

CONSELHOS GESTORES E PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA

MANAGEMENT COUNCILS AND SOCIOPOLITICAL PARTICIPATION

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001, 128p¹.

Fabiana Alvarenga Filipe²
Regiane Helena Bertagna³

No livro “Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica”, Maria da Glória Gohn discute sobre os conselhos gestores como canais de participação que possibilitam a interlocução entre a população e o poder público estatal, sendo, portanto, instrumento mediador e negociador entre estes atores ou setores da sociedade. Além dos conselhos gestores, Gohn (2001) assinala no livro outras formas de participação, as quais destacamos como possibilidades para entendimento da atuação participativa na sociedade, tais como: o Orçamento Participativo e os fóruns e plenárias de participação popular. Com o objetivo de desenvolver essa temática para compreender o funcionamento dos mecanismos de participação social, a autora optou por organizar o livro em duas partes.

A primeira parte do livro traz os marcos referenciais teóricos e se encontra dividida em dois capítulos. No primeiro capítulo intitulado “Participação: paradigmas, teorias, definições, representações e significados”, a autora coloca as seguintes questões: “O que é, afinal, *participação*? Como é entendida, quais os paradigmas que alicerçam seus diferentes significados, quais suas dimensões e campos de atuação?” (GOHN, 2001, p. 15) e discute tais questões relativas a “participação” a partir de um olhar para a história no Brasil, associando-a às lutas da sociedade pelo processo de democratização do país em busca dos direitos sociais e da cidadania.

Ao trazer “os paradigmas analíticos sobre a participação”, a autora aborda as formas de compreensão da participação, apontando a concepção liberal, que tem o objetivo de fortalecer a sociedade civil para evitar as ingerências do Estado (e não para que haja participação da vida do Estado); a

¹ Maria da Glória Gohn é professora da UNICAMP e atua em temas como movimentos sociais, participação social, educação não-formal, associativismo e cidadania.

² Mestranda do PPG em Educação. UNESP/IB - Rio Claro/SP – Brasil. fabiana_alvarenga@yahoo.com.br

³ Professora Doutora do Departamento de Educação UNESP/IB - Rio Claro/SP – Brasil. regiane@rc.unesp.br

concepção autoritária, que é praticada em regimes autoritários; a concepção revolucionária, que possui o objetivo de lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político; a concepção democrática, que considera a participação como fenômeno que ocorre na sociedade civil e também nas instituições formais políticas, além de defender a competição dentro da sociedade civil e o respeito às hierarquias dentro do Estado. De acordo com Gohn (2001, p. 17) as interpretações apresentadas “[...] não são monolíticas; elas geraram historicamente, outras interpretações a partir de composições como: liberal/comunitária; liberal-corporativa; autoritária (de direita e de esquerda); revolucionária (gradual ou por ato de força); democrática/radical etc.]”.

Ao apresentar as “Teorias sociopolíticas sobre a participação”, a autora aponta a obra de Pateman (1992) que aborda a “participação” na teoria da democracia moderna e define que houve uma redução no conceito de participação na teoria contemporânea da democracia e explica que isso se deve ao fato de que os teóricos contemporâneos da democracia possuem a compreensão de que a participação deve ser limitada para não prejudicar a estabilidade do sistema democrático. Como Pateman (1992), Gohn (2001), em uma linha histórica, assinala os diferentes teóricos que contribuíram para o debate sobre a participação.

Na área da ciência política, a autora aponta estudos de Pizzorno em que a participação está relacionada à solidariedade e pode ter o objetivo de manter ou modificar os interesses dominantes do sistema. Dentro da mesma área, Dalari aponta os trabalhos de conscientização e de organização como formas de participação, além de diferenciar a participação formal da participação real. O Dicionário de política organizado por Bobbio assinala três formas de participação política: presencial (com comportamentos receptivos ou passivos), ativação (delegação de atividades a um indivíduo que as desenvolve) e participação (o indivíduo contribui com a decisão política) e, segundo este autor, o voto é o tipo de participação mais valorizado nas democracias.

Na sociologia, a autora traz a contribuição de Stassen (1999) que entende que a participação está relacionada à integração, ou seja, participar significa estar integrado e, não participar, significa estar excluído; e ainda, em alguns casos, aprender a participar significa que a pessoa pode ser integrada.

Gohn (2001) aponta ainda para a discussão da participação na área educacional e, apoiada nos autores Paulo Freire e Samuel Alinsky, apresenta a participação em processos que visam transformar a realidade.

No segundo capítulo do livro, a autora apresenta as “Teorias a respeito de governo local, poder local, esfera pública e governança local”, que são

conceitos que tratam da gestão de bens públicos.

As teorias sobre “Governo local” são subdivididas em duas categorias: as empíricas e as normativas. As normativas defendem o aumento na participação dos cidadãos e, as empíricas, são pautadas no elitismo democrático, dando ênfase na governabilidade, de forma que a participação não é central.

O “Poder local” é mais abrangente que o conceito de governo local. No caso brasileiro, antes o poder local era delimitado a uma região, como por exemplo, quando havia os coronéis que detinham certo poder na esfera local, mas a partir da década de 90, com a contribuição da cultura “[...] o poder local passa a ser visto, de um lado como a sede político-administrativa do governo municipal [...] e, de outro, pelas novas formas de participação e organização popular.” (GOHN, 2001, p. 38). Com essa redefinição, o poder local passa a ser sinônimo de força social, no sentido de empoderar a comunidade.

A “Esfera pública” é o espaço de interação e de debate de problemas coletivos de diferentes grupos organizados da sociedade. Com o alargamento da esfera pública pelas políticas neoliberais, constitui-se o conceito de governança. A “Governança local” se refere a um sistema de governo em que há envolvimento de organizações públicas estatais e não estatais e privadas (parcerias). Esse conceito, para autora é de suma importância para o entendimento acerca dos conselhos gestores, assunto central da obra.

A primeira parte da obra é muito importante para compreensão da segunda parte, momento em que a autora faz uma “análise sobre realidades concretas”, pois os conceitos apresentados, fundamentados e discutidos anteriormente permitem um olhar diferenciado e aprofundado sobre o foco do estudo – os conselhos gestores.

A segunda parte se inicia com o terceiro capítulo intitulado “Cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo e nas políticas públicas”. A autora assinala que a partir da década de 1980, com os movimentos populares, iniciam-se os processos de participação dos indivíduos e, os agentes de participação eram as pessoas excluídas (a luta se dava pelos direitos sociais, econômicos e políticos das camadas populares), o que possibilitou a discussão acerca da forma de organização de canais de participação com o delineamento sobre os conselhos gestores.

Trazendo um panorama brasileiro, Gohn (2001) aponta alguns momentos que são importantes para o entendimento da construção dos conselhos gestores. O final dos anos 1970 marca o fim da ditadura com protestos para democratização da sociedade brasileira e, a criação de conselhos comunitá-

rios para atuar junto à administração. Entre o final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 foram criados os conselhos populares, que eram de esquerda ou se contrapunham à ditadura. Em 1990, houve a institucionalização dos conselhos gestores que estão previstos na Constituição de 1988 e em outras leis do país.

A partir do surgimento desse novo paradigma na gestão dos bens públicos nos anos de 1990, a autora detalha as mudanças que ocorreram no período, com a ascensão de partidos de oposição às elites, o que ocasionou um novo debate e uma requalificação da temática “participação”. Nos anos de 1990, a participação comunitária e a participação popular cedem lugar à participação cidadã (tendência à institucionalização) e, à participação social (a mobilização é redefinida não no sentido de protesto, mas no sentido de reivindicar objetivos comuns). Desta forma, no capítulo terceiro, a principal contribuição está no entendimento da autora referente ao exercício da democracia como um processo e, como tal, a necessidade de tempo para a sua construção.

No quarto capítulo intitulado “Conselhos populares e participação popular”, a autora aborda as formas históricas de conselhos assinalando que suas origens devem datar os clãs visigodos. Assim, aponta alguns conselhos que se tornaram famosos, tais como: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários da Alemanha, os conselhos operários da Itália e, os mais conhecidos conselhos operários da Hungria, Polônia e Iugoslávia. Segundo a autora, os conselhos americanos servem como “[...] *lobbies* de pressão, ou como estruturas auxiliares da administração pública.” (GOHN, 2001, p. 73).

No caso do Brasil, no século XX, a autora aponta três tipos de conselhos: os criados pelo poder executivo (os conselhos comunitários), os populares (conselhos populares) e os institucionalizados (criados por leis), sendo que últimos são o objeto de análise da autora. Acerca dos conselhos comunitários a autora traz o exemplo de São Paulo apontando várias experiências interessantes para estudo. Sobre os conselhos populares a autora destaca dois exemplos que foram significativos: os conselhos populares de Campinas que datam do início dos anos 1980 e, o conselho de saúde, criado em 1976. Ainda sobre os conselhos populares, a autora destaca os que foram criados na administração petista de 1989 a 1992, apontando que em São Paulo entre 1989 e 1992 foram criados vários conselhos consultivos. Nessa esteira, a autora aborda o debate acerca do responsável pela criação dos Conselhos Populares, da sua composição interna, de seu poder efetivo.

Para finalizar o capítulo a autora traz uma discussão sobre os Conselhos de Representantes (CRs), que no município de São Paulo foi proposto em

1989 pela Lei Orgânica, tendo como competência a participação do planejamento do município e do Plano Diretor do município. No entanto, de acordo com a autora, estes mecanismos ficaram no papel até o ano 2000 aguardando regulamentação da Câmara Municipal. Nesse ano, a temática voltou para o debate e uma vereadora elaborou uma proposta de CR tratando-o como esfera pública não estatal, com caráter público, com funcionamento sem presidente, na forma de um colegiado com coordenadores temáticos, constituindo-se também como fórum de elaboração do orçamento participativo (OP).

No quinto capítulo os “Conselhos gestores no urbano: impactos, limites e possibilidades”, a autora aponta o caráter interinstitucional e papel mediador entre Estado/sociedade desses mecanismos. A importância dos conselhos gestores para a autora está relacionada ao estabelecimento de canais de participação frutos de luta e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do Brasil. Importante salientar que esses conselhos dependem de leis ordinárias estaduais e municipais para implementação e que “[...] a lei federal preconiza seu caráter deliberativo.” (GOHN, 2001, p. 92)

Outro ponto importante destacado são os aspectos frágeis dos conselhos gestores, que ainda precisam de reflexão. São eles: 1) falta uma definição de competências e funções; 2) necessidade de elaborar instrumentos jurídicos que deem sustentação às suas ações; 3) definição da participação do representante; 4) necessidade de capacitação dos conselheiros; 5) igualdade de participação (acesso a informações).

Também são apresentadas as categorias dos conselhos gestores. São elas: 1) Que se relacionam diretamente à questão urbana (meio ambiente, moradia, etc.); 2) Que decorrem de prestação de serviços públicos (saúde, educação, transportes etc.); 3) Que abrangem políticas focalizadas (idosos, crianças e adolescentes etc.); 4) Área da cultura.

No sexto capítulo a autora aborda “Os conselhos municipais na área da educação”, com foco no ensino fundamental. De acordo com a autora, no campo educacional a partir dos anos de 1990, o princípio da democracia participativa tem orientado a criação de estruturas participativas, se destacando diferentes tipos de conselho (nacionais estaduais e municipais). O Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF são citados como exemplos. Alguns problemas apontados pela autora merecem destaque no que tange aos conselhos na educação, tais como: nomeação do chefe do executivo em conselhos municipais (um ponto de fragilidade); a necessidade de superação dos limites técnico-burocráticos; a necessidade da abertura da escola a toda

comunidade escolar. Ainda que a autora apresente várias dificuldades e desafios envolvendo os conselhos de educação, concordamos com a mesma que esses canais de participação se constituem como espaços de decisão que devem ser ocupados pela sociedade.

Nas Considerações finais, a autora faz um breve balanço sobre os conselhos e que podem servir a duas finalidades: como instrumentos ou mecanismos de colaboração (para os liberais); como vias ou possibilidades de mudança no sentido da democratização das relações de poder (para esquerda). Nesse sentido, a autora discute que esses mecanismos podem servir tanto como instrumentos de participação, como uma estrutura burocrática ou, ainda, como “abafador” de conflitos em esquemas pré-definidos, ou seja, podem alavancar ou estagnar processos participativos. Tais canais de participação são frutos de conquistas populares e devem ser utilizados não como mera instância consultiva, mas ter capacidade de decisão.

Para finalizar, Gohn (2001) indica a necessidade de pesquisas sobre a temática, por se tratarem de fenômenos recentes e, portanto, suas considerações tenderam a argumentar mais sobre as potencialidades e as virtualidades dos conselhos.

A leitura da obra possibilita a compreensão não apenas do funcionamento dos conselhos gestores, mas também e, principalmente, de como esses canais de participação foram sendo constituídos ao longo do tempo, as lutas travadas, suas vicissitudes e fragilidades e a sua importância para efetivação da participação social. Em relação ao campo educacional, a obra nos faz compreender que os conselhos gestores são espaços de suma importância, pois, possuem a potencialidade de transformação por meio da elaboração coletiva de políticas públicas. Esses espaços são de aprendizagem, de negociação, do exercício de diálogo, e, de fortalecimento da cidadania. Ressalta-se ainda que, para que os conselhos sejam ativos e possuam um caráter transformador, ou seja, para que seja efetivado o controle social, é imprescindível que haja qualidade na participação.

Data de recebimento: 27.06.2015

Data de aceite: 18.12.2015