

CONSELHOS MUNICIPAIS - DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DA BAHIA

Marcela do Amaral Pataro Machado*

RESUMO: *O presente trabalho analisa a participação popular, a partir da experiência de implantação dos Conselhos Municipais, no município de São Sebastião do Passé, Estado da Bahia. Inserido no Projeto Mapa do Futuro, que estuda o processo de municipalização em diferentes áreas do município, esta análise tem como foco a identificação dos níveis de participação dos munícipes nas novas institucionalidades democráticas. A metodologia de pesquisa consistiu em: identificação de informantes-chave que se relacionam/relacionaram com a experiência da gestão municipal (secretários, munícipes, profissionais); realização de grupos focais e entrevistas coletivas com informantes-chave e conselheiros municipais; análise de documentos (projetos da Prefeitura, documentos oficiais, boletins e jornais informativos do município, vídeos). Análises preliminares apontam: rompimento gradativo com a estrutura política clientelista e patrimonialista historicamente construída no município; avanço na democratização e na transparência da gestão municipal; exercício educativo da participação cidadã; necessidade de crescente autonomia dos conselhos em relação ao executivo; priorização da função administrativa dos conselhos municipais. A experiência de participação popular em São Sebastião do Passé representa um avanço no exercício da democracia participativa no contexto político-social do Estado da Bahia, onde existem municípios que sequer implantaram a estrutura de conselhos municipais. A consolidação dessa experiência requer a superação dos seguintes desafios: maior investimento na educação política dos munícipes; superação da situação de exclusão social que atinge parcela da população sebastianense e maior envolvimento da sociedade civil no processo de construção política coletiva.*

Palavras-Chave: Direito; Democracia; Conselhos

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar a experiência de implantação dos Conselhos Municipais no Município de São Sebastião do Passé, Estado da Bahia, a partir do estudo do processo de municipalização das políticas sociais no período de 1997 a 2004, no âmbito do Projeto Mapa do Futuro. A metodologia da pesquisa consistiu em entrevistas individuais e coletivas semi-estruturadas com informantes qualificados, grupos focais com conselheiros, análise de documentos institucionais e vídeos. A análise pretende pontuar os avanços políticos da implantação de uma nova institucionalidade democrática no processo de municipalização das políticas sociais, bem como os desafios e obstáculos que ainda se apresentam à consolidação de uma cultura política de participação democrática, a serem superados pelos atores sociais envolvidos na nova experiência.

* Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal da Bahia – UFBA. marcelapataro@yahoo.com.br. Orientadora: Professora Isabel Maria Sampaio Oliveira Lima, Doutora em Saúde Pública, professora do Programa de Pós-Graduação em Família na Sociedade Contemporânea da Universidade Católica do Salvador – UCSal. isabelmsol@compos.com.br.

DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Historicamente, os conselhos municipais se constituíram como um instrumento sociopolítico de intervenção de grupos organizados nas esferas de gestão político-administrativa. A experiência dos conselhos não resulta, historicamente, de iniciativas do Estado. Os conselhos surgem como expressão de organização dos trabalhadores. A práxis sociopolítica dos Conselhos de Operários e dos Conselhos de Cidadãos demonstrou que historicamente estes se constituíram como instâncias de afirmação da capacidade da população se habilitar no processo de intervenção, através de uma prática de participação diferenciada, sob o formato de instâncias colegiadas.

No Brasil, a introdução de espaços institucionais como os conselhos foi fruto das lutas da sociedade civil organizada e do movimento popular pela redemocratização do país, principalmente no final da ditadura militar. No entanto experiências verticais de formação de conselhos, a partir dos interesses do poder público, não conferiam à população possibilidade senão de adesão. Com o advento da Constituição Federal de 1988, é que surge uma nova concepção de conselho, calcada na democracia participativa e na condição diferenciada do município como **entidade político-administrativa de terceiro grau**, bem como nos princípios da **municipalização**, da **descentralização** e da **participação popular**, inerentes ao Estado Democrático de Direito. De suma importância foi a positivação do princípio participativo, inaugurando, constitucionalmente, uma nova concepção de democracia calcada na participação direta em paralelo com as estruturas representativas já vigentes. Segundo Fabiana de Menezes Soares (1997, p.71),

o pluralismo de idéias existente dentro da sociedade e erigido constitucionalmente à categoria de fundamento da República Federativa do Brasil revela a direção ideológica dada à nossa Lei Fundamental, ou seja, uma Constituição dirigente e participativa.

O redesenho político dos conselhos pela legislação infra-constitucional das áreas de saúde, criança e adolescente, educação, assistência social, meio-ambiente foi fruto da mudança do *locus* prioritário da discussão, implementação e controle de matérias relativas à gestão político-administrativa, direcionando-os para a esfera do município. A nova forma política de participação introduzida pela experiência dos conselhos confere uma nova dimensão ao processo democrático municipal, uma vez que, antes da Constituição Federal de 1988, o município não dispunha juridicamente da autonomia administrativa há pelo menos vinte anos.

Em São Sebastião do Passé, a implantação dos Conselhos Municipais se deu a partir de 1997, incentivado tanto pelo Poder Executivo, quanto por setores do Poder Judiciário. Esse processo de estímulo à participação cidadã, a princípio, configurou-se como uma novidade na cultura política municipal, através da neutralização da trajetória política historicamente autoritária e clientelista, que concebia a participação sob uma perspectiva de integração da sociedade civil, principalmente dos setores excluídos, de forma vertical, através de políticas públicas meramente compensatórias. No que se refere à organização administrativa-institucional do município, a implantação dos conselhos significou a introdução de um novo espaço institucional que, gradativamente, vem redesenhando um novo paradigma de interação entre governo e sociedade civil no âmbito do Município.

AVANÇOS NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A figura institucional dos conselhos municipais constitui-se como uma novidade no sistema político brasileiro de participação sociopolítica, quer pela sua recente inserção no arcabouço jurídico nacional, quer pelo recente e gradativo compromisso político dos governantes com a sua implantação, na medida em que se constituem como espaços de negociação de conflitos e de ampliação do controle do Estado pela sociedade civil, além de constituir um *locus* fundamental no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Em São Sebastião do Passé, apesar do processo de construção dos conselhos municipais ter sido incentivado por setores do Poder Judiciário, com participação preponderante do Executivo Municipal e de alguns setores da sociedade civil, aliado à necessidade jurídico-institucional de criação de alguns deles a partir da Constituição Federal de 1988 – Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, além dos conselhos gestores de Educação, Saúde e Assistência Social - é inegável que a sua introdução significou um avanço no processo de democratização da gestão municipal, na medida em que os munícipes passam agora a interferir na formulação das políticas públicas do município e exercem um maior controle sobre a atividade administrativa da Prefeitura. Um exemplo claro disso é a atual discussão acerca do processo de formulação do Plano Municipal para a Criança e o Adolescente em discussão no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

A implantação dos conselhos municipais, na prática, vem se traduzindo em compromissos políticos, uma vez que parcela significativa dos municípios baianos sequer iniciou o processo de criação de conselhos. Segundo Santos e Avritzer (2002, p.76), a complementaridade que implique

uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa [...] pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, a formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia [...]. A concepção de complementaridade [...] implica uma decisão da sociedade política de ampliar a participação em nível local através da transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes.

Este processo de mudança de paradigma político-institucional vem se desenvolvendo em São Sebastião do Passé desde 1997, quando foi iniciado o processo de municipalização e, conseqüentemente, a criação dos conselhos municipais, com incentivo de setores do Poder Judiciário e do Ministério Público que atuavam no município. O Poder Executivo municipal vem desempenhando papel importante no sentido de garantir e preservar a autonomia e incentivar a ação coletiva articulada entre os diversos conselhos. Nos grupos focais e entrevistas coletivas realizadas, foi citada a pertinência da iniciativa do Poder Executivo de criação da Casa dos Conselhos de São Sebastião do Passé, que culminou na União Municipal dos Conselhos. Na opinião de alguns entrevistados, a tarefa política de promover, na prática, a articulação entre os conselhos cabe, a partir de então, aos próprios membros dos conselhos e das associações da sociedade civil, pois o suporte estrutural e administrativo foi minimamente garantido, apesar das limitações orçamentárias do município.

Dessa forma, avança o redesenho das relações entre governo e sociedade civil, no âmbito de um município onde imperava, na dinâmica político-institucional, as práticas do clientelismo político que se ancorava (e ainda se ancora) na estrutura de democracia representativa de cunho

liberal. “A *autoridade* baseia-se na capacidade de controlar recursos materiais escassos e na capacidade de usar estes recursos na troca com os seguidores” (BAHIA, 2003, p.128, grifo do autor). O vereador era - e talvez ainda seja - por muitos reconhecido como o ator/autoridade político que fazia a intermediação entre a população e o prefeito, numa perspectiva de facilitação do acesso aos “favores”. Esses “favores” ora se constituem nas reais necessidades e direitos sociais da população, principalmente dos mais carentes, ora representam os favorecimentos e privilégios à elite política e economicamente hegemônica.

A ampliação ou interrupção desta via única de acesso aos direitos sociais promove uma turbulência das formas tradicionais de aproximação com o poder. Se a garantia do acesso ao serviço da ambulância não demanda mais o prestígio de um vereador, as regras do jogo são recolocadas para prejuízo de alguns e para ganho de muitos. Se a garantia da vaga na escola ou a vaga no hospital não está mais relacionada ao vínculo de parentesco, de compadrio, de aproximação partidária ou eleitoral com a equipe de gestores, tem-se que a lógica até então conhecida, é desconstruída, reconfigurando novas regras de uma relação que exige novas habilidades. A força da afinidade pelo favoritismo, pela característica de pessoalidade das relações, vai se decompondo em novo mosaico político no qual passa a ter espaço para outros atores.

Gohn (2004, p.66) identifica que a existência de conselhos foi criando um novo padrão de relação entre Estado e sociedade configurando-se, a partir desta dinâmica, novas formas de contrato social. Destaca-se que estas formas geram uma gradação. Nessa perspectiva, a participação em Conselhos contribui para a formação de uma nova cultura política, onde os munícipes passam a se sentir coletivamente responsáveis pelos rumos da gestão da cidade, saindo da condição de simples destinatário das políticas para a condição de sujeito democrático. Segundo Teixeira (2001, p.30), a participação cidadã é um

processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada desses indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos.

A participação cidadã inaugura não só um novo modelo de relação Estado/Sociedade como também uma nova consciência de ação por parte da sociedade política. Dessa forma, percebe-se claramente o conteúdo da mudança de paradigma quando se faz a análise do relato de uma conselheira do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), membro da Pastoral da Criança, ao discorrer sobre as mudanças introduzidas pelo processo de municipalização durante a realização de um grupo focal: “[...] agora as sessões da Câmara são abertas à nossa participação”. A presidente do referido conselho também ilustra a mudança de paradigma político: “antes [da implantação dos conselhos/municipalização] era abra a boca e feche os olhos! Nós tínhamos que aceitar tudo que a Prefeitura fazia sem sequer nos consultar!” (Entrevista Coletiva 12, 2004).

Um outro aspecto importante da mudança introduzida por um modelo de gestão democrática, que engloba a figura dos Conselhos, é o exercício educativo da participação cidadã. Em entrevista coletiva com os membros do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, verificou-se em alguns relatos a consciência da ação educativa proporcionada pela atuação coletiva como conselheira municipal. “O CMDCA para mim é uma oportunidade de crescimento político. Após cada seminário, conferência ou palestra eu sempre gosto de discutir tudo o que vivenciei e aprendi, inclusive com meus familiares” (Entrevista Coletiva 12, 2004).

Entretanto é necessário pontuar que o acúmulo de informações e conhecimentos, por si só, não implica uma ação política qualificada. A participação e a intervenção em espaços

coletivos capacita os diversos atores sociais para o exercício da cidadania na medida em que os indivíduos passam a adquirir habilidades para lidar com processos democráticos. O exercício do debate dialógico, a partir da pluralidade de idéias, a necessidade de construção de consensos a partir dos conflitos de interesses, bem como a reflexão acerca das ações coletivas próprias do conselho, possibilitam a aprendizagem a partir dos erros cometidos e dificuldades apresentadas.

A atual Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de São Sebastião do Passé ilustra bem essa situação quando relata um exercício de reflexão que fez a partir de uma situação prática que vivenciou no cotidiano. Certa vez, em gestões anteriores, dirigiu-se até a Secretaria de Assistência Social, tentando buscar uma solução para um problema de um vizinho seu, que se encontrava com uma enfermidade que lhe causava inchaços nas pernas e retenção de líquido no corpo, impossibilitando-o de levantar da cama. Este vizinho, segundo ela, não possuía mínimas condições de sobrevivência nem apoio familiar. Ao procurar a Secretaria, recebeu como resposta a seguinte frase: "Infelizmente não podemos fazer nada, isso é um problema social!". A partir daí, passou então a refletir: o que seria o (problema) social? Seria continuar olhando a situação do vizinho sem nada fazer? Atualmente, segundo a conselheira, o "social" passou a ter uma outra dimensão para ela, a partir de sua vivência como conselheira, significando, a partir de agora, uma união de esforços em prol da resolução de problemas coletivos (Grupo Focal 2, 2004).

A participação cidadã no Conselho Municipal de Assistência Social de São Sebastião do Passé na prática vem promovendo uma mudança no modo de inserção da sociedade civil em espaços públicos de decisão e formulação. Segundo Gohn (2004, p.61)

[...] partir das necessidades sociais significa adotar posturas que têm como meta práticas de inclusão social, pois o universo de abrangência dos demandatários são os excluídos socioeconomicamente, ou os excluídos de direitos [...] ou do acesso aos direitos por serem diferentes – portadores de necessidades especiais. Partir das demandas reais implica adotar um outro ponto de partida: o da necessidade de inclusão social dos que estão fora do acesso dos direitos fundamentais e do mercado de bens, produtos e serviços necessários à sobrevivência condigna, e não de favorecimento aos que já participam, ou dominam, esse mercado. A democracia participativa demanda um tipo de participação dos indivíduos e grupos sociais em termos qualitativos e não apenas quantitativos.

A reflexão da presidente do CMAS enseja um outro aspecto teórico e prático dos Conselhos Municipais, em particular quando se trata de conselhos gestores como é o caso do Conselho de Municipal Assistência Social. Juridicamente previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, o CMAS integra o sistema da política de Assistência Social no Brasil e surge em um contexto de reformas neoliberais, quando o papel do Estado passa por uma crise de paradigma, pressionado pela crise do estatismo e pelos interesses dos grandes organismos financeiros (de poder) nacionais e internacionais. Sendo assim, o Conselho surge como um espaço de negociação de conflitos, mas também de cooperação, parceria entre o governo e a sociedade civil, quando esta passa a intervir e colaborar na gestão das políticas públicas, no âmbito municipal.

No CMAS de São Sebastião do Passé, por exemplo, os conselheiros – tanto os representantes do Poder Público como os da sociedade civil – exercem a função de verdadeiros pesquisadores das demandas sociais, pois, na medida em que fazem parte da comunidade (ou estão em direto contato com esta), vivendo o cotidiano social e todas as suas problemáticas, provêm o Poder Público de informações e diagnósticos que facilitam a formulação de políticas públicas condizentes com as reais necessidades dos munícipes.

A vice-presidente do CMDCA, membro da Associação de Moradores de Araçatiba, ressalta a importância da participação de representantes da comunidade nos conselhos, justificando que, sem a participação desses atores sociais, “ficaria muito difícil o Prefeito administrar de dentro do seu gabinete, sem saber quais os problemas das comunidades” (Entrevista Coletiva 12, 2004). A consciência da ação presente no relato da conselheira remete à dimensão de emancipação social e empoderamento, possibilitada pela participação no espaço dos Conselhos. Ao falar sobre as mudanças introduzidas (ou percebidas) através do processo de municipalização em São Sebastião do Passé, declara que “agora nossa voz está sendo ouvida!”. Ressaltou também que a nova experiência de participação condiz com uma realidade antes não percebida. “O povo é o poder! Nós também somos o Poder, na medida em que não existem apenas três poderes, mas também um quarto poder” (Entrevista Coletiva 12, 2004). A sociedade civil passa a ter consciência do papel de sujeito ativo do processo de construção de políticas públicas e de formulação de alternativas de gestão municipal.

Paralelo a isso, os conselhos cumprem um importante papel que contribui para a realização de um dos princípios da Administração Pública, previsto constitucionalmente no art. 37, *caput*, da CF de 88: o princípio da publicidade. Aliado a outros mecanismos de transparência da administração municipal – a exemplo das audiências públicas, promovidas pelo Poder Executivo Municipal para prestação de contas da Prefeitura –, os conselhos possuem a função de fiscalização dos atos e políticas do Poder Público Municipal. Segundo Boaventura de Sousa Santos, a “fiscalidade participativa” é uma forma de recuperação da capacidade perdida do Estado (perda do monopólio regulatório). Para este autor, os espaços e funções outrora ocupados apenas pelo Estado, em um contexto de reformas neoliberais, precisam ser preenchidos por uma cidadania ativa, sob pena de ocupação destes espaços por “fascismos societários” (apud GOHN, 2003, p.42).

A implantação do Projeto Transformar em São Sebastião do Passé, que apresentou como uma de suas fases a reconstrução da Escola Cecília Áurea, destinada à educação infantil, impulsionou o papel fiscalizador do CMDCA, à medida que os gastos e a execução da obra necessitavam de fiscalização, bem como a posterior seleção das famílias beneficiadas necessitava atender a critérios precisos para evitar favorecimentos pessoais. “Tudo isso foi rigorosamente acompanhado pelo Conselho!” (Entrevista Coletiva 12, 2004).

DIFICULDADES E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS: VISÃO PROSPECTIVA

A introdução de um novo modelo de participação sóciopolítica em SSP, caracterizado pela implantação dos conselhos municipais, ainda apresenta alguns entraves dentro de um horizonte estratégico de avanço da democracia direta, construção de projetos coletivos e emancipação dos atores. A análise do cotidiano participativo destes espaços revela que, apesar de um significativo avanço no sentido da emancipação dos sujeitos em direção a um pleno exercício da cidadania, as contradições reveladas pela adoção do novo modelo institucional no município, requer uma análise e ponderação das dificuldades encontradas, sob pena de os conselhos se transformarem em mais uma instância de simulação de participação democrática.

Resgatando o processo de implantação dos conselhos municipais, percebemos que a maioria deles, independentemente dos anseios da sociedade civil organizada, é prevista legalmente, o que significa que a sua implementação se fazia juridicamente imperativa. Os Conselhos Gestores (de Educação, Saúde, Assistência Social), bem como o Conselho Tutelar e o CMDCA se inserem, jurídica e politicamente, no nível municipal, em sistemas de políticas públicas que se articulam desde a esfera federal, perpassando também pela esfera estadual.

Significam, portanto, um dos instrumentos da municipalização das políticas públicas em suas respectivas áreas de atuação.

Embora as novas institucionalidades democráticas ofereçam uma gama de possibilidades para o aprendizado da cidadania por parte de seus membros e gestores que partilham de forma dialógica deste processo, para Teixeira (2000, p.105), os conselhos municipais foram criados apenas como uma exigência formal de acesso aos programas federais, sem nenhuma preparação ou discussão com a sociedade, sob o controle total dos prefeitos. Entende o autor que a legitimidade do caráter deliberativo dos Conselhos

ênfata a necessidade de publicizar o debate que ocorre no seu interior e a importância do funcionamento de espaços mais abertos e plurais, que possam servir de instâncias críticas em relação a estas deliberações. 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 quer substituir o Estado nem lhe retirar as responsabilidades básicas, mas torná-lo mais permeável e sensível à lógica da sociedade e da cidadania (TEIXEIRA, 2000, p. 106).

Em face disso, as articulações dos Poderes Executivo e Judiciário, no sentido de estimular a criação dos Conselhos, contribuem numa perspectiva de tornar o município de São Sebastião do Passé capaz de se inserir nos programas e políticas públicas coordenados pelo Governo Federal. A iniciativa, portanto, partiu de setores ligados aos organismos institucionais que revelaram compromisso com a mudança de paradigma político, bem como com o fortalecimento do modelo de administração participativa, inaugurado a partir da CF de 1988. No entanto,

a proliferação de conselhos nos municípios do país, ao mesmo tempo em que sinaliza a incorporação generalizada da participação, não permite deduzir que estejam criadas as condições para o seu exercício efetivo, tendo em vista a diversidade econômico-social e política no plano local, principalmente no que diz respeito à capacidade financeira e técnica da administração e à existência de organizações sociais com capacidade de representar os interesses sociais (AZEVEDO; RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2004, p.22).

Vale salientar que a ocupação destes espaços pode também fazer parte de uma estratégia de recomposição da hegemonia de grupos políticos e econômicos – o que parece não ocorrer (ainda) em São Sebastião do Passé – bem como um espaço de manipulação de interesses políticos (partidários ou não).

Além disso, um dos princípios norteadores da estruturação dos conselhos é o da autonomia em relação ao Poder Público. Apesar de estarem institucionalmente vinculados às Secretarias, os conselhos devem ter autonomia política em suas decisões. Em São Sebastião do Passé, a estruturação legal dos conselhos demonstra a necessidade de aprofundar a autonomia, uma vez que, na maioria dos conselhos, o presidente é indicado pelo Poder Executivo. O relato da Secretária de Assistência Social do município assume uma importância reveladora neste sentido, quando afirma que “o Conselho [de Assistência Social] ainda está muito em função da Secretaria” (Grupo Focal 2, 2004). Para minorar o efeito simbólico e político desta situação, a própria Secretária Municipal achou mais prudente eleger uma nova presidente - representante da sociedade civil - para o Conselho, ao invés de sustentar a sua recondução, já que em geral os presidentes dos conselhos são os próprios secretários municipais. Um avanço nesse sentido é o processo de reforma normativa pelo qual vem passando a maioria dos conselhos no município. A escolha do presidente dos conselhos passará a ser feita por eleição direta e não mais por

indicação do Chefe do Executivo, o que, de certa forma, pode vir a impedir tentativas de manipulação política e ingerência político-administrativa da Prefeitura.

A participação no Conselho Municipal de Saúde também apresenta alguns entraves. Segundo análise de uma profissional da área de saúde, há uma distorção no Conselho Municipal de Saúde que vem se tornando comum em muitos municípios: a designação prévia em lei das entidades da sociedade civil que vão compor o conselho, apesar de haver uma recomendação de que as entidades componentes sejam escolhidas em fórum próprio, cabendo à lei apenas a fixação do quantitativo de entidades, respeitando o critério da paridade. Segundo a entrevistada, há uma proposta de mudança da lei municipal tramitando na Câmara Municipal há mais de um ano, e, em face disso o Conselho não está adequadamente instituído. “Então, isso para mim é ruim, porque você impede que haja a troca e um maior dinamismo por parte da composição do conselho...” (Entrevista Individual 25, 2004). A problemática decorre da tradição histórico-política do município. As relações de patronagem em São Sebastião do Passé estiveram ligadas à forma de agir de grupos políticos e gestores que utilizavam a distribuição de empregos públicos ou favores especiais em troca de apoio político. A relação de patronagem, como base sustentadora do clientelismo, pode ser entendida como uma prática política impetrada por setores que buscavam “canalizar para seus próprios fins as instituições e os recursos públicos” (BAHIA, 2003, p. 123), permutando favores de vários tipos por votos.

A trajetória de clientelismo político e patrimonialismo em São Sebastião do Passé torna mais lento o processo de emancipação e de construção de sujeitos democráticos. Isso reflete claramente na fala de alguns conselheiros que declaram: “a maioria dos munícipes ainda não depositam a devida importância na participação enquanto conselheiro... muitos assumem a postura de criticar a Prefeitura, mas quando são chamados a participar e propor não se engajam no processo” (Entrevista Coletiva 13, 2004). Os mecanismos locais de garantia dos direitos da cidadania e o vínculo entre o arcabouço legal e a realidade institucional do município ainda obstaculizam a plena consolidação de esferas públicas, dificultando o redesenho e o rompimento definitivo da tradição política. Isso só demonstra que não basta um estímulo institucional por parte do Poder Executivo – o que já é fundamental. É necessário valorizar o papel educativo da participação, além de introduzir elementos de participação democrática nos microespaços sociais no sentido da efetivação de uma educação pautada em valores democráticos.

A neutralização dos resquícios de clientelismo político que ainda perpassam determinadas práticas no contexto participativo dos conselhos também está ligada à constante capacitação técnica e política dos conselheiros. A capacitação diferenciada não só se faz oportuna como politicamente necessária, em face da complexidade das matérias com as quais os conselheiros lidam cotidianamente, na formulação de projetos ou na fiscalização da gestão municipal. A capacitação deve ser capaz de promover, de forma criativa, a superação do voluntarismo para alcançar a consciência crítica da ação. Uma capacitação que, tendo como ponto de partida a realidade cotidiana, contribua para a sensibilização pessoal e coletiva dos atores sociais no intuito da elaboração de uma agenda articulada. Dessa forma, a capacitação diferenciada deve aproveitar os saberes originais dos conselheiros para, a partir daí, problematizar os temas sob enfoque, aprofundando os conhecimentos jurídicos, administrativos, de natureza técnica, fazendo a integração entre a perspectiva do local e do global.

Outro fator que contribui para a não-compreensão do significado político e histórico dos Conselhos é a situação de extrema necessidade e carência da população sebastianense, produto da concentração de renda e da estrutura patrimonialista ainda vigente no país, principalmente no Nordeste. Dessa forma é fácil compreender o não-reconhecimento – ou o não-entendimento – do direito à democracia política por setores da sociedade aos quais foram negados, historicamente, direitos básicos como saúde, educação, moradia, lazer. Aliado a isso se acrescenta o término relativamente recente de uma trajetória de autoritarismo político até então vigente no país. Nesse contexto, faz-se imprescindível a introdução de práticas de participação democrática nos espaços

onde, desde a mais tenra idade, os indivíduos entram em contato com a dinâmica social, a exemplo da família, da escola, aliado a uma reflexão constante a respeito do significado da participação no contexto de uma educação para a cidadania.

CONCLUSÃO

A implantação dos conselhos municipais como novo espaço institucional no município de São Sebastião do Passé inaugurou uma nova dimensão de cultura política nas relações entre Prefeitura e munícipes, a partir do momento em que estes últimos, através das associações e entidades organizadas passaram a integrar uma esfera pública, interferindo na formulação de políticas sociais, no controle social do Estado e na ação articulada entre os diversos setores para a construção de consensos políticos, em direção à realização do bem comum e da consecução dos direitos sociais dos munícipes.

A partir desse diagnóstico, avança-se para uma mudança gradativa do paradigma de patrimonialismo político historicamente construído. Setores expressivos da sociedade civil organizada, inseridos nos conselhos, já percebem que os representantes eleitos – seja do Poder Executivo ou Legislativo - não devem deter o poder de representação das suas clientelas específicas e sim avançar no sentido da representação articulada com a inserção participativa dos setores representados, com o objetivo de exercer uma complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa.

Em verdade, a inserção da sociedade através da participação na formulação de políticas públicas e da gestão compartilhada começa a ser legitimada institucionalmente a partir da Constituição Federal de 1988, com a inserção dos princípios de soberania e cidadania, que consubstanciam o princípio da democracia semidireta. Ressalte-se ainda que o contexto sociopolítico de institucionalização de espaços como os conselhos municipais resulta também da emergência no país dos ideais de reforma do Estado. No contexto local, essa redefinição se traduz pela busca de níveis cada vez maiores de participação direta na gestão pública, bem como de um maior grau de eficiência e efetividade das políticas públicas descentralizadas. Por outro lado, permeiam também o cenário sociopolítico a crise do atual modelo econômico, o desemprego estrutural, o conseqüente aumento das demandas sociais, escassez de recursos financeiros, violência urbana generalizada.

Em decorrência dessa situação conjuntural, em São Sebastião do Passé, os conselhos municipais ainda estão muito focados na dimensão executória. Isso significa dizer que o espaço do conselho em determinadas áreas se confunde com o espaço das Secretarias Municipais, na medida em que há uma confusão das atribuições de executoriedade das políticas. Isso se deve e muito à influência que o Poder Executivo ainda exerce sobre os conselhos, através da indicação dos presidentes, que em geral são os Secretários Municipais, apesar de já haver um indicativo de mudança na estrutura normativa para sanar esses vícios. O Conselho Municipal Anti-Drogas e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente já caminham nesse sentido de aprofundamento da autonomia.

É preciso destacar também o aumento da consciência política dos conselheiros representantes da sociedade civil no que tange ao reconhecimento da necessidade de capacitação técnica, em face da complexidade das demandas e matérias com as quais lidam no cotidiano. Há uma consciência da desigualdade no acesso a informações por parte dos representantes do Poder Público e da sociedade civil, que precisa ser sanada para uma efetivação das condições de exercício de uma ação coletiva articulada e qualificada. Caso contrário, os conselhos ficarão reféns de uma concepção de participação tecnocrática e burocrática (TEIXEIRA, 2004, p.105) que prioriza apenas o aspecto consultivo da participação, negando aos setores da sociedade civil a participação na formulação e fiscalização das políticas sociais.

A consolidação e a ampliação dos conselhos municipais como uma esfera pública está condicionada, portanto, à superação de algumas situações. A exclusão social – no sentido de negação ao acesso a direitos – dificulta a inserção de setores expressivos da sociedade civil na nova dinâmica de participação em face do seu atrelamento ao clientelismo político e ao modelo econômico vigente. Por isso ainda há uma certa dificuldade em conceber o espaço dos conselhos como arenas de debate político público, de visibilidade dos cidadãos e de transparência dos posicionamentos que não devem ser escamoteados, rompendo assim com os resquícios do voluntarismo, em prol da consolidação de uma democracia efetivamente participativa, que contribua para a crescente emancipação e empoderamento, dos atores sociais historicamente aliados do processo de formulação e deliberação política na nossa sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Democracia e Gestão Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: Azevedo, S.; Ribeiro, L.C.Q.; Santos Júnior, O. A.(orgs.). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BAHIA, L.H.N. **O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

Entrevista Coletiva 12. Entrevistada por Marcela Machado e Gilca Carrera, março. Transcrito. Salvador: Arquivos do Projeto Mapa do Futuro, 2004.

Entrevista Coletiva 13. Entrevistada por Marcela Machado e Gilca Carrera, março. Transcrito. Salvador: Arquivos do Projeto Mapa do Futuro, 2004.

Entrevista Individual 25. Entrevistada por Vânia Alves, abril. Transcrito. Salvador: Arquivos do Projeto Mapa do Futuro, 2004.

GOHN, M.G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Os Conselhos municipais e a gestão urbana**. In: Azevedo, S.; Ribeiro, L.C.Q.; Santos Júnior, O. A.(orgs.). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

Grupo Focal 2. Realizado por Marcela Machado e Gilca Carrera, abril. Transcrito. Salvador: Arquivos do Projeto Mapa do Futuro, 2004.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, B.S. (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOARES, F.M. **Direito Administrativo de Participação: Cidadania, Direito, Estado, Município**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global: limites e desafios à participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.



_____. Organizações da Sociedade Civil e Poder Público na Bahia. **Revista da AATR**, Salvador, Ano II, n.2, p.90-111, abril 2004.

_____. **Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local**. Salvador: Universidade Federal da Bahia – Pró-Reitoria de Extensão, 2000.