será aplicada, por decisão de 2/3(dois terços) da Assembléia Geral, em virtude de:

- I – Infração legal ou regimental;
- II – Descumprimento reiterado das obrigações assumidas perante o Conselho;
- III – Ausência não justificada a duas sessões consecutivas ou três alternadas;

Parágrafo 1º – No caso acima, a conselheira será notificada, sendo-lhe concedido o prazo de trinta (30) dias para apresentar justificativa a Assembléia Geral, que manterá sua decisão ou não, notificando do fato a entidade representada.

Parágrafo 2º - Mantida a eliminação, a entidade membro será comunicada para apresentar a substituta.

Art. 12 - A exclusão ocorrerá por fechamento do órgão/entidade ou não cumprimento do Regimento Interno.

CAPITULO V DA ADMINISTRAÇÃO

Art. 13 - São estruturas do CMDM:

- I – A Assembléia Geral, órgão soberano, composta pelas conselheiras representantes das entidades membro;
- II – Coordenação Executiva, composta por sete membros, com direito a uma única recondução;
- III – Conselho Fiscal, composto por três (03) membros;
- IV - Comissões Especiais, compostas por membros titulares ou suplentes, indicadas em Assembléia Geral e técnicos ou especialistas da comunidade ou representantes dos poderes públicos que se fizerem necessários.

Art. 14 - Compete à Assembléia Geral:

- I – Definir as políticas globais a serem encaminhadas pelo CMDM;
- II – Alterar o Regimento Interno;
- III – Eleger os membros da Coordenação Executiva e Conselho Fiscal;
- IV – Indicar os membros para as Comissões Especiais;
- V – Aprovar o Plano de Trabalho do CMDM;
- VI – Indicar com quem ficará o patrimônio do CMDM no caso de extinção do mesmo.
- VII – Apreciar a prestação de contas dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, dando o seu parecer.

Art. 15 - Compete à Coordenação Executiva:

- I – Representar ativa e passivamente, em juízo ou fora dele o CMDM, podendo delegar representação;
- II – Elaborar, propor e executar, mediante prévia discussão e aprovação da Assembléia Geral, o Plano de Trabalho do CMDM;
- III – Dirigir e coordenar as atividades do CMDM, planejando e convocando reuniões, organizando e divulgando a respectiva pauta e as resoluções tomadas;
- IV – Secretariar os trabalhos e orientar a lavratura de atas, responsabilizando-se pela guarda dos livros e documentos;
- V – Responder perante a Assembléia Geral do CMDM e a comunidade, apresentando relatório das atividades;
- VI – Desenvolver suas atividades com zelo e probidade, cumprindo e fazendo cumprir o presente Regimento Interno.

Art. 16 - Compete ao Conselho Fiscal:

- I – Exercer sistematicamente a fiscalização sobre a destinação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher podendo solicitar, de forma escrita, documentos comprobatórios à Fazenda Municipal e apresentar à Assembléia Geral o seu parecer;
- II – Apuradas irregularidades, convocar extraordinariamente, a qualquer tempo, a Assembléia Geral;

Art. 17 - Compete as Comissões Especiais:

- I – Cumprir a tarefa a ela designada pela Assembléia Geral, sobre temas relativos aos direitos da mulher.

Parágrafo Único – As Comissões Especiais dissolver-se-ão automaticamente, após a conclusão dos trabalhos.

CAPITULO VI DO FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Art. 18 - O CMDM reunir-se-á em plenário da Assembléia Geral no mínimo uma vez por mês em sessão ordinária, em data pré-determinada e, extraordinariamente, sempre que se fizer necessário, por convocação com pauta definida, com 10 dias de antecedência, da Coordenação Executiva ou a pedido de pelo menos 50% mais uma conselheira.

Parágrafo 1º - O quórum para Assembléia Geral será de 50% mais uma conselheira em primeira chamada, ou 1/3 (um terço) em segunda chamada, 15 (quinze) minutos após a primeira chamada.

Parágrafo 2º - A convocação para Assembléia Geral Extraordinária será feita por escrito, com pauta, local e horário definidos, dirigido nominalmente às titulares, com antecedência de no mínimo 48 horas.

Parágrafo 3º - Em caso de não comparecimento da entidade, deverá haver comunicação por escrito do impedimento, acompanhado de justificativa, devendo ser entregue até a reunião subsequente.

Art. 19 - As sessões plenárias constarão de duas partes:

I - O expediente abrangerá:

- a) – Leitura, discussão e votação da ata da sessão anterior;
- b) – comunicação dos avisos, apresentação dos documentos e correspondências;
- c) – Outros assuntos afins de interesse do CMDM.

II - A ordem do dia abrangerá a discussão e os encaminhamentos necessários da pauta previamente estabelecida.

Parágrafo 1º - Relatado o assunto, será colocada em discussão, facultando-se o uso da palavra a todas as presentes.

Parágrafo 2º - As deliberações de qualquer natureza em sessão plenária serão tomadas por no mínimo 50% mais uma das conselheiras presentes, sempre da pauta previamente estabelecida, transformando-se em resolução.

CAPITULO VII DA ELEIÇÃO DA COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Art. 20 – A eleição da Coordenação Executiva deverá ser feita na Assembléia de posse do CMDM ou na sua primeira Assembléia Geral após e será assim composta: Presidenta, 1ª Vice-Presidenta, 2ª Vice-Presidenta, 1ª Secretária, 2ª Secretária, 1ª Tesoureira e 2ª Tesoureira, com mandato de 02(dois) anos, com direito a uma recondução.

I – A Assembléia Geral escolherá a Presidenta de comum acordo ou por votação;

II – Havendo empate na eleição, os critérios de desempate serão os seguintes, nesta ordem:

- a) – maior período de atuação no CMDM;
- b) - por maior idade;

III – Os demais cargos da Coordenação Executiva deverão contemplar os segmentos na proporção da sua representação, sendo os nomes indicados por cada um desses segmentos.

Parágrafo Único: Nesta oportunidade também será eleito o Conselho Fiscal, composto de 3(três) membros, devendo contemplar os segmentos na proporção de sua representação.

Art 21 – O trabalho exercido pela Coordenação Executiva e pelo Conselho Fiscal não será remunerado e terá caráter de prestação de relevantes serviços públicos.

CAPITULO VIII DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER

Art. 22 – A Lei nº 3776 de 18 de outubro de 2001 institui o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, vinculado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social, destinado a captar recursos para apoiar e suportar financeiramente a Política Municipal de proteção aos direitos da mulher.

Art. 23 – Os recursos do Fundo serão aplicados em projetos e atividades que visam implantar políticas de defesa dos direitos da mulher;

Art 24 – São de responsabilidade do Fundo as despesas administrativas e de representação do CMDM, devidamente comprovadas;

I – O Fundo pode destinar recursos para atividades organizadas pelo CMDM em parceria com outros Conselhos, órgãos públicos ou entidades afins;

Parágrafo Único – As despesas com publicações legais do CMDM serão de responsabilidade do Executivo Municipal.

CAPITULO IX DA DISSOLUÇÃO OU LIQUIDAÇÃO

Art. 25 - O CMDM se dissolverá de pleno direito:

I - Pela decisão de 2/3 (dois terços) de seus membros, em Assembléia Geral chamada para este fim;

II – Por irregularidade comprovada ou por descumprimento do Regimento Interno;

III - Por decisão judicial.

Parágrafo Único – Havendo dissolução do CMDM, os bens adquiridos serão repassados a uma instituição cujos objetivos sejam afins aos do CMDM.

CAPITULO X DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26 - As omissões ou dúvidas interpretativas do presente Regimento Interno serão dirimidas em plenária da Assembléia Geral do CMDM.

Art. 27 - As modificações quanto a administração do CMDM ou quaisquer outras que forem feitas no presente Regimento Interno deverão ser aprovados por 2/3 (dois terços) de seus membros, em Assembléia Geral, sob pena de nulidade.

Art. 28 - Este Regimento Interno entrará em vigor 30 dias após aprovado em plenária pela Assembléia Geral.

Aprovado na Assembléia Geral do dia 11 de dezembro de 2002.

**Célia Margit Zingler
Presidenta**