



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

ANDRÉ ANTONIO ARAÚJO DE MEDEIROS

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONSELHO MUNICIPAL
DE CONTRIBUINTES DE SALVADOR**

SALVADOR
2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ANDRÉ ANTONIO ARAÚJO DE MEDEIROS

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONSELHO MUNICIPAL
DE CONTRIBUINTES DE SALVADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho

SALVADOR
2010

UCSAL. Sistema de Bibliotecas

M488 Medeiros, André Antonio Araújo de.
A participação cidadã no Conselho Municipal de Contribuintes de Salvador/ André Antonio Araújo de Medeiros. – Salvador, 2010.
149 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica do Salvador.
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em
Políticas Sociais e Cidadania.

Orientação: Profa. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho.

1. Cidadania 2. Sociedade Civil 3. Conselho Municipal de Contribuintes de Salvador (Bahia) - Participação cidadã 4. Controle Social 5. Tributos I. Título.

CDU 342.71:364.462(813.8)

TERMO DE APROVAÇÃO

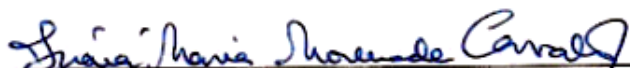
ANDRÉ ANTONIO ARAÚJO DE MEDEIROS

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONSELHO MUNICIPAL DE
CONTRIBUINTES DE SALVADOR**

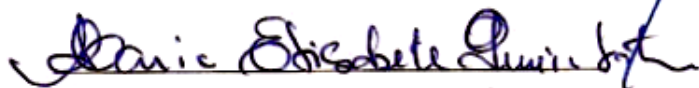
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 07 de junho de 2010.

Banca Examinadora:



Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho - UCSal (orientadora)



Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos - UFBA



Dra. Denise Cristine Vitale Ramos Mendes - UCSal

AGRADECIMENTOS

À minha mulher, Luisiana, não somente por ter suportado longas horas de minha ausência no convívio diário durante o tempo de pesquisa e elaboração desta dissertação, mas pelo carinho, amor e companheirismo durante todos esses anos, como também a Kinui, um animal não-humano especial, aventureiro e carinhoso, que me acompanhou por algumas madrugadas, sempre ao meu lado. Eles compõem meu núcleo familiar mais próximo e querido.

Aos meus pais, Rubens e Escolástica, base de minha formação humana e cultural, ensinando-me os valores da honestidade, da importância dos estudos e do trabalho e que me fizeram entender, desde tenra idade, o sentido da vida.

À minha querida professora Inaiá, minha orientadora, meus sinceros agradecimentos pelas sugestões, paciência e dedicação na realização da pesquisa, sistematização e elaboração do texto, principalmente pelas correções de conteúdo e de rota, feitas sempre com uma refinada ironia e certa dose de humor.

Devo registrar minha gratidão às professoras Denise Vitale e Elisabete Santos, membros da banca examinadora, que contribuíram com diversas sugestões e também na indicação de complementação científica da pesquisa empírica realizada.

Aos meus colegas do mestrado, pelas horas de debates e confrontos de ideias, principalmente Robson Brum, que sugeriu o tema a ser pesquisado, Geovane Peixoto, Luciano Chaves, Marcelo Politano e Jamerson.

Aos meus alunos que souberam compreender os momentos de impaciência e cansaço, principalmente na redação final da presente dissertação, como também aos queridos colegas professores, hoje amigos fraternais: Rogério Reis, Cássia Carneiro, André Portella, Marcello Gurgel, Antônio Carlos, Alain Alan, Magno Costa, Ricardo Xavier, Camilo Colani, Fernando Lins, Leonardo Gaudenzi, Renato Barros, Alecsandro Brasileiro e Iran Furtado.

A dois grandes ex-alunos e hoje amigos, Milton Vasconcellos e Virgo Vênus. Minha gratidão também à colega advogada Cleide Brandão, ao amigo João Damasceno e a Alcion, pai de Lucas, pelo apoio, compreensão e acolhimento nos momentos mais difíceis.

Nossa idade - velho ou moço - pouco importa.
Importa é nos sentirmos vivos
e alvoroçados mais uma vez, e revestidos de beleza,
a exata beleza que vem dos gestos espontâneos
e do profundo instinto de subsistir
enquanto as coisas ao redor se derretem e somem
como nuvens errantes no universo estável.

Prosseguimos. Reinauguramos. Abrimos os olhos gulosos
a um sol diferente que nos acorda para os descobrimentos
Esta é a magia do tempo
Esta é a colheita particular
que se exprime no cálido abraço e no beijo comungante,
no acreditar na vida e na doação de vivê-la
em perpétua procura e perpétua criação.
E já não somos apenas finitos e sós.

(Reinauguração, Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

A presente pesquisa pretende estudar a participação cidadã no Conselho Municipal de Contribuintes de Salvador/BA (“CMC”), objetivando analisar a efetividade do controle social em matéria tributária, no cenário de ampliação da esfera pública então proporcionado pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, analisa-se a forma de composição institucional do referido conselho deliberativo e a qualidade da representação da sociedade civil, buscando-se compreender a real forma de participação sociopolítica em questão. Nesse sentido, foi empreendida ampla investigação teórica sobre a evolução dos modelos democráticos e da própria participação política, a partir do modelo ideal grego, passando pela democracia representativa e culminando com o advento do assim chamado modelo democrático participativo. Em seguida, partiu-se para a configuração da realidade democrática brasileira, envolvendo o processo histórico de formação política nacional, a posição assumida pela sociedade civil e todo o contexto particular de construção dos direitos civis e políticos, em especial no período que precede a Constituição Federal de 1988, então conhecido como período redemocratizante. Na sequência, abordou-se os conselhos como espaços participativos, confrontando-se toda a conjuntura da sociedade civil brasileira e as diversas variáveis e dificuldades em debate, como o associativismo, a tradição autoritária estatal, orientação ideológica e a cultura política nacional e regional, chegando-se, enfim, ao Conselho Municipal de Contribuintes de Salvador/BA (“CMC”), objeto do presente estudo. A definição da metodologia de pesquisa tem como referência a revisão de literatura a respeito dos modelos teóricos democráticos, a discussão dos conceitos centrais de democracia e participação, buscando-se focar o fenômeno participativo perante o CMC, nos julgamentos em torno dos principais tributos municipais, após ampla contextualização teórica em torno dos sentidos da participação cidadã. Como método de investigação foi adotada a metodologia de análise bibliográfica relacionada à temática da participação. Além disso, esta dissertação também utilizará a pesquisa documental, tendo como foco de análise algumas atas e ementas de julgamentos disponibilizadas no próprio *site* do CMC, objetivando aprofundar o conhecimento dissertativo, além de observações diretas em algumas sessões deliberativas promovidas pelo CMC e entrevistas diretas com os respectivos conselheiros.

Palavras-chave: cidadania; sociedade civil; participação; controle social; tributos.

ABSTRACT

This research aims to study citizen participation in City Council Taxpayers Salvador / BA ("CMC"), to analyze the effectiveness of social control in tax, in the scenario of expanding the public sphere then provided by the Constitution of 1988. To this end, we analyze the form of institutional composition of the board of directors and the quality of representation of civil society, seeking to understand the real form of participation in socio-political issue. This research was undertaken extensive research on the development of theoretical models of their own democratic and political participation, from the Greek ideal model, through representative democracy and culminating with the advent of so-called participatory democratic model. Then went to the configuration of the Brazilian democratic reality, involving the historical process of national policy formation, the position taken by civil society and all the particular context of the construction of civil and political rights, especially in the period preceding the Constitution of 1988, then known as redemocratizante period. Following, we dealt with the councils as participatory spaces, confronting the whole situation of Brazilian civil society and the many variables and difficulties in debate, such as associations, the traditional authoritarian state, ideological orientation and political culture of national and regional levels, reaching It is, finally, the City Council Taxpayers Salvador / BA ("CMC"), object of this study. The definition of research methodology has reference to the review of literature on the theoretical models of democracy, the discussion of the central concepts of democracy and participation, aiming to focus on participatory phenomenon before the CMC, in trials around the main municipal taxes, after extensive theoretical context around the meaning of citizen participation. The method of investigation was adopted the methodology of literature review related to the theme of participation. Moreover, this thesis also uses the documentary research, focusing on a few minutes of analysis and descriptions of trials available on the site of the CMC, aiming to deepen the knowledge essay, in addition to direct observation in some deliberative sessions sponsored by the CMC and direct interviews with their advisers.

.

Keywords: citizenship, civil society, participation, social control, taxes.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1: Composição da receita realizada, segundo o esforço de arrecadação Salvador - 2001-2006	98
Tabela 2: Desempenho (%) da arrecadação de IPTU e ISS – Salvador (2001-2006).....	99
Quadro 1: Percepção geral dos conselheiros sobre o papel do CMC.....	120
Quadro 2: Perspectivas dos conselheiros sobre qualidades e obstáculos do CMC	131

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
O ESTUDO	11
ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	15
A ESTRUTURA DO TEXTO	16
1 DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO	18
1.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA: DO IDEÁRIO GREGO AO SISTEMA DOS <i>CHECKS AND BALANCES</i> E À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	19
1.2 MODELOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA	32
1.2.1 O modelo minimalista Schumpeteriano	33
1.2.2 O modelo Pluralista ou Poliárquico	34
1.2.3 O Modelo Deliberativo	36
1.2.3.1 Sobre a Concepção Habermasiana de Democracia e Soberania Popular	37
1.3. A ESFERA PÚBLICA EM HANNAH ARENDT	39
1.3.1 A contribuição do pensamento Arendtiano	40
1.3.2 O pensamento Arendtiano e os Conselhos	43
1.4 O DEBATE SOBRE A SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO	45
1.5 BREVE CRÍTICA SOBRE OS CONCEITOS DE ESFERA PÚBLICA E ESPAÇO PÚBLICO	50
2 O CONTEXTO NACIONAL DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: LIMITES E DIFICULDADES	52
2.1 FORMAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA, REDEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988	53
2.2 PARTICIPAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL NOS ANOS 90: A ADAPTAÇÃO DO LÉXICO DEMOCRÁTICO	69

2.3 BREVE REFLEXÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA.....	71
3 OS CONSELHOS COMO ESPAÇOS PARTICIPATIVOS.....	74
3.1 OS CONSELHOS NO BRASIL.....	76
3.1.1 Os conselhos como espaços de representação paritária e plural: o desafio da representação efetiva	83
3.1.2 Contexto regional da participação: a realidade baiana e suas condicionantes	88
4 A CIDADANIA PARTICIPATIVA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: OS CONSELHOS DE CONTRIBUINTES	94
5 O CONSELHO MUNICIPAL DE CONTRIBUINTES DE SALVADOR/BA	108
5.1. PERFIL, FORMA DE ESCOLHA E RENOVAÇÃO DOS CONSELHEIROS ..	112
5.2 REGRA DA PARIDADE NO CMC	114
5.3 EFETIVIDADE PARTICIPATIVA	119
5.4 A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA EM FOCO E O IPTU PROGRESSIVO ...	125
5.5 O CMC E A QUESTÃO DA EVASÃO FISCAL	128
6 CONCLUSÕES.....	132
REFERÊNCIAS.....	139

INTRODUÇÃO

O ESTUDO

Esta dissertação propõe-se a estudar a participação cidadã perante o Conselho Municipal de Contribuintes de Salvador/BA (“CMC”), buscando analisar a efetividade do controle social em matéria tributária, no contexto de ampliação da esfera pública então proporcionada pela Constituição Federal de 1988.

Objetiva-se abordar a atuação do CMC, na qualidade de conselho deliberativo municipal, na medida em que tal entidade serve como instrumento de controle da atividade estatal em prol da sociedade, especialmente porque representa um potencial limite ao poder de tributar, o que abre possibilidades para um relevante controle social e político em termos de finanças públicas.

Pois bem, o CMC, criado pela Lei Municipal n.º 4.279, de 28 de dezembro de 1990, e formado pela representação paritária entre agentes governamentais de carreira e membros indicados por entidades representativas da sociedade civil, consiste em um órgão colegiado de julgamento administrativo, em instância final das pendências relacionadas com tributos municipais instauradas entre fisco e contribuintes.

O CMC aprecia, em caráter local, a viabilidade e delimitação de cobranças fiscais efetuadas com base em leis municipais, em sede de controle administrativo do lançamento tributário, representando, dessa forma, uma significativa arena pública de debates fiscais e orçamentários, com forte poder deliberativo, além de um espaço educativo, o que, obviamente, contribui para o amplo desenvolvimento da cidadania.

Daí a importância da análise da forma de composição institucional e qualidade da representatividade da sociedade civil perante o aludido CMC, objetivando investigar sua atuação, seus mecanismos de controle e eventuais práticas prejudiciais à democracia, também presentes em outros conselhos, tais como o corporativismo e o particularismo.

Partindo das questões acima, ao definir nosso objeto de estudo, foi considerada a possibilidade de investigar se o espaço jurídico-institucional destinado à representação paritária perante o CMC representa efetivamente um canal de avanço da participação sociopolítica, viabilizando uma relação unívoca entre sociedade civil e construção democrática, como também confrontando a prática democrática convencional com a prática democrática participativa, no sentido de buscar compreender em que medida os elementos da democracia representativa combinam-se com a democracia participativa presente nos instrumentos legais, adotando-se como referencial de análise teórica principalmente as contribuições de Habermas (1997; 2004), Hannah Arendt (2006a; 2006b; 2007a; 2007b) e Dahl (2009).

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988 e levando-se em conta o conjunto de conquistas históricas duramente alcançadas no período da redemocratização, criaram-se importantes espaços de articulação de interesses distintos, envolvendo a sociedade civil, o que sinalizou uma postura mais democrática e descentralizada por parte da administração pública, até porque os municípios passaram a arcar com responsabilidades antes atribuídas ao nível federal ou estadual. Logo, sob as bases de um novo arranjo federativo, após 1988, os municípios deixam a condição de meros coadjuvantes e passam a exercer papel central na gestão de políticas sociais.

Com isso, inegavelmente, alargou-se a esfera pública nacional, possibilitando, segundo Habermas (2004), a dessacralização da política ao incorporar ao debate público a discussão de temas até então tratados na esfera privada, contexto em que surgem os conselhos, que, apesar de alguns já existirem antes da Constituição de 1988, como o de cultura, passaram por algumas revisões e mudaram seu caráter a partir da década de 1990. Vários deles tornaram-se obrigatórios por lei federal, nos vários níveis: federal, estadual e municipal, tais como os conselhos de contribuintes, de natureza deliberativa.

Apesar de, em termos de inovação democrática na área fiscal e orçamentária, ter surgido a importante experiência do orçamento participativo, inclusive com amplos estudos acadêmicos e impactos dentro e fora do Brasil, principalmente em virtude de sua notável originalidade, não há dúvidas de que os conselhos de contribuintes, por

representarem um potencial limite ao poder estatal de tributar, ainda que em âmbito extrajudicial, abriam também possibilidades de um relevante controle social.

Nesse contexto, ganha especial relevância compreender a participação sociopolítica e identificar quem são os atores nela envolvidos, além de objetivar entender como a função, o discurso e o caráter da participação variam de acordo com o modelo democrático, em ampla interação. Condicionantes locais e regionais também são relevantes para o desenvolvimento ou limitação do fenômeno participativo.

A escolha do presente tema, para esta dissertação, se deve ao fato do autor entender que o controle fiscal e orçamentário no Brasil deve ser efetivado para que se tenha um amplo desenvolvimento e melhor redistribuição de políticas públicas, ainda mais diante da elevada, injusta e perversa carga tributária praticada no Brasil.

A presente dissertação justifica-se por abordar, também, o processo de formação dos fundos públicos nacionais, que expressa sempre a correlação de forças presentes em uma sociedade. De um lado, o exercício do poder de tributar, que representa a mais firme demonstração soberana do Estado em relação aos seus súditos, então traduzida na instituição e cobrança de tributos, independentemente da vontade dos cidadãos; e, por outro, o direito dos indivíduos de exercer livremente suas atividades, razão pela qual nem sempre aceitam pacificamente o poder estatal de exigência fiscal. Já disse Benjamin Franklin (1706-1790) que “assim como a morte, só os impostos”, denotando, portanto, a inexorável obrigação do cidadão em recolher ao Estado parcela de sua riqueza ou patrimônio adquirido ao longo do tempo.

Ademais, há uma inquietude intelectual deste pesquisador quando confronta todo o conjunto de normas e princípios jurídicos construídos para limitar o poder estatal de tributar e a efetiva realidade arrecadatória, que cada vez mais alcança recordes históricos, em contraponto à qualidade dos serviços públicos devolvidos à população.

Por outro lado, o que serviu de estímulo para a presente dissertação, é que, tradicionalmente, as discussões em matéria financeira e tributária são voltadas para um público específico, normalmente composto por técnicos inseridos na estrutura burocrática governamental voltada para o planejamento tecnicista ou por quem milita na área, conjuntura então justificada pela necessidade do sigilo fiscal, que, por sua vez, contribui para um certo fechamento do círculo dos debates.

Só recentemente é que o tema vem ganhando mais abertura, em especial após o advento dos orçamentos participativos, dos demais mecanismos de *accountability* e pela crescente transparência pública em matéria orçamentária, que vem disseminando os áridos conceitos técnicos do mundo fiscal para a população em geral.

Diante da realidade brasileira, caracterizada por uma imensa desigualdade social e de renda, a relevância do tema se impõe, visto que, pela participação cidadã em matéria fiscal, podem-se obter bons resultados políticos, freando a voracidade tributária. Historicamente, inclusive, a Derrama, palavra originária do árabe que quer dizer *garama* (tributo, imposto), foi à causa imediata da Inconfidência Mineira, de 1789, que, por seu turno, representou a mais politizada das manifestações cívicas brasileiras e teve como inspiração o ideário iluminista do Século XVIII, bem como a independência das colônias da América do Norte.

Particularmente, optou-se pelo tema em foco por uma questão de aprimoramento profissional, sob duas óticas: na condição de docente universitário das disciplinas de Direito Financeiro e Tributário, bem como para a advocacia militante exercida desde janeiro de 2000, envolvendo, dentre outros, contribuintes autuados pelo Estado Fiscal por não pagamento de impostos ou descumprimento de deveres administrativos acessórios, muitas vezes sofrendo multas de até 75% (setenta e cinco por cento) sobre o valor do tributo impago.

A importância do presente estudo revela-se, ainda, como oportunidade para realização pessoal em torno da análise e aplicação de ferramentas práticas e teóricas da cidadania. Além do mais, o interesse pela pesquisa selecionada surge quando se torna possível investigar um nível de participação política no contexto do Estado Fiscal, o que, por seu turno, já permitiu uma breve interação com o assunto, obtendo-se um primeiro contato com o fascinante tema e permitindo não somente a elaboração de conceitos, mas também uma estratégia para o desenvolvimento do próprio estudo.

ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A definição da metodologia de pesquisa tem como referência a revisão de literatura a respeito dos modelos teóricos democráticos, como também sobre os conceitos centrais de democracia e participação, buscando-se focar o fenômeno participativo perante o CMC, nos julgamentos em torno dos principais tributos municipais, após ampla contextualização teórica em torno dos sentidos da participação cidadã.

A estratégia de pesquisa parte da análise bibliográfica relacionada à temática da participação, assunto que esteve bastante em evidência durante as décadas de 70, 80 e 90. Além disso, esta dissertação também utilizará a pesquisa documental, tendo como foco de análise algumas atas e ementas de julgamentos disponibilizadas no *site* do CMC, objetivando aprofundar o conhecimento dissertativo.

Com o intuito de também aprofundar o estudo e melhor registrar a metodologia utilizada, foram feitas observações diretas em algumas sessões deliberativas promovidas pelo CMC. Nesta dissertação, a pesquisa empírica compreendeu entrevistas abertas realizadas com os conselheiros, em sessões do CMC realizadas durante o ano de 2010, onde foram formatados os seguintes quesitos:

- 1.- Nome e profissão?
- 2.- Há quanto tempo atua no CMC?
- 3.- Foi indicado para integrar o CMC por qual entidade representativa da sociedade civil?
- 4.- Sob qual(is) critério(s) foi indicado para integrar o CMC?
- 5.- Qual a sua forma remuneratória para atuar no CMC?
- 6.- O Sr. acredita no CMC?
- 7.- Na sua concepção, o CMC configura um espaço legítimo de discussão em torno da tributação municipal?
- 8.- Na sua concepção, o CMC encontra reconhecimento e credibilidade junto ao Poder Público Municipal?
- 9.- O Sr. enxerga o CMC como um espaço aberto e acessível ao debate?
- 10.- Obedece-se a regra da paridade nas votações do Pleno do CMC?
- 11.- Atualmente, qual(is) o(s) principal(is) desafio(s) para o CMC?
- 12.- Deseja manter anonimato, na eventual divulgação de suas respostas?

Nas entrevistas realizadas, objetivou-se identificar aspectos que interferem ou contribuem na construção de uma real participação no interior do CMC, de acordo com as premissas metodológicas e teóricas sustentadas ao longo da presente dissertação. A partir das respostas, então obtidas nas entrevistas realizadas junto aos conselheiros, a respeito da principal percepção dos mesmos em relação à entidade objeto de pesquisa.

A ESTRUTURA DO TEXTO

Este trabalho está dividido em seis capítulos. No Capítulo 1, buscou-se apresentar toda a evolução e construção da participação política, enfocando o modelo democrático ideal dos gregos, o advento da democracia representativa, com seu sistema de freios e contrapesos e os limites e desafios da democracia participativa, após o que foram abordados os principais modelos teóricos e filosóficos de democracia, além da problematização teórica em torno da sociedade civil, da esfera pública e da participação.

No Capítulo 2, discutiu-se a realidade brasileira, envolvendo o processo histórico de formação política nacional e todo o contexto particular de construção dos direitos, em especial no período que conforma a redemocratização brasileira, que culminaria com a Constituição Federal de 1988.

No Capítulo 3, abordam-se os conselhos como espaços participativos, enfocando-se os desafios da efetiva representação paritária e pluralista, onde releva também toda a conjuntura da sociedade civil brasileira e as diversas variáveis e dificuldades em jogo, como o associativismo, a tradição autoritária estatal e a cultura política nacional. Foi, ainda, introduzida uma breve contextualização político-regional.

No Capítulo 4, discute-se a cidadania participativa no Sistema Tributário Brasileiro, demonstrando como o fenômeno participativo, no contexto de ampliação dos espaços decisórios nacionais, e já presente em diversas outras áreas, chegou à

esfera tributária, contribuindo para o controle social do Estado por meio dos conselhos de contribuintes federais.

No Capítulo 5, apresentou-se o Conselho Municipal de Contribuintes de Salvador/BA, objeto da presente dissertação, enfocando sua origem legal, regimental e seus principais objetivos institucionais, investigando sua forma de atuação e seus limites, portanto, problematizando-o. Nesse capítulo analisou-se a efetividade participativa do CMC e sua contribuição para o aprimoramento do Sistema Tributário Nacional, por meio do exercício de cidadania fiscal.

Finalmente, no Capítulo 6, apresentamos as conclusões desta dissertação, confrontando as hipóteses científicas inicialmente construídas para o objeto de estudo, no sentido de definir até que ponto o CMC vem sendo um espaço de efetiva participação sociopolítica e, portanto, instrumento efetivo de cidadania fiscal.

1 DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO

Significativamente relacionada à qualidade da democracia e à luta pelos benefícios da civilização, já que ligada à idéia de soberania popular, a participação dos indivíduos na sociedade civil ou na política assume função primordial na agenda pública, aprimorando e ressignificando o fenômeno político e, por assim dizer, a própria construção da cidadania.

Assim é que, sob a expressão “participação política” compreende-se o ato de votar, a associação dos indivíduos em grupos, a mobilização popular, a militância partidária, o protesto contra autoridades políticas, a luta por espaços públicos institucionais, por determinados interesses e direitos, assim como toda uma série de atividades firmemente ligadas ao universo da política.

Enfim, participar significa “tomar parte em” ou, ainda, define situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política, além de influenciar sobretudo o próprio processo político, de forma construtiva, ao fomentar o surgimento da chamada democracia participativa.

Apesar do instituto da participação ser tão antigo quanto a própria democracia, ao longo dos séculos, diversas tradições políticas e diferentes conjunturas sociais e históricas terminaram moldando seus princípios basilares e formas de atuação, principalmente após o advento da modernidade e durante todo o século XX, em que a democracia assumiu um lugar central no campo político (AVRITZER e SANTOS, 2005), até porque nem todas as democracias apresentam o mesmo grau de politização em sua vida social.

Ademais, nem todo “ativismo” político representa realmente uma luta por direitos, o que justifica as análises sobre o conteúdo, forma e qualidade da participação, além dos inegáveis reflexos para a cidadania, elaboração e controle de políticas públicas.

Existem várias formas participativas, antigas, tradicionais ou novas, razão pela qual continua sendo um grande desafio compreender os motivos que levam os cidadãos

a participar, bem como as razões de certa apatia das pessoas diante dos assuntos políticos, ainda mais quando se busca vincular o tema da participação ao da democracia, o que, segundo Lúcia Avelar (2007, p. 276), “representa um dos mais densos problemas filosóficos e teóricos” da Ciência Política.

Participar significa pensar a sociedade e o Estado, como também a relação das partes entre si e destas com o todo, daí surgindo toda a sorte de interesses, valores e recursos de poder, apresentando-se o problema de como responder aos interesses gerais em face dos interesses individuais e chegando-se a um consenso necessário para o sistema político. Entender os atores e formas da participação, em especial diante do contexto evolutivo democrático, portanto, é missão árdua que se impõe.

1.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA: DO IDEÁRIO GREGO AO SISTEMA DOS *CHECKS AND BALANCES* E À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Em 507 a.C., os atenienses adotaram um sistema de governo popular que durou aproximadamente dois séculos. Entre as democracias gregas, a de Atenas representou a mais conhecida na época e, ainda hoje, exerce notável influência na filosofia política, na medida em que representou um exemplo primordial de participação cidadã, apesar da significativa complexidade do governo ateniense.

Em Atenas, embora a palavra *demos* se referisse a todo o povo ateniense, muitas vezes significava apenas a gente comum ou apenas o pobre, restringindo-se aos homens e excluindo-se os estrangeiros e escravos. O principal método para selecionar os cidadãos para os deveres públicos era uma espécie de sorteio ou loteria, já que todos tinham a mesma chance de ser eleitos.

Porém, o ideal político ateniense foi bastante inteligente e inovador, em razão de que o cidadão passou a tratar, ao mesmo tempo, tanto dos seus interesses, quanto dos da cidade, melhor praticando e compreendendo a política, com reflexos nas resoluções públicas adotadas, no igualitarismo deliberativo e crescente capacidade

de gestão da coisa pública, já que confiava-se na coragem natural dos seus cidadãos (CROIZET, 2002, p. 30).

O homem político grego, dada a sua condição de homem livre, era desligado dos laços profissionais do trabalho, já que cabia ao escravo a execução das tarefas econômicas essenciais de produção, e, ao cidadão, como homem livre, a reflexão, meditação e plena análise do fenômeno político, então relacionado à sua própria existência e liberdade.

Em Roma, o direito de participar no governo republicano esteve inicialmente restrito aos patrícios ou aristocratas, direito este que somente muito tempo depois e após infindáveis lutas, foi adquirido pela plebe (o povo). Segundo Dahl (2009, p. 23), ainda que a concessão da valorizada cidadania romana aos povos conquistados parecesse generosa e sábia, Roma jamais adaptou adequadamente suas instituições de governo popular ao notável aumento no número de seus cidadãos, como também ao enorme distanciamento geográfico da cidade.

Assim, apesar de reconhecer a significativa relevância dos modelos democráticos grego e romano, constata-se, mesmo com a facilidade e comodidade da análise histórica retrospectiva, que tais modelos não inventaram ou adotaram o que hoje parece óbvio: um sistema viável de governo representativo, fundamentado em representantes eleitos democraticamente. Portanto, tanto Grécia, quanto Roma, tiveram governos populares locais, sem possuir um parlamento nacional de representantes eleitos.

A partir do século XIII, na Inglaterra medieval, o Parlamento emergiu das assembleias populares, sob a pressão das necessidades, inicialmente como uma reivindicação para frear o aumento dos impostos e, posteriormente, a respeito das leis em geral, o que gerou alguns séculos à frente, amplos admiração na Europa e na América do Norte, principalmente pela obra do filósofo político Montesquieu. Vale ressaltar, porém, que a aludida experiência representativa não se originou como pura prática democrática, mas como artifício pelo qual os monarcas legitimavam o uso dos rendimentos públicos, principalmente nas guerras (DAHL, 2009, p. 118).

Ou seja, apesar da acima mencionada experiência representativa inglesa, não se pode esquecer o ocaso democrático no período medieval, onde vigorava o

Absolutismo e a tirania dos monarcas, com apoio da aristocracia e completa subjugação do povo.

Assim, é apenas no contexto das revoluções industrial e burguesa, portanto, à época dos movimentos revolucionários europeus dos séculos XVIII e XIX (BOBBIO, 2004; AVELAR, 2007; AVRITZER, 1999), que a participação política ressurgiu junto com o Estado de soberania popular, rompendo lentamente com a idéia da correspondência entre posição social e política dos indivíduos, fato que coincide com a paulatina queda da aristocracia e conseqüente ascensão da burguesia, que, como classe ascendente, percebe sua importância nas transformações sociopolíticas, econômicas e, até mesmo, culturais.

O retorno da problemática público *versus* privado, já presente nos gregos, trouxe, como efeito imediato o fim da hereditariedade do poder, significando um notável avanço na realidade política do Antigo Regime e aproximando os governos representativos mais dos ideais democráticos do que dos princípios absolutistas (Cf. VITALE, 2007, p. 146). Ou seja, houve mudança na forma de exercício do poder, em relação aos gregos, o que representou o divisor de águas entre a possível democracia moderna e o legado democrático grego e tendo enorme relevância histórica para o estabelecimento e consolidação das instituições políticas modernas (VITALE, *idem, ibidem*).

De acordo com a ideia de que os governos necessitavam do consenso de seus governados, em uma área grande demais para assembleias diretas de homens livres (DAHL, 2009, p. 32), o consenso passou a exigir representação, diferindo do modelo ateniense, já que tal representação devia ser garantida pela eleição, em vez de sorteio ou alguma outra forma de seleção ao acaso. Daí a necessidade de parlamentos representativos eleitos em diversos níveis: local, nacional e, em alguns casos, regionais ou provincianos.

Nesse sentido, as referidas ideias e práticas políticas europeias também proporcionaram a base para o surgimento da democracia moderna, já que o paradigma da democracia direta grega passou a ceder lugar à democracia representativa, em que o poder passou a ser exercido por meio de representantes

eleitos, o que implicava a existência de mecanismos institucionais que assegurassem o cumprimento do mandato e evitassem governos tirânicos.

É na democracia representativa que surge, além da participação do Poder Executivo nas tomadas de decisão, o Poder Legislativo, representando, ainda que limitadamente, a diversidade social, além do Poder Judiciário, como fiel da balança e responsável pela manutenção da lei. O mandato representativo, então, torna-se ponto de referência institucional para a própria conceituação do consentimento popular, com base no contrato social, além de configurar peça central na construção jurídica da república, na medida em que a viabiliza (ATALIBA, 2007, p. 91).

O governo representativo possui como critério fundamental a escolha dos governantes pelos governados, eliminando o caráter divino do poder político, que passa a ser fruto exclusivo do consentimento dos que estão sujeitos às decisões políticas, prevalecendo como procedimento de autorização o da escolha eleitoral, através da qual os cidadãos indicam suas preferências em relação a seus representantes.

Assim, o papel dos cidadãos resume-se a indicar seus representantes, que irão formar a elite política responsável pelas decisões governamentais, já que os governantes não se confundem com os governados, pois suas funções estão separadas, assim como o *status* de cada um na dinâmica política. A única forma de controle dos governados sobre seus representantes está na periodicidade eleitoral, responsável pela manutenção ou renovação das elites políticas governamentais.

O parâmetro regulador desta relação que predominou ao longo da história da representação democrática foi o da independência parcial dos representantes com relação às preferências dos eleitores. Isto significa dizer que os representantes atuam por mandatos livres, ou seja, não estão constrangidos a receber instruções de seus eleitores ou agir conforme a vontade explícita destes últimos. Em outras palavras, a tradução da vontade dos governados não precisa literal, pois está sujeita à percepção do ator acerca de quais são as características primordiais de sua personagem e que devem fazer parte de sua representação. (DIAS, 2002, p. 68)

Na esteira do pensamento de Montesquieu (1689-1755), os americanos federalistas Madison, Hamilton e Jay (1993), preocupados com a garantia de liberdade dos cidadãos, com a limitação do poder público e com a construção do Estado democrático, também reafirmaram a importância da separação de poderes,

propondo, ainda, outros dois filtros contra o abuso de poder: o sufrágio e o associativismo. Segundo Dahl (2009), os filtros constitucionais dos federalistas, apesar de inicialmente voltados para a ratificação da Constituição americana, formam o marco fundamental dos controles institucionais conhecidos como *checks and balances*.

Assim, é na Era Moderna, portanto, que a democracia volta a ser uma característica central dos regimes políticos ocidentais, tendo em vista que tanto a Revolução Industrial Inglesa, como a Revolução Francesa passaram a exigir instituições diferentes daquelas do Antigo Regime para a condução da coisa pública (VITALE, 2007, p. 144).

O instituto da representação política afirmou-se como a grande inovação institucional moderna, pois, embora contraposta à democracia, “reintroduziu premissas democráticas fundamentais, como a existência de um governo das leis, a igualdade perante a lei, o princípio da publicidade e a participação no poder” (VITALE, 2007, p. 146).

O advento da moderna soberania popular, por outro lado, chega a revolucionar a cidadania, na medida em que cada cidadão, independentemente de sua posição na sociedade civil, passa a reivindicar direitos e, com isso, parte para a longa jornada de busca pela superação da desigualdade social e política, até então vigente, o que representou uma significativa conquista histórica.

A extensão da participação pouco a pouco se materializava nas instituições políticas. As censuras ao direito de associação e de reunião, até então restrito a poucos segmentos sociais, aqueles que possuísem propriedade ou fonte de renda assegurada, foram progressivamente derrubadas, e essa evolução foi apropriada pelos membros da classe trabalhadora e pelos sindicatos. (AVELAR, 2007, pp. 262/263)

Apesar da origem do tema da participação direta, ideal, ter surgido na Grécia, seu estudo científico remonta ao século XVIII, com as formulações de Jean-Jacques Rousseau e de alguns teóricos do liberalismo, como John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville (GOHN, 2007). Nesse período inicia-se o processo de construção do homem comum como sujeito de direitos civis, sempre tendo como suporte a igualdade, então tida como objetivo central da organização social.

A democracia, na concepção liberal, nasce da idéia individualista da sociedade, já que o contratualismo rousseauiano parte da premissa de que antes da sociedade civil existia o estado de natureza, repleto de indivíduos livres e iguais, que entraram em acordo em favor de um poder comum garantidor da vida, da liberdade e da propriedade.

Mesmo reconhecendo a notável influência de Rousseau para a formação do Estado Democrático, é interessante pontuar que o reconhecido jusnaturalista apenas admitiu o governo democrático para os pequenos Estados, inclusive externando descrédito à democracia, ao enunciar que “se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens” (ROUSSEAU, 2006, p. 97).

Porém, o ideal de um centro de poder fundado na vontade geral, cujo modelo partiu da configuração de uma sociedade centrípeta, em contraponto a uma sociedade real centrífuga (Cf. BOBBIO, 2006, p. 36); atravessou todo o século XVIII, retratando uma racionalidade patente na esfera política no sentido da legitimidade governamental pelo processo público de formação e manutenção da referida vontade geral. Isso porque, até o século XX, “não se verificou o estabelecimento de democracias representativas, mas, mais precisamente, de governos representativos” (VITALE, 2007, p. 144).

O conceito de soberania, que surge e se consolida nos séculos XVIII e XIX, tanto na teoria democrática, quanto na tradição do marxismo e do republicanismo (AVRITZER, 1999), foi inicialmente questionado por Max Weber (2005), que criticou a ideia então disseminada de soberania enquanto participação, além da concepção soberana como exercício da vontade geral.

Para Weber, o exercício da soberania traduzida como participação não era possível devido à burocratização das formas de poder, ou seja, ao mesmo tempo em que havia uma contradição entre a ampliação da cidadania política e social por meio do crescimento econômico e da oferta de serviços públicos, surge a crescente impossibilidade do exercício da soberania em tais condições.

Segundo Avritzer (1999), o argumento weberiano, que perpassa toda a prática democrática no século XX, ainda que aplicado à economia, percebe a

“impossibilidade da gestão participativa da economia”, como também deduz “a necessidade de uma forma de administração burocrática contraditória com o próprio exercício da soberania” (AVRITZER, 1999, p. 22).

Eis, portanto, o questionamento da teoria clássica da democracia e da soberania popular, encabeçado por Weber (2004, II, p. 327), quando coloca no cerne do debate democrático a inevitável perda de controle sobre o essencial processo de decisão política e econômica pelos cidadãos, em contraponto ao crescente aumento do controle por parte das formas burocráticas, estabelecendo-se, nesse raciocínio, a tensão entre soberania crescente (controle dos governos pelos governados) e soberania decrescente (controle dos governados pela burocracia).

Vê-se que, historicamente, o sistema participativo desenvolveu-se no bojo da democracia competitiva, na luta pela ampliação do sufrágio e na conquista de outros direitos, principalmente no final do século XIX, na Europa, estendendo-se muitos anos depois a alguns países do Terceiro Mundo. Com o advento do Estado de Bem-Estar Social, a participação política desloca-se para os partidos e grupos de pressão, “articulando-se os interesses privados para influenciar as decisões do Estado” (Cf. TEIXEIRA, 2002, p. 28).

Ademais, é com o desenvolvimento da chamada sociedade de massa que a problematização do conceito de soberania popular atinge seu ápice, ainda mais quando se leva em conta os efeitos dessa sociedade sobre a institucionalidade política, no dizer de Avritzer:

Os problemas acima apontados estão não apenas na origem de uma teoria de questionamento da democracia no período de entreguerras, como também no surgimento de alternativas políticas de organização do sistema democrático e de reflexão sobre a prática democrática, que surgem no período imediatamente posterior à segunda guerra mundial, especialmente de uma vertente denominada de elitismo democrático. (AVRITZER, 1999, p. 24)

Assim é que, particularmente no século XX, os partidos políticos e os movimentos sociais representaram paulatinamente uma ampliação da participação política e, por conseguinte, o fortalecimento da sociedade organizada, já que o sistema partidário, como ator fundamental no desenvolvimento democrático, buscou formar indivíduos para atuação na esfera pública. Leve-se em conta que, durante o século XX, a forma

de governo representativo tornou-se hegemônica no mundo ocidental, conforme Dias (2002, p. 71).

Entretanto, não obstante o passar do tempo e a consolidação da democracia, a oposição entre o poder e a liberdade continua sendo um problema político central a ser resolvido. Mesmo levando em conta que as condições impostas pela modernidade, “marcada pelo alto grau de complexidade e padrões de diferenciação funcionais cada vez maiores” (VITALE, 2007, p. 149), justificam o instituto da representação política, vários limites marcam sua aplicação. Isso porque, aos poucos, a democracia representativa liberal foi mostrando sua dificuldade de conviver com sociedades sempre mais pluralistas, complexas, fragmentadas e, dessa forma, reivindicativas.

Verificou-se o distanciamento do governo representativo do propalado ideal democrático, visto que o poder, de fato, não foi exercido pelo povo, mas por uma elite política selecionada para traduzir a vontade popular e a partir dela governar (DIAS, 2002, p. 70), fato que depende, necessariamente, da sensibilidade dos representantes e da confluência dos interesses no interior das assembleias.

Ou seja, o questionamento da representação surge quando o povo sente-se insatisfeito com a tradução de sua vontade pelos representantes, na medida em que tal tradução torna-se imperfeita ou francamente distanciada do que o povo entende como sendo, de fato, sua vontade.

Por outro lado, entraram em cena pressões derivadas dos novos arranjos sociais, das novas formas da economia, das lutas sociais e dos meios de cultura, comunicação e informação, fomentando interesses que irão crescer e se voltar contra a democracia representativa, que não estava preparada para com eles conviver na intensidade e no formato corporativo em que vieram a manifestar-se.

Aqui, os movimentos urbanos tiveram papel fundamental, uma vez que as reivindicações básicas desses movimentos referiam-se às condições gerais da vida em sociedade (DIAS, 2002; SADER, 2001), tais como a melhoria dos equipamentos urbanos, transporte, cultura, educação, saúde e habitação, o que acabou envolvendo diversos setores sociais, não se restringindo apenas às classes operárias.

Isso porque a motivação que impulsionou os sobreditos movimentos urbanos esteve geralmente associada à insatisfação em relação às escolhas políticas governamentais, então sentidas de forma mais aguda quando relacionadas à vida cotidiana da população. Tal conjuntura deságua na conquista do poder político pela união dos partidos de esquerda, iniciando a transformação política do eleitorado e do Estado.

Ademais, a continuidade e o próprio alargamento do processo de democratização, assim como o advento das novas tecnologias de informação, levarão a sociedade, e particularmente a sociedade civil, a exigir sempre mais participação e presença ativa no próprio cenário onde são tomadas as decisões, o que, conseqüentemente, passou a impulsionar o próprio aumento desse cenário deliberativo.

Quanto mais a democracia representativa se foi mostrando ineficiente, travada pela burocratização e/ou deslocada pela espetacularização midiática, mais foi-se cristalizando, em importantes segmentos da população, a perspectiva de que a saída, isto é, a resolução dos problemas sociais e econômicos não mais passaria pela política institucionalizada (ou seja, pela representação). (NOGUEIRA, 2005, p. 136)

Nesse sentido, subverter a lógica de funcionamento do Estado não significa rasgar sua legislação ou substituir suas instituições, mas “contrariar a lógica dos interesses estabelecidos através de um aprofundamento da democracia” (DIAS, 2002, p. 74), tornando a esfera pública permeável às reivindicações da sociedade civil e dos movimentos urbanos, incorporando-os ao processo decisório, o que significaria agregar ao governo representativo a participação direta do povo.

Eis, portanto, a crise operacional da democracia representativa, que contribuiu em escala ascendente para o chamado déficit democrático, revalorizando a ideia de democracia direta, que, por seu turno, confrontou cada vez mais a imagem de equilíbrio e eficiência vinculada à democracia representativa. Ainda que o liberalismo tenha resistido, recompondo-se em parte como neoliberalismo, é evidente que a democracia participativa tornou-se uma referência impossível de ser ignorada (AVRITZER e SANTOS, 2005; NOGUEIRA, 2005).

O limitado exercício democrático com base apenas no voto não levou a uma reorganização sustentada do Estado ou do próprio poder político, já que condicionado por atos e escolhas individuais, particulares e episódicas. O voto torna-

se inadequado como veículo de convicção cívica, limitando o envolvimento do cidadão, constringendo o exercício da “paixão política” (WALZER, 2008) e gerando decepção e despolitização, ainda mais diante do longo prazo de sujeição política, dificultando o controle e a sanção das ações políticas.

Porém, a tensão entre democracia representativa e democracia direta não se reproduziu de forma passiva, sendo sistematicamente problematizada e posta em xeque, inclusive por Bobbio (2006, pp. 66/67), para quem as duas formas democráticas não configuram sistemas alternativos, mas que se integram reciprocamente, fato que, entretanto, não afasta a inegável ampliação do processo de democratização ou a reviravolta das instituições democráticas, então obtida pela democratização da sociedade.

A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (prestação de conta, recall), tornando mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta, tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos. (TEIXEIRA, 2002, pp. 30/31)

Dois temas, assim, ganharam destaque no controle do déficit democrático ou de representação, conforme Vitale (2007, p. 149): a prestação pública de contas (*accountability*) e a necessidade dos representantes guiarem-se por um processo deliberativo baseado em argumentos racionais.

O mecanismo do *accountability*, que consiste na prestação de contas conforme parâmetros sociais e em espaços públicos próprios, também permite a exposição de ações delituosas, que merecem ser averiguadas e punidas, o que fortalece a efetividade das instituições democráticas, na medida em que testa a capacidade governamental em informar, explicar e responder pelos atos públicos praticados.

Por outro lado, formas avançadas de manifestação democrática, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, em âmbito legislativo, assim como os conselhos gestores e deliberativos e os orçamentos participativos, no âmbito do Executivo, “possibilitam manter um canal permanente de deliberação pública, fazendo da prática política um exercício contínuo” (VITALE, 2007, p. 150).

Nesse sentido, participação e representação complementam-se, o que enfatiza a ideia de que, embora a representação seja um instrumento importante na democracia moderna, a participação direta não pode ficar restrita ao voto, o que importa menos em ruptura, do que continuidade do ideário democrático grego (Cf. VITALE, 2007, p. 150).

Assim, a democracia participativa, encarada como forma de uma democracia direta, reflete sempre um maior número de grupos, vontades, interesses e desejos que passam a disputar a cena pública e interferir nas esferas em que são tomadas as decisões, ao mesmo tempo em que abre caminhos e inventa novas formas políticas, sempre em contraponto à minimalista concepção de democracia representativa.

Articular, portanto, os mecanismos de representação, baseados no princípio da maioria, e os de participação, sem tendência ao particularismo de interesses e à manipulação plebiscitária (AVRITZER, 2003; 2007; TEIXEIRA, 2002), parece constituir-se, portanto, no grande desafio da teoria política contemporânea.

Para tanto, se a deliberação e a participação devem encontrar seu lugar no Estado Democrático de Direito, será necessário, segundo Nobre:

Aceitar um jogo entre, de um lado, espaços públicos autônomos e as novas formas de institucionalidade que projetam, e, de outro, macroestruturas definidoras do regime democrático, que serão a cada vez testadas em seus limites e suas configurações presentes. Não se trata, entretanto, de um “livre jogo” entre os dois pólos, mas de uma disputa política que mostrará avanços emancipatórios se for capaz de afastar, a cada vez, em cada conflito concreto, o jugo determinante do dinheiro e do poder administrativo. (NOBRE, 2004, p. 37)

Pois bem, os conselhos gestores e deliberativos, assim como os orçamentos participativos (VITALE, 2004), representam espaços públicos autônomos e relevantes para a ampla manifestação da sociedade civil, especialmente em matéria fiscal e orçamentária, já que o processo de formação dos fundos públicos nacionais expressará sempre a correlação de forças presentes em uma sociedade.

Cumprir observar, que, para haver participação democrática efetiva, impondo-se limites à atuação estatal, por exemplo, em matéria fiscal e orçamentária, deve-se ter em mente que as qualidades necessárias a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível local, onde, segundo Pateman (1992), cumpre-

se o verdadeiro efeito educativo da participação, já que além de se tratar das questões que afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, onde também tem uma chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local, ele “aprende a democracia”.

Nesse sentido, no contexto de construção de uma democracia deliberativa e participativa, a ideia de participação proposta neste estudo inspira-se no conceito de Pateman (1992), para quem a participação não significa um presente ou dádiva alcançada, tratando-se de algo construído e aprimorado com o tempo, na medida em que visa, também, ao aprimoramento das potencialidades humanas, traduzindo-se em uma nova forma de gestão pública compartilhada.

Por fim, a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “feedback” do *output* para o *input*. (PATEMAN, 1992, p. 62)

Sob esse prisma, a representação formal revela-se insuficiente para a promoção e desenvolvimento da democracia, impondo-se a relevância e necessidade de uma sociedade participativa, inclusiva, na qual a atuação da sociedade civil apresenta-se como primordial ao processo, até porque o voto eleitoral e os partidos políticos não têm, nem podem ter sensibilidade suficiente frente à multiplicidade de demandas e interesses existentes no mundo social.

Por outro lado, uma das questões basilares da participação está em responder aos interesses gerais face ao particularismo e corporativismo dos próprios atores envolvidos, exigindo-se condições objetivas e subjetivas de espaços públicos de negociações e compromissos, buscando-se, dessa forma, alcançar o consenso, ainda mais porque a participação pressupõe relações de poder, principalmente em se tratando de controle social do Estado.

Superar desafios, na busca de efetivação da participação como forma de gestão pública, depende, portanto, da discussão entre mercado e política, na medida em

que os temas em debate também se relacionam ao sistema de reprodução material (NASCIMENTO, 2008, p. 52; TEIXEIRA, 2002). A atual complexidade da sociedade assim o exige.

Ademais, o caráter ideológico da participação, segundo Teixeira (2002), tanto pode dar credibilidade, quanto legitimar a dominação por meio de estratégias de manipulação, razão pela qual a participação política é também associada à solidariedade, à pluralidade e às diferenças.

Mesmo considerando os resultados positivos e as inúmeras experiências inovadoras, a participação cidadã, segundo Nascimento (2008, p. 53) ainda não tem progredido muito na elaboração e execução de políticas públicas, o que se deve a fatores como a impossibilidade de manter os cidadãos permanentemente mobilizados nas negociações; à complexidade e multiplicidade de temas políticos sem a necessária socialização da informação, além da própria perda de centralidade da coisa pública.

Por esse motivo, sem descartar a perspectiva normativa, surge agora um olhar muito mais crítico sobre as condições efetivas de realização da participação em contextos político-institucionais específicos, trazendo para o centro do debate a questão da qualidade da participação, o que tem, assim, inspirado pesquisas que buscam melhor delimitar os limites das experiências participativas e enfatizando a tendência:

[...] no debate sobre os modelos de democracia, que se desloca do nível estritamente teórico e passa a dialogar mais de perto com o conhecimento acumulado sobre as experiências concretas. Por essa via de mão dupla, aprofunda-se o conhecimento empírico e, ao mesmo tempo, a capacidade de interpretação e generalização dos “achados” de pesquisa, com o surgimento de novos referenciais analíticos. (DAGNINO e TATAGIBA, 2007, p. 10)

Logo, ganha destaque a compreensão dos impactos das vinculações político-partidárias sobre a motivação e as formas de envolvimento em processos participativos, além da análise sobre a relevância desses processos em torno da dinâmica e gestão estatais, inclusive sobre a própria capacidade de elaborar e implementar novas políticas participativas.

A complexidade das sobreditas relações chama a atenção (DAGNINO e TATAGIBA, 2007, p. 10) para a tendência à subordinação da dinâmica participativa aos ritmos e

lógicas próprias da disputa eleitoral e governamental, tratando-se, nesse sentido, de procurar reconhecer a complexidade do processo de construção democrática, na diversidade de dimensões, sujeitos e espaços que ele envolve.

Assim, entender melhor a relação entre democracia participativa e representativa proporciona confrontar a nova institucionalidade participativa (como os orçamentos participativos, conselhos, etc.) e os canais tradicionais de intermediação política, muitas vezes formada sobre relações de base clientelista, em que predominam acordos e mecanismos de manutenção e perpetuação de poder.

Para participar eficazmente e de forma produtiva, construindo políticas públicas e realizando controle social, é necessário internalizar o ponto de vista do Estado, o que implica reconhecer sua inevitável coerção e todo o conjunto de regras institucionais, que venham a garantir o próprio espaço de ação dos atores. Isto representa por si só, um particular desafio a todas as entidades da sociedade civil que atuam politicamente.

Por conseguinte, o ideal de democracia deliberativa deve ser visto como um importante mecanismo de reflexão sobre os conselhos municipais, instituições híbridas de deliberação e participação, criadas no Brasil com a Constituição de 1988 e emendas subsequentes, na medida em que o referido ideal democrático possui como base a proposição da discussão entre membros de diversos setores ou grupos sociais, antes aliados do processo.

1.2 MODELOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA

Fixado, portanto, o contexto de formação e evolução da democracia e sua considerável influência no fenômeno da participação sociopolítica, mesmo diante de sua heterogeneidade e conflitos, destacam-se, agora, as principais concepções teóricas de democracia, enfocando algumas críticas e o respectivo modelo teórico relacionado ao presente estudo.

No plano teórico, “a reconstrução da democracia e da teoria democrática no período do pós-guerra se verificará a partir das reflexões de Joseph Schumpeter, o inaugurador do elitismo democrático” (AVRITZER, 1999, p. 24), o que deve ser analisado como um dos principais modelos teóricos da democracia moderna.

1.2.1 O modelo minimalista Schumpeteriano

O primeiro modelo discutido é o “competitivo elitista” ou minimalista, tendo como autor paradigmático Joseph Schumpeter, em sua obra “Capitalismo, socialismo e democracia” (1961). Democracia, para Schumpeter, é a luta entre líderes políticos rivais, pertencentes a partidos e que disputam o direito de governar, razão pela qual, nesse modelo, a democracia nada mais é do que um arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica.

O referido modelo schumpeteriano ressalta os arranjos institucionais garantidos pela democracia, que, portanto, podem servir a diversos fins, diminuindo consideravelmente o papel do cidadão comum (NOBRE, 2004, p. 31), o que termina redefinindo a própria democracia ou o seu alcance, em oposição ao clássico formato grego, já que tal modelo legitima governos (minorias) pelo voto da maioria, partindo de uma luta competitiva (Cf. GUIMARÃES, 2008, p. 38).

Nesse raciocínio, o sistema eleitoral, em que se poderia controlar as ações dos políticos, mostra-se falho, dada a crise de representação, segundo Guimarães:

As eleições não oferecem mecanismos claros, capazes de informar os eleitores, de forma eficiente, a respeito da qualidade das políticas desenvolvidas pelos políticos eleitos, para que possam premiá-los ou puni-los, com base em avaliações concretas dos candidatos em competição. (GUIMARÃES, 2008, p. 39)

O questionamento schumpeteriano da soberania popular, já levantado por Max Weber, fica patente na seguinte indagação, construída pelo referido intelectual europeu: como é possível que o povo governe? Ou seja, Schumpeter trabalha com a dificuldade prática de funcionamento do regime democrático moderno, afirmando

que não há um bem comum inequivocamente aceito pelo povo, ainda que por força da argumentação racional, fato por ele atribuído à notória influência dos resultados democráticos obtidos durante o Iluminismo, no século XVIII (SCHUMPETER, 1961, pp. 300/303)

De acordo com tal modelo teórico, ainda que as opiniões e desejos dos cidadãos fossem uma condição perfeitamente independente e definida, portanto, plenamente utilizável pelo processo democrático, agindo todos baseados com racionalidade e rapidez ideais, não se poderia denominar tais opiniões como vontade do povo.

Assim, a solução schumpeteriana objetiva reduzir o significado da idéia de soberania popular, transformando-a de um processo de formação da vontade geral, como idealizado por Rousseau, em um processo de autorização de governantes, limitando o papel do povo a mero produtor de governos, sendo estes escolhidos no interior das elites, que se revezam no poder. Ao fazer isso, Schumpeter cria a possibilidade de integrar, na teoria democrática, duas teses até então inteiramente díspares: a teoria das elites e a teoria da sociedade de massas, uma vez que somente as elites políticas teriam condições de exercer a racionalidade (AVRITZER, 1999; GOHN, 2007), substituindo, nesse caso, a idéia do consenso (AVRITZER, *idem*).

1.2.2 O modelo Pluralista ou Poliárquico

O segundo modelo, conhecido como “pluralista”, tem como autor paradigmático Robert Dahl (Poliarquia, 1971; Um prefácio à teoria democrática, 1985), para quem todo o problema democrático está em desvendar a lógica da distribuição de poder na lógica democrática ocidental (NOBRE, 2004, p. 32), mas havendo um 'processo infinito de barganha' entre inúmeros grupos, com diversos interesses, incluindo, por exemplo, organizações comerciais, sindicatos, partidos políticos e grupos étnicos.

Poliarquia deriva de palavras gregas que significam “muitos” e “governo”, razão pela qual o governo de muitos se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, que seria a oligarquia ou a aristocracia, segundo Dahl (2009, p. 104).

Isso quer dizer que o conflito, como fato inerente à vida em comunidade, integra o modelo pluralista.

Nesse sentido, a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa, como também das demais formas democráticas e repúblicas antigas, que não apenas tinham o sufrágio restrito, mas faltavam-lhes muitas outras características decisivas do modelo em análise, como os partidos políticos, o direito de formar organizações e os grupos de interesses organizados.

Tais grupos de interesses, assim, terminam projetando uma imagem democrática como estímulo e garantia de competição, mas que, mediante a proteção das minorias e dos direitos de participação, chega-se a uma concepção de poder bem mais ampla que a do modelo elitista (Cf. NOBRE, *idem*), uma vez que considera que o poder não está nas mãos das elites políticas, mas, sim, disperso em diversos núcleos, então representados por associações e grupos.

Para Dahl (2009, p. 106), há seis instituições políticas da democracia poliárquica, que surgiram, em parte, como reação a exigências de inclusão e participação. São elas: representantes eleitos, eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão, informação alternativa, autonomia para as associações e cidadania inclusiva.

Diferentemente do modelo schumpeteriano, que toma como ponto de orientação disputas eleitorais entre partidos políticos, o modelo poliárquico enfoca os conflitos entre os interesses de grupos da sociedade, cuja competição, diante das mudanças de coalizão e cruzamento dos membros, torna mais segura a democracia. Por outro lado, o modelo em debate se diferencia daquele proposto por Schumpeter pelo fato deste recomendar reduzir a participação cidadã simplesmente ao voto, em contraponto a um papel mais ativo do cidadão na política, de acordo com a ideia poliárquica.

A proposta pluralista trabalha com a tese de que existem muitas minorias, que precisam ser levadas em conta pelos governantes, daí os diversos e esparsos centros de poder. O momento eleitoral, para tal corrente, seria apenas uma das práticas democráticas (GUIMARÃES, 2008, p. 40).

1.2.3 O Modelo Deliberativo

Porém, o terceiro modelo parte de uma perspectiva deliberativa de democracia, baseada no procedimentalismo de Jürgen Habermas (1997), tendo em vista o exercício do poder político coletivo com base na argumentação pública livre entre iguais, ideal institucionalizado pela chamada democracia deliberativa e cuja legitimidade estaria no respeito a procedimentos imparciais de deliberação. Logo, a democracia é compreendida como uma forma de vida, pressupondo uma cultura política da qual ela depende.

Para Habermas, os movimentos sociais promovem a institucionalização da diversidade cultural, que não se faz representar de modo satisfatório pela via partidária tradicional, fato que reintroduz a dimensão social no centro da agenda política.

No universo sistêmico, o pensamento habermasiano entende que há uma colonização (sociopatologia) entre os subsistemas da economia/dinheiro e poder administrativo/burocrático, movidos pela racionalidade instrumental, sobre o mundo da vida, movido pela racionalidade comunicativa. Aponta como solução para a aludida colonização, a emancipação da razão e o restabelecimento da liberdade, possíveis através do fortalecimento de estruturas do mundo da vida.

Os meios para tanto: a superação da filosofia do sujeito através da intersubjetividade (espaço comum entre os indivíduos), envolvendo ação e comunicação, o que requer, na esfera política, regimes cada vez mais democráticos. Isto porque, a existência de práticas cada vez mais democráticas, segundo o pensamento habermasiano, representam o único instrumento capaz de assegurar o livre processo de entendimento mútuo em busca do consenso. Portanto, a completude do projeto moderno e a emancipação da razão dependem, em última análise, da intensificação do processo democrático.

A forma para alcançar tal *status* deve ser obtida à medida que uma sociedade desenvolve meios mais eficientes que permitam a discussão e a deliberação de questões referentes ao interesse público, aperfeiçoando-se o canal de comunicação entre indivíduos em seu contexto cotidiano e especialistas públicos que atuam

profissionalmente na política (HABERMAS, 1997). A perda de liberdade, no mundo da vida habermasiano, estaria mais relacionado a uma racionalização parcial (reduzida), devida a um superdesenvolvimento da lógica sistêmica, assumindo a democracia um papel crucial como um meio de fortalecimento da ação comunicativa.

1.2.3.1 Sobre a Concepção Habermasiana de Democracia e Soberania Popular

A legitimidade democrática exige que o processo de tomada de decisões políticas ocorra a partir de uma ampla discussão pública, em que os participantes possam cuidadosa e racionalmente debater a respeito dos diversos argumentos apresentados, para, somente então, decidir. Deliberação, portanto, corresponde a um processo coletivo de ponderação e análise, permeado pelo discurso, que antecede a decisão (HABERMAS, 2004). Para Habermas, a deliberação precede a decisão, ao contrário de Rousseau, que utiliza outro sentido, acreditando que os indivíduos deliberam sozinhos ou chegam ao momento da decisão com sua escolha de preferências feita.

No universo habermasiano, discurso e democracia são duas faces da mesma moeda, mediados pelo Direito. Isso porque, enquanto o princípio do discurso atribui pretensão de validade diante do assentimento de todos os indivíduos envolvidos, o princípio da democracia assegura a formação política racional da opinião e da vontade, através da institucionalização de um sistema de direitos que garante a cada um igual participação num processo de normatização jurídica. Assim, a importância decisiva do Direito reside no seu potencial de institucionalização jurídica de procedimentos que garantam os princípios formadores da teoria discursiva (HABERMAS, 1997). Eis a teoria procedimental, através da qual a legitimidade das normas jurídicas mede-se pela racionalidade do processo democrático da legislação política.

Observe-se que há uma defesa da legitimidade pela legalidade, isto em razão de, após o colapso da racionalidade jurídica, a racionalidade procedimental constituir a única dimensão de firmeza. Assim, os processos e condições para a formação democrática da opinião e da vontade são institucionalizados, cristalizando-se em um

feixe de direitos fundamentais nas deliberações institucionalizadas nos parlamentos e nas redes informais da esfera pública (HABERMAS, 2004). Esse percurso assegura a necessária superação da filosofia do sujeito, além de completar o projeto de modernidade, pois se apoia, fundamentalmente, na intersubjetividade de processos de entendimento.

A conciliação entre direitos humanos e soberania popular pode ser entendida a partir da identificação de um nexos interno entre direito e poder político, elementos que se pressupõem mutuamente, em um movimento circular contínuo (HABERMAS, 1997). E qual a função da prática democrática? Legitimar o Direito mediante a obtenção racional de todos os membros da comunidade jurídica. E como se dá a legitimação do poder político? Através do Direito legitimamente estatuído, que o organiza. Ao emprestar forma jurídica ao poder político, o Direito serve para a constituição de um código de poder binário. Por outro lado, o poder, na medida em que reforça as decisões judiciais, serve para a constituição de um código jurídico binário, já que os tribunais decidem sobre o que é Direito e o que não é.

Principalmente os direitos de comunicação e participação, que institucionalizam as condições comunicativas para a formação racional da vontade, possibilitam o efetivo exercício da soberania popular. Por outro lado, tais direitos não podem ser impostos como algo externo ao exercício da aludida soberania, necessitando ser discutidos e definidos através do processo discursivo formador da vontade coletiva, isto é, da democracia (HABERMAS, 1997; 2004; VITALE, 2006; VITALE e MELO, 2008, pp. 223/247). Logo, direitos humanos e soberania popular, assim como autonomia privada e pública, são co-originários, complementares, interdependentes e igualmente cruciais para a concepção de uma democracia procedimental.

Esse nexos interno reside no conteúdo normativo de um modo de exercício da autonomia política, então assegurado através da formação discursiva da opinião e da vontade, e não através de leis gerais. Portanto, só poderá ser estabelecido se o sistema dos direitos apresentar as condições exatas sob as quais as formas de comunicação necessárias para uma legislação política autônoma venham a ser institucionalizadas juridicamente.

Enfim, o modelo habermasiano elabora sua construção normativa da concepção deliberativa, apoiada em uma lógica eminentemente procedimental, em que a política deliberativa é fundamental em uma concepção parcial de direitos, ou seja, nos direitos de comunicação e participação, que são os direitos civis e políticos da chamada primeira geração, na conhecida classificação de Marshall (2002)¹.

De acordo com tal modelo, não restam dúvidas de que a esfera pública então concebida revela-se fundamental na reconstrução da teoria democrática ao ressaltar uma concepção participativa, discursiva, criando espaço para a generalização da ação social (GOHN, 2007, p. 41), apesar de restringir o papel dos novos “públicos” a meros interlocutores de uma ação comunicativa, proporcionando apenas uma certa influência nas decisões governamentais ou legislativas (GOHN, *idem*; AVRITZER, 1999, p. 32)

1.3. A ESFERA PÚBLICA EM HANNAH ARENDT

Diante de sua notável importância para o entendimento e configuração dos espaços participativos, pretende-se abordar a contribuição teórica desenvolvida por Hannah Arendt na formulação do conceito de esfera pública, buscando-se demonstrar os seus principais componentes, assim como uma breve crítica em relação à caracterização dessa esfera na modernidade e sua real importância para a configuração dos conselhos municipais e participativos.

O tema é relevante por relacionar-se ao atual debate em torno desses conselhos, que vêm se configurando em importantes espaços de articulação de interesses distintos, muitas vezes dentro de um espaço jurídico-institucional do Estado já garantido, envolvendo a sociedade civil e, conseqüentemente, ampliando o espaço público como arena de debates e deliberações.

¹ Partindo de uma análise crítica em torno da realidade social da Inglaterra dos séculos XVIII e XIX, Marshall, em estudo já clássico sobre o tema, classifica historicamente o surgimento dos direitos, oportunidade em que foram alcançados, inicialmente, os direitos civis, e, em seguida, os direitos políticos, a que se seguiram os direitos sociais. Tal classificação é bastante utilizada para aferir a inversão na concepção dos direitos no Brasil, como adiante demonstrado.

Assim, a contribuição do pensamento de Arendt é fundamental para o presente estudo, na medida em que, ao conceber um modelo de esfera pública, resgata a igualdade na oportunidade de participação social, o pluralismo político e o modelo grego de democracia direta, necessários à compreensão da participação cidadã na modernidade.

Esta temática será desdobrada inicialmente por meio da apresentação das linhas gerais do pensamento arendtiano, ressaltando a alteração de significado do privado e do político, no sentido de formação do espaço público como lugar de visibilidade e aparecimento, para, logo em seguida, abordar sua relevância para a concepção dos conselhos deliberativos.

1.3.1 A contribuição do pensamento Arendtiano

A experiência pessoal de Hannah Arendt, como judia perseguida pelo nazismo, representou o ponto de partida para a busca de um sentido para a política, redescobrando a *polis*, uma experiência política paradigmática da Grécia Clássica, no sentido de lançar luzes sobre o moderno declínio da política (Cf. AVRITZER, 2006; TELLES, 2006; CARDOSO JUNIOR, 2005).

Tendo como base, portanto, uma relevante e original análise sobre o mundo antigo, Hannah Arendt (2007a) parte da hipótese de que a passagem da sociedade do interior do lar para a esfera pública, além de diluir a antiga divisão entre o privado e o político, terminou alterando o significado entre os dois termos, assim como a sua importância para o indivíduo e o cidadão.

Partindo da concepção aristotélica do homem como animal social ou político, Arendt aponta, além do surgimento da vida privada (esfera da família), uma espécie de segunda vida: o *bios politikos*. Cada cidadão pertence a duas ordens de existência, havendo uma grande diferença entre aquilo que lhe é próprio (*idion*) e o que é comum (*koinon*), apesar do pensamento arendtiano entender como fluida tal linha divisória, em razão de vislumbrar o corpo político como uma família, cujos negócios

diários devem ser atendidos por uma administração doméstica nacional e gigantesca.

Segundo Arendt, a simples ampliação da esfera privada de um povo, que ela denomina encantamento, não a torna pública, significando apenas que essa “esfera pública refluíu quase que inteiramente” (ARENDR, 2007a, p. 62). O termo “público” significa o próprio mundo, que é comum a todos e diferente do lugar que cabe a cada um, dentro dele. Mas, conviver nesse mundo é que representa o conteúdo essencial para a real caracterização da esfera pública, razão pela qual torna-se difícil suportar a sociedade de massas, diante da perda de coesão e relacionamento entre as pessoas.

Nesse sentido, a noção de espaço público arendtiano contempla um lugar de visibilidade e aparecimento, no qual a singularidade de cada um passa a ser reconhecido através da ação e do discurso, fenômenos formadores da individualidade humana e, ao mesmo tempo, vinculados a sua pluralidade. É pela ação, ao “dar início a um novo começo”, que cada homem confirma sua singularidade, diante de sua capacidade de realizar o improvável (ARENDR, 2006b). Para tanto, essa ação exige, além da palavra para que sua obra se complete no mundo, um certo espaço de aparecimento, tornando viável sua capacidade de produzir fatos e eventos, razão pela qual também necessita do testemunho dos outros para que ganhe significado na construção de um mundo plenamente humano.

Deve-se observar que, na interpretação arendtiana, a liberdade é um atributo definidor da ação, contrapondo-se à idéia de necessidade e dotada de uma dimensão política. Nas sociedades tribais, na intimidade do lar, ou ainda, nas comunidades organizadas despoticamente, o fator que rege a conduta humana não seria a liberdade, mas as necessidades da vida e a preocupação com sua preservação, fatores que impedem o surgimento de uma esfera pública, já que “sem um âmbito público politicamente assegurado, falta à liberdade o espaço concreto onde aparecer” (ARENDR, 2007b, pp. 194/195).

Ser livre significava, ainda, não estar sujeito ao comando de outro e também não comandar. Logo, dentro da família, a liberdade não existia, pois o próprio chefe da família só era considerado livre na medida em que tinha a faculdade de deixar o lar e

ingressar na esfera política, onde todos eram iguais. Esta igualdade, diga-se de passagem, longe de ser relacionada com a justiça (como na modernidade), era a própria essência da liberdade; já que ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de comandar, e mover-se numa esfera onde não existiam governo, nem governados.

Assim, se o principal objetivo da ação (política) é estabelecer relações entre os homens, nada mais justo e coerente de que o poder que constitua essa via seja dialógico, revelando as questões públicas aos olhos de todos, razão pela qual deduz-se do pensamento arendtiano que o poder não pode ser exterior à ação e ao discurso, surgindo da “associação entre os homens e da troca de opiniões” (Cf. TELLES, 2006, p. 55), representando, por isso, uma inegável forma de interação.

É, portanto, a esfera pública o lugar que preserva a ação do esquecimento, através da palavra e da memória, fundando uma tradição não apenas vinculada ao passado, mas também recreativa. Para Arendt, esse espaço público “não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais” (ARENDDT, 2007a, p. 64) - sem o que nenhuma política, nenhum mundo comum e nenhuma esfera pública são possíveis. Ou seja, é o caráter público dessa esfera “que é capaz de absorver e dar brilho através dos séculos a tudo o que os homens venham a preservar da ruína natural do tempo” (*idem*, p. 65), servindo como uma “memória coletiva organizada” dos feitos e discursos dos cidadãos, já que as atividades realizadas na esfera privada não deixam marcas para a posteridade.

Por outro lado, na esfera pública arendtiana os cidadãos são iguais em termos de oportunidade de participação, distinguindo-se uns dos outros na busca competitiva pela excelência e, porque não dizer, pela “fama imortal”.

1.3.2 O pensamento Arendtiano e os Conselhos

Evoluindo em seu pensamento, já que os conceitos até aqui abordados tiveram como marco de origem a realidade no mundo greco-romano, Hannah Arendt chega a propor, em sua obra *Crises da República* (2006), uma nova forma de governo, na modalidade de conselho. Justifica sua proposta, mencionando que organizações espontâneas sob a forma de conselhos surgiram em todas as revoluções: na Revolução Francesa, na Americana, no despertar das revoluções na Alemanha e Áustria, com o fim da Primeira Guerra Mundial e, finalmente, na Revolução Húngara.

Após delimitar a função de tais conselhos, voltados para o debate e a participação, Arendt informa que, sendo um país “grande demais para que todos nós nos unamos para determinar nosso destino, precisamos de um certo número de espaços públicos dentro dele.” (ARENDR, 2006a, p. 200) Diante da limitação dos partidos políticos, que representam nada mais que o “eleitorado manipulado”, reconhece nos conselhos um espaço ideal para discussão de diversos pontos de vista. Ou seja, se “nem todos querem ou têm que se interessar por assuntos públicos” (*idem*, p. 201), revela-se possível e até necessário “um processo auto-seletivo que agruparia uma elite política verdadeira num país” (ARENDR, *idem*, *ibidem*), oportunidade também de se indicar o mais indicado para apresentar esses pontos de vista.

Segundo Avrtizer (2006), sob o pálio da Revolução Húngara (1956), é possível identificar duas dimensões no resgate arendtiano dos conselhos húngaros: a primeira seria a crítica à representação, que tem como objetivo resgatar a ação da dimensão da disputa do poder, e a segunda, o papel dos conselhos como um possível marco institucional.

Para Hannah Arendt, a importância do republicanismo nos Estados Unidos é que ele permitiu não apenas a instituição do novo, mas também a sua permanência em uma base distinta da romana, isto é, através do constitucionalismo e de uma tradição de direitos que atualiza o ato fundacional que antecedeu a existência do próprio governo.

Na medida em que a política baseia-se na pluralidade, o pensamento arendtiano afirma que no, âmbito da esfera pública, prevalece a opinião pública em contraposição à busca filosófica pela verdade:

A persuasão regulava as relações entre os cidadãos da *polis* porque excluía a violência física; sabiam os filósofos, porém, que ela se distinguiu também de outra forma não-violenta de coerção, a coerção pela verdade. [...] Cultura e política, nesse caso, pertencem à mesma categoria porque não é o conhecimento ou a verdade o que está em jogo, mas sim o julgamento e a decisão, a judiciousa troca de opiniões sobre a esfera da vida pública e do mundo comum e a decisão quanto ao modo de ação a adotar nele além do modo como deverá parecer doravante e que espécie de coisas nele hão de surgir. (ARENDR, 2007b, p. 277)

Eis, portanto, os elementos necessários para a nova interpretação da relação entre ação e institucionalização, em Hannah Arendt: a ação mantém a sua centralidade como o elemento central da política moderna, sendo entendida como interação puramente humana, que, portanto, abre espaços para novos começos e novos experimentos, o que articula-se com a idéia de conselhos, entendidos não como alternativa à concepção exclusivista da representação que torna os partidos a única forma de mediação política (Cf. AVRITZER, 2006).

Os conselhos, assim, cumpririam o papel de propiciar uma deliberação que não esteja completamente vinculada a interesses pré-determinados, ou seja, o papel de abertura nas formas de mediação entre o indivíduo e a política institucionalizada, criando-se, com isso, a possibilidade de uma forma distinta de ação passível de institucionalização e capaz de atualizar os elementos fundacionais da primeira modernidade.

Daí a relevância do pensamento arendtiano para a concepção e o embasamento político-filosófico dos conselhos, enquanto espaços democráticos e arenas participativas.

1.4 O DEBATE SOBRE A SOCIEDADE CIVIL, ESFERA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO

Para compreender como se dá a participação política, no sentido da abertura e consolidação de efetivos espaços públicos com capacidades decisórias, assegurando a governabilidade, ainda que impondo limites ao poder soberano estatal, deve-se debater a forma de atuação da sociedade civil e sua real representatividade no corpo institucional estatal, além dos diversos fatores a ela relacionados, no bojo do contexto democrático participativo.

Historicamente, atribui-se a Aristóteles a origem do conceito de sociedade civil (Cf. GOHN, 2005, p. 62) como sendo uma comunidade pública de natureza ético-política, de acordo com um *ethos* compartilhado pelos membros que a constituem. De acordo com a doutrina jusnaturalista, representada por Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) e Kant (1724-1804), apesar de não distinguir entre “sociedade política” e “sociedade civilizada”, a sociedade civil era entendida como oposição à natureza, opondo-se à etapa primitiva da humanidade.

Assim, como conceber a sociedade civil como algo maior do que um simples guarda-chuva, abrigando tudo aquilo que não está compreendido no âmbito estatal? Os indivíduos são motivados por interesses, convicções ou por identidades, seja buscando “a riqueza (nas sociedades e empresas), o poder político (nos partidos e movimentos) ou a salvação (nas igrejas e congregações reunidas)” (WALZER, 2008, p. 96). A sociedade civil contempla todos esses objetivos e inclui todas as associações formadas consensualmente?

O crescimento da influência política por parte da sociedade civil tem sido associado com transformações e evoluções das funções do próprio Estado, representando uma ampliação dos temas que vêm se convertendo em objeto de política pública, o que reforça o desenvolvimento organizacional tanto do Estado, quanto das entidades da sociedade civil.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, pp. 15/16), inicialmente, apontam três principais inquietações no trato da sociedade civil diante da disputa democratizante na América

Latina: a primeira, diz respeito à insistente tendência a tratar a sociedade civil como um ator unificado, homogêneo; a segunda, quando se tenta isolá-la da sociedade política, ignorando suas íntimas relações e, por fim, quando, com base em uma “visão apologética”, considera-se a sociedade civil um polo de virtudes democratizantes, em contraposição à “encarnação do mal” representada pelo Estado.

Nesse sentido, o reconhecimento da existência de diferentes projetos no interior da própria sociedade civil, como também do intrincado confronto de forças em disputa, dos atores envolvidos e das múltiplas arenas formadas, termina-se apontando para uma visão bem mais complexa e realista do processo participativo (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; TATAGIBA, 2006; GOHN, 2007).

A heterogeneidade da sociedade civil, assim, é uma expressão da própria pluralidade sociopolítica, formada não só por movimentos sociais, como também por associações de caráter diversificado, inclusive empresariais, que, por seu turno, resultam de tendências históricas então ligadas a fatores econômicos e a diversos regimes políticos, traduzindo diferentes formas de intervenção na vida pública e forte potencial democratizador. Porém, sem um marco definido de regras comuns, a pluralidade da sociedade civil transforma-se em multiplicação de singularidades.

Algumas associações são especialmente importantes na formação de indivíduos com capacidades cívicas (círculos de estudo, grupos culturais, movimentos sociais pró-democráticos, associações de vizinhos não clientelistas); outras são fundamentais na representação da comunidade (sindicatos, grupos religiosos, organizações camponesas, associações empresariais), mas podem não ser capazes de desenvolver capacidades cívicas devido ao seu caráter corporativo ou clientelista. Outras podem promover a deliberação pública, mas não ser especialmente democráticas em seu interior (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 33).

Daí a importância da chamada composição paritária, por exemplo, nos conselhos que absorvem representantes da sociedade civil, o que significa que tal composição deva ser centrada numa tentativa de reverter prioridades, de forma a dar representatividade e maiores chances de efetivação de demandas e direitos de setores e segmentos da população. Porém, apesar desses conselhos terem uma maior institucionalização, indaga-se se os mesmos têm sido eficazes em aumentar o

leque dos serviços públicos, em impor reais limites ao poder soberano estatal, assim como de democratizar o acesso de atores sociais.

Se, por um lado, o autoritarismo social, o clientelismo, a visão hierárquica e excludente da sociedade e da política tolhem a participação, constituindo obstáculos para a construção e funcionamento do espaço público, por outro, a confrontação desses padrões forma um dos principais resultados democratizantes, além de servir ao caráter educativo da democracia participativa, ainda mais quando se leva em conta a necessidade de uma nova gestão pública, fundada em preceitos éticos e transparentes.

Em razão da diversidade de projetos políticos e da própria confrontação destes no espaço público, constata-se que a separação estrutural entre Estado e sociedade civil não se revela suficiente para entender as suas relações, razão pela qual tal clivagem deve ser combinada com outras, que não necessariamente coincidem, mas se entrecortam (Cf. DAGNINO, 2002, p. 281). Entretanto, focar o debate exclusivamente nas instituições políticas formais revela-se incapaz de conectar sociedade política e sociedade civil, especialmente em um contexto de renovação institucional, em que o número de atores é inteiramente desconhecido.

Como fato agravante do quadro exposto, tanto a natureza administrativa quanto a estrutura da burocracia estatal, variam significativamente, o que termina oferecendo distintas oportunidades políticas de organização e intervenção da sociedade civil, ainda mais quando se observa os distintos níveis orçamentários de governo.

Além disso, as organizações da sociedade civil que têm maior probabilidade de promover política pública são as que contam com a participação de empreendedores altamente motivados ou respaldados, o que nem sempre ocorre. Para Leiras (2007, p. 50), alguns estudos estão comprovando que poucas entidades, na verdade, representam os setores sociais mais ricos, inclusive em nível de instrução.

Avaliar então o impacto da sociedade civil sobre o desempenho dos governos (*governance*) é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une ou opõe as diferentes forças

que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo designado como projeto político (DAGNINO, 2002, p. 282).

O interessante é que, tanto o discurso de reforma do Estado, voltado para a ênfase na minimização estatal, de acordo com a ótica neoliberal, quanto o discurso crítico do Estado burocrático e centralizador, historicamente ligado à proposta política da esquerda brasileira, são uníssonos, sendo que o primeiro transfere a responsabilidade das políticas públicas para o chamado “terceiro setor”, para a filantropia empresarial e organizações não-governamentais, ao passo em que o segundo sempre propugnou uma maior inserção da sociedade civil junto ao aparato estatal, descentralizando a política e democratizando as deliberações públicas.

Tal realidade se deveu, como bem pontuado por Gohn (2007, pp. 55/56), ao fato de que, no Brasil, o termo “participação”, no decorrer dos anos 1980, terminou sendo apropriado por discursos políticos conservadores e adotado na política governamental como sinônimo de descentralização, mas que, na verdade, correspondia à desconcentração, em oposição à centralização dos regimes militares.

Cumprir observar, ainda, que o pensamento de Antonio Gramsci (1999) também rotula a sociedade civil como o “verdadeiro teatro, o cenário de toda a história”, representando o momento ativo e passivo do desenvolvimento histórico, tendo em vista a dupla função dessa sociedade, quando se volta para a superação das condições materiais e contra a falsa superação dessas condições através da dominação sem consenso.

Daí a notável relevância do pensamento gramsciano, que, ao enfatizar a luta política contida no âmbito da sociedade civil, termina por conferir-lhe um papel mais amplo, em virtude de suas diversas articulações, quando confrontado com o pensamento marxista. Nesse sentido, para Gramsci, a finalidade do Estado revela-se na reabsorção da sociedade política na sociedade civil.²

Enfim, Gramsci atribui relevante referência à sociedade política, como parte da lógica também inerente à sociedade civil, desenvolvendo a ação coletiva e

² Deve-se observar que o pensamento gramsciano diverge do pensamento marxista ao localizar a sociedade civil como objeto da superestrutura e não da estrutura, como firmado por Marx, cf. Bobbio (2002).

disputando espaços de poder, ou seja, orientando a política pública, o que se coaduna com a visão de que a sociedade civil é terreno do poder e, assim, campo da ação política (DAGNINO, 2002; BOBBIO, 2002).

Logo, pode-se definir a sociedade civil gramsciana como uma arena privilegiada de disputa pela conquista do poder político, traduzindo-se em uma esfera solidária expressa pela opinião pública que, por meio de mecanismos de deliberação, ajuda a construir cidadania e a prática democrática, principalmente quando possui um espaço garantido e qualificado junto ao aparato estatal.

Porém, apesar de, tradicionalmente, a democracia ter sido analisada pela ótica da relação entre Estado e sociedade política, mais recentemente, com a nova dimensão quantitativa e qualitativa das associações da sociedade civil, o processo de democratização começou a ser visto como processo de mudança na cultura política, nas práticas sociais e, também, nas formas de ação coletiva (Cf. VIEIRA, 2001, p. 77).

Assim é que, a ocupação do espaço público por um conjunto diversificado de atores e associações terminou criando um polo distinto da sociedade política, até para satisfação de necessidades específicas e constituição de novas identidades, o que se revela salutar, por possibilitar a superação das formas tradicionais de clientelismo, populismo e corporativismo presentes na histórica política latino-americana.

Esta nova cultura associativa, certamente, contribuirá de forma significativa para a construção de uma estrutura institucional mais democrática, posto que fundada na sociedade civil e não nas elites que tradicionalmente controlam a sociedade política (VIEIRA, 2001, p. 78).

Ademais, deve-se ressaltar que não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também a necessidade de produzir ou controlar políticas públicas, especialmente diante do forte avanço das desigualdades sociais, do urbanismo desenfreado, dos problemas na saúde e educação, da proteção social, dos recordes de arrecadação de tributos e descentralização de receitas públicas, dentre outros fatores.

1.5 BREVE CRÍTICA SOBRE OS CONCEITOS DE ESFERA PÚBLICA E ESPAÇO PÚBLICO

A esfera pública não possui poder propriamente dito, que resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada e esferas públicas mobilizadas que, por seu turno, encontram base na sociedade civil, consoante acima definido. Logo, a intenção é produzir base para análise de experiências de elaboração e gestão de políticas sociais, no controle e relação com o Estado, razão pela qual tratou-se no presente estudo da relação ou encontro entre sociedade e Estado, produzindo-se, portanto, política como algo para além do Estado.

No entanto, confrontando-se a idéia habermasiana de esfera pública com as experiências brasileiras travadas no espaço público, algumas relevantes distinções se impõem. Para Habermas (1997), os espaços físicos da participação, como conselhos e fóruns, podem servir de base inicial à publicização de temas, sem, contudo, serem capazes de representar os fluxos comunicativos da esfera pública, ou seja, a concepção habermasiana segmenta tal esfera dos espaços físicos e institucionalizados, em que os conselhos e fóruns são mediadores que compõem, no caso brasileiro, tanto o Estado, como a esfera pública em um sentido mais formal (LORD, 2008, p. 459).

Segundo Habermas (1997, p. 93), a “esfera pública se desliga de sua presença física” e a sociedade civil deve ser compreendida como a dimensão institucional do mundo da vida, apesar da ênfase maior que atribui às ações comunicativas. Nesse diapasão, a sociedade civil habermasiana tem uma dupla função, ao fazer, inicialmente, a captação e ampliação da infra-estrutura comunicativa presente no mundo da vida para, posteriormente, buscar na esfera pública alternativas necessárias.

Por outro lado, de acordo com a concepção adotada por Dagnino (2002), Avritzer (1999; 2002) e Gohn (2007), os referidos conselhos e fóruns representam espaços físicos de enfrentamento e negociação, incidindo diretamente sobre a política e sobre as ações do Estado, propiciando, como visto, uma singular forma de aprendizado político.

Portanto, apesar da significativa relevância da concepção habermasiana, que retrata o consenso como resultado da discussão aberta e não hierárquica, define-se como espaço público, para os fins do presente estudo, aquele composto dos efetivos espaços físicos de negociação, embate e deliberação, já que são facilmente observados empiricamente.

Independentemente disso, como pontua Guimarães (2008, p. 47), constata-se que a Constituição de 1988 incorporou elementos da democracia deliberativa e participativa ao modelo democrático em construção, na medida em que considerou o fenômeno discursivo-argumentativo no interior do Estado como essencial à consolidação democrática, ainda que por pressões advindas da sociedade civil.

2 O CONTEXTO NACIONAL DE CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: LIMITES E DIFICULDADES

Neste Capítulo, será abordado o contexto de formação política do Brasil, utilizando-se como base estudos teóricos clássicos (FAORO, 2001; LEAL, 1997; CARVALHO, 2007a; 2007b), no sentido de procurar entender a marca do patrimonialismo como coluna política e suas variantes e derivações, além da realidade local nacional, em especial aquela ditada pelo coronelismo e pelo sistema oligárquico, com inegável influência na participação cidadã.

Ao mesmo tempo, objetiva-se delinear o percurso da cidadania brasileira em comparação com o clássico modelo de Marshall (2002), na busca de apresentar os desafios e paradigmas do desenvolvimento dessa cidadania, levando-se em conta a particular realidade deste país na conformação dos direitos sociais e políticos.

Inicialmente posicionados como ferrenhos opositores ao regime militar no Brasil, que terminou perdurando aproximadamente vinte anos, os movimentos sociais protagonizaram substancial papel no acesso e reconhecimento dos direitos sociais e políticos, na medida em que passaram a exigir a criação e formalização de canais participativos, o que compreenderia, segundo Sader (2001), momento decisivo (1978-1985) para a transição política no país.

Nesse sentido, a revalorização de práticas sociais, então fortemente reprimidas, fez emergir um sujeito coletivo com notória visibilidade pública e consciência dos seus direitos, o que culminaria com Assembleia Nacional Constituinte (1986) e a posterior Constituição Federal de 1988.

Assim, não obstante toda uma série de dificuldades conjunturais, em uma nova configuração do espaço público no Brasil, observando-se a nova institucionalidade proporcionada pela Constituição de 1988, que constitucionalizou o fenômeno participativo, houve o impulsionamento da sociedade civil como ator político, diante de sua inegável presença na discussão de questões de interesse geral da sociedade e incessante busca de maior visibilidade, fomentando a democracia participativa.

2.1 FORMAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA, REDEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Não há como analisar a experiência participativa, objeto do presente estudo, sem conhecer o contexto de formação política do Brasil, que possui características bem singulares. Não restam dúvidas de que a formação política brasileira sofreu influência da intensa exploração econômica portuguesa, refletida na própria forma de colonização, então voltada para a exploração comercial desmedida do Brasil colonial e não com o objetivo de criar uma colônia autônoma e independente.

Como bem exposto por Avritzer (2007), o problema da democracia brasileira não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, devendo levar em conta também as práticas tradicionais do aparelho estatal nacional e suas relações com os demais atores envolvidos no próprio procedimento democrático, principalmente porque formas específicas de concentração de poder devem ser observadas e contornadas, já que produzem inegáveis consequências antidemocráticas.

De início, na base da monarquia patrimonial portuguesa figurava o impedimento de um comércio forte e autônomo de sua colônia tupiniquim, além de uma escassa população colonial. A colonização, obra necessária ao comércio e à posse de conquista, exigia amplo investimento exploratório, então corroborado pela visão edênica americana, conforme Faoro:

A gente viria das sobras da Índia, dos inadequados à jornada, famintos de terras e cobiçosos de fortuna imediata, seduzidos pela enganadora visão do paraíso terrestre. Para o comando da empresa, os burocratas adestrados nos negócios do reino e do oriente, burocratas de nobre cepa, militares de experiência e tangidos interiormente pelo sentimento de lealdade ao rei. (FAORO, 2001, p. 137)

A Coroa portuguesa, então, foi forçada a recorrer à cooperação dos potentados rurais, no sentido de expandir a colônia, manter a ordem e gerir a captação de recursos, sobretudo no interior do país. Tal conjuntura indicava um governo ao mesmo tempo forte e sem recursos, o que deu origem a um aspecto essencial da

política brasileira: a mistura, o conluio entre o poder estatal e o poder privado (CARVALHO, 2007b, p. 25).

Esse conluio, que levou o nome de patrimonialismo (FAORO, 2001; CARVALHO, 2007a; 2007b), significava que o Estado distribuía seu patrimônio, como terras, empregos e títulos nobiliárquicos, aos particulares, em troca de cooperação e lealdade. Em um sistema patrimonial não há cidadãos, mas apenas súditos envolvidos em um sistema de trocas com o Estado, sempre regido pelo favorecimento pessoal do governante, de um lado, e pela lealdade pessoal do súdito, de outro, razão pela qual o patrimonialismo representou, inegavelmente, uma coluna política no Brasil.

O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano. Mais um passo, e a categoria dos auxiliares do príncipe comporá uma nobreza própria, ao lado e, muitas vezes, superior à nobreza territorial. (FAORO, 2001, p. 38)

Contraposto a um tipo ideal de sociedade liberal ou moderna, na qual o Estado sempre estaria separado do mercado e onde o governo expressaria os projetos das representações políticas a partir da sociedade civil, o patrimonialismo ajuda a entender a formação política brasileira, na medida em que caracteriza fielmente a apropriação privada dos recursos estatais, seja pelos políticos ou funcionários públicos, seja por determinados setores privados.

Presente, em maior ou menor grau, em todas as sociedades onde a distribuição do poder é desigual, apesar de ter adquirido particularidades no caso brasileiro, esse patrimonialismo associou-se, por aqui, com uma extrema desigualdade social e com a impunidade, reproduzindo-se a partir de quando passou a interessar a grupos sociais específicos.

Não obstante as origens do patrimonialismo no Brasil estarem ligadas à colonização portuguesa, o fato é que em fins do século XIX o sistema político consolidara-se em torno de duas instituições (Cf. SORJ, 2006, p. 14): o poder local dos grandes proprietários de terra, estruturado na força de famílias patriarcais que dominavam amplas regiões através de relações clientelísticas, e um Estado central, dotado de um sistema administrativo herdado do período colonial e imperial.

O histórico papel desempenhado pelo patrimonialismo levou, enfim, a uma verdadeira colonização do Estado por interesses privados, além de uma significativa “erosão do sentido público, afetando a eficácia e a autonomia necessária da máquina governamental para planejar as ações” (SORJ, 2006, p. 15), com uma visão que transcendesse os interesses particulares.

Com os processos de urbanização e transformação das relações sociais no campo, o poder dos grandes proprietários rurais foi se reduzindo e o fenômeno do patrimonialismo local perdeu relevância, fazendo surgir um novo patrimonialismo, de matriz urbana, tendo como fundamento as relações promíscuas entre novos grupos dominantes e o Estado, com relevante descontrole da máquina governamental.

Outra característica marcante e que perpassa toda a história política do país é o clientelismo, um atributo inerente ao sistema político, pactuado entre governo, famílias políticas e setores pobres da população e baseado na troca de votos por empregos e serviços públicos, obtidos graças à capacidade política de influência sobre o Poder Executivo (CARVALHO, 1997). O clientelismo, assim como o nepotismo, ainda fortes até hoje, formam um resíduo do patrimonialismo.

Cumprir observar, ainda, como marco de origem, a existência da chamada “comédia ideológica” bem original entre nós, como bem denunciado por Schwarz (2000), no sentido de, ao mesmo tempo em que se professava um dos princípios da economia política, como o trabalho livre, praticava-se no Brasil a impolítica e abominável escravidão, refletindo, portanto, a enorme disparidade entre a sociedade brasileira, escravista, e as idéias do liberalismo europeu, o que terminava envergonhando uns e irritando outros. Logo, a “Declaração dos Direitos do Homem, por exemplo, transcrita em parte na Constituição Brasileira de 1824, não só não escondia nada, como tornava mais abjeto o instituto da escravidão” (SCHWARZ, 2000, p. 12).

Assim é que o favor, como mecanismo de mediação quase universal, ainda que com inúmeras formas e nomes, atravessa toda a existência nacional (FAORO, 2001; SCHWARZ, 2000, p. 16), formando um padrão particular em relação ao Brasil, em especial porque incentiva e padroniza a dependência pessoal, além de estimular a má tradição de que o exercício do poder é necessariamente aético, dependendo da índole do eventual detentor do poder.

E, enquanto outros países ocidentais discutiam a organização da sociedade liberal e democrática, o Brasil se protegeu debaixo da letra da lei positiva. A lei passou a servir a interesses que se chocam com os valores e interesses maiores da sociedade, ignorando os atos ilícitos cometidos na função pública. (BARRETO, 1991, p. 5)

No Brasil, o universo local foi essencialmente dominado pelas oligarquias, pela escravidão e pelo grande latifúndio agrário, que simplificaram as relações sociais, na medida em que o sistema político predominante durante séculos vinculou os detentores do poder público aos verdadeiros condutores dos rebanhos eleitorais, os ditos “coronéis”, figuras indispensáveis ao arranjo de poder, ainda que no contexto de decadência de nossa estrutura rural (LEAL, 1997, pp. 278/279).

O modelo coronelista, que teve seu auge durante a Primeira República (1889-1930), funcionava por meio do direcionamento de votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, feito pelos coronéis, que recebiam, em contrapartida, livre chancela pública para consolidarem sua dominação nos respectivos municípios. Contribuía, para tanto, a precariedade das garantias da magistratura e do ministério público, em paralelo à “livre disponibilidade do aparelho policial” (LEAL, 1997, p. 280), com manifesta influência no falseamento da prática do voto.

Daí a crônica turbulência da facção local governista, acompanhada muitas vezes de represálias; daí também o favoritismo em relação aos amigos do governo, tão pernicioso para a regularidade da administração municipal. Dentro desse quadro, a falta de autonomia legal do município nunca chegou a ser sentida como problema crucial, porque sempre foi compensada como uma extensa autonomia extralegal, concedida pelo governo do Estado ao partido local de sua preferência. (LEAL, 1997, p. 281)

Assim, o coronelismo representou a adoção da democracia representativa em uma ordem patrimonial, em que a intermediação do coronel era não apenas crítica, mas exclusiva e configurou a tônica do poder local brasileiro durante a República Velha e grande parte do período histórico posterior à redemocratização de 1946. Para Andrade (2007, p. 248), “sobreviveu metamorfoseado em muitas regiões, mesmo após a industrialização, e ainda prevalece em muitas das pequenas localidades do Brasil contemporâneo”.

Isto explica a desconfiança do pensamento social brasileiro, que historicamente duvidou do localismo, tendo em vista as raízes oligárquicas e patrimonialistas da formação social no país (FONSECA, 2007; OLIVEIRA, 2008; SANTOS, 2007b), até

porque não havia um Estado central interessado e capaz de combater as injustiças e os mandões locais, expressões do grande latifúndio. Secularmente, diante da precária autonomia municipal, o arranjo coronelista teve papel central na política local brasileira, cujo poder era diretamente proporcional à capacidade de garantir para o município bens e serviços, como também favores e empregos.

Ao comparar o percurso da cidadania brasileira com a inglesa, segundo o clássico modelo de Marshall (2002), Carvalho (2007a, p. 219) constata caminhos bem distintos para cada país, em evidente contraste, já que no Brasil primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis. Isso porque, o grande período da legislação social brasileira (1930-1945) foi marcado por um ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis, o que terminou comprometendo em parte o desenvolvimento de uma cidadania ativa no país.

Do modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado, tanto que a legislação social não englobava em sua rede protetiva os trabalhadores rurais, por exemplo. Por esta razão, a política social foi bem caracterizada por Santos (1979) como “cidadania regulada”, ou seja, cidadania limitada por restrições políticas.

Em seguida, “vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra” (CARVALHO, 2007a, p. 219), já que a maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa.

Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. Na seqüência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. (CARVALHO, 2007a, p. 220)

Desde a proclamação da República até 1945, segundo Carvalho (2007b, p. 28), a participação eleitoral não passou de 5% da população, a partir de quando o

crescimento do eleitorado foi rápido e constante, mesmo durante os governos militares, quando não havia liberdade de oposição.

A entrada do povo brasileiro na política não foi tranquila, iniciando-se dentro de um processo chamado de populista, iniciado por Getúlio Vargas na década de 1940, oportunidade em que, além de votar, a população começou a manifestar-se também nas organizações sindicais, nas greves operárias, nos comícios e em campanhas nacionais, como a da defesa do petróleo. Antes disso, pode-se dizer que o período de 1930 a 1937 representou um primeiro ensaio de participação popular na política nacional, mas de forma ainda hesitante e mal organizada, já que sequer houve tempo para o aprendizado da participação ou organização de partidos ou movimentos bem enraizados (CARVALHO, 2007a, p. 144).

A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais do período e garantiu os tradicionais direitos civis e políticos, envolvendo a liberdade de imprensa e organização política, o que perdurou até 1964. Apesar das tentativas de golpes militares, houve eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais e estaduais, governadores, prefeitos e vereadores.

Porém, como em 1937, o rápido aumento da participação política levou em 1964 a uma reação defensiva e à imposição de mais um regime ditatorial, em que os direitos civis e políticos foram restringidos pela violência. A primeira fase do período militar (1964-1968) caracteriza-se pela intensa atividade repressiva, seguida de abrandamentos e, do ponto de vista econômico, pelo combate à inflação, forte queda no salário mínimo e tímido crescimento (CARVALHO, 2007a; GASPARI, 2002).

Apenas em 1968, que dá início à segunda fase do regime (1968-1974), a economia retomou os altos índices de crescimento econômico da década de 50, compreendendo, porém, o período mais duro da história do país, do ponto de vista dos direitos civis e políticos. Assim é que o período combinou a repressão política mais violenta já vista no país com índices também jamais vistos de crescimento econômico.

A terceira fase (1974-1985) caracteriza-se inicialmente pela “tentativa do general Geisel de liberalizar o sistema, contra forte oposição dos órgãos de repressão” (CARVALHO, 2007a, p. 158), que continua no período do general Figueiredo (1979-

1985), com o abrandamento gradual da repressão e o crescimento da oposição. O famigerado Ato Institucional n.º 5 foi revogado em 1978, período em que houve o fim da censura prévia e a volta dos primeiros exilados políticos.

Traçando uma relação entre direitos sociais e políticos e tentando-se fazer um breve balanço do período militar, constata-se a mesma tática do Estado Novo (1937-1945), em que houve certa ampliação dos direitos sociais e restrição dos direitos políticos, em contraponto ao período democrático anterior (1945-1964), caracterizado pelo oposto: ampliação dos direitos políticos e paralisação ou lento avanço dos direitos sociais. Ou seja, pode-se dizer, como o fez Carvalho (2007a), que o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social.

Em paralelo ao grande passivo do período militar, no Brasil, então representado pela afronta dos aspectos institucionais e violação aos direitos humanos, houve intensa urbanização, em que milhares de novos migrantes rurais concentraram-se nos centros urbanos, vivendo à margem da economia formal urbana, principalmente a partir da década de 1970.

Além disso, somaram-se a crescente perda de eficiência e de solvência do aparelho estatal, a majoração da dívida externa, como consequência da segunda crise do petróleo e da nefasta política de elevação da taxa real de juros por parte dos Estados Unidos, principal credor nacional, além da desmoralização do Poder Público em razão dos abusos e escândalos políticos e de corrupção (JAGUARIBE, 2008, p. 403).

O populismo inspirava temor e aversão entre os militares, que encarnavam o receio de que as massas populares das grandes cidades pudessem adquirir espaço para os movimentos de contestação. Essa percepção não era nova e antes mesmo do golpe de 1964, era partilhada por parcela significativa das lideranças políticas, que viam riscos na ação de políticos populistas.

Dessa forma, diante da precária base de articulação com a sociedade, o reduzido significado das eleições, então agravado pelos constantes fechamentos do Congresso Nacional, o regime autoritário sempre esteve envolvido com a questão de sua legitimidade, apesar de fortemente ligado à tecnocracia estatal.

Na medida do esgotamento do regime de autoritarismo político engendrado pelo militares, a partir da segunda metade da década de 1970, deu-se a explosão de movimentos sociais reivindicativos da abertura política e dos direitos de cidadania, então praticamente anulados durante quase vinte anos de obscurantismo civil e político. Isso porque, paralelamente às medidas de abertura política, houve, a partir de 1974, a retomada e renovação dos movimentos de oposição, então impulsionados pela vitória do MDB nas eleições de 1974, que conseguiu “motivar o eleitorado e derrotar o governo nas eleições para o Senado, além de quase igualar a Arena nos votos para a Câmara” (CARVALHO, 2007a, p. 180).

Segundo Sader (2001), na história política do Brasil, o período entre 1978 e 1985, portanto, entre as greves do ABC paulista e a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, ficou marcado como momento decisivo na transição para uma nova forma de sistema político, ainda que os atores sociais e respectivos intérpretes ainda não tivessem captado, imediatamente, seu exato significado.

O movimento sindical, vindo sobretudo dos operários de setores novos da economia que se tinha expandido durante o “milagre brasileiro” e que estavam concentrados nas cidades industriais em torno de São Paulo, passaram a reivindicar melhorias salariais, o que culminaria em 1978 e 1979 em grandes greves operárias, que se estenderam a outras partes do país.

Eram as primeiras greves desde 1968 e a eclosão dos acontecimentos teve também uma causa de ordem moral, já que os trabalhadores tentavam resgatar sua dignidade, enormemente desprezada nos anos anteriores, com as políticas de arrocho salarial e repressão aos movimentos e demais ações sociais organizadas (GOHN, 2001, p. 117).

A começar pelo primordial “direito de reivindicar direitos” (SADER, 2001, p. 26), os movimentos sociais, a partir de 1978, levaram a uma revalorização de práticas sociais presentes no cotidiano popular, então ofuscadas pelas modalidades dominantes de sua representação. Nesses termos, a luta social reaparece sob a forma de pequenos e fragmentários movimentos que, a partir de um determinado momento, passam a convergir, fazendo emergir um sujeito coletivo com notória visibilidade pública.

Dentre os sobreditos movimentos urbanos, estavam os movimentos dos favelados que, apesar de já existirem desde a década de 1940, adquiriram maior força e visibilidade nos anos 70, a eles juntando-se as associações de moradores de classe média, diante dos interesses em comum: a busca de soluções para os problemas concretos do cotidiano, como asfaltamento de ruas, redes de água e esgoto, energia elétrica, transporte público e segurança (CARVALHO, 2007a, p. 184; GOHN, 2001).

Muito embora “sem conotação partidária, esses movimentos representaram o despertar da consciência de direitos e serviram para o treinamento de lideranças políticas” (CARVALHO, 2007a, pp. 184/185), pois muitos presidentes de associações ingressaram na política partidária. Outro aspecto importante a se destacar diz respeito ao plano em que se fundamentaram as demandas desses movimentos sociais, já que buscaram articular valores morais com carências econômicas, sempre com o desejo de mudanças políticas, o que indicava um novo paradigma das ações sociais.

Tal como no período das “Diretas Já” (1984), também havia um relativo tecido associativo em área urbana e rural, além de instituições civis, profissionais e acadêmicas, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Associação Brasileira de Imprensa (ABI), que iniciaram um papel crítico e de oposição política ao regime militar em vigor.

Dentro da Igreja Católica, o Movimento das Comunidades Eclesiais de Base, inicialmente surgidos nas zonas rurais nordestinas, provocou mudanças na atitude eclesial nacional, forçando a hierarquia católica a mover-se com firmeza na defesa dos direitos humanos e em oposição ao regime militar, onde o cristão passou a ser definido como aquele que luta contra as injustiças sociais.

Dentro do novo espírito de aproximar-se do povo, sobretudo dos pobres, a Igreja passou a trabalhar também com as populações marginalizadas das periferias urbanas. O trabalho religioso ligava-se diretamente às condições sociais desses grupos e era ao mesmo tempo um esforço de conscientização política. Alguns teóricos da teologia da libertação aproximaram-se abertamente do marxismo. (CARVALHO, 2007a, p. 183)

Em São Paulo e em outras capitais do país, o Movimento do Custo de Vida foi um dos principais movimentos populares dos anos 70, posto que reordenou a participação popular na vida associativa pública, então desmantelada pelos militares

com o AI-5. Ligado inicialmente às ações da Igreja Católica, em sua ala da Teologia da Libertação, firmou um abaixo-assinado, em âmbito nacional e com mais de um milhão de assinaturas, solicitando ao governo federal o congelamento de gêneros alimentícios (GOHN, 2001, pp. 110/111).

Outro fator fundamental foi a rearticulação da vida político-partidária no país, com a volta do pluripartidarismo, que representou uma vitória das forças democráticas, em especial com a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980, a recriação do MDB e outros partidos nacionais.

O auge da mobilização popular, porém, foi a campanha pelas eleições diretas (“Diretas Já”), em 1984, que se transformou em grandes festas cívicas, com o comparecimento de diversos líderes dos partidos de oposição, presidentes de associações influentes, jogadores de futebol, cantores e artistas, oportunidade em que a bandeira e o hino nacional foram recuperados como símbolos cívicos, além de revalorizados e reconquistados pelo povo (Cf. CARVALHO, 2007a, p. 189).

Pode-se dizer, inclusive, que o movimento pelas eleições diretas em 1984, além de sua inédita dimensão na história brasileira, serviu de aprendizado para a campanha posterior em favor do impedimento do Presidente Collor, nos anos 90, outra importante e inédita demonstração de iniciativa cidadã.

No processo de redemocratização que se seguiu à transição negociada, as energias da sociedade civil voltaram-se, então, para reivindicar uma Assembléia Constituinte, com uma experiência importante de articulação ou debate entre vários setores sociais, apesar das posições corporativistas e sectárias, ainda presas ao legado do autoritarismo e do paternalismo (Cf. TEIXEIRA, 2002, pp. 121/122).

Assim, junto com o advento do novo sindicalismo, os movimentos sociais terminaram instalando a Assembléia Nacional Constituinte, fortemente tensionada, e levando à elaboração e posterior promulgação da Constituição de 1988, que, ao tempo em que normatiza diversos direitos sociais (art. 7.º) e políticos, inclusive criando constitucionalmente a função social da propriedade (art. 184), reproduz o secular direito à livre iniciativa (art. 170) e confere inúmeros dispositivos da ordem econômica, traduzindo um belo corpo normativo de índole liberal e, ao mesmo tempo, social, portanto eclético.

Produto de uma ampla e prolongada negociação, em que se fizeram sentir as grandes tendências ideológicas do país e a pressão dos interesses corporativos que mais influência exercem sobre a máquina do Estado, num processo que não esteve submetido a uma liderança sistematizadora, a Constituição se tornou, como não podia deixar de ocorrer, uma heterogênea composição de todas essas correntes. (JAGUARIBE, 2008, p. 383)

Tal conjuntura, bastante relevante para o avanço dos novos cânones democráticos, não escapou à crítica de Florestan Fernandes, para quem a transição democrática do período foi de natureza conservadora e sem ousadias e turbulências, nem a Marco Nogueira (2005), para quem a ordem constitucional vigente entrava no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, fazendo história de costas para o futuro (*apud* BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Em paralelo à retração mundial do sistema capitalista mundial de produção, à época, e início de forte recessão econômica, o Estado brasileiro foi aos poucos se abrindo à contestação política e arrefecendo a repressão contra os movimentos sociais organizados; contra a classe média urbana, aos movimentos populares promovidos pela Igreja Católica, ao novo sindicalismo dos trabalhadores de São Paulo e de outras regiões do país, além do emergente movimento social no campo (Cf. GUIMARÃES, 2008, p. 27).

Nesse sentido, ligado ao processo de industrialização e urbanização provocados pelo projeto desenvolvimentista nacional adotado pelo militares, o que representaria um típico caso de fordismo periférico ou “à brasileira”, por força do controle estatal fortemente repressivo dos baixos salários da massa operária, dentre outros fatores; a classe empresarial também passou a abrigar segmentos e grupos sociais com interesses diversos e, muitas vezes, conflituosos.

Enfim, eis o surgimento de uma sociedade civil moderna, que não consegue fazer-se representar no Estado autoritário. Apesar do predomínio da economia urbano-industrial, além da expansão do mercado interno e de uma crescente mobilidade social, ficava patente a configuração de uma sociedade industrial moderna, mas repleta de interesses conflituosos, como bem retratado por Telles:

Primeiro, é uma sociedade que vem se modificando muito rapidamente, tornando-se cada vez mais complexa, heterogênea, diferenciada, com novas clivagens surgindo e cruzando transversalmente a estrutura de classe, desfazendo identidades tradicionais e criando outras tantas, gerando

uma pluralidade de interesses e demandas nem sempre convergentes, quando não conflitantes e excludentes. (TELLES, 2004, p. 94)

Assim, no contexto de implantação de uma nova institucionalidade, a sociedade civil brasileira constitui-se, inegavelmente, em ator político, já que presente na relevante discussão de questões de interesse geral da sociedade e na sua publicização em encontros e fóruns, mas exigindo, em escala progressiva, sua viabilidade de atuação em pontos e projetos cada vez mais relevantes, como orçamento público, controle social do Estado, meio ambiente, saúde e assistência social.

Entender a própria heterogeneidade das entidades que compõem a referida sociedade civil, sua falta de articulação, os interesses particularistas que a compõe, como a preocupação com os recursos; além da falta de capacitação dos atores sociais ou, ainda, da própria delegação de poder efetivo, faz parte do enorme desafio do fenômeno político-participativo.

Na América Latina, o aprofundamento democrático por meio da expansão participativa, voltada para uma maior publicização do Estado que pudesse garantir os direitos de cidadania, encontrou sua expressão mais forte no Brasil (Cf. DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 49), em grande parte graças à capacidade de inclusão dos partidos de esquerda (liderados pelo Partido dos Trabalhadores), que foram capazes de criar um projeto político democrático-participativo original e confrontador das tradições autoritárias do passado.

Nesse raciocínio, é inegável que a conjuntura política nacional dos anos 1980 construiu novas e significativas dimensões para a participação política e a maior prova do quanto exposto, ou seja, dos ganhos culturais e políticos dessa nova dimensão participativa, foi a concretização de seu princípio no exercício do poder, logo no artigo 1.º da Constituição de 1988, abrindo caminho para a implementação de instâncias participativas de diversos tipos, tais como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos.

A constitucionalização do fenômeno participativo, portanto, contribuiu para consolidar a participação cidadã, deixando esta de se dar apenas em atos de protestos ou simbólicos e constituindo-se em uma atividade permanente de controle

sobre as ações dos representantes políticos, como também na exigência de *accountability* e responsabilização dos gestores de recursos públicos.

Dessa forma, também possibilitou-se um maior acesso à população brasileira aos procedimentos orçamentários, oportunizando, a partir de então, uma melhor discussão, elaboração e controle do orçamento público, sob diversas formas.

Apesar disso, “o eixo articulatório central da temática da participação ainda continuou a ser, nos anos 1980, o da ocupação de espaços físicos para que se fizessem ouvir outras vozes além da dos que estavam no poder” (GOHN, 2007, p. 55), objetivando, com isso, democratizar a sociedade, seja junto às administrações locais ou federais, mas sempre em busca de uma nova institucionalidade nacional.

Não é à toa que a noção de espaço público, em suas mais diferentes versões teóricas, foi fortemente incorporada como um instrumento político significativo para o avanço do processo de construção democrática, em especial por meio da releitura de Hannah Arendt e Jürgen Habermas. Entretanto, diga-se de passagem que, no Brasil, no curso dos anos 1980, o termo participação tornou-se jargão popular e acabou sendo apropriado por discursos políticos conservadores, tornando-se referência obrigatória a todo plano ou projeto político-governamental a partir de então.

Independentemente do quanto exposto, várias experiências locais terminaram se desenvolvendo, impulsionando a sociedade civil local, que, por diferentes formas, torna-se parceira da gestão pública, inclusive nas etapas seguintes do processo constituinte estadual e municipal (TEIXEIRA, 2002, p. 123).

Por outro lado, de acordo com a Constituição de 1988, o município amplia, como ente federativo, sua autonomia e capacidade de gestão, com base em novas competências, sobretudo nas áreas de política urbana, transporte e meio-ambiente, além de garantir sua autônoma participação na receita tributária nacional.

Concentrando-se, ainda, nos problemas da estrutura federativa nacional, deve-se ressaltar que, com as eleições para governadores em 1982, surgiu o florescimento do estadualismo (Cf. ABRUCIO e FERREIRA COSTA, 1998), em que prevalecera uma concepção mais defensiva e predatória das entidades subnacionais, que terminaram conseguindo repassar parte relevante dos seus custos para a União, via

endividamento público e mediante forte competição horizontal, cujo maior efeito foi a “guerra fiscal”, que repercute perniciosamente na federação até hoje, apesar da reforma nas finanças públicas empreendidas no Governo FHC, principalmente após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Enfim, a democracia e a participação popular, temas até então eminentemente políticos, ampliaram-se no Brasil ao incorporar elementos fiéis à democratização: a distribuição da renda e a preocupação com as políticas sociais como extensão da própria democracia. Ou seja, como bem define Fonseca (2007), a democracia, desde a década de 1930, e ainda mais após a redemocratização, torna-se polissêmica, já que não mais circunscrita à arena político-institucional, embora continue a contemplá-la.

A própria lógica dos conselhos gestores de políticas públicas confirma o entendimento acima, dado que articula a gestão orçamentária de políticas específicas à participação popular, o que implica na fiscalização das verbas utilizadas, até porque a Constituição de 1988, ao ampliar direitos, também constitucionalizou verbas em áreas essenciais, tais como educação, saúde e segurança.

No que diz respeito à democracia, a Assembleia Constituinte conferiu ao princípio participativo uma definição muito mais forte, colocando-o virtualmente ao lado da democracia representativa, uma vez que os legisladores não apenas tornaram a participação operante no Legislativo e Judiciário, como também junto ao Poder Executivo, em diversas situações administrativas específicas.

Deve-se ressaltar, contudo, que, embora a carta constitucional seja um marco na vida de um país, não se pode adotar uma visão formalista, isto é, crer que o que está expresso nela seja vigente no mundo real. Dessa forma, êxitos e fracassos foram colhidos ao longo desse período, mas o fato marcante para a reflexão é a grande inovação havida com conclusões distintas tanto ao nível empírico como conceitual. (FONSECA, 2007, p. 248)

Isso porque, levando-se em conta, por exemplo, a realidade redemocratizante brasileira no período de 1986 a 1988, em um contexto de luta contra o regime autoritário, reproduziu-se, de forma acrítica, a velha oposição liberal entre sociedade e Estado, homogeneizando a concepção em torno da sociedade civil, o que, ao tempo em que terminou empobrecendo a compreensão de sua verdadeira natureza,

abriu a porta para a sua ressignificação. (Cf. WAMPLER e AVRITZER, 2004; AVRITZER, 2003; DAGNINO, 2002)

O próprio processo constituinte de 1988 tornou-se a origem de um conjunto de instituições híbridas que terminaram sendo normatizadas nos anos 90, tais como os conselhos de política e tutelares ou as formas de participação em nível local. Ou seja, os conselhos passaram a assumir grande importância para a efetividade dos direitos sociais, na medida em que deliberam sobre as políticas públicas e transformam orçamentos em ações, instrumentos e serviços concretos para a comunidade, ou ainda, traçam limites à ação estatal. Nesse sentido, os conselhos passam a compor uma realidade que não pode mais passar despercebida.

Logo, não restam dúvidas de que a Constituição de 1988 (Cf. WAMPLER e AVRITZER, 2004) descentralizou a autoridade política brasileira, conferindo aos municípios novos recursos e mais independência política, o que, de certa forma, ao longo do tempo, serviu para reestruturar a produção de políticas públicas, em que novas coalizões entre as entidades representativas da sociedade civil e os atores políticos originaram novos formatos institucionais.

Daí porque as teorias democratizantes que focam interesses meramente individuais, competição partidária e entre elites revelaram-se incompatíveis com as teorias da sociedade civil e seus públicos participativos, que, então, penetraram no debate democrático a partir da década de 1980.

Pelo simples fato de que novas organizações viessem a refletir um compromisso maior com os ideais associados à democracia participativa, assim como a um maior distanciamento dos partidos políticos, surge o vínculo, ainda que indireto, entre o ativismo da sociedade civil e uma concepção alternativa de democracia.

Enfim, apesar da década de 1980 ter sido cognominada como a década perdida, do ponto de vista econômico, ela foi extremamente rica em termos de experiências político-sociais, na medida em que se lutou não só pela implantação de um calendário político que trouxesse de volta as eleições presidenciais, mas também e primordialmente pelo resgate inicial do direito de reivindicar direitos, abrangendo, ainda, diversos temas e problemáticas, como condições urbanas básicas

(transporte, moradia e saneamento), saúde, empregos, salários, direito ao meio ambiente e à cidadania, principalmente dos pobres.

Todo esse período traduziu-se em uma fase de forte luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares (TELLES, 2004; GOHN, 2007), mudando-se as regras do controle social e da forma de fazer política no país, fato que terminou exigindo, portanto, a criação e formalização de novos canais político-participativos.

Apenas em um segundo momento é que passou-se ao debate em torno da qualificação da participação política brasileira, até porque o novo espaço democrático conquistado desenvolveu, inicialmente, uma cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática principal que viabilizasse o próprio encaminhamento das demandas, levando-se em conta que, particularmente no Brasil, não se tratava de estimular meros debates, mas de promover um planejamento participativo envolvendo o governo e a comunidade.

Nessa oportunidade, naturalmente, entraram em cena as dificuldades da cultura política brasileira, como visto repleta de valores negativos como o clientelismo, o paternalismo, o particularismo assistencial, e a corrupção, além da própria descrença no aparato legal e eficácia das leis, fatores que condicionaram e marcaram, sem sombra de dúvidas, a prática participativa no contexto redemocratizante.

Estávamos em uma fase de transição, em que as estruturas de participação foram sendo construídas a partir de arcabouços institucionais existentes, velhos e carcomidos pelos longos anos de práticas populistas, seguida pelas tortuosas e penosas décadas da ditadura militar. (GOHN, 2007, p. 53)

Pensando evolutivamente, não restam dúvidas de que as ações coletivas que ocorreram no país a partir da redemocratização, embora objetivassem mudanças mais gerais nas instituições ou nas políticas públicas, tiveram impacto ou sedimentaram-se sobre o local, contribuindo para sua dinâmica e gerando outros tipos de ações e organizações.

2.2 PARTICIPAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL NOS ANOS 90: A ADAPTAÇÃO DO LÉXICO DEMOCRÁTICO

Mediante a progressiva abertura de canais de participação e de representação política, a partir das pressões populares, promovido pelos novos governantes, os movimentos sociais, especialmente os populares, passaram a perder, paulatinamente, a centralidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil.

Tal fato acontece ao tempo em que surge uma pluralidade de novos atores sociopolíticos, em decorrência de novas formas de associativismo que passam a emergir na cena política, principalmente ligados à causas ambientais e identitárias. Por outro lado, com a redemocratização, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas, oportunidade em que novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas, especialmente nas políticas públicas (GOHN, 2005, p. 75; VIEIRA, 2001), tanto que diversas lideranças populares e comunitárias passam a conquistar cargos políticos cada vez mais relevantes e influentes.

Ademais, recebendo impulso do processo de redemocratização e tendo de respondê-lo de algum modo, o principal grupo político-governamental à frente do Estado brasileiro nos anos 90 adotou como lógica argumentativa “menos Estado, mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa”, o que exigia certa abertura para a sociedade, muito embora sob o custo de amplas e drásticas reformas institucionais e organizacionais.

Segundo Nogueira (2005), era preciso, portanto, adaptar o léxico democrático à cultura mercantil e à hegemonia neoliberal, pois a livre-concorrência necessitava de uma sociedade igualmente competitiva, ao passo em que a nova gestão participativa requeria uma atitude mais cooperativa ou menos antagônica dos movimentos sociais, o que, em suma, despolitizava o processo de abertura do Estado para a sociedade.

Logo, a proposta de reforma administrativa, durante os anos 90, tinha um caráter eminentemente “técnico”, distante de qualquer polarização política e buscando apenas servir ao “bem comum”, à ideia de direitos republicanos, invertendo e modificando o sentido e o valor de conceitos democráticos estratégicos, como descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, uma vez que, na prática, buscava-se aproximá-los à imagem de associações e indivíduos mais cooperativos, do que conflituosos, mais colaboradores e empreendedores, do que reivindicativos.

Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. (NOGUEIRA, 2005, p. 57)

Nesse sentido, ao longo da década de 90, o campo da sociedade civil ampliou-se, na prática e nos discursos a seu respeito, mas por meio do descentramento do sujeito, o que, ao lado da emergência de novos atores, termina conferindo ao conceito de cidadania a mesma relevância que tinha o conceito de autonomia nos anos 80.

A cidadania nos anos 90 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civildade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneiza os atores. Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais. (GOHN, 2005, p. 75)

Nesse novo cenário, a sociedade civil se amplia para se entrelaçar com a sociedade política, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 90, o que pode ser exemplificado pelo notável desenvolvimento do novo espaço público, então denominado público não-estatal, “onde irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública” (GOHN, 2005, p. 77).

Com a mudança da conjuntura econômica, provocada por sucessivas crises econômicas e fiscais e pela globalização, o desemprego se tornará o ponto central da questão social no Brasil, expressa em miséria e exclusão social, o que configura como demanda básica dos setores populares a própria manutenção do emprego.

Enfim, ao longo dos anos 90, consoante Nogueira (2005), os movimentos sociais trocarão um posicionamento mais combativo e emancipatório, bem como um conceito mais normativo de sociedade civil, por uma postura pragmática, menos sobrecarregada de expectativas e solidamente direcionadas para a busca de espaços alternativos, promovendo um encontro ou parceria entre o Estado e a sociedade civil (DAGNINO, 1994).

2.3 BREVE REFLEXÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA

Não restam dúvidas de que, já ao nascer, a nação brasileira foi construída pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos e da ausência do poder de influência dos trabalhadores na condução dos interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna da renda, o que caracteriza uma cultura política patrimonialista, em que determinados interesses privados terminam prevalecendo sobre os coletivos, até porque, em seu nascedouro, o Estado brasileiro não se preocupou em criar padrões societários mais desenvolvidos para a população local, nem um sistema equitativo de uso dos recursos econômicos e de distribuição de renda.

Houve toda uma série de dificuldades para a construção do idéario nacional na sociedade colonial e imperial, no Brasil, que podem ser sinteticamente avaliadas, conforme Costa (2006, p. 111), pela precariedade da integração interna, pela regionalização do dinamismo econômico e precariedade de instalação de uma estrutura administrativa, devido ao vasto território e à própria dificuldade do sistema de comunicações.

Ademais, historicamente, não apenas a sociedade civil, como também as entidades locais e os municípios sofreram com a excessiva centralização de decisões, poderes e recursos nas mãos do governo federal e/ou estadual (Cf. GUIMARÃES, 2008, p. 67), fato que contribuiu para perpetuar práticas coronelistas e clientelistas, principalmente naquelas regiões mais distantes do eixo nacional de poder, onde a participação política não alcançou grande destaque.

Segundo Carvalho (2007a, p. 221), não só há um caminho para a cidadania, já que ela é construída por percursos distintos, o que torna razoável supor que diferentes caminhos além de afetar o produto final, afetam o tipo de cidadão e, portanto, de democracia que se gera, ainda mais quando se leva em conta o percurso brasileiro, onde os direitos sociais, implantados em períodos ditatoriais, constituíram a base da pirâmide.

A implicação do quanto exposto está no papel desempenhado pelo governo, que aparece como o ramo mais importante do poder, reforçando os traços do patrimonialismo, na medida em que o Estado passa a ser visto como todo-poderoso, o que orienta a ação política para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação política. Enfim, essa cultura mais orientada para o Estado, do que para a representação é o que Carvalho (2007a) chama de “estadania”, em contraste com a cidadania.

Por outro lado, cumpre observar, segundo Ivo (2008, p. 149), que somente após quase cem anos da abolição da escravatura e da proclamação da República é que a sociedade brasileira completou as bases institucionais da cidadania social, com a Constituição de 1988, que almejou e ainda busca ampliar o espaço público, mediante novas regras de convivência entre o Estado e a sociedade, o que, sem sombra de dúvidas, representou um avanço.

Ademais, relacionando os modelos teóricos de democracia, antes expostos, com a realidade da redemocratização brasileira, percebe-se que, apesar da transição conservadora de 1986 a 1988, terminou-se incorporando elementos formais da democracia participativa e deliberativa, ampliando o conceito de cidadania por meio de uma ampliação da participação política (AVRITZER e SANTOS, 2005; GUIMARÃES, 2008), mas, ao mesmo tempo, constatando-se que a representação formal seria insuficiente para o fortalecimento democrático, o que passou a demandar uma sociedade mais participativa.

Pelo mesmo raciocínio, ao reconhecer que a década de 90 assistiu a uma espécie de entronização da ideia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado, hoje é quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um

Estado ativo, competente e democrático se ela trazer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática.

Procurou-se fixar, portanto, o longo caminho de construção da cidadania brasileira e a matriz histórica do processo de redemocratização, com sua considerável influência no ressurgimento da participação política da sociedade civil, mesmo diante de sua heterogeneidade e conflitos.

3 OS CONSELHOS COMO ESPAÇOS PARTICIPATIVOS

Neste Capítulo, após uma breve contextualização histórica em torno da formação dos conselhos no mundo, abordando concepções e experiências de conquistas de direitos por meio dos conselhos operários e populares, debate-se o processo de evolução política nacional em torno da participação cidadã nos conselhos gestores e deliberativos, em sua maioria formalmente concebidos no período imediatamente posterior à Constituição de 1988, levando-se em conta, evidentemente, a incorporação e o reconhecimento de elementos formais da democracia participativa.

Porém, ao mesmo tempo do inovador projeto político pluralista encampado pela redemocratização, observou-se, em uma perspectiva local, a delegação de novas atribuições aos municípios, problematizando sua gestão financeira e desafiando a real promoção de práticas políticas realmente inovadoras nos conselhos ou o efetivo controle social por eles proporcionado.

Portanto, atualmente, surge a premente necessidade de reconhecer não só a possibilidade dos conselhos enquanto espaços potencialmente democráticos, mas também até que ponto tais entidades conseguem transformar práticas estatais em sentido democratizante, especialmente em matéria de limite à tributação, objeto da presente dissertação.

Nesse caso, ingressam no debate as abordagens em torno da efetiva qualidade da participação, da regra de paridade entre Estado e sociedade civil, da representatividade e legitimidade dos atores envolvidos, da tradição organizativo-associativa, da tradicional prática clientelista, além de inúmeros outros fatores conjunturais e regionais.

Assim é que, em um duro contexto de aprendizado da experiência democrática na Europa, surgiu a Comuna de Paris, durante a guerra franco-prussiana, iniciada em 1870. Apesar do iminente avanço das tropas alemãs, os parisienses perceberam que o governo francês, então sediado em Versalhes, estava disposto a entregar a cidade aos seus inimigos (Cf. KONDER, 2005, p. 183), o que deu margem a revoltas

populares e proporcionou uma temporária tomada de poder por parte dos trabalhadores franceses.

Assim, durante setenta e dois dias, já em 1871, notoriamente em clima de guerra, surge a primeira experiência histórica de autogestão operária por meio de conselhos populares (GOHN, 2007, p. 66; KONDER, 2005, p. 184), cujas oficinas, paradoxalmente, ao tempo em que representaram uma significativa experiência democrática, confundiam o cidadão com o combatente.

Apesar de que, do ponto de vista dos direitos sociais, a medida mais importante dos *Comunards* ter sido a conquista do direito ao trabalho (Cf. SINGER, 2005, p. 234), não restam dúvidas de que o grande legado histórico da Comuna de Paris foi a inauguração de uma nova institucionalidade: a autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários, possibilitando a participação direta da população na gestão da cidade, configurando, portanto, um projeto político emancipatório, já que se buscavam outras formas de poder autônomo e descentralizado.

Cumprir observar, ainda, que a Comuna de Paris teve pela frente outras tarefas burguesas que apareceram como promessa na Revolução de 1789 e que não tinham sido cumpridas ou apenas parcialmente realizadas, tais como: a total separação da Igreja do Estado, a implantação do ensino público, gratuito, obrigatório e aberto ao sexo feminino, além de procurar extinguir a burocracia estatal. Ou seja, o desenvolvimento da cidadania, figura típica da Revolução Francesa ocorrida há um século, também dependeu da implantação dessas medidas por parte da Comuna.

Em seguida, vieram os soviets russos, que nasceram em São Petesburgo, em 1905 e foram recriados em 1917, pela revolução socialista (Cf. GOHN, 2007, p. 67). Compreendiam organismos de classe, compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários, que passaram a desempenhar atribuições públicas, antes de responsabilidade do Estado, como na área da saúde e segurança pública.

Os conselhos operários na Alemanha, por seu turno, surgiram em meio à profunda crise gerada pelo movimento de maio de 1918, provocando a queda geral das estruturas institucionais, oportunidade em que surge como destaque a pessoa de Rosa Luxemburgo, principalmente no debate sobre os conselhos alemães, em

virtude de sua notável defesa da atuação destes conselhos nas fábricas, também como órgãos de administração municipais e educativas.

Nas democracias ocidentais, deve-se registrar o caso dos Estados Unidos, em virtude de suas experiências históricas baseadas em comunidades de ajuda mútua, onde os conselhos desenvolveram-se por meio da democracia participante, com fundamento ideológico de milhares de pessoas que se unem e formam associações, objetivando, assim, constituir grupos de pressão na defesa de seus interesses (Cf. GOHN, 2007, p. 69).

3.1 OS CONSELHOS NO BRASIL

No Brasil, a experiência dos conselhos foi iniciada com as prefeituras populares de Lages e Boa Esperança (1976-1982), que se tornaram referências participativas históricas. Dentre os conselhos populares que se destacaram no cenário urbano, vale registrar dois exemplos significativos: os conselhos populares de Campinas, no início dos anos 1980, e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo, criado em 1976, a partir do trabalho de sanitaristas nos postos de saúde daquela região, articulados ao Partido Comunista (SADER, 2001; GOHN, 2007).

A experiência do Conselho de Saúde da Zona Leste representou uma forma de aumentar o poder da própria população e, com isso, incidir sobre as relações políticas, fomentando um outro modo de participação política, em razão de que não se tratava de temas abstratos ou de uma mera representação institucional, mas de uma participação direta a partir de um tema concretamente vivenciado pela população que se servia dos centros de saúde.

A sobredita experiência participativa, que se estenderia posteriormente a outros bairros da zona leste de São Paulo, ensaiou a passagem da pura luta reivindicativa para uma ação política, de participação na gestão dos serviços públicos através da prática do controle popular sobre os centros de saúde (SADER, 2001, p. 277).

Em 1979, em um momento político de enorme ânsia participativa (Cf. GOHN, 2007, p. 72), foi criado em São Paulo, pelo ex-prefeito Reynaldo de Barros, um conselho comunitário por meio do Decreto n.º 16.100, composto por duas associações de classe, dois clubes de serviços e diversas entidades sociais, o que representou, pela primeira vez, desde 1964, uma proposta do poder público no sentido de institucionalizar as demandas populares.

Durante o ano de 1980, foram criados onze conselhos em São Paulo, com extensa pauta reivindicatória, que variava desde “o enriquecimento da merenda escolar até a criação de bibliotecas, quadras, praças, alargamento de ruas, linhas de ônibus, mais verbas, maior participação dos conselhos na prefeitura, etc.” (GOHN, 2007, p. 73). Porém, apesar dos pleitos de atendimento de carências, a Prefeitura Municipal terminou catalogando tudo de forma burocratizada, despolitizando o conteúdo das reivindicações e continuando a administrar segundo as prioridades definidas nos gabinetes, sempre buscando o atendimento dos interesses econômicos organizados.

Os anos 1980 trouxeram de volta ao cenário político a temática dos conselhos com nova polêmica. A conjuntura política do país demarcou o campo de debate em torno de duas propostas: como estratégia de governo, dentro das políticas da democracia participativa; como estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturado a partir de movimentos sociais da sociedade civil. (GOHN, 2007, p. 75)

Na medida em que os conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar, sua discussão iniciou-se tendo como núcleo central a questão da participação popular, já que reivindicada pela sociedade civil ao longo de décadas de lutas contra o regime militar.

Assim, nessa realidade, segundo Gohn (2007), para os movimentos sociais, a constituição e participação em conselhos poderia significar um momento de organização e de direção das lutas políticas então dispersas e fragmentadas, onde as conquistas parciais poderiam acumular-se em posições de poder e explicitar-se no conjunto do tecido social, razão pela qual vale recordar a importância dos conselhos em algumas experiências de gestão municipal, que se tornaram referências históricas, em virtude da participação popular ter representado uma das

diretrizes básicas, especialmente em Lages/Santa Catarina, Boa Esperança, no Espírito Santo e Piracicaba, em São Paulo (gestão 1976-1982).

O contexto efervescente da Assembléia Nacional Constituinte, formada em 1986, resultou na introdução, na Constituição Federal de 1988, de diversos artigos legais que estabeleceram a soberania popular e a participação sociopolítica na gestão pública (art. 14, inciso III; art. 194, inciso VII; art. 198, inciso III; art. 204, inciso II; art. 206, VI). Uma maior abertura política, no contexto de longa construção de uma democracia participativa, até por refletir críticas feitas ao formato centralizador, caminhou lado a lado com a descentralização fiscal, em favor de estados e municípios.

A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) em várias cidades brasileiras importantes (São Paulo, Campinas, Santos e Santo André), em novembro de 1988, recolocou a temática dos conselhos na pauta das discussões, na medida em que abriu a possibilidade de antigas propostas dos movimentos populares, relativas à participação na gestão da cidade, virem a se concretizar, apesar das diversas propostas apresentadas e muitas questões polêmicas.

Isso porque, não custa lembrar, segundo Sader (2001), que os aludidos movimentos sociais tiveram que construir suas identidades enquanto sujeitos políticos precisamente porque eram ignorados nos cenários públicos instituídos, razão pela qual o tema da autonomia esteve tão presente em seus discursos.

Ressalte-se que, em 1989, a Prefeitura de Porto Alegre começou a exercitar o que viria a ser o Orçamento Participativo (OP), cuja principal função na estrutura decisória do poder municipal consistia em auxiliar o Poder Executivo na confecção do orçamento anual, tendo papel proeminente na distribuição do percentual orçamentário referente aos recursos para investimentos públicos.

Uma nova institucionalidade política, por meio da participação cidadã nos espaços estatais, foi, enfim, estabelecida no Brasil, transformando o padrão de planejamento e execução das políticas públicas nacionais, na medida em que, rompendo a vigente tradição de distanciamento entre o Estado e sociedade, buscou aproximar as esferas decisórias dos cidadãos.

Diga-se de passagem, que, todo o processo de mudança no cenário participativo nacional não foi gerado espontaneamente ou de forma harmoniosa, nem ainda está completo, finalizado, devendo-se destacar dois relevantes fatores para tanto: primeiro, porque já havia uma herança anterior advinda do campo democrático, então formado pelos movimentos sociais e demais organizações civis, culminando na Assembléia Nacional Constituinte; segundo, porque foi necessário ter vontade política para a implantação de um novo espaço público, de caráter não-estatal (Cf. GOHN, 2007, p. 63).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 caracteriza-se como o marco formal do processo de construção de uma democracia deliberativa e participativa, na medida em que institucionaliza amplos encontros entre o Estado e a sociedade civil, contribuindo para o processo de revitalização e aumento do associativismo.

Por outro lado, o regime de 1988, promovendo a descentralização político-administrativa, caminhou lado a lado com a necessidade de ampliação dos recursos fiscais do Estado brasileiro, um dos mais onerosos do mundo para o cidadão-contribuinte, sem falar no complexo e injusto sistema tributário nacional, que onera (indiretamente) a produção e o consumo, em detrimento da tributação patrimonial.

Diga-se de passagem, que, no Brasil, a pesada carga tributária incidente sobre o trabalho assalariado, assim como o acúmulo de poder no Executivo, configuraram e ainda configuram obstáculos à participação democrática.

Trabalhando no sentido de ultrapassar os aludidos obstáculos, deve-se, inicialmente, fomentar ou buscar “um estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania; um governo que aceite os conflitos como parte do jogo de interesses em uma democracia” (GOHN, 2007, p. 90).

Atualmente, em uma perspectiva municipal, *locus* da participação democrática, constata-se que novos poderes e institucionalidades federativas concedidas aos municípios estão tornando sua gestão bastante dificultada (FONSECA, 2007), por toda sorte de obstáculos: do capitalismo mundializado, dos limites fiscais e institucionais, em razão da ausência de prerrogativas municipais por decisões do

Tribunal Superior Eleitoral e pelo Congresso Nacional. Tudo isso afeta, de diversas formas, a democracia e a participação no Brasil.

Ademais, com a busca de novas formas de representação de interesses no interior do Estado, evolutivamente, surge o natural embate entre a sociedade civil e os partidos políticos, tendo em vista o notável enfraquecimento destes em virtude do questionamento do real poder de representação diante das diversidades culturais e sociais do país, nos termos do quanto exposto por Aline Guimarães (2008):

Questionava-se a real capacidade dos partidos de expressar os interesses da sociedade, ao mesmo tempo em que, por outro lado, houve um fortalecimento da idéia de uma representação da sociedade civil no interior dos estados e municípios por meio de novos espaços de representação (GUIMARÃES, 2008, p. 55)

Pois bem, assim como os Orçamentos Participativos (OP's), os conselhos gestores, populares e administrativos passaram a representar relevantes espaços institucionais de debate, produção, controle e avaliação de políticas públicas, buscando concretizar os princípios participativos encartados na Constituição Federal e, ao mesmo tempo, contribuindo para a democratização das estruturas de poder do Estado, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Além da participação prevista no texto constitucional, as leis que regulamentaram a participação nos conselhos procuraram estabelecer que estes possuíssem representação paritária entre Estado e sociedade civil, além do necessário poder deliberativo, aptos a estabelecer parâmetros efetivos das políticas públicas a eles relacionados e controlando, dessa forma, a própria ação estatal.

Ou seja, para que o novo espaço participativo florescesse como campo de mudança e de decisões, foi preciso construir regras institucionais bem claras e mais democráticas, objetivando assentar os inovadores mecanismos participativos, valorizando a pluralidade de interesses e projetos políticos, e, portanto, indo além do ideal republicano da autodeterminação e definição do interesse comum.

As áreas da saúde, do orçamento público, meio ambiente e da criança e do adolescente representaram os setores preeminentes no desenvolvimento de mecanismos participativos e representativos, após 1988, com base nas respectivas

leis regulamentadoras, que estabeleceram não apenas a natureza deliberativa dos conselhos, como também as respectivas competências, estratégias e diretrizes, prioridades dos programas, aprovação e avaliação da gestão dos recursos.

Nos conselhos, a presença do Estado difere conforme a composição prevista na legislação. Na saúde, por exemplo, há paridade entre os usuários e os demais representantes, incluindo governo, prestadores de serviços e trabalhadores; na assistência social a paridade se dá entre governo e os representantes da sociedade civil (Cf. CUNHA, 2007, p. 34).

Muito embora a presença do governo em determinados conselhos venha a ser mais reduzida, isto não significa menor influência na deliberação e decisão final, até porque, em inúmeras situações, o(s) representante(s) governamental(is) organiza(m) o processo, convoca(m) as reuniões e votações extraordinárias.

Porém, diante do fato de que boa parte dos conselhos foram criados no contexto de reforma estatal dos anos 1990, de caráter neoliberal, “vários analistas e militantes de movimentos sociais descreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa” (GOHN, 2007, p. 84), esquecendo-se que, diversos deles, inseriram-se na esfera pública em definitivo e, por força de lei, ficaram integrados ao Poder Executivo.

Nesse raciocínio, o feixe de competências legais para deliberar sobre as políticas públicas, ao tempo em que representa a força dos conselhos enquanto espaços potencialmente democráticos, transformando-os em arranjos institucionais inéditos, desafia a compreensão sobre até onde a dinâmica real de funcionamento dessas entidades promove práticas políticas realmente inovadoras ou efetivo controle social, no âmbito da gestão dos negócios públicos.

Ou melhor, levando-se em conta que a própria existência dos conselhos já indica uma relevante vitória na luta democrática brasileira, também não restam dúvidas acerca da necessária promoção de uma postura estatal verdadeiramente ética e democratizante.

Torna-se evidente, diante do contexto redemocratizante inerente ao Brasil, como também por suas enormes disparidades sociais e federativas, que a tradição

autoritária do Estado brasileiro representa, ainda, um obstáculo ao controle social, além da própria resistência dos próprios atores estatais e da sociedade civil em participar politicamente.

Com isso, a participação social que era esperada como uma decorrência quase natural do processo de descentralização e abertura política passou a ser vista como dependente de fatores socioculturais que são fortemente arraigados na nossa história e estão fora do controle dos agentes envolvidos na gestão dessa política. (COELHO, 2004, p. 256)

Essa referida tradição autoritária, no sentido de manter políticas governamentais e fiscais – como a de metas de superávit primário – pode refletir-se no poder estatal de controle da agenda deliberativa, nos conselhos gestores, ou na proeminência do voto de desempate por parte do conselheiro-presidente (pertencente ao representante estatal), nos conselhos administrativos, mitigando, portanto, a chamada representação paritária entre Estado e sociedade civil.

Assim, mesmo levando em consideração os diferentes graus de organização da sociedade civil, ainda mais em um vasto país como o Brasil, logo percebe-se que a simples existência de mecanismos legais ou formais são insuficientes para uma desejável e efetiva participação sociopolítica nos conselhos, o que revela, sobretudo, a importância de temas como a representatividade e legitimidade dos atores envolvidos.

Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos correm o risco de configurar apenas uma realidade jurídico-formal, correspondendo um instrumento a mais para o chefe do Executivo municipal, ou, ainda, sem provocar a necessária demarcação de sua atuação em relação ao Legislativo, onde limitam-se apenas a auxiliar o Poder Legislativo. (GOHN, 2007, p. 89)

Deve-se, nesse caso, questionar a respeito da qualidade da participação e partir em busca dos problemas e propostas que “trabalhem com uma participação real, baseada na deliberação e na formação de acordos, e não meramente numérica ou baseada em uma proporcionalidade desproporcional” (GUIMARÃES, 2008, p.76).

Portanto, pensar em uma democracia participativa contida nos espaços recém institucionalizados de gestão pública compartilhada, como os conselhos, significa

não apenas analisá-los em sua forma, mas também compreendendo as relações que se estabelecem entre a sociedade civil e o poder executivo, em qualquer esfera de governo, além de considerar fatores que influenciam a própria participação, até para que a eficiência desses espaços não fique a mercê dos interesses dos representantes governamentais locais.

A seleção dos membros integrantes desses conselhos, por exemplo, ocorre de forma muito variada, pois enquanto os conselhos regidos nacionalmente são, normalmente, obrigados a realizar eleições abertas e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes, os conselhos locais, estabelecidos por legislação local, frequentemente permitem que o governo escolha seus membros.

Tal realidade torna-se ainda mais complexa (Cf. ABERS e KECK, 2008), quando se observa o fato de que a maior parte das associações da sociedade civil é auto-organizada, ou seja, seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público que alegam representar, o que faz emergir a questão em torno da legitimidade participativa dessas associações na tomada de decisões na esfera pública.

Segundo Di Pietro (1993), para que o caráter da efetiva representatividade nos conselhos fosse assegurado, seria necessário que seus integrantes fossem eleitos pela própria sociedade e, de preferência, entre pessoas estranhas ao corpo dos poderes estatais, o que nem sempre acontece.

Porém, independentemente dessa “crise” de representatividade, os conselhos configuram espaços vivos para a produção de novas definições e práticas para a resolução de problemas e controle social.

3.1.1 Os conselhos como espaços de representação paritária e plural: o desafio da representação efetiva

A regra da paridade na composição dos conselhos compreende que, nesses espaços, deve-se garantir a igualdade de membros entre Estado e sociedade civil,

condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes, o que garante a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório. Os problemas surgem diante da inexistência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes.

Como menciona Tatagiba (2002, p. 57), tem-se constatado nos estudos teóricos e práticos a respeito dos conselhos, que, muitas vezes, a questão da paridade tem ficado reduzida à sua dimensão numérica, o que é insuficiente para garantir o desejável equilíbrio no processo decisório.

Na dinâmica de funcionamento dos conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade apareceram relacionados às seguintes variáveis: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções. (TATAGIBA, 2002, p. 57)

Por outro lado, nos conselhos, como bem pontua Cunha (2007, p. 35), os temas conjunturais mesclam-se aos estruturais, apontando para um envolvimento anterior do conselheiro com a área de política pública, inclusive porque ele é eleito representante – no caso da sociedade civil – a partir de sua inserção anterior em alguma organização da sociedade civil, o que, a um só tempo, ajuda a selecionar pessoas mais diretamente interessadas em participar, em comparação aos OP's, por exemplo.

Desta forma, não restam dúvidas de que os conselhos inauguram um outro tipo de legitimidade para a representação e, com ela, novos desafios à própria teoria da representação, já que os conselheiros têm sua legitimidade decorrente da identidade e respectiva trajetória participativa (CUNHA, 2007; GOHN, 2007), que os vinculam organicamente com os grupos e entidades que representam, ainda mais quando o conselho visa a limitar frontalmente a atuação estatal.

Nessa perspectiva, conselhos e OP's têm um forte potencial para a redução do clientelismo e do paternalismo ainda tão presentes na cultura política e na relação entre Estado e sociedade no nosso país, pois estão assentados em regras compartilhadas e ativadas nos momentos contenciosos. (CUNHA, 2007, p. 38)

Nesse raciocínio, fica claro que a paridade aritmética, apesar de fundamental, não significa paridade política, que envolve uma contínua disputa pela hegemonia nos

conselhos, além de reconhecer a presença de diversas organizações como legítimas representantes da sociedade civil, oportunizando, assim, a efetiva representação de determinados grupos de interesses. Isso porque, se a exclusão desses grupos, ao tempo em que reduz “as situações de antagonismo, facilitando a tomada de decisões, por outro lado, afeta negativamente o processo de legitimação das deliberações dos conselhos, enfraquecendo-os nas negociações com o Estado”. (Cf. TATAGIBA, 2002, p. 61)

Logo, há fortalecimento participativo quando a renovação do mandato dos conselheiros é feito de forma parcial e não-coincidente com o mandato dos prefeitos e secretários municipais, ou seja, fora dos períodos de mandatos eleitorais, à semelhança dos mandatos dos conselheiros das agências reguladoras, em nível federal.

Sob outro enfoque, quando os conselhos respondem às exigências da pluralidade, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condição para a manutenção de privilégios e de velhas práticas de negociação com o Estado. Porém:

Heterogeneidade na composição, respeito à diferença e capacidade de construir adesões em torno de projetos específicos parecem ser condições necessárias tanto para dotar de eficácia as ações dos conselhos como para ampliar seu potencial democratizante. É do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos, e por vezes claramente antagônicos, que o conselho extrai sua força. (TATAGIBA, 2002, p. 62)

As formas como os conselhos se estruturam e funcionam, evidentemente, representam um fator relevante nos resultados deliberativos do processo participativo, ao tempo em que comprova a assimetria deliberativa decorrente da posição que determinado segmento ocupa na estrutura organizacional do conselho, em especial sua presidência, seja pelo poder de ditar a agenda e condução das votações, seja para exercer o “voto de minerva”, desempatando-as.

Basta citar o exemplo dos Conselhos de Saúde, no Estado da Bahia, que recebem forte influência do segmento governamental, já que não só a presidência é ocupada pelo governo, mas também predominam as intervenções e a notória capacidade de agenda dos representantes governamentais. (Cf. CUNHA, 2007, p. 147)

A aludida influência governamental deve-se à tradição autoritária das instituições estatais brasileiras, reforçada pelo recente adensamento da sociedade civil nacional por meio dos novos espaços de negociação e representação políticas.

Outrossim, não é apenas o contexto institucional que deve ser levado em conta, tendo em vista que o peso da participação de cada ator envolvido nos conselhos, como também o padrão de interação entre os grupos, são frutos do contexto histórico de formação da respectiva arena política.

Para uma representação política efetiva, há diversas variáveis locais em jogo, tais como: o índice de associativismo, orientação ideológica, nível satisfatório de abertura estatal, força dos partidos e sindicatos, desenvolvimento socioeconômico da comunidade e cultura política. (AVRITZER, 2005; PERISSINOTTO e FUKS, 2007, p. 59)

Segundo Abers e Keck (2008, p. 109), diversas avaliações do grau de efetividade da representação buscam mensurar até que ponto os representantes nos conselhos respondem ao grupo de pessoas que representam ou alegam representar, o que força o entendimento acerca também de um outro sentido dessa representação, chamado *advocacy*, que, por seu turno, representa uma estratégia para promover transformações econômicas e sociais de determinada comunidade, representando uma forma de poder local então exercida por indivíduos, organizações ou setores em prol do interesse público. (Cf. BRELÀZ, ALVES e FORNAZARI, 2007, pp. 110/111)

Em diversos casos, como os conselhos de contribuintes, de natureza jurisdicional na esfera da Administração Pública, a ação do conselho não está diretamente relacionada à função de induzir o Estado à ação, mas ao controle social do Estado, no sentido fiscalizatório, impedindo-o de transgredir, além de possibilitar, ainda, uma eficiente vocalização das demandas, consoante apontado por Tatagiba (2002, p. 91).

Em matéria de controle de recursos públicos, a natureza das decisões proferidas nos conselhos, assim como nos OP's, fomenta critérios objetivos e cada vez mais claros para tais decisões, o que termina dando transparência ao processo discursivo e deliberativo, razão pela qual tem-se exigido efetiva publicidade às ações estatais e prestações de contas.

Nesse raciocínio, a participação na Administração Pública, em especial perante conselhos de contribuintes, promove a transparência no que tange ao emprego dos meios materiais indispensáveis à implementação das políticas públicas, dado o genuíno controle social sobre a atividade financeira do Estado e, ao mesmo tempo, conferindo visibilidade ao exercício do poder político. Ganha-se com a qualidade e maior eficiência na arrecadação, na busca incessante por uma efetiva cidadania fiscal.

Mas, ao distribuir poder político e disseminar maiores formas de atuação participativa, também não se distribuem maiores oportunidades de corrupção? A chave para responder à questão reside tanto em uma concepção ética da própria política, aprimorando-se a justiça das instituições por meio de uma melhor distribuição institucional de direitos, liberdades, oportunidades e recursos, quanto pelo melhor equacionamento e entendimento dos conflitos sociais mais importantes, no Brasil.

Através dos séculos, instituições e diferentes formas de organização política encontram-se vestígios de usos clandestinos do poder, testemunhando que o problema, caso tenha alguma raiz na psicologia natural do ser humano, não obteve, até aqui, solução eficiente no nível da engenharia institucional. Códigos criminais, manuais administrativos ou sistemas eleitorais não foram capazes de suprimir a existência do comércio ilegal em que o público é a vítima da ilegalidade. (SANTOS, 2008, p. 127)

Pode-se dizer que qualquer tipo de controle social sobre recursos públicos torna-se mais eficaz quando realizado no âmbito local, já que o fator “localidade” maximiza o potencial fiscalizatório a ser exercido pelo corpo social (ASSONI FILHO, 2009; TEIXEIRA, 2002), pois tanto a participação na determinação dos objetivos a serem alcançados pela comunidade, quanto a devida supervisão dos agentes públicos encarregados de sua concretização, apresentam-se mais fortes quando praticadas de forma descentralizada e, portanto, mais próxima da realidade cotidiana do cidadão.

Até porque, os agentes públicos investidos do poder político local procuram legitimar suas decisões em conformidade com os anseios de suas bases eleitorais, inclusive, como no caso do federalismo brasileiro, atuando com a finalidade de angariar maiores benesses fiscais junto às outras esferas governamentais. (ASSONI FILHO, 2009, p. 83)

É evidente que a participação cidadã passa a privilegiar muito a transparência dos atos e decisões governamentais, ao implantar no âmago do aparato estatal o espírito de co-gestão e de responsabilização na condução dos negócios públicos, o que, aliás, passou a ser demandado pelos ordenamentos jurídicos, tendo em vista a

atual necessidade de submissão do planejamento e execução da política fiscal ao crivo da sociedade.

3.1.2 Contexto regional da participação: a realidade baiana e suas condicionantes

A institucionalização de mecanismos participativos não se desenvolveu de forma homogênea no Brasil, tendo-se em conta não somente a capacidade cívica de cada região, como também as particularidades políticas e sociais do País, o que reflete, sem sombra de dúvidas, na qualidade da participação.

Como lembra Dagnino (1994, p. 104), construir e difundir uma cultura democrática tem um caráter crucial nos diferentes contextos do Brasil e da América Latina, dada a desigualdade econômica, a miséria e a fome, que, portanto, formam os aspectos mais visíveis do ordenamento social e comprometem a organização coletiva.

Segundo Avritzer (2007, p. 16), parece claro que a demarcação entre regiões participativas e não-participativas pouco explica sobre a realidade brasileira, já que há notadamente estados com pouca tradição participativa na região Sul do país (Paraná e Santa Catarina) e, ao mesmo tempo, estados com forte tradição participativa na região Nordeste (Pernambuco).

Porém, resulta necessário traçar um paralelo entre a experiência participativa enfocada no presente estudo e infra-estruturas cívicas deficientes, em que persistem velhas estruturas sociais e políticas marcadas pelo patrimonialismo, por uma ideia individual de poder e pelo clientelismo (MILANI, 2007, p. 217). O Estado da Bahia, sob esse prisma, corresponde à visão clássica acerca da tensão entre cultura local e participação política, discussão que engloba, necessariamente, os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos.

Isso porque, a Bahia parece justificar o padrão de sociabilidade do Nordeste, diante da rejeição à modernização, o reforço das estruturas oligárquicas e fortalecimento

de um padrão hierárquico entre os indivíduos, realidade então agravada ao longo do tempo pela dominação política de longo prazo exercida pelo grupo ligado ao político Antônio Carlos Magalhães (1927-2007), que acabou produzindo forte resistência a políticas participativas tanto por parte do Município de Salvador, quanto do Estado da Bahia (DANTAS NETO, 2003; AVRITZER, 2007; MOTA, 2007; MILANI, 2007).

Ademais, a Bahia apresenta como notáveis marcas políticas, o que, inclusive irá diferenciá-la de estados como Ceará e Pernambuco, o papel das oligarquias regionais na organização política estatal e o baixo peso político da cidade de Salvador nesse processo, além de ser um Estado que, relativamente, experimentou pouca modernização social até os anos 1970, sofrendo, a partir de então, um processo de modernização conservadora liderado pelo carlismo (AVRITZER, 2007, p. 17; MOTA, 2007).

Assim, diferentemente de Pernambuco, não houve no estado da Bahia um processo de modernização social que desse origem à urbanização e a um novo padrão de vida cultural com conseqüências na dinâmica associativa e participativa desde o final do século XIX. (AVRITZER, 2007, p. 18)

Salvador será a capital que acusará as taxas de crescimento populacional mais baixas, entre todas as capitais brasileiras, durante toda a primeira metade do século XX, diante da emigração do excedente populacional dos sertões e do Recôncavo Baiano para o Centro e o Sul do Brasil, a partir da década de 1920 (OLIVEIRA, 2003, p. 36).

Com a vinda da Petrobrás, a partir dos anos 1950, promovendo uma atividade econômica totalmente estranha à matriz técnica e social da economia baiana, transforma-se radicalmente essa economia, cuja dinâmica concentrará a renda em Salvador, quase como em nenhuma parte do Brasil.

Em virtude da não articulação da exploração petrolífera com outros ramos industriais, o que só ocorreria a partir dos anos 1970, com o polo petroquímico de Camaçari, assim como pela configuração da industrialização promovida pela Sudene (década de 1960), registrando enormes taxas de lucros e rentabilidade altamente concentradas, com base em incentivos fiscais federais; constata-se a marca ou natureza de quase-enclave do modelo de industrialização então vivenciado (CARVALHO, 2008; IVO, 2001; OLIVEIRA, 2003).

Sem nenhuma dúvida, os resultados assinalados decorrem, *stricto sensu*, do processo de industrialização após Petrobras e Sudene, sem anterior dissolução das formas pré-capitalistas na Bahia, e mais, o movimento da concentração e de centralização dos capitais no Brasil, aproveitando as antigas relações sociais na Bahia para crescer aumentando as desigualdades. (OLIVEIRA, 2003, p. 56)

E qual terá sido a influência do mencionado processo de industrialização sobre a estrutura social e política do Recôncavo e de Salvador? A objetividade da situação econômica e social de Salvador, como da Bahia e do Nordeste, torna mais do que real a não-oposição de interesses, já que diante da enorme massa de desempregados, as abundantes ofertas de emprego que as novas atividades criaram diluíram o conflito, produzindo, em escala evolutiva e na terminologia de Oliveira (2003, p. 81), uma des-solidarização das classes médias em relação ao operariado e aos outros segmentos da ampla classe trabalhadora.

A gênese da “classe média” soteropolitana, surgida quase da noite para o dia, esteve ligada ao surgimento dos técnicos, engenheiros, químicos, gerentes, administradores e planejadores, então incorporados aos trabalhos administrativos e burocráticos, o que representou um dos fenômenos mais significativos das décadas de 1960 e 1970, sem esquecer a radicalidade e rapidez de sua formação.

Por outro lado, o papel do Estado no financiamento dos processos de reprodução, seja do capital, seja da força de trabalho, modifica radicalmente o estatuto das relações de classe, privilegiando-se a representação política no interior do próprio Estado, diante do acesso privilegiado ao fundo público nacional por parte das empresas investidoras.

Enfim, o desemprego crônico, o processo de inacabamento do próprio operariado, com a existência de um largo setor “informal”, a extremada disparidade dos níveis de renda, a relação burguesa com o Estado, como também o peso de uma classe média implantada por “importação” na estrutura dos grandes grupos privados e estatais, terminaram produzindo classes sociais sem identidade de classe (OLIVEIRA, 2003, p. 99).

Politicamente, no caso baiano, “as experiências de gestão pública que procuram pôr em prática o 'princípio participativo' são quantitativamente menos expressivas

quando comparadas com as regiões Sul e Sudeste do país” (MILANI, 2007, p. 219), o que força a necessária compreensão sobre os limites estruturais da política baiana, buscando compreender, como sugere Dantas Neto (2003), o sentido de permanência que empresta caráter de ordem ao cenário em que ações políticas transcorrem na Bahia.

Assim é que a versão baiana do conservantismo moderno orientou a elite regional no sentido de repudiar o conflito social, no mesmo sentido do quanto defendido por Oliveira (2003), “por considerá-lo um solvente da idéia da Bahia una e cordial, cuja defesa, articulada no discurso apologético da *bahianidade*, ganharia, mais tarde, sob ACM, foros de racionalidade religiosa” (DANTAS NETO, 2003, p. 219).

A tradição oligárquica que operou na Bahia proporcionou uma certa aliança política durante o regime militar, onde diversos técnicos locais ascenderam à burocracia federal, a serviço de prioridades ditadas pelas políticas econômicas, fato que contribuiu para restringir o próprio campo de ação democrático, além da formulação e execução do desenvolvimento regional.

O carlismo, enquanto política, foi ambivalentemente caracterizado por truculência e carisma, controle da sociedade civil e investimento sobre as bases eleitorais dos grupos conservadores rivais, resultando em um “espaço público surdo e quase mudo”, em virtude do desmonte e esvaziamento de instituições e valores poliárquicos (Cf. DANTAS NETO, 2003, p. 228).

O carlismo constrói o mito do interesse baiano, ideal homogeneizado e inquestionável da política baiana que corresponde perfeitamente a uma versão de conservantismo moderno fundado nos conceitos de via prussiana de Lenin e de revolução passiva de Gramsci, e isso sob a forma de um consenso político duradouro que exclui qualquer protagonismo das camadas subalternas e moderniza a economia pela não resolução da questão agrária. (MILANI, 2007, p. 230)

A política na Bahia, então, foi fortemente marcada por uma concepção individual do poder institucional, chegando-se ao ponto do político Antônio Carlos Magalhães declarar que fazia qualquer um governador da Bahia. Tal concepção, herança do patrimonialismo, torna a figura do chefe político elemento central, implicando diretamente na forma como o discurso político se apropria da gestão participativa, já

que o chefe é a encarnação dos interesses individuais e coletivos, sem qualquer preocupação ética ou propriamente institucional.

Nesse contexto, os orçamentos, ainda que legalmente adaptados, ficaram inacessíveis ao controle social. Ivo (2001) também demonstra o caráter estratégico de controle do carlismo sobre instâncias de poder municipal, potencializado na década de 1990, quando agências internacionais de fomento normatizam em favor do poder local, repercutindo na reforma do Estado e, evidentemente, no controle das políticas sociais.

Quanto a Salvador, a questão tem um caráter histórico, decorrendo, especialmente, até a primeira metade do século passado, da estagnação e do atraso econômico, já que, fundada no início do período colonial, sediou o governo geral do Brasil até 1763, como a mais importante cidade brasileira, perdendo tal condição com a transferência da capital para o Rio de Janeiro e passando a sofrer com o declínio da base agro-exportadora local, além de, posteriormente, mediante a concentração industrial no Centro-Sul (Cf. CARVALHO, 2008, p. 113).

No período redemocratizante, os movimentos urbanos em Salvador não foram significativos, segundo Avritzer (2007, p. 21), devido à forte presença de grupos de esquerda mais tradicionais na cidade, como também por força da dominação política de longo prazo exercida pelo grupo ligado a ACM, que acabou contribuindo para uma política antiparticipativa. De fato, a forma como a Prefeitura de Salvador organizou o Plano Diretor Municipal (2007), praticamente sem audiências públicas (NASCIMENTO, 2008), ou ao tipo de participação da sociedade civil no Conselho de Saúde de Salvador (AVRITZER, 2007, p. 21), confirma o quanto exposto.

Digno de nota, porém, foi a vitória do Partido dos Trabalhadores, no Município de Vitória da Conquista, em 1997, em que, após encontrar o município vivenciando um caos financeiro, que praticamente paralisou todos os serviços públicos locais, inclusive com a população boicotando o pagamento dos impostos municipais, o novo grupo político consolidou a aproximação com a população local, implementando medidas de transparência fiscal e buscando minimizar os riscos das camadas sociais mais vulneráveis, aproximando-se da sociedade civil por meio da participação popular, inclusive com a implementação do Orçamento Participativo.

Cumpramos ressaltar a tibieza política da Capital do Estado durante o carlismo, principalmente em relação à história política do Nordeste, em razão de não ter podido exercer influência comparável sobre o sistema político baiano no seu conjunto, o que, segundo Milani (2007, p. 233), foi ocasionado, tanto pela ausência de uma clara competição entre partidos políticos, quanto pelo patrimonialismo decorrente das relações “incestuosas” entre o setor público e o setor privado.

4 A CIDADANIA PARTICIPATIVA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: OS CONSELHOS DE CONTRIBUINTES

O texto constitucional de 1988, além de um marco na democratização e reconhecimento dos direitos sociais, alargou o projeto de democracia, na medida em que compatibilizou princípios da democracia representativa e da democracia participativa, reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas.

Desde então, a participação social tem sido reafirmada no Brasil como um dos mecanismos institucionais de proteção dos direitos, permitindo maior expressão e visibilidade das demandas sociais, além de provocar um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas, o que ocorreu, principalmente, por meio dos diversos formatos de conselhos e diferentes formas de parceria.

Logo, os novos instrumentos de participação, que não se restringiram à esfera da Administração Pública, foram ativados pelo incremento do papel do cidadão no contexto de redemocratização do Estado brasileiro. Clève (1993, pp. 32/33), por exemplo, menciona várias formas reguladas de participação cidadã no espaço decisional da administração pública implementadas pela Constituição de 1988, tais como a garantia de participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos de seu interesse (art. 10); a participação dos interessados na gestão administrativa da previdência social (art. 194), a gestão democrática do ensino (art. 206, VI) e a cooperação de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, X).

Foi em âmbito federal, com a criação dos conselhos nacionais, que a representação social passou a atuar junto ao Poder Executivo, ampliando os espaços decisórios que incorporaram, além dos movimentos sociais, diversos outros grupos e interesses presentes no debate público, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas.

O influxo democratizante, então institucionalizado pela Constituição de 1988, chegou a diversas áreas e políticas públicas, não só constitucionalizando o regime

jurídico administrativo sob uma perspectiva voltada à transparência da gestão administrativa, como também em busca de uma melhor qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Nesse sentido, ao concretizar a procedimentalização do agir administrativo e assegurar o direito de participação, permitiu-se uma maior fiscalização por parte dos administrados, seja pelo alargamento da exigência de licitação para a aquisição de bens e serviços públicos, seja pela mais concreta proteção aos direitos fundamentais, através de mecanismos processuais eficientes, como o *habeas data*, a ação popular e o mandado de segurança, por exemplo.

Logo, uma participação política mais forte e mais ampla passou a garantir uma maior publicidade das decisões, também se estendendo, dentre outras, às áreas da saúde, meio-ambiente e cultura, na medida em que aprimorou o debate público e a construção de alternativas políticas, exigindo a *accountability* e responsabilização dos gestores públicos.

Ademais, objetivou-se também melhor disciplinar a atividade financeira do Estado, motivo pelo qual o controle dos atos da Administração Pública passou a ser mais amplo e rigoroso, a fim de impedir a malversação do dinheiro e dos bens públicos. Os Tribunais de Contas, órgãos auxiliares dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, passaram a exercer sua constitucional função de controle externo, fornecendo informações, pareceres e relatórios sobre as contas dos agentes políticos e, dessa forma, aprimorando a gestão pública.

Em relação à questão tributária, a partir de fevereiro de 1987, a Constituinte Congressual entendeu que o Código Tributário Nacional de 1965 necessitava ser adaptado à nova realidade econômica do país, como também à nova ordem democrática, razão pela qual diversos grupos federalistas defenderam a descentralização do poder da União, maior justiça fiscal e a simplificação do sistema tributário, dentre outras metas.

Durante o longo período de transição para o regime democrático, as demandas de descentralização levaram a um aumento na transferência de receitas tributárias federais para os estados e municípios, isso porque a aceleração do ritmo de

democratização aumentou a pressão das entidades subnacionais por uma maior participação nas receitas tributárias, conforme Afonso e Rezende (2004):

A porcentagem dos dois principais impostos federais compartilhados com os estados e municípios por meio de fundos especiais – o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios – aumentou novamente em 1984 e 1985, antes de chegar ao nível atingido na Constituição de 1988. (AFONSO e REZENDE, 2004, p. 310)

A Constituição de 1988 manteve os princípios gerais da tributação presentes nas cartas anteriores, acrescentando outros, antes implícitos, ampliando as limitações constitucionais do poder de tributar, além de discriminar e distribuir mais rigidamente a competência das rendas tributárias entre a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal.

Porém, o Sistema Tributário Nacional posto pela Constituição de 1988, não obstante ter representado uma certa continuidade do sistema de 1967, não se caracterizou pela adequação e justiça social, em virtude do efeito cumulativo de impostos e contribuições sociais, como IOF, PIS, COFINS e CPMF (já extinta). Embora descentralizante, sua configuração é complicada e injusta, contendo um grande número de impostos indiretos e que tributam pesadamente a produção e o consumo, onerando a cadeia de produção de bens e serviços, além de não considerar, mais efetivamente, a capacidade contributiva dos contribuintes³.

O próprio padrão das receitas públicas, nas últimas duas décadas, tem evoluído lenta e gradativamente no sentido de evidenciar a tributação indireta, ou seja, aquela que não atinge imediatamente a fonte de renda ou o patrimônio do contribuinte, gravando antes, e em maior escala, a circulação de bens e serviços (ICMS e IPI). A razão do quanto exposto não deve ser entendida, porém, como um esforço planejado em caminho da neutralidade da tributação, mas em nome do fortalecimento da tributação sobre o consumo, como uma forma de ampliar as receitas da União destinada a solver o desequilíbrio das contas estatais (PALMEIRA, 2002, pp. 151/152).

³ Segundo a qual, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes, de acordo com a norma do artigo 145, §1.º, da Constituição Federal.

Na prática, portanto, a nova Constituição instalou um regime fiscal duplo (Cf. AFONSO e REZENDE, 2004, p. 313; BEHRING e BOSCHETTI, 2007), já que mais da metade das receitas arrecadadas pelos dois mais importantes tributos federais – imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados – seria transferida aos estados e municípios, o que terminou fazendo com que as autoridades federais contassem cada vez mais com as contribuições sociais para cumprir as responsabilidades sociais encartadas nas políticas públicas, o que levou a uma deterioração indesejável na qualidade do Sistema Tributário Brasileiro.

A elevação da participação das incidências cumulativas, notadamente as contribuições sociais, com acentuadas variações positivas, demonstra a prática de uma política fiscal destinada a obter resultados imediatos sobre as contas públicas. Este tipo de concepção, embora consiga depreciar a eficiência e competitividade das empresas nacionais no mercado externo, promove a harmonia da contas públicas e pretende criar, mediatamente, condições para instituir um sistema tributário neutro, à base do imposto sobre valor adicionado. (PALMEIRA, 2004, p. 152)

Ademais, apesar da competição regional por investimentos ser usual em diversos países, notadamente naqueles organizados sob a forma federativa (CAMARGO, 2004, p. 204), no Brasil, verificou-se, após a redemocratização, o acirramento da competição intergovernamental por investimentos produtivos, cuja arma é a concessão de benefícios fiscais às empresas interessadas em se instalar em determinada região, fenômeno conhecido como “guerra fiscal”.

Durante o regime militar, em virtude da centralização financeira e política, o fenômeno da guerra fiscal ficou sob controle do governo central, a quem competia decidir sobre política industrial e desenvolvimento econômico. Assim, o governo militar detinha absoluto controle sobre a alocação de recursos, ficando os governos locais subordinados às deliberações de Brasília, lembrando que até 1982 os governadores não eram eleitos pela população, mas sim indicados pelo governo militar. (CAMARGO, 2004, p. 204)

Assim, a “guerra fiscal” entre os municípios tem sido deflagrada basicamente em duas frentes principais. De um lado, os municípios periféricos às grandes cidades metropolitanas buscam atrair empresas prestadoras de serviços para o seu território, em troca de alíquotas menores do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); de outro, concedem benefícios não tributários, tais como a doação de terrenos, instalação de infra-estrutura, além de outros benefícios fiscais, como isenção de IPTU.

Nos casos dos municípios periféricos, que atuam mediante alíquotas reduzidas do ISSQN de até 2%, o que se viu e ainda se vê é um significativo prejuízo para as grandes cidades, com perda integral da respectiva arrecadação, além de um benefício duvidoso para o município de destino das empresas, uma vez que os ganhos macroeconômicos são limitados, diante da ausência de investimento novo, tampouco geração de empregos, já que as empresas muitas vezes apenas mantêm um escritório virtual na nova localidade ou, quando realmente se instalam no município, mantêm o mesmo quadro de funcionários, impondo longos deslocamentos aos empregados, sem gerar nenhum emprego extra, dada a carência de profissionais qualificados em tais localidades.

Em municípios como Salvador/BA, espaço do presente estudo, constata-se que boa parte da estrutura produtiva metropolitana encontra-se situada fora da capital (Cf. CARVALHO, 2008), muito embora sejam nela buscados diversos serviços especializados, como os serviços de saúde, por exemplo.

Cumprе ressaltar, ainda, que o montante arrecadado pelo ISSQN e a cota-parte do ICMS (imposto estadual) consistem nas formas mais representativas de receita pública municipal. Além disso, o município possui competência para cobrar o IPTU (incidente sobre bem imóvel situado em área urbana) e o ITIV, incidente sobre a transmissão de bens imóveis por atos inter vivos. Em recente estudo, Menezes e Fonseca (2009, pp. 107/108) sistematizaram dados para a visualização da composição da receita realizada, segundo o esforço de arrecadação de Salvador (2001-2006), indicando-os na seguinte tabela:

Tabela 1: Composição da receita realizada, segundo o esforço de arrecadação Salvador - 2001-2006

Ano	Receita Própria/Total	Transferência/Total
2001	43,82	56,18
2002	42,61	56,80
2003	45,39	54,53
2004	41,76	57,24
2005	42,87	56,95
2006	39,08	60,92

Fonte: MENEZES e FONSECA (2009, p. 108) – SEI 2009.

Constata-se, de acordo com a tabela acima, a tendência da dependência financeira do município de Salvador em relação às transferências financeiras constitucionais, que subiram em média um ponto percentual ao ano, em paralelo à dificuldade da capacidade arrecadatória própria do município, em declínio, o que não só reafirma a estrutura tributária definida na Constituição de 1988, que ampliou os recursos municipais sob a forma de transferências, como também a crônica dependência municipal em relação às políticas macroeconômicas da União, como bem afirma Menezes e Fonseca (2009):

Essa dependência das transferências faz com que os municípios, em geral, e o município de Salvador, em particular fique ao “sabor” das políticas macroeconômicas da União. Isto ocorre quando este ente da Federação se utiliza dos tributos de sua competência para fazer frente a determinadas conjunturas econômicas, a exemplo da atual crise com a redução do IPI dos setores automobilísticos e eletrodomésticos objetivando a sustentação do mercado interno. (MENEZES e FONSECA, 2009, p. 108)

Ademais, de acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2009), a participação de Salvador no total das receitas dos municípios do Estado, no mesmo período de 2001 a 2006, “era de 53,18% de todas as receitas próprias dos municípios baianos em 2001, sendo que passou a deter, em 2006, somente 41,43% deste mesmo total” (MENEZES e FONSECA, 2009, p. 108), o que serve para constatar um avanço no esforço de arrecadação dos demais municípios baianos em relação a Salvador.

Na Tabela 2, a seguir, observa-se o desempenho da arrecadação do IPTU e do ISSQN entre o período de 2001 a 2006, em que, com a exceção do crescimento de 2006 em relação a 2005, constata-se um constante decréscimo no desempenho da arrecadação do IPTU e o crescimento real do ISSQN de apenas 1,07%, entre 2001 a 2006, apesar do significativo crescimento desse imposto de 2006 em relação a 2005 (20,88%):

Tabela 2: Desempenho (%) da arrecadação de IPTU e ISS – Salvador (2001-2006)

Anos	Desempenho do IPTU e do ISSQN		Anos	Desempenho do IPTU e do ISSQN	
	IPTU	ISSQN		IPTU	ISSQN
2002/2001	8,47	11,07	2005/2004	2,91	8,21
2003/2002	9,12	12,51	2006/2005	6,41	20,88
2004/2003	0,9	0,7	2006/2001	14,84	1,07

Fonte: MENEZES e FONSECA (2009, p. 110) – SEI 2009.

Portanto, a debatida “guerra fiscal”, um dos subprodutos do Sistema Tributário Nacional, produz impactos sobre as contas municipais, desorganizando preços e desordenando o sistema produtivo, com notável influência sobre a livre concorrência, dada a incorporação de “um elemento artificial à competição” (CAMARGO, 2004, p. 218), que é a concessão dos incentivos fiscais.

Segundo o *ranking* das receitas *per capita* publicado no Boletim ABRASF (Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais) de agosto de 2007, Salvador ficou na 23.^a posição da Receita Corrente Líquida (RCL) *per capita* entre as capitais brasileiras, o que revela, em termos arrecadatários, que a capital baiana é um município pobre, o que torna mais do que necessário o debate em torno da adequação entre despesas públicas contraídas e receitas efetivamente arrecadadas (MENEZES e FONSECA, 2009, p. 113).

A razão dessa pobreza arrecadatária de Salvador tem origem no padrão de desenvolvimento econômico fomentado no Estado da Bahia, principalmente a partir das duas décadas seguintes à implantação local da Petrobrás (1952), que passou a explorar petróleo no Recôncavo Baiano. A economia do entorno de Salvador continuou transformando-se aceleradamente, “sobretudo com a expansão de uma nova indústria centrada na petroquímica e na metalurgia” (ALMEIDA, 2008, p. 23), então construída através de incentivos fiscais e creditícios via SUDENE e governo estadual.

Entretanto, apesar de ter provocado a atração de mais de uma centena de empresas, o polo petroquímico de Camaçari e o novo distrito industrial do CIA (Complexo Industrial de Aratu), próximos a Salvador, mostraram-se desconectados da economia local, pouco integrados setorialmente e, o que foi pior, bastante efêmeros.

Tal padrão de desenvolvimento, voltado para a lógica expansiva da indústria do Centro-Sul do país e marcado pela concentração na produção de bens intermediários, esgotou-se entre a segunda metade dos anos 80 e a primeira dos de 90, em virtude do modelo de substituição de importações com base no endividamento externo e interno, a crise fiscal e a virada neoliberal, que terminaram levando ao esvaziamento das políticas regionais de desenvolvimento e,

principalmente, ao fim dos incentivos fiscais bancados nacionalmente (CARVALHO, 2008; ALMEIDA, 2008, pp. 24/25; OLIVEIRA, 2003).

Vale dizer: não se formou, no estado, um setor industrial com movimento próprio, diversificado e integrado, capaz de acelerar a urbanização, alterar a distribuição do emprego em favor do setor secundário, elevar significativamente o nível da renda regional e redefinir o papel e os métodos de produção da agricultura regional. (ALMEIDA, 2008, p. 40)

Portanto, a ausência de uma base industrial diversificada e complexa, “reunindo empresas de diversos ramos e tamanhos e operando com externalidades positivas geradas por sua própria expansão” (ALMEIDA, 2008, p. 27), explica, em grande parte, a relativa estagnação econômica de Salvador nos anos 1990-2000, com significativos reflexos fiscais atuais, além de seus recordes de desemprego, já que, como visto a “industrialização” dos anos 1950-1980, apesar dos efeitos multiplicadores dos seus investimentos, não criou essa base, conjuntura agravada pela concentração de procura de serviços urbanos básicos na capital baiana.

Levando-se em conta a debatida pobreza arrecadatória de Salvador, a necessidade de modernização dos métodos arrecadatórios e simplificação da legislação fiscal, principalmente no que tange aos municípios, torna-se premente, ainda mais quando se busca o equilíbrio orçamentário e a diminuição da evasão fiscal.

Logo, o perfil do Sistema Tributário Nacional, com suas inúmeras formas de repartição de receitas tributárias, o atual grau de dependência financeira vivenciado pelos municípios em geral, e por Salvador em especial, a “guerra fiscal” entre os municípios, principalmente envolvendo aqueles circunvizinhos às capitais metropolitanas, traduzindo-se em uma enorme pressão arrecadatória, tornam a questão fiscal bastante relevante e controversa.

A luta para consolidar o Plano Real, combatendo-se a inflação, acabou deixando a reforma tributária em segundo plano, até porque uma verdadeira reforma implicará em mudanças necessárias ao federalismo fiscal então vigente, o que, apesar de fundamental para um sistema tributário menos injusto, representa um enorme desafio político.

Por outro lado, configurando uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, o Orçamento Participativo (OP) ofereceu aos cidadãos a oportunidade de envolvimento direto nas questões públicas, representando um canal de intervenção da população sobre as decisões orçamentárias municipais, reformulando os parâmetros de relacionamento entre Estado e sociedade civil e, ao mesmo tempo, provocando impacto sobre as instâncias de representação política.

Por meio dos OP's buscou-se a efetivação de diálogos mais permanentes entre os diferentes atores e a produção de acordos legítimos, visando à solução de problemas urbanos e ao atendimento de necessidades sociais, além de incorporar um forte princípio redistributivo. A relevância dos OP's surge, também e principalmente, pelo fato de representar uma intervenção cidadã na discussão do orçamento público, peça-chave da política e da Administração Pública.

Nesse sentido, o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000 (Lei Complementar n.º 101), inovou no tratamento da gestão patrimonial e controle da dívida pública, na medida em que trouxe mecanismos institucionais de controle de endividamento, principalmente limitando a contratação de operações de crédito por parte dos entes federativos, o que representou um efetivo controle sobre o crédito público e a busca de uma melhor disciplina da gestão fiscal.

No que toca à sobredita LRF, seu artigo 48, § único, inciso I⁴, fixa como instrumento assegurador da transparência da gestão fiscal o incentivo à participação popular, por intermédio da realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão das leis orçamentárias.

Enfim, tendo em vista a democratização do relacionamento entre Administração Pública e sociedade civil, aponta-se para uma maior participação social, que não deve ficar restrita à escolha dos parlamentares, transformando os cidadãos em verdadeiras “células decisórias”.

⁴ LRF - Art. 48 - São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Isso porque, como a implementação das políticas públicas depende do emprego dos recursos financeiros estatais e a finitude da receita pressupõe opções políticas sobre como e onde gastar, ainda mais diante da complexidade da sociedade de massas impondo novos gastos, resulta a conveniência do controle social orçamentário e mais transparência fiscal, além de reintroduzir no centro dos debates a questão tributária, mister envolvendo as dificuldades do Sistema Tributário Nacional, seus desafios, sua necessidade de simplificação legislativa e modernização arrecadatória, respeitando-se os limites constitucionais.

Ademais, o poder fiscal se tornou um jogo para os múltiplos centros de decisão públicos e privados que formam o tecido social, deixando de ser um atributo de um poder universal, representado até então pelo Estado. Organismos e associações profissionais de interesse de parte da população e do mundo empresarial, coletividades territoriais e instituições internacionais passaram a intervir de maneira ativa no processo de decisão fiscal, reivindicando a fiscalização de certa renda ou o poder de modular a carga fiscal, de criá-la, suprimi-la ou até de modificá-la.

Dentro desse contexto, é certo que a preocupação com a justiça social encontra na temática da tributação um de seus campos de análise, diante da percepção de que, ao mesmo tempo em que todos desejam um máximo de serviços e prestações estatais, ao mais baixo custo individual possível, ninguém aceita que os encargos da tributação se dividam pela população sem consideração às características e potencialidades de cada contribuinte (FERRAZ, 2007, p. 289).

Por outro lado, a cidadania fiscal possui duas dimensões, pois implica que todos suportem o Estado, ou seja, que todos tenham a qualidade de destinatários do dever fundamental de pagar impostos, na medida da sua capacidade contributiva, como também impõe que todos tenham um Estado fiscal suportável, cujo sistema tributário se encontre balizado por limites jurídico-constitucionais.

Essa cidadania fiscal envolve, ainda, uma drástica redução das renúncias fiscais, já que os países em desenvolvimento (como o Brasil), com suas políticas de incentivos fiscais e concessão de subsídios e facilidades às empresas, penalizam o cidadão-contribuinte, que sofre o aumento da carga tributária e não tem o retorno social

necessário em moradia, saúde, educação e segurança, principalmente nos bairros mais pobres.

Assim, submeter-se à tributação relaciona-se à possibilidade de concretização dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente e que somente podem ser implementados por políticas públicas, que, por seu turno, dependem da arrecadação tributária.

A cidadania fiscal ativa implica que o cidadão, não apenas pelo processo eleitoral, mas também pelo processo judicial, administrativo e legislativo, passa a controlar as fontes normativas e executivas da tributação e do orçamento (Cf. TORRES, 2000, p. 161), podendo controlar a justiça da tributação durante o processo eleitoral, ao premiar o programa do partido que lhe pareça defender melhor as suas ideias, apesar de, no Brasil, os laços da cidadania pública sempre terem sido frágeis, especialmente em matéria fiscal, pelo fato de termos conservado os ranços do patrimonialismo e não vivenciarmos a fiscalidade como coisa pública, mas, ao contrário, dela nos apropriando como bem privado.

Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito, reincorporado à realidade político-institucional brasileira por meio da Constituição de 1988, demandou não só que o agir da Administração Pública se desse por intermédio dos atos administrativos conforme os ditames legais, mas também que tais atos fossem precedidos ou passíveis de controle por meio de um processo administrativo, com a participação dos administrados, que, assim, passaram a ter o direito de se manifestar acerca da pretensão estatal.

Vê-se que a referida Constituição sinalizou no sentido de fortalecimento da cidadania fiscal ativa, principalmente na questão do Orçamento Participativo, como visto, que se apoia na possibilidade de o cidadão interferir na elaboração dos projetos de lei (art. 61, §2.º, CF), na fiscalização da execução orçamentária (art. 74, §2.º, CF) e no controle *a posteriori* (art. 31, §3.º, CF).

Logo, “um dos principais mecanismos para compensar os *déficits* democráticos que poderiam cobrir o agir administrativo com o véu da ilegitimidade” (SILVA, p. 24) foi a procedimentalização do agir estatal, em especial contando com a participação de

representantes da sociedade civil. Daí a preocupação, cada vez mais premente, em tornar mais transparentes os atos públicos, notadamente em matéria tributária e orçamentária.

Se a prestação da jurisdição pelo Poder Judiciário pôs-se desde os primeiros desenhos do Estado moderno como uma forma de realização humana da justiça desejada em dada sociedade, o Estado contemporâneo valoriza novas formas de atuação e reaprende-se, segundo paradigmas que ampliam a garantia do processo, sublinhando a atuação administrativa ao lado daquel'outra judicial. (ROCHA, 1997, p. 9)

Nesse contexto de descentralização decisória na Administração Pública, foram criados e aprimorados os conselhos de contribuintes, correspondendo a órgãos de deliberação coletiva do Poder Executivo, com a participação paritária de servidores fazendários e representantes de entidades componentes da sociedade civil, com a competência de apreciar e julgar os recursos administrativos interpostos pelos contribuintes, sobre exigências tributárias.

Os conselhos de contribuintes federais têm longa história⁵. Foram criados na década de 20 do século passado, nos termos do Decreto n.º 16.580, de 1924, segundo o qual cada Estado e o Distrito Federal instalariam um conselho para o julgamento de recursos referentes ao imposto sobre a renda.

Mas, somente o Conselho do Distrito Federal foi criado, iniciando suas atividades no ano de 1925 e sendo composto por membros indicados pelos contribuintes e pelo Ministro da Fazenda. Todavia, a composição paritária, da forma como existente atualmente, só veio a ser implementada com a edição do Decreto n.º 5.157/1927, o qual cuidou do julgamento de recursos relacionados ao antigo Imposto sobre Consumo (TROIANELLI e ROCHA, 2010, p. 120). Nesse período, as decisões dos conselhos de contribuintes não eram numeradas sequencialmente e nem denominadas “acórdãos”, sendo somente registradas no livro de atas e publicadas sumariamente para conhecimento do contribuinte.

Ao longo de praticamente um século, os conselhos de contribuintes federais produziram milhares de decisões, buscando atingir certo padrão de qualidade e

⁵ Registra a história que a ideia de órgãos fiscais para julgamento administrativo de demandas tributárias remonta à época das Capitânicas Hereditárias. Os conselhos de contribuintes federais sucederam às antigas Juntas da Real Fazenda e o antigo Tribunal do Conselho da Fazenda.

acerto, o que os fez desfrutarem de grande prestígio junto aos contribuintes e seus respectivos representantes, em especial pela imparcialidade e especialização em matéria tributária, o que estimulou o próprio desenvolvimento dos estudos tributários. Desdobraram-se em três órgãos (Primeiro, Segundo e Terceiro Conselhos) e chegaram a ter mais de 15 câmaras de julgamento, abrangendo todo o rol de tributos federais.

Nos últimos anos, os conselhos de contribuintes federais passaram por uma série de ajustes com medidas que visavam sua solidificação como órgão administrativo de julgamento e principalmente sua adequação ao volume de processos. Como consolidação desse processo contínuo de aperfeiçoamento do órgão, veio a Lei n.º 11.941/09, resultado da conversão em lei da Medida Provisória n.º 449/08, que criou o CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, nova denominação do tribunal administrativo tributário federal.

Nesse sentido, o grande beneficiário das atividades desenvolvidas pelos referidos conselhos foi o Poder Judiciário, dada a importante função desempenhada na triagem das eventuais ações judiciais, haja vista que muitos contribuintes terminam concordando com as decisões administrativas, ainda que desfavoráveis, evitando, com isso, os ônus processuais pertinentes de uma longa disputa judicial (CONSELHO, 2010).

Além disso, cumpre ressaltar que o Estado e os contribuintes têm a oportunidade de composição dos litígios fiscais em duplo grau de jurisdição, em menor tempo e a custo menor que o Judiciário, o que mostra a eficiência desses conselhos.

Somente após a emancipação política dos municípios, por força da Constituição Federal de 1988, é que surgiram em todo o País os conselhos municipais de contribuintes, tendo em vista que inúmeros conselhos estaduais de tributação foram inaugurados a partir de 1946, quando foi aprovada a primeira Constituição Federal democrática do século passado.

Em razão de procurar garantir ao contribuinte-cidadão julgamento em segunda instância dos processos administrativos fiscais, além de sua própria composição paritária, os conselhos de contribuintes, seja em nível federal, estadual ou municipal,

configuram um potencial limite ao poder estatal de tributar, o que abre perspectivas de controle social e legitimação desse poder, em especial diante do modelo democratizante definido pela Constituição Federal de 1988.

Diante da complexidade da legislação tributária, tornando difícil a própria interpretação dos dispositivos legais, o que, inclusive, leva as repartições fiscais a não conseguir fornecer uma orientação segura sobre a conduta a ser adotada pelo contribuinte; os conselhos de contribuintes permitem desempenhar a missão de aprimorar o relacionamento entre Estado e sociedade, particularmente na área fiscal, objetivando maior segurança jurídica, equilíbrio e isonomia.

Isso porque, partindo do pressuposto de que os tributos aparecem como principal forma de custeio das atividades estatais, além do fato de os contribuintes muitas vezes não se sentirem inclinados a efetuar o pagamento dos tributos devidos, há de se reconhecer que os conselhos de contribuintes são de vital importância para o próprio funcionamento do Sistema Tributário Brasileiro, em razão do modelo de eficiência discursiva da matéria tributária que contemplam.

Como visto, ao longo dos anos, os conselhos de contribuintes federais foram consolidando uma posição de respeito como órgãos de revisão dos atos administrativos de cobrança tributária, inclusive, em virtude da qualidade técnica e imparcialidade dos julgamentos, o que gerou movimentos da própria Administração Ativa, responsável pela arrecadação e fiscalização, no sentido de restringir a eficácia das decisões colegiadas proferidas pelos sobreditos conselhos.

Tais movimentos denotam, sem dúvida, que os conselhos de contribuintes federais vêm desenvolvendo sua função de revisão dos atos administrativos de cobrança fiscal de forma imparcial e desapegada de posições aprioristicamente arrecadatórias (TROIANELLI e ROCHA, 2010, p. 119), o que só demonstra sua importância no debate de matérias tributárias, principalmente diante das várias divergências sobre a interpretação das leis tributárias.

5 O CONSELHO MUNICIPAL DE CONTRIBUINTES DE SALVADOR/BA

O Conselho Municipal de Contribuintes de Salvador/BA – CMC, ligado ao núcleo de gestão estratégica do Município de Salvador, tem sua estrutura orgânica formada pela Presidência, Conselho Pleno, 4 Juntas de Julgamento e Serviço de Administração, conforme a Lei n. 7.186/06 (Código Tributário e de Rendas do Município de Salvador), com vigência a partir de 1.1.2007.

Criado em 1991, o CMC foi produto do influxo redemocratizante proporcionado pela nova realidade instituída a partir de 1988, inclusive por meio de uma descentralização administrativa-tributária, em especial no que tange aos municípios, que receberam mais autonomia política e financeira nesse período.

Ao longo de 19 anos de existência, o CMC passou a atingir um certo grau de independência, sendo, inclusive, bem sucedido em alcançar diversos meios básicos necessários para seu funcionamento, apesar de ainda dependente da Secretaria Municipal da Fazenda de Salvador/BA.

Por ser fundado em 1991, período em que Antônio Carlos Magalhães vencera sua terceira eleição para o governo do Estado da Bahia, o CMC, evidentemente, sofreu influência do projeto político centralizador encampado pelo carlismo, diante do fato de ter integrado a estrutura administrativa estatal de apoio ao grupo comandado por ACM, que dominou o município de Salvador, perdurando por quase dez anos.

O CMC, portanto, nasce efetivamente em um período de centralização política local, atravessando seus anos iniciais de funcionamento em busca apenas de autonomia para funcionar, posto que sequer possuía sala própria para realização das sessões, o que mudou apenas em 1996. Sua trajetória, a partir de então, encontra-se marcada pela evolução no sentido de uma maior independência, profissionalismo e tecnicidade nas decisões proferidas, em especial a partir de 2003, com o advento da

Lei Complementar n.º 116/03⁶, que buscou melhor disciplinar a incidência do ISSQN, principal imposto municipal, em especial no que diz respeito ao local do recolhimento do imposto.

Tanto em decorrência do advento da sobredita lei complementar, quanto pela relativa mudança da situação política em Salvador/BA, diversas medidas foram tomadas diretamente na fiscalização dos alvarás de localização e funcionamento das empresas, a fim de o município de Salvador passar a obter um número real de empresas que atuam sem o devido registro municipal, em virtude da forte perda de receita que ocasionam. Nesse sentido, todas essas questões terminam chegando à apreciação e julgamento no CMC.

As disposições relativas ao funcionamento do CMC determinam que a presidência do CMC seja ocupada pelo presidente do Conselho Pleno, então nomeado pelo Prefeito Municipal mediante indicação do Secretário Municipal da Fazenda, dentre os representantes da Fazenda Municipal. Esse Conselho Pleno, por seu turno, é composto por 10 membros titulares e respectivos suplentes, denominados Conselheiros, sendo 5 representantes da Fazenda Municipal escolhidos entre servidores municipais e servidores fazendários ativos de nível superior, e 5 representantes dos contribuintes, selecionados também entre pessoas de nível superior e de comprovada experiência em matéria tributária, constantes de lista tríplice apresentada pelas seguintes entidades:

- a) Federação das Indústrias do Estado da Bahia;
- b) Federação do Comércio do Estado da Bahia;
- c) Câmara de Dirigentes Lojistas de Salvador – CDL;
- d) Clube de Engenharia da Bahia; e
- e) Associação Comercial da Bahia.

Constata-se que as entidades acima identificadas não representam substancialmente a sociedade civil, já que os sindicatos, por exemplo, não estão

⁶ Esta lei federal foi relevante para a questão do critério espacial do ISSQN, em razão ter estabelecido critérios mais precisos acerca do recolhimento tributário, considerando como regra, para fins do imposto, o município do estabelecimento prestador do serviço. Apesar de não ter resolvido, em definitivo, os naturais conflitos de competência municipal territorial, principalmente aqueles decorrentes da prestação de serviços fragmentados em diversos municípios (serviços médicos, administração de consórcios, publicidade em lista telefônica, limpeza, topografia, etc.), a LC 116/03 inovou a disciplina legal do ISSQN, causando impacto no âmbito dos conselhos municipais, que julgavam e ainda julgam centenas de casos relativos à “guerra fiscal” municipal em torno do referido imposto, principal fonte de receita para os municípios.

habilitados a indicar representantes para o CMC, muito menos as entidades não-governamentais, levando-se em conta que diversas delas cuidam de assuntos orçamentários e fiscais, utilizando-se coleta e análise das contas públicas⁷.

Ademais, de acordo com a norma regimental em questão, observa-se que somente entidades do chamado setor produtivo podem vir a indicar representantes para o CMC, ignorando-se completamente diversas outras entidades que, na verdade, defendem os interesses mais gerais da população.

Traçando um paralelo com o CARF (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais), atual denominação do novo tribunal administrativo tributário federal, observa-se que sua nova lei de regência (Lei Federal n.º 11.941/09) criou um Comitê de Seleção de Conselheiros (CSC)⁸, objetivando selecionar e avaliar a escolha de novos conselheiros, incluindo não apenas representantes das confederações representativas das categorias econômicas de nível nacional, como também da *sociedade civil*, medida louvável e que, espera-se, reflita nos demais conselhos de contribuintes, tanto no nível estadual, quanto municipal.

Outrossim, sobre essa mesma questão vale mencionar os custos relacionados à adoção de critérios seletivos mais abrangentes, consoante expõe Coelho (2004) em relação aos conselhos de saúde:

Não fossem seus custos proibitivos, poder-se-ia propor a adoção de eleições universais como possível antídoto para conter o risco de que esses traços discretos, mas perigosos de totalitarismo prosperem. Nas atuais condições, no entanto, a adoção de eleições universais para atender a toda a gama de instituições participativas recém-criadas implicaria custos tão elevados que já de antemão fadariam o projeto ao fracasso. (COELHO, 2004, p. 266)

⁷ Uma dessas entidades, por exemplo, a Transparência Brasil (<http://www.transparencia.org.br/index.html>), consiste em uma organização independente e autônoma, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção.

⁸ Ao CSC, por exemplo, caberá selecionar os candidatos à função de conselheiro indicados em lista tríplice para cada vaga, mediante a análise de currículo profissional e a realização de entrevista para a avaliação dos conhecimentos específicos inerentes à função, bem como a disponibilidade do candidato para o exercício do mandato. Ainda que a designação do novo conselheiro continue sendo do Ministro de Estado da Fazenda, espera-se, naturalmente, que os resultados das avaliações do CSC sejam levados em conta, o que representará reforço do critério técnico da escolha dos novos conselheiros.

Os Conselheiros do CMC exercerão o mandato por 2 anos, podendo ser reconduzidos, por uma única vez, observada a renovação de 2 representantes da Fazenda Municipal e de 2 representantes dos contribuintes. No que diz respeito às atribuições, compete ao Conselho Pleno julgar em segunda instância administrativa os recursos voluntários e *ex officio* interpostos de decisões proferidas em primeira instância pelas Juntas de Julgamento, em controle de legalidade dos lançamentos tributários realizados no município de Salvador. Diga-se de passagem que o assessoramento jurídico em matéria tributária no CMC é prestado por Procuradores do Município designados pelo Procurador Geral.

O CMC funciona em local próprio, anexo à Secretaria Municipal de Fazenda, ocupando um andar em conjunto com as Juntas de Julgamento, responsáveis pelos julgamentos em primeira instância administrativa. De acordo com o seu regimento interno, o CMC remunera cada conselheiro de acordo com a quantidade mensal de sessões realizadas, limitando-se a dez sessões por cada mês.

Ao Presidente do CMC, dentre outras atribuições regimentais, compete dirigir e supervisionar todos os seus serviços e atividades, fixando os horários das sessões, como também sorteando, equitativamente, para cada conselheiro, os processos que comporão as pautas, concedendo e cassando a palavra dos conselheiros durante as votações, além de proferir voto em caso de empate nas votações e designar o eventual conselheiro que redigirá o voto divergente daquele proferido pelo relator.

As duas últimas atribuições regimentais da presidência, como será visto mais adiante, são de fundamental importância para o presente estudo, no que diz respeito à composição da regra de paridade e seus efeitos.

Como já mencionado, foram realizadas entrevistas com os conselheiros, objetivando-se identificar aspectos que interferem ou contribuem na construção de uma real participação no interior do CMC, de acordo com as premissas metodológicas e teóricas sustentadas ao longo da presente dissertação.

5.1. PERFIL, FORMA DE ESCOLHA E RENOVAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Um primeiro ponto a ser observado são as questões referentes à composição do CMC, passando pela forma como os representantes são escolhidos e também pela questão da paridade. A pesquisa revelou que o critério mais claro e objetivo que orientou a escolha dos representantes para o conselho, além do requisito da comprovada experiência em matéria tributária, disposto na Lei Municipal n. 7.186/06 (Código Tributário e de Rendas do Município de Salvador), foi o da proximidade com o Executivo Municipal, levando-se em conta que os nomes são indicados pelo Secretário Municipal da Fazenda, em lista tríplice, para indicação final do Prefeito Municipal.

Porém, mesmo sob o critério de proximidade pessoal ou política com o Executivo Municipal, na seleção dos conselheiros indicados pelas entidades da sociedade civil, não se constatou falta de representatividade ou participação nas sessões plenárias de julgamento, consoante se observa pela significativa participação deliberativa e nos votos apresentados por esses conselheiros, o que se comprova mediante a análise das ementas disponibilizadas no site do próprio CMC, como também pelas observações diretas empreendidas nas sessões de julgamento.

Apesar disso, o fato dos conselheiros indicados pela sociedade civil serem nomeados pelo poder governamental, a partir de critérios discutíveis e muitas vezes particularistas, revela um certo controle estatal sobre a sociedade, que deve ser autônoma para escolher seus representantes. Tal conduta conservadora, na verdade, reproduz a arraigada cultura política brasileira, onde os governos desejam uma sociedade civil “bem comportada”, cordata e sob controle, apesar dela ser entrecortada de conflitos e interesses.

Todos os conselheiros integrantes do CMC, sejam os indicados pelos contribuintes, sejam os representantes do Estado, têm amplo conhecimento sobre a matéria tributária, primeiro porque chegaram ao conselho, entre outros fatores, em face de tal saber técnico, segundo porque, ao longo do exercício dos respectivos mandatos, desenvolveram habilidades por força da participação e interação nas discussões, o

que se observa na análise das ementas de julgamento e também na observação direta feita nas sessões.

Assim, quanto a esse perfil dos conselheiros, não custa nada lembrar a concepção participativa de Pateman (1992), para quem a participação não significa um presente ou dádiva alcançada, tratando-se de algo construído e aprimorado com o tempo, na medida em que visa, também, ao aprimoramento das potencialidades humanas e ao desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo.

Esse perfil dos conselheiros do CMC, porém, contrasta com o perfil geral dos conselhos gestores de políticas públicas e dos orçamentos participativos, onde, normalmente, há falta de capacitação e desnível no saber técnico dos conselheiros, principalmente quando se confronta os conselheiros estatais com os da sociedade civil.

Um dos conselheiros do CMC abordou, ainda que indiretamente, a questão primordial sobre a relação tributária, da seguinte forma:

“Interessante é saber como o contribuinte enxerga o dever tributário que lhe é imanente, o de pagar tributos ao Estado, suprindo as necessidades públicas.” (Conselheiro do CMC – Representante da Sociedade Civil)

Da fala acima transcrita, o que serve para melhor entendermos o perfil dos conselheiros integrantes do CMC, depreende-se que a própria figura do Estado resta inviabilizada sem o recolhimento de tributos, o que demonstra que o ato de pagamento tributário corresponde a um verdadeiro dever de cidadania, apesar de, inegavelmente, a exigência tributária não venha a ser entendida por parcela significativa da população como um dever moralmente legítimo, traduzindo-se, sob um outro prisma, em norma de rejeição social.

A consciência social desfavorável acompanhou, historicamente, a concepção de deveres fundamentais, principalmente o de pagar tributos (BUFFON, 2009, p. 91; NABAIS, 2005), em razão de que as figuras jurídicas tributárias representam exceções ao princípio geral dos ordenamentos jurídicos a favor da liberdade, daí por que os movimentos dos cidadãos de resistência e a desobediência civil terem se voltado contra a imposição estatal de deveres jurídicos.

Ocorre que, por mais paradoxal que possa parecer, submeter-se à tributação corresponde a um imperativo de liberdade, já que esta corresponde à condição de possibilidade de concretização das promessas contidas nos direitos fundamentais, especialmente os de cunho social, previstos constitucionalmente. Ou seja, pode-se afirmar que é a tributação que permitirá que se usufrua uma efetiva liberdade.

Além disso, diversas privações sociais podem e devem ser corrigidas por meio de políticas públicas, as quais, invariavelmente, dependem da arrecadação tributária para se concretizarem. A presente pesquisa levou em consideração o quanto exposto, da mesma forma como, pelo menos, parte dos conselheiros integrantes do CMC.

Noutras palavras, pode-se afirmar que o cumprimento do dever tributário é de interesse geral, ou, ainda mais, constitui condição de sobrevivência da sociedade, porque torna possível o regular funcionamento dos serviços estatais e o cumprimento das finalidades sociais que são levadas a cabo pelo Estado, de forma que, se a atividade impositiva, por um lado, submete a coletividade a uma privação da riqueza, por outro, permite a potencialização dos direitos, cuja realização está subordinada à existência de disponibilidade econômica. (BUFFON, 2009, p. 93)

Outro aspecto digno de nota e que indica um certo fortalecimento participativo está na renovação dos mandatos dos conselheiros, já que, por expressa disposição regimental, eles exercem o mandato por 2 anos, podendo ser reconduzidos, apenas uma única vez, observada a renovação de dois representantes da Fazenda Municipal e de dois representantes dos contribuintes.

5.2 REGRA DA PARIDADE NO CMC

De acordo com o regimento, com relação à paridade considera-se que Estado e sociedade devam ter o mesmo número de representantes no CMC, o qual deve ter uma composição paritária de membros, como critério inicial para uma disputa equitativa de poderes e interesses muitas vezes divergentes, no interior do aludido conselho, o que visa à garantia de legitimidade e equilíbrio no processo de deliberação.

A presente pesquisa destacou, entretanto, que a regra da paridade, apesar de existente, revelou-se mitigada (tanto normativa quanto efetivamente), uma vez que, de acordo com a própria lei instituidora do CMC, a presidência da entidade será sempre ocupada por um representante da Fazenda Municipal, nomeado pelo Prefeito Municipal, por indicação do Secretário Municipal da Fazenda.

Tal fato, evidentemente, quebra a proporcionalidade efetiva nas votações, mutilando a paridade numérica, já que o “voto de Minerva” cabe sempre a um representante fazendário, o que limita a participação cidadã no interior do CMC, tendo em vista que a paridade numérica não corresponde à paridade decisória. Essa limitação da regra paritária foi, inclusive, fortemente criticada por todos os conselheiros da sociedade civil, como demonstram as seguintes falas:

“Apesar do espaço conferido ao debate das questões fiscais, que não são simples ou rápidas, principalmente em se tratando de impostos municipais, hoje em dia, a maior dificuldade que encontramos por aqui é o voto de desempate sempre dado pela presidência do conselho, que é fazendário. Há proposta, ao que parece, para mudar isso, mas, por enquanto, nada...”
(Conselheiro do CMC – Representante da Sociedade Civil)

“A pressão da atual gestão do município de Salvador é grande, mesmo em situações em que o contribuinte já recolheu o imposto em outra municipalidade. Isso se reflete no real critério de desempate, apesar dos nossos argumentos, feitos com critério.” (Conselheiro do CMC – Representante da Sociedade Civil)

Diante das normas regimentais, em especial as que definem as atribuições da presidência do CMC, observa-se que o presidente, além de proferir voto em caso de empate nas votações, ainda tem o poder de designar o eventual conselheiro que redigirá o voto divergente daquele proferido pelo relator, o que também influencia a regra da paridade, em virtude de que, nessa segunda hipótese, pode-se designar um conselheiro sempre favorável aos interesses fazendários. É o que se constata nos seguintes julgamentos, ocorridos em 2007 e 2008:

AUTO DE INFRAÇÃO: 880754.2006 – ISS - RMI – RECURSO EX OFFICIO. Emissão de Nota Fiscal fora do prazo de validade. Aplicação da Penalidade correspondente à falta de emissão de documento fiscal. Nos termos do voto divergente, restou comprovado o acerto da decisão de Primeira Instância, que votou pela Procedência Parcial do auto de infração, excluindo somente os meses do exercício de 2003 por estarem amparados pela autorização para emissão das notas fiscais. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. [...], não é o caso da legislação municipal, infelizmente. Por todo o exposto, votamos por maioria, com o voto de desempate da Presidente, divergindo, pois, dos argumentos do nobre Relator, pela

manutenção da decisão de primeiro grau, que julgou pela Procedência Parcial da atuação, excluindo-se a multa relativa aos meses do exercício de 2003, condenando o autuado no pagamento da multa de infração prevista no art. 103, III, "a", da Lei 4279/90, com redação da Lei 6250/02, no valor original de R\$500,40 (quinhentos reais e quarenta centavos), a serem atualizados monetariamente no momento do pagamento, por infringência do disposto nos art. 97 e 98 da Lei 4279/90 e art. 61 e parágrafos, do Decreto 14.118/03, com alteração do Decreto 14.966/04. (CMC – Ementário 2007)

AUTO DE INFRAÇÃO: 885472.2003 – ISS. RMI – RECURSO VOLUNTÁRIO. Falta de entrega da DMS. Nos termos do voto divergente e vencedor, restou comprovado o acerto da decisão de Primeira Instância, que votou pela Procedência do Auto de Infração. Recurso conhecido e improvido. DECISÃO POR MAIORIA, COM VOTO DE DESEMPATE, CONTRARIANDO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR. (CMC – Ementário 2008)

Como bem alerta Tatagiba (2002), paridade aritmética não significa paridade política e “o princípio da paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagem para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório” (TATAGIBA, 2002, p. 59).

Nesse sentido, parece haver o indicativo de que a obrigatoriedade legal da paridade como princípio de equivalência entre Estado e sociedade no CMC, embora absolutamente fundamental, não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real, até porque esta envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior do conselho.

Por outro lado, como regra, por ocuparem cargos em comissão (de confiança) e por prazo certo, os conselheiros podem estar sujeitos a um tipo de *avaliação de desempenho* tendente a levar em conta menos a competência técnica revelada no exercício das funções judicantes, e mais aquilo que poderia ser chamado de *fidélidade* às posições defendidas pela instituição ou entidade que os indicou, o que levaria a crer que o sistema de representação paritária apenas na aparência poderia mostrar-se capaz de atender aos objetivos de isonomia que parecem tê-lo inspirado.

Apesar disso, conforme se observa nas ementas do CMC, diante da missão institucionalizada de promover o controle dos atos administrativos, em busca da pretendida justiça fiscal, constata-se que o presidente do CMC consegue absorver a força dos argumentos sustentados por todos os conselheiros, inclusive e principalmente daqueles indicados pela sociedade civil, passando a julgar mais

critérios e em conformidade com os ditames da justiça fiscal e da cientificidade da matéria, o que representa um inegável avanço:

AUTO DE INFRAÇÃO: 085027U.2001 – ISS. RECURSO EX OFFICIO – ISS PRINCIPAL. Insuficiência no recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. A sociedade, ainda que uniprofissional, mas que exerce a atividade de “clínica”, enquadrada no item 02 da Lista de Serviços anexa à Lei n. 4.279/90, não faz jus ao recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, na forma prevista no § 2º do art. 85 da Lei n. 4.279/90, devendo recolhê-lo pela regra geral, ou seja, com base no preço do serviço. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO POR DESEMPATE. [...] A Presidência vota com a maioria no sentido de determinar a exclusão do imposto, nos termos da citada lei. (CMC – Ementário 2007)

AUTO DE INFRAÇÃO: 884801.2003 – IPTU - RECURSO VOLUNTÁRIO. IPTU. INSUFICIÊNCIA NO RECOLHIMENTO DO IMPOSTO. PROCEDÊNCIA DA AUTUAÇÃO. Constatação que a natureza de ocupação do imóvel é comercial, devido à utilização como Apart-hotel. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. DECISÃO POR DESEMPATE. [...] A Presidente se convence do inteiro acerto da questão suscitada pelo Relator, após os debates. (CMC – Ementário 2008)

Com base na análise das ementas de julgamento e votos dos conselheiros, observa-se que, apesar da falsa paridade entre sociedade e governo, tal dificuldade não chega a comprometer a legitimidade e a transparência durante o processo decisório, apesar das dificuldades em vencer a “maioria” fazendária. Ou seja, apesar do problema da paridade mitigada, desequilibrando o processo decisório, verifica-se que o CMC não constitui apenas uma entidade formal, já que há eficiência participativa em suas decisões que, muitas vezes, suplantam essa dificuldade paritária.

Como bem menciona Tatagiba (2002, p. 62), é do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos, que muitas vezes defendem interesses distintos e até mesmo, claramente, antagônicos, que o conselho extrai sua força, daí porque, segundo a concepção habermasiana, a legitimidade democrática exige que o processo de tomada de decisões ocorra sempre a partir de uma ampla discussão, em que os participantes possam debater racionalmente a respeito dos diversos argumentos apresentados.

Ou seja, os direitos de comunicação e participação, na mesma concepção habermasiana, passam a institucionalizar as condições comunicativas para a formação racional da vontade política, assegurando a formação discursiva das

decisões e aprimorando, com isso, a esfera pública democrática, ao criar espaço para a ação social.

Ademais, o CMC parece ser a prova viva de que não se deve levar em conta apenas o contexto institucional, tendo em vista que o peso da participação de cada ator envolvido e o próprio padrão de interação entre os mesmos também contam para o processo deliberativo de qualidade, dando-lhe, inclusive, maior transparência na busca incessante por uma efetiva cidadania fiscal, por meio de uma melhor e mais justa arrecadação.

Por outro lado, a questão da superioridade do saber técnico ou falta de capacitação dos conselheiros, comprovadamente um elemento inibidor da participação dos demais membros da sociedade civil em outros tipos de conselhos, não encontra amparo no CMC, uma vez que todos os conselheiros possuem, praticamente, o mesmo saber técnico.

Examinando o perfil dos conselheiros do CMC, pode-se concluir que eles possuem os requisitos necessários para mobilizar-se em torno dos problemas tributários que surgem para apreciação e julgamento, não faltando-lhes a percepção desses problemas.

Em relação ao baixo grau de escolaridade da população, tem-se observado um grande número de programas e cursos de capacitação de conselheiros e associações civis envolvidos na participação política, principalmente nos conselhos gestores, isso porque nas mais diversas análises, a capacitação é vista como indispensável, assim como a formação dos conselheiros para uma atuação consciente e eficiente.

De acordo com Cunha (2004), constata-se que há um programa nacional que prevê um investimento constante na formação de conselheiros que atuam nos Conselhos de Saúde. No que diz respeito aos Conselhos de Assistência Social, as capacitações estratégicas ocorrem de forma esporádica, não continuada, embora percebidas como essenciais por parte dos representantes do governo e da sociedade civil. (GUIMARÃES, 2008, p. 101)

Mesmo considerando os resultados positivos e as inúmeras experiências inovadoras sobre a participação cidadã, Nascimento (2008) aponta, ao analisar a formação do último Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), como a falta de capacitação da população em geral foi utilizada pela Prefeitura de Salvador para

justificar a ausência de “credibilidade” decisória nas audiências públicas formadas, cujo argumento governamental contraposto foi o alto nível técnico das discussões sobre o planejamento urbano.

Apesar de importante e indispensável, porém, a capacitação não é tudo, diante das posturas desiguais e autoritárias no interior dos conselhos, mesmo que o conselheiro receba um treinamento com todas as informações para o exercício de suas funções, o que ocorre nos conselhos gestores, nos orçamentos participativos e foi prática usual na votação do PDDU de Salvador (2004-2007).

5.3 EFETIVIDADE PARTICIPATIVA

Nesse particular, a pesquisa indica que há qualidade na participação praticada no interior do CMC, diante da ampla diversidade de opiniões manifestadas nos votos proferidos, debatendo-se e analisando-se questões acerca da tributação municipal, uma vez que é dada oportunidade para manifestação de todos:

“Após a leitura do relatório, que cabe ao relator, em cada processo, todos procuram dizer sua opinião, com base nas experiências de cada um, ouvindo-se as demais opiniões, muitas vezes contrárias às nossas. Acredito que esta participação é a alma deste conselho, independentemente de quem vota.” (Conselheiro do CMC – Representante da Sociedade Civil)

Conselheiros de diversas origens falaram sobre quão importante o CMC foi para eles, no sentido de que a participação nessa experiência fiscal deu-lhes oportunidade de crescimento pessoal, de aprender coisas novas e de conviver com as diferenças. Nas palavras de um deles (conselheiro representante da Sociedade Civil), o CMC “abriu verdadeiramente meus olhos”.

Como antes mencionado, foram realizadas entrevistas com os conselheiros, objetivando-se identificar aspectos que interferem ou contribuem na construção de uma real participação no interior do CMC. A partir das respostas a respeito da percepção dos mesmos em relação à entidade, chegou-se à seguinte sistematização:

Quadro 1: Percepção geral dos conselheiros sobre o papel do CMC

- É bem estruturado e organizado, em termos de infra-estrutura de funcionamento.
- É um órgão deliberativo, onde há chances significativas e iguais de falar e ser ouvido.
- Consegue cumprir a função de controle da atividade fiscalizatória tributária.
- Permite atender aos interesses tanto do contribuinte, quanto da municipalidade.
- Possibilita a discussão conjunta entre os conselheiros sobre os melhores caminhos da atividade de tributação, fazendo cumprir os direitos constitucionalmente assegurados.
- Propõe melhorias nas técnicas arrecadatórias.
- É um espaço participativo e de gestão de interesses fiscais.

Indagados acerca do CMC configurar um legítimo espaço de discussão em torno da tributação municipal, vários conselheiros admitiram a relevância do espaço, como instância efetiva do debate entre interesses antagônicos, defendendo, inclusive, a força do “melhor argumento” como forma de dar eficácia e maior transparência aos julgamentos:

“Todos aqui se sentem conselheiros [...] Muita gente ainda desconhece a função e o papel desempenhado pelo CMC, que representa uma ótima oportunidade para decidir quem está com a razão, sem precisar ir para o Judiciário, que é lento, custoso e burocrático. Buscamos, com isso, dar maior transparência.” (Conselheiro do CMC – Representante da Fazenda Pública)

“Acredito que o CMC cumpre com sua função de debater questões fiscais relevantes, sensibilizando os julgadores em torno dos valores postos em cada processo administrativo formado, além da repercussão acerca das melhor política fiscal do município.” (Conselheiro do CMC – Representante da Sociedade Civil)

Nesse sentido, a presente pesquisa constatou (inclusive mediante a análise das atas de julgamentos) que independentemente da posição institucional de cada conselheiro, se representante da sociedade civil ou da Fazenda Pública, prevalece à força do melhor argumento; ou seja, a participação de cada conselheiro ultrapassa sua respectiva representação institucional, sobrelevando a análise de cada processo fiscal posto em discussão e deliberação, com o respectivo argumento final construído.

Através da observação direta, foi efetivamente constatado que é bastante comum a mudança do voto de alguns conselheiros no curso do julgamento, após qualitativos

debates sobre a notificação fiscal de lançamento posta em mesa, o que demonstra a força do CMC, nesse particular.

Quanto ao convívio participativo, há uma percepção dos próprios conselheiros de que o espaço do CMC traz em si um certo conflito de interesses, chegando, em determinadas situações a produzir um clima de tensão diante do confronto de diversas visões, seja na defesa da conduta praticada pelo contribuinte, seja pela legitimidade do procedimento fiscalizatório fazendário, conflito este que é posto em julgamento.

“São tensões que ocorrem permanentemente no âmbito das reuniões e que expressam formas de pensar diferentes, refletindo até mesmo as visões de cada segmento representado no conselho de contribuintes. Vejo tal postura como perfeitamente normal.” (Conselheiro do CMC – Representante da Sociedade Civil)

Constatou-se, portanto, a existência de uma certa cooperação entre os conselheiros, até pela própria interação entre eles, com o objetivo de melhor elucidar os casos de lançamento tributário. Isto favorece e qualifica a participação, principalmente por parte dos representantes dos contribuintes, que procuram investigar mais a fundo os reais critérios fiscalizatórios e a postura adotada pelo contribuinte, em cada situação.

Isto revela que o CMC configura um espaço de participação e avanço dos direitos relacionados à cidadania fiscal, de convívio com o conflito como um componente estrutural da institucionalidade democrática e de aprendizado da importância do debate e capacidade propositiva, no sentido da busca de soluções para o deslinde da tributação, independentemente do segmento que cada conselheiro representa.

Como um dos obstáculos narrados pelos próprios conselheiros, percebe-se a pouca divulgação do papel e das funções do CMC, inclusive perante a própria estrutura organizativa municipal, o que dificulta a aproximação da entidade junto aos contribuintes (partes interessadas) e, também, a formação de novos conselheiros.

Sobre a possibilidade efetiva de controle social, que poderia se tornar limitada em virtude da eventual ligação dos conselheiros fazendários com a Prefeitura de Salvador/BA e gestores governamentais, sugerindo “troca de favores”, a presente pesquisa constatou que tal limitação (traduzida pelos próprios conselheiros

fazendários como uma “pressão”) não chega a limitar o controle social, dada a prevalência do melhor argumento, como visto antes. É praticamente unânime a visão, por parte dos conselheiros, que o CMC cumpre um papel importante para a concretização de uma tributação mais justa.

No entanto, apesar de sua vitalidade participativa, o CMC encontra-se limitado por sua estrita competência regimental⁹, que apenas contempla o julgamento de litígios fiscais, em última instância administrativa municipal, não podendo discutir diretamente a política fiscal do município, o que tornaria sua atuação bem mais ampla e relevante.

Traçando um paralelo, por exemplo, com o CARF (conselho de âmbito federal), observa-se que esta entidade possui competência de, por meio de resolução, aprovar ou desaprovar atos ou medidas contidas nas políticas fiscais federais, o que representa uma possibilidade de controle social em relação às políticas públicas, ainda que os efeitos surjam aos poucos. Espera-se que tal prerrogativa seja também ampliada para os conselhos de contribuintes estaduais e municipais, fortalecendo a atuação de ambos, na medida em que poderão atuar mais diretamente sobre as políticas fiscais.

Ademais, ao tornar mais ágil e transparente o procedimento de consulta fiscal¹⁰, instrumento que pode servir para reduzir a complexidade da legislação tributária mediante a orientação fazendária quanto ao proceder nos casos concretos, reduz-se a lavratura de autos de infração, desafogando o CMC dos inúmeros processos repetitivos, melhorando a qualidade de suas decisões e oportunizando uma maior repercussão social de sua atuação, através de uma contribuição institucional para uma melhor política fiscal, atuando em um sentido mais amplo.

⁹ REGIMENTO CMC – Art. 8º Compete ao Conselho Pleno processar e julgar, em segunda instância administrativa, os recursos voluntários e “ex-offício” de decisões proferidas em primeira instância administrativa, observado o disposto no art. 10.

¹⁰ Meio de prevenção de litígios em campo fiscal, onde o contribuinte pode realizar uma consulta prévia à Fazenda Pública, no sentido de esclarecer pontos duvidosos sobre a legislação tributária pertinente, bastante complexa, suspendendo-se a eventual incidência dos encargos moratórios (multas e juros). Atualmente, tal procedimento vem sendo criticado pelo fato de não permitir a dialécticidade entre o consultante e o auditor fiscal, além do enorme prazo para a resposta fazendária, incompatível com a dinâmica do mundo empresarial.

Tem-se desenvolvido de forma bastante fértil o debate a respeito da aplicação de meios alternativos de solução de controvérsias no campo fiscal, o qual tem como pano de fundo a referida complexidade da legislação tributária. Contudo, não se pode deixar de observar que talvez faça mais sentido investir no desenvolvimento de instrumentos como o processo de consulta, do que inovar a legislação antes de se buscar alcançar o máximo potencial dos instrumentos já existentes. (TROIANELLI e ROCHA, 2009, p. 134)

Diga-se de passagem, que o principal objetivo encartado na Lei Federal n.º 11.941/09, que criou o novo conselho federal em matéria tributária (CARF), foi exatamente dar maior celeridade e dinamismo ao julgamento dos processos administrativos federais por meio de uma melhor redistribuição e ampliação de competências, atendendo tanto aos interesses dos contribuintes em obter uma rápida posição da Administração Pública, quanto à realização da função pública de arrecadação segundo parâmetros legais mais justos.

Outro ponto que merece destaque é a fala de alguns conselheiros sobre a dificuldade arrecadatória no município de Salvador/BA, em relação à falta de modernização fiscalizatória para alguns tributos municipais, o que, à evidência, relaciona-se à questão da capacidade arrecadatória própria:

A meu ver, a falta de investimento em modernização fiscal, utilizando-se das novas tecnologias por parte da Prefeitura Municipal, como por exemplo, a necessária utilização do cadastro imobiliário e da planta genérica de valores, dificulta a melhoria da capacidade arrecadatória dos tributos imobiliários de modo sustentável, refletindo-se na redução de receitas próprias municipais e mais “pressão” em cima da gente. (Conselheiro do CMC – Representante da Sociedade Civil)

A fala acima transcrita indica que não há modernização fiscal para uma melhor apuração dos tributos municipais incidentes sobre os imóveis urbanos de Salvador/BA, como o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão por atos Inter Vivos (ITIV), já que ambas as exações estão intimamente relacionadas ao cadastro imobiliário e à planta genérica de valores (PGV), o que denota perda arrecadatória justamente sobre tributos incidentes diretamente sobre o patrimônio.

A aludida falta de modernização fiscal, na visão de alguns conselheiros, dificulta a capacidade arrecadatória de forma sustentável, tendo em vista, por reflexo, que a “pressão” estatal sobre o CMC aumentaria em relação ao principal tributo municipal,

o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que representa o imposto municipal mais controverso, inclusive para o próprio conselho, por conta da dúvida em torno da territorialidade dos serviços.

Dezenas de casos chegam ao CMC envolvendo a questão da territorialidade dos serviços, que diz respeito ao preciso local em que ocorre o fato gerador da obrigação tributária, por meio da prestação de serviços, definindo igualmente o local de recolhimento do principal imposto municipal (ISSQN), o que, portanto, relaciona-se com a “guerra fiscal” travada entre os municípios circundantes ao município de Salvador.

Isso porque, a Região Metropolitana de Salvador (RMS) tem boa parte dos seus principais ativos produtivos situados nos municípios vizinhos a Salvador, como Camaçari, Lauro de Freitas e São Francisco do Conde, complexificando a incidência da norma tributária municipal, que não pode ultrapassar a fronteira geográfica do próprio município, pessoa política competente que editou a norma. Como cada município tem o poder de editar a norma e cobrar o imposto respectivo, surge o conflito jurídico de competência, abrangendo uma enorme gama de serviços.

Apesar da Lei Complementar n.º 116/03 ter tentado estabelecer critérios mais específicos acerca do preciso local do recolhimento tributário, considerando como regra geral, para fins do ISSQN, o município do estabelecimento prestador do serviço, inúmeros conflitos de competência chegam ao CMC, o que ajuda a entender a “pressão arrecadatória”, mencionada pelos conselheiros, até porque, nos últimos cinco anos, diversas medidas vêm sendo tomadas pelo município de Salvador no que tange a uma maior fiscalização dos alvarás de localização e funcionamento das empresas estabelecidas neste município.

A observância eficaz da territorialidade tributária dos serviços é, portanto, condição determinante do bom funcionamento e harmonia do ordenamento jurídico federativo, o que, evidentemente, não ocorre passivamente, pelo que basta constatar os diversos casos que terminam chegando ao CMC sobre o assunto¹¹.

¹¹ Para se ter uma ideia, apenas levando-se em conta o ano de 2008, 35% dos processos submetidos ao CMC envolveram o ISSQN, relacionando-se à questão da territorialidade dos serviços, em especial dirimindo conflitos de competência em relação aos municípios contíguos a Salvador.

Como visto, o montante arrecadado pelo ISSQN e a cota-parte do ICMS (imposto estadual) são as formas mais representativas de receita para o município. Logo, estrategicamente, o Município de Salvador envida esforços para incrementar a arrecadação do ISSQN e para controlar e melhor acompanhar as transferências de ICMS.

Nesse raciocínio, a falta de uma tributação mais sustentável ou menos injusta relaciona-se com a inversão da forma de tributação no Brasil, que, atualmente, privilegia a incidência fiscal indireta, sobre a produção e os serviços (ISSQN), em detrimento da incidência direta, sobre o patrimônio (IPTU e ITIV) ou sobre as grandes fortunas. Ademais, a contribuição de melhoria (um dos tributos mais justos) mostra-se de grande utilidade, notadamente para municípios como Salvador que padece com maior escassez de recursos orçamentários, apesar de não vir sendo utilizada.

5.4 A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA EM FOCO E O IPTU PROGRESSIVO

No que tange a um dos basilares princípios constitucionais tributários, então encartado no artigo 145, §1.º, da Constituição Federal de 1988¹², e denominado princípio da capacidade contributiva, segundo o qual, em linhas gerais, deve o tributo ser pessoal e graduado de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, a pesquisa encontrou opiniões dissonantes, conforme se comprova nas seguintes falas:

“Procuramos, na medida do possível, investigar em cada processo formado pela notificação fiscal de lançamento, se o fiscal levou em consideração aspectos pessoais do contribuinte ou, melhor dizendo, sua capacidade econômica, o que melhor equacionaria a forma de tributar, influenciando nos nossos votos.” (Conselheiro do CMC – Representante da Sociedade Civil)

“Utilizamos o princípio da capacidade contributiva mais como um norte interpretativo do que qualquer outra coisa, em virtude da enorme dificuldade

¹² CF, Art. 145, § 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

em aferir, no caso concreto, o que vem a ser tal capacidade, dada a criatividade e imaginação de certos contribuintes em esconder essa capacidade.” (Conselheiro do CMC – Representante da Fazenda Pública)

Vê-se que, sobre o relevante tema da capacidade contributiva, a primeira fala (de um conselheiro indicado pela sociedade civil) indica que há obediência ao limite constitucional, ou pelo menos, busca-se isso, ao passo em que, por parte do conselheiro fazendário, o Estado somente deve levar em conta tal princípio como um vetor interpretativo. A dificuldade é justamente esta: concretizar o princípio.

Observando as ementas de julgamento do CMC, em especial os votos dos conselheiros representantes da sociedade civil, constata-se uma tímida busca pela observância da capacidade contributiva do contribuinte, no sentido de melhor definir limites ao pagamento da dívida tributária e, ainda, para a dosagem das sanções legais:

LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO 23133.1996 – ISS. [...] Somente o povo, mediante seus representantes legais é capaz de decidir *como, quando, onde e porque* devem dispor de uma parcela do seu patrimônio próprio em defesa dos maiores interesses sociais, respeitando a isonomia, a capacidade contributiva, a anterioridade, a não-confiscatoriedade e demais princípios constitucionais tributários. (CMC, Ementário 2005)

O critério da capacidade contributiva, ao determinar que a tributação seja feita em proporção à riqueza de cada um, normalmente é aplicado pela técnica da progressividade tributária das alíquotas, que se elevam à medida do aumento da base econômica dos contribuintes, o que contribui para uma certa redistribuição de renda, já que, por tal critério, aqueles que detêm maior riqueza são tributados progressivamente.

Pois bem, em esfera municipal, após a aprovação da Lei Federal n.º 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), a progressividade para fins de função social urbana do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) foi regulamentada, permitindo aos municípios utilizar socialmente a progressividade desse imposto como instrumento de política urbana.

Somente neste ano, em 2010, por meio de lei municipal é que o município de Salvador passou a utilizar, ainda que moderadamente, a progressividade do IPTU, majorando o imposto para determinadas categorias de contribuintes em busca de

maior arrecadação e isentando ou reduzindo as alíquotas para outras faixas de contribuintes, mais pobres. O avanço dessa inovação legal está no fato da cobrança do IPTU passar a ser diferenciada, progressiva, deixando de ser linear.

Obviamente que, apesar de um certo esforço de alguns conselheiros representantes da sociedade civil no sentido de procurar aplicar o critério da capacidade contributiva, o que proporcionaria uma maior justiça fiscal, o CMC, nesse particular, tem uma tímida atuação, já que, analisando todos os ementários disponíveis pela entidade em seu próprio site (de 2003 a 2008), não se encontra sequer uma discussão concreta ou palpável sobre a incidência da capacidade contributiva, importante critério redistributivo.

Segundo Vitale (2004, p. 249), o processo de democratização visa não apenas à abertura das discussões e decisões sobre a alocação dos fundos públicos a todos os cidadãos, mas também à *redistribuição* de recursos, finalidade esta que é alcançada nos Orçamentos Participativos, por exemplo, em virtude de que as regiões mais carentes de investimentos e serviços são aquelas que mais participam. Além disso, nos OP's o desejável efeito redistributivo é perceptível quando há uma considerável quantia de recursos a serem alocados.

Nesse aspecto, a pesquisa revelou que o CMC ainda está um pouco distante da discussão em torno do manuseio extrafiscal dos tributos (como a questão do IPTU progressivo), que tem a finalidade de induzir ou desestimular condutas privadas, influenciando na realidade social mais concretamente e não apenas no sentido econômico de extrair recursos, de forma indiscriminada.

Tal realidade indica o anacronismo da legislação tributária de Salvador, como também da já debatida falta de modernização fiscal, principalmente na apuração dos impostos diretamente relacionados aos cadastros imobiliários da cidade (IPTU e ITIV), gerando uma indesejável perda arrecadatária, como visto.

Nesse sentido, com o advento da nova legislação municipal de Salvador - com nove anos de atraso em relação ao Estatuto das Cidades – e, evidentemente, com o natural surgimento de demandas fiscais relativas à questão da capacidade contributiva, espera-se que o CMC passe a atuar de forma criteriosa, enfrentando a

discussão sob o prisma da extrafiscalidade e progressividade do IPTU, além de buscar melhor aplicar os efeitos redistributivos da tributação.

A discussão é relevante porque é pelos impostos que se ajustam os custos com que cada um terá que arcar de fato, razão pela qual busca-se promover a redistribuição por meio de transferências diretas de renda e também utilizando-se a técnica da diferenciação tributária em relação ao financiamento dos bens públicos.

Mesmo deixando-se de lado as ações públicas de intenção especificamente redistributiva, haverá também conseqüências para o fornecimento público de bens cuja função não é a redistribuição. O financiamento desses bens pela receitas dos impostos não atenderá mais somente à eficiência, mas também a uma finalidade redistributiva. Considerações distributivas vão influenciar a alocação dos custos dos bens públicos entre os contribuintes, e não só a alocação do excedente. (MURPHY e NAGEL, 2005, p. 117)

Não custa lembrar que o IPTU, que absorve a questão da progressividade/capacidade contributiva, é fonte de receita tributária bastante relevante para o município de Salvador, que dela depende para a criação e manutenção de seus serviços públicos, cada vez mais reclamados e exigidos pela população local.

5.5 O CMC E A QUESTÃO DA EVASÃO FISCAL

Sobre o papel do CMC em relação à evasão fiscal, a questão assim foi encaminhada:

“As penalidades pelo descumprimento do pagamento de tributos devem ser de tal modo severas, de forma que desestimule a prática da evasão fiscal, ou melhor, para que o raciocínio do risco/benefício seja levado em consideração no momento de, eventualmente, optar-se pela prática delituosa.” (Conselheiro do CMC – Representante da Fazenda Pública)

Vê-se que o combate à evasão fiscal é um dos importantes elementos para a construção da cidadania fiscal, discussão esta que passa pela aceitabilidade do dever fundamental de pagar tributos e pela reconstrução dos mecanismos de

solidariedade entre os indivíduos que compõem uma sociedade, o que representa condição para a construção de um modelo tributário mais equitativo.

No entanto, deve-se ter a cautela para que a penalidade imposta não seja desproporcional à infração cometida, até porque, atualmente, os contribuintes estão assumindo, por força de lei, obrigações fiscais acessórias cada vez mais complexas e onerosas, com vistas a fornecer informações à Fazenda Pública, sendo os eventuais erros ou omissões duramente reprimidos.

Por outro lado, tomando-se por base a fala de um outro conselheiro do CMC, revela-se uma outra dimensão da questão evasiva:

Deve-se insistir na busca de mecanismos eficazes para combater a evasão fiscal, como, por exemplo, a ampliação de investimentos em pessoal altamente qualificado, a informatização das informações, objetivando a existência de um rigoroso cruzamento de dados, bem como a implementação de mecanismos de controle à corrupção. (Conselheiro do CMC – Representante da Sociedade Civil)

Percebe-se, portanto, que os conselheiros têm consciência da importância dessa questão e, com base na análise das ementas de julgamento, o CMC tem contribuído para uma certa diminuição da sonegação fiscal, chancelando pesadas multas aos contribuintes, o que reflete uma atuação mais punitiva no que tange a esse tema:

AUTO DE INFRAÇÃO: 880931.2003 – ISS. RECURSO VOLUNTÁRIO. ISSQN. PROCEDÊNCIA DA AUTUAÇÃO. [...] O imposto em tela é devido no local do estabelecimento do prestador, conforme expresso dispositivo legal. RECURSO IMPROVIDO. Ademais, a não submissão da empresa a determinados deveres instrumentais em Municipalidades em que não detém estabelecimento, tais como a inscrição nos respectivos cadastros fiscais, culmina por tornar tormentosa a fiscalização tributária e propiciar a evasão fiscal. Curial, então, que se prestigie a lei complementar, que, no particular, desempenha a tarefa, que lhe foi outorgada pela Constituição, de dirimir conflitos de competência entre os diversos entes tributantes municipais. (CMC, EMENTÁRIO 2008)

NOTIFICAÇÃO FISCAL DE LANÇAMENTO: 1664.2006 – IPTU. RECURSO VOLUNTÁRIO. IPTU. PRINCIPAL FALTA DE DECLARAÇÃO E RECOLHIMENTO DO IMPOSTO. MESES AGOSTO A DEZEMBRO DE 2004, MARÇO A JUNHO DE 2005 E AGOSTO A DEZEMBRO DE 2005. PROCEDENTE. [...] Ficou comprovada no curso da instrução processual que a notificada se contrapôs unicamente sobre o percentual da multa aplicada, taxando-a de confiscatória. Contudo, consta evidenciado a aplicação correta da multa, dentro da legislação que regula a matéria suscitada. RECURSO NÃO PROVIDO Assim sendo, observo que a multa imposta possui expressa previsão legal. Deveras, foi à lei, ato normativo primário, quem instituiu a multa de infração contra a qual se insurge a

Notificada, fixando-a no patamar apontado por razões políticas de desestímulo a sonegação fiscal e inadimplemento das obrigações tributárias, decerto por compreenderem os legisladores municipais que o tributo nada mais é senão a contribuição pecuniária devida pelos cidadãos para a manutenção da máquina estatal e do bem estar social que deve proporcionar. Assim, ficar inerte diante do inadimplemento tributário seria sobrecarregar os demais contribuintes que satisfazem suas obrigações para com a fazenda municipal. (CMC, EMENTÁRIO 2007)

As falas dos conselheiros, acima transcritas, mencionam a necessidade, aqui já discutida, de modernização fiscal, principalmente do aparato estatal, além da implantação de mecanismos de controle da corrupção e simplificação da legislação fiscal, medidas estas que, efetivamente, combatem a evasão fiscal, porque proporcionam uma maior qualidade à tributação, inclusive facilitando o trabalho da Administração Tributária no momento da fiscalização, o que termina por diminuir a ocorrência da sonegação fiscal. Eis o correto equacionamento da questão relativa à evasão fiscal.

Em decorrência de uma certa visão negativa do papel que o Estado desempenha, a evasão fiscal termina encontrando terreno fértil para a sua legitimação perante a sociedade, razão pela qual é preciso encontrar, pragmaticamente, caminhos viáveis para, de forma eficaz, combatê-la, já que ela corrói os alicerces da cidadania. Nesse sentido, o CMC vem atuando para, pelo menos, atenuar os efeitos evasivos, como visto acima.

Ademais, para que as fraudes sejam desestimuladas, faz-se necessário que o Estado distribua mais equitativamente a carga tributária, de forma que o cidadão possa visualizar claramente os benefícios sociais decorrentes do recolhimento de tributos, o que, em países como o Brasil, talvez represente o maior desafio a ser enfrentado no combate à evasão.

Portanto, logo abaixo, no “Quadro 2”, procuramos descrever, de forma sistemática, as principais perspectivas obtidas dos conselheiros, segmentando-as em principais qualidades e obstáculos, de acordo com as falas colhidas de cada um deles.

Quadro 2: Perspectivas dos conselheiros sobre qualidades e obstáculos do CMC**QUALIDADES**

- A participação efetiva de todos os conselheiros.
- O calendário regular de reunião do Conselho.
- A estrutura de funcionamento.
- O alto nível técnico das discussões em matéria tributária.
- A melhoria nas técnicas de arrecadação, respeitando limites legais e constitucionais.
- Possibilidade de debates proveitosos e abertos.

OBSTÁCULOS

- A impossibilidade dos representantes dos contribuintes chegar à presidência do Conselho.
- “Pressão” municipal sobre os conselheiros fazendários.
- Pouca divulgação do CMC e de sua linha de atuação.
- Falta de modernização fiscal.
- Critérios fiscalizatórios mais eficazes e transparentes.

6 CONCLUSÕES

Com o passar do tempo e a consolidação da democracia, ainda que levando em conta as condições impostas pela modernidade, marcada por elevado grau de complexidade que ainda justifica o instituto da representação política, constata-se que vários limites marcam sua aplicação, dada a distância do governo representativo em relação ao ideal democrático, como também pela insatisfação popular com a tradução de sua vontade pelos representantes eleitos pelo voto.

Nesse sentido, os movimentos urbanos tiveram papel fundamental na construção de uma alternativa política no Brasil, a democracia participativa, na medida em que passaram a reivindicar melhores condições da vida em sociedade, tais como a melhoria dos serviços urbanos, de saúde, transporte e habitação, o que terminou por envolver diversos outros setores sociais.

Assim, investigou-se a respeito do potencial democrático descentralizado e participativo de deliberação pública de acordo com o formato político desenhado pela Constituição de 1988, em especial quanto às suas potencialidades de introdução de maiores níveis de participação e transparência na tomada de decisões pelas instâncias subnacionais, como também de inclusão da sociedade civil no que diz respeito à sua capacidade de deliberação por meio dos conselhos.

Apesar da constitucionalização do fenômeno participativo, objetivando consolidar a participação cidadã, observou-se que os conselhos, uma das formas inovadoras dessa participação, principalmente após o influxo redemocratizante de 1988, configuram espaços onde a construção da democracia se dá de forma contraditória e até fragmentada, tendo em vista todas as questões levantadas acerca das dificuldades para a efetivação de um modelo horizontal de democracia participativa, no sentido de romper-se com práticas políticas verticalizadas (uma das marcas nacionais), além da difícil colaboração em partilhar o poder.

A atuação dos conselhos vêm tornando possível um aprendizado acerca da busca de soluções por meio do debate e da argumentação para a deliberação democrática, justificando as concepções habermasiana e arendtiana, na medida em que

contribuem para a construção de uma nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, sempre em busca do consenso, apesar dos problemas encontrados com relação a uma cultura política clientelista.

Nessa mesma linha de construção de alternativas políticas, objetivou-se melhor disciplinar a atividade financeira do Estado por meio de um controle mais amplo dos atos da Administração Pública, aprimorando a gestão pública, oportunidade em que, além da Lei de Responsabilidade Fiscal, vieram à tona os Orçamentos Participativos, que permitiram o envolvimento direto da população nas questões públicas e orçamentárias.

Pelo fato da justiça social encontrar também na temática da tributação um de seus campos de análise, dada a íntima relação fiscal com a possibilidade de concretização dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente, observou-se, no aludido contexto de descentralização decisória administrativa, a atuação dos conselhos de contribuintes de composição paritária como entidades participativas e de controle social do Estado.

Não obstante o reconhecimento, por parte de seus próprios atores, da importância do CMC no desempenho do controle social do Estado em matéria tributária, as entrevistas com os conselheiros e algumas observações pessoais identificaram alguns obstáculos e dificuldades que dificultam, em maior ou menor intensidade, o exercício desse controle.

Por exemplo, mesmo sendo fundado em 1991, o CMC atravessou seus anos iniciais de funcionamento em busca apenas de autonomia para funcionar, posto que sequer possuía sala própria para realização das sessões, realidade que somente mudaria em 1996. Sua trajetória, a partir de então, encontra-se marcada pela evolução no sentido de uma maior independência, profissionalismo e tecnicidade nas decisões proferidas, em especial a partir de 2003.

Vencidas as etapas de estruturação e certa independência administrativa, passa o CMC a evoluir no sentido da busca por uma melhor qualidade deliberativa, em especial porque vivencia um clima cooperativo e amplamente participativo entre seus conselheiros, fato reconhecido por estes e comprovado no presente estudo.

Contudo, o sobredito conselho ainda encontra-se limitado por sua estrita competência regimental, que apenas contempla o julgamento de litígios fiscais, em última instância administrativa municipal, não podendo discutir diretamente a política fiscal do município, o que tornaria sua atuação bem mais ampla e relevante, em especial no que tange ao pretendido controle social.

O presente estudo, inclusive, procurou relacionar a competência do CMC com a do CARF (conselho de âmbito federal), constatando que esta entidade possui, atualmente, uma competência mais ampla, podendo aprovar ou desaprovar atos ou medidas contidas nas políticas fiscais federais, o que representa, portanto, uma maior possibilidade de controle social em relação às políticas públicas. Como dito, espera-se que tal prerrogativa, em um futuro bem próximo, também seja ampliada para os conselhos de contribuintes estaduais e municipais, fortalecendo a atuação de ambos, na medida em que poderão atuar mais diretamente sobre as políticas fiscais.

Por outro lado, em virtude de somente em 2010, por meio de lei, o município de Salvador ter passado a utilizar a prerrogativa da progressividade do IPTU (com nove anos de atraso em relação ao Estatuto das Cidades), majorando o imposto para determinadas categorias de contribuintes em busca de maior arrecadação e isentando ou reduzindo as alíquotas para outras faixas de contribuintes, espera-se que o CMC passe a atuar de forma criteriosa nesse particular, enfrentando a discussão sob o prisma da extrafiscalidade e progressividade do IPTU, além de melhor buscar aplicar os efeitos redistributivos da tributação.

Ademais, para que o CMC reafirme e concretize seu potencial como instituição política indispensável para o exercício democrático de controle social no município, em matéria tributária, deve-se repensar a exclusividade estatal na ocupação da presidência da entidade, que, como visto, quebra a regra da paridade, limitando a participação cidadã. Para tanto, basta *democratizar* o acesso à presidência, alternando sua ocupação com os conselheiros representantes dos contribuintes, por períodos iguais.

Apesar disso, a importância do CMC é particularmente reconhecida pelos conselheiros por sua função de controle fiscal, contribuindo para uma tributação

municipal mais justa. Apesar de algumas dificuldades, há um relativo consenso entre seus membros a esse respeito, independentemente do segmento que representam.

Ou seja, parece haver um amplo reconhecimento pelos próprios atores envolvidos de que a existência e atuação do CMC vem contribuindo para a diminuição da prática do clientelismo e da troca de favores como forma política predominante, o que, como visto ao longo da presente dissertação, revela-se uma das marcas da identidade política nacional, ao lado do patrimonialismo.

Os conselheiros entrevistados têm ciência de que houve, após a Constituição Federal de 1988, uma ampliação da capacidade de reconhecimento e de identificação dos principais problemas fiscais enfrentados tanto pelo Estado, quanto pelos contribuintes, fatores então ressaltados pela própria atividade desenvolvida pelo CMC, em Salvador/BA.

Nesses termos, a experiência participativa aqui discutida encontra o mesmo sentido da expressiva maioria dos estudos de casos realizados no Brasil, em especial sobre seu relativo impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira (DAGNINO, 2003, p. 162), resultado este que não deve ser subestimado em um país com a tradição política autoritária do país, e que, ainda, em boa parte de sua história, combinou centralização estatal com clientelismo local.

Ou seja, de modo geral, a presente pesquisa ressalta que o espaço de controle de legalidade tributária municipal em estudo contribui para o esforço político-fiscal coletivo de tornar mais democrático e imparcial o julgamento das demandas fiscais em sede da Administração Pública, envolvendo os contribuintes de tributos municipais e o poder estatal de tributar, além de contribuir, indiretamente, para uma maior transparência das ações colegiadas do próprio conselho, evitando, com isso, gerar surpresas no complexo campo de incidência fiscal.

Por outro lado, resta claro que a simples criação de novos espaços para a participação cidadã não impede que velhas práticas políticas possam ser introduzidas nesses lugares. O CMC é exemplo disto quando se observa a “pressão” governamental sobre os conselheiros fazendários, assim como pela

quebra da regra da paridade, mediante a ocupação exclusiva da presidência da entidade por parte do Estado.

Em termos de abrangência social do conselho, torna-se urgente o debate sobre a necessidade de repensar a quantidade de instituições que indicam representantes para o CMC, já que não há, por exemplo, a participação dos sindicatos, nem de inúmeras outras entidades integrantes da sociedade civil, como as ONG's.

Apenas para se ter uma ideia dessa questão, o presente estudo buscou um paralelo com o conselho federal, constatando que, em nível federal, recentemente foi criado um Comitê de Seleção de Conselheiros (CSC), objetivando selecionar e avaliar a escolha de novos conselheiros, incluindo não apenas representantes das confederações representativas das categorias econômicas de nível nacional, como também da sociedade civil, medida louvável e que, espera-se, reflita nos demais conselhos de contribuintes, tanto no nível estadual, quanto municipal.

Logo, ao ampliar o campo de entidades que possam vir a indicar representantes para o CMC, buscar-se-ia, ao mesmo tempo, otimizar os elos que as organizações da sociedade civil mantêm com os conselhos de contribuintes, não somente os municipais, como também os estaduais e federais, assegurando, com isso, uma representação mais efetiva, na medida em que pode alcançar parcelas mais expressivas da sociedade.

Cumprir observar que o potencial democrático do CMC depende, em vários aspectos, das formas de representação estabelecidas, que, portanto, devem incluir, tanto quanto possível, diferentes perspectivas e interesses, já que os modos de representação encontrados nos conselhos são múltiplos.

Nesse mesmo raciocínio, o CMC deverá adotar algumas estratégias no sentido de popularizar sua atuação e suas reais funções, realizando conferências municipais, por exemplo, no sentido de melhor divulgar sua forma de atuação, já que representa um meio relativamente econômico e célere de solução de demandas fiscais, alternativamente ao Poder Judiciário, como visto. Tal proposta, além de dar maior visibilidade às suas ações, pode estimular a participação dos atores em

outros espaços públicos diferenciados, criando, assim, novas relações entre cidadãos e Estado.

Sob outro ponto de análise, em municípios pobres e com frágil organização político-social, como Salvador/BA, assiste-se à implantação burocrática de conselhos, caldo de cultura ideal para a prática da chamada “prefeiturização”. Porém, vale destacar que, no processo de combate às velhas práticas, o CMC desempenha seu papel por meio de um maior esforço, principalmente, dos representantes da sociedade civil, para que o espaço do conselho se consolide e suas relações internas sejam mais democráticas.

Logo, há de se considerar que, mesmo em um ambiente por vezes adverso ao aprofundamento das práticas democráticas, novos espaços estão sendo conquistados e experiências interessantes estão sendo acumuladas no processo participativo, como bem defendido por Pateman (1992), fazendo com que se percebam mudanças significativas na relação do poder local com a sociedade, razão pela qual torna-se cada vez mais necessário construir estratégias de enfrentamento e superação dos pontos de tensão e de disputa entre a democracia participativa e a democracia representativa.

Não há dúvidas de que houve um certo avanço do CMC, que por meio de sua atuação, posicionamento e legitimidade, vem colaborando para o aludido aprofundamento democrático em matéria tributária, na medida em que representa um espaço de exercício e construção da cidadania fiscal, e por meio da transformação dos conselheiros em sujeitos políticos, até porque ficaram evidentes na pesquisa realizada a colaboração e a ampla cooperação entre eles, sejam representantes da sociedade civil ou da fazenda pública.

Enfim, a construção de uma concepção adequada de cidadania fiscal tem potencialidades para se constituir em um elemento importante para a concretização das promessas constitucionais ainda não cumpridas, em especial os direitos sociais fundamentais (BUFFON, 2009, p. 104). Porém, seria ingenuidade afirmar que a reconstrução dessa ideia poderia dar-se de uma forma espontânea na sociedade, principalmente no Brasil, onde a percepção da atuação do Estado é mínima e há inúmeros novos riscos sociais.

Como lembram, com propriedade, Dagnino (2002; 2003) e Avritzer (2003), deve-se reconhecer que as relações que se estabelecem entre os indivíduos integrantes dos conselhos, na formação de espaços públicos participativos, são sempre tensas e permeadas pelo conflito, motivo pelo qual, para que não haja imobilismo, a resolução dos conflitos deve estar sempre baseada na argumentação, na negociação, nas alianças e, enfim, na produção de consensos possíveis.

Portanto, o longo caminho de substancialização da democracia possibilitará a construção de um modelo tributário, que, pelo menos, rompa com o processo de ampliação das desigualdades sociais mediante a tributação, discussão que passa não apenas pelo reconhecimento do dever fundamental de pagar tributos, mas também assegurando-se o direito de participação efetiva na tomada de decisão acerca da divisão da carga tributária.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera, KECK, Margaret E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008, p. 99-112.

ABRUCIO, Fernando L. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, M.V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Orgs.) **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, 511 p.

ABRUCIO, Fernando L., FERREIRA COSTA, V. M. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

AFONSO, José Roberto Rodrigues e LOBO, Thereza. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Revista Planejamento e Políticas Públicas - IPEA**, São Paulo, n. 14, dez. 1996, p. 3-32. Disponível em <www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14/afonsolobo.pdf> Acesso em: 31 de jul 2009.

AFONSO, José Roberto Rodrigues, REZENDE, Fernando. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In: AFONSO, José Roberto Rodrigues, OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (Orgs.) **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, 368p.

ALMEIDA, Paulo Henrique de. A economia de Salvador e a formação de sua região metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira, PEREIRA, Gilberto Corso. (Orgs.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2.^a ed., Salvador: Edufba, 2008, 228p.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2.^a ed., Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, 496p.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 10.^a ed., [trad. Roberto Raposo], São Paulo: Forense Universitária, 2007a, 352p.

ARENDT, Hannah. **Entre o Passado e o Futuro**. [trad. Mauro W. Barbosa], 6.^a ed., São Paulo: Perspectiva, 2007b, 348p.

ARENDDT, Hannah. **Crises da República**. 2.^a ed., [trad. José Volkman], São Paulo: Perspectiva, 2006a, 201p.

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** [trad. Reinaldo Guarany], 6.^a ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b, 240p.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2009, 280p.

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2.^a ed., Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, 496p.

AVRITZER, Leonardo. A participação social no Nordeste. In: _____. (Org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, 287p.

AVRITZER, Leonardo. **Ação, fundação e autoridade em Hannah Arendt**. Lua Nova, São Paulo, n. 68, 2006, p. 147-167.

AVRITZER, Leonardo, SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3.^a ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, 678p.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander. (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, 334p.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Sociologias, Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul/dez 1999, p. 18-43.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2007, 191p.

BARRETO, Vicente. Triste fim de um país imoral: a falta de princípios éticos faz desmoronar a ordem legal e política e é um mal social que anestesia a nação. **Jornal do Brasil**. Ideias/Ensaio 15.9.1991.

BARROS, Francisco Mendes de. **Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: perspectivas de modelagem das transferências intergovernamentais de recursos**. Dissertação de mestrado apresentada na FGV/EAESP, mimeo, São Paulo, 2001, 252 p.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3.^a ed., São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. [trad. Marco Aurélio Nogueira], 13.^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 2007, 173p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. [trad. Marco Aurélio Nogueira], 10.^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 2006, 207p.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. [trad. Regina Lyra], Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. [trad. Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho], 2.^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 2002, 137p.

BRASIL, Constituição (2009). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal, Gráfica do Senado.

BRASIL, Lei Complementar n.º 101. **Lei de Responsabilidade Fiscal: promulgada em 4 de maio de 2000**. Brasília: Senado Federal, Gráfica do Senado.

BRELÀZ, Gabriela de, ALVES, Mário Aquino, FORNAZARI, Fábio Kobol. *Advocacy das organizações da sociedade civil e controle social do Estado e da Administração Pública*. In: GUEDES, Álvaro Martim, FONSECA, Francisco. (Orgs.). **Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, 276 p.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. *A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização*. In: CONTI, José Maurício. (Org.) **Federalismo fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004, 291p.

CARDOSO JÚNIOR, Nerione N. **Hannah Arendt e o declínio da esfera pública**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, 142p.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Trabalho, renda e pobreza na Região Metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de, PEREIRA, Gilberto Corso. (Orgs.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2.^a ed., Salvador: Edufba, 2008, 228p.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9.^a ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007a, 236p.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2.^a ed., Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007b, 496p.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, vol. 40, n. 2., Rio de Janeiro, 1997.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. [trad. Iraci D. Poletti], 6.^a ed., Petrópolis: Vozes, 1998.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, 368 p.

CONSELHO FEDERAL DE CONTRIBUINTES. Cartilha. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006, 259p.

CROIZET, A. A cidadania na Grécia. In: CROIZET, A., FIGUEIREDO, Genuino Amazonas de. **A cidadania na Grécia e em Roma**. 2.^a ed., Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Série Leituras sobre a Cidadania, vol. II, 2002, 58p.

CUNHA, Elenora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina, TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina, TATAGIBA, Luciana. Introdução. In: DAGNINO, Evelina, TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006, 501p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Anos 90 – política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. [trad. Beatriz Sidou]. Brasília: Editora UnB, 2009, 230p.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. “SURF” NAS ONDAS DO TEMPO: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003, p. 213-255.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002, 305p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A defesa do cidadão e da *res publica*. In: **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 49, n. 2, abr./jun/98. Brasília: Enap, 1998.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.^a ed., São Paulo: Globo, 2001, 913p.

FARIA, José Eduardo. Os traços estruturais da nova arquitetura do direito. In: FARIA, José Eduardo. **Direito e conjuntura**. São Paulo: Saraiva, 2008, Série GV Law, 132p.

FERRAZ, Sérgio. Tributo e justiça social. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, 440p.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 2, v.10, jul./dez/ 2007, p. 245-255.

GASPARI, Elio. **A Ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, 507p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3.^a ed., São Paulo: Cortez, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005, 120p.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 5.^a ed., São Paulo: Edições Loyola, 2001, 213p.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. V.1, [trad. Carlos Nelson Coutinho], São Paulo: Civilização Brasileira, 1999, 496p.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Democracia possível: espaços institucionais, participação social e cultura política**. Campinas: Alínea, 2008, 116p.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro – estudos de teoria política**. 2.^a ed., São Paulo: Loyola, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. [trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves]. 16.^a ed., São Paulo: Loyola, 2007, 349p.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008, 258p.

JAGUARIBE, Hélio. **Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, 936p.

KONDER, Leandro. Idéias que romperam fronteiras. In: PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla B. (Orgs.). **História da cidadania**. 3.^a ed., São Paulo: Contexto, 2005.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4.^a ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEIRAS, Marcelo. La incidencia de las organizaciones de la sociedade civil em las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. In: ACUÑA, Carlos H., VACCHIERI, Ariana. **La incidencia política de la sociedade civil**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, Argentina, 2007.

LORD, Lúcio. Distinções entre a esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros. In: DAGNINO, Evelina, TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

MACHADO, K. Implicações teóricas do conceito de pobreza no combate à pobreza. **Bahia: Análise & Dados**, Salvador, SEI, v. 17, n. 1, abr./jun. 2007, p. 685-693.

MADISON, James, HAMILTON, Alexander, JAY, John. **Os artigos federalistas – 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e classe social**. 2.^a ed., Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Série Leituras sobre a Cidadania, vol. I, 2002, 72p.

MENEZES, Ana Maria Ferreira, FONSECA, Manoel Justiniano Melo da. Panorama das contas públicas do município de Salvador: 2001-2006. In: **Panorama das contas públicas da Bahia**. v. 1, 2009, Salvador: SEI, 2009, 198 p.

MILANI, Carlos R. S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, 287p.

MOTA, Aurea. Fissuras na estrutura do *mandonismo*: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, 287p.

MURPHY, Liam, NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. [trad. Marcelo Brandão Cipolla]. São Paulo: Martins Fontes, 2005, 280 p.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio, GODOI, Marciano Seabra de. (Coords.) **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, 239 p.

NASCIMENTO, Maria de Fátima Pereira do. **A participação cidadã no plano diretor de desenvolvimento urbano de Salvador**. Dissertação de mestrado, mimeo, Salvador: UCSAL, 2008, 206p.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P. Coelho, NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, 368 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2.^a ed., São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo. (Orgs.) **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 8.^a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008, 205 p.

OLIVEIRA, Francisco de. **O elo perdido: classe e identidade de classe na Bahia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, 115 p.

PALMEIRA, Marcos Rogério. **Direito tributário versus mercado: o liberalismo na reforma do estado brasileiro nos anos 90**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, 214 p.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. [trad. Luiz Paulo Rouanet], Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, 161 p.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008, 214 p.

PERISSINOTTO, Renato Monseff, FUKS, Mario. Recursos, influência política e cultura cívica nos Conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, Evelina, TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

PUTNAM, Robert. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. [trad. Luiz Alberto Monjardim], Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, 260 p.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado-Providência**. [trad. Isabel Maria St. Aubyn], 2.^a ed., Lisboa: Editorial Inquérito, 1984.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. 4.^a ed., São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970-1980**. 4.^a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau: uma interpretação democrática da vontade geral**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007a, 165p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social**. 2.^a ed., Rio de Janeiro: FGV, 2007b, 204p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHWARZ, Roberto. As idéias fora do lugar. In: SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34, 2000. 240p.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. [trad. Ruy Jungmann], Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Sérgio André Rocha da. **Controle administrativo do lançamento tributário: o processo administrativo fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla B. (Orgs.). **História da cidadania**. 3.^a ed., São Paulo: Contexto, 2005.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 3.^a ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006, 169p.

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

TEIXEIRA, Elenaldo Cunha. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3.^a ed., São Paulo: Cortez, 2002, 223p.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. (Org.), **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004, 172 p.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. V. V, 2.^a ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000, 519p.

TROIANELLI, Gabriel Lacerda, ROCHA, Sérgio André da Silva. O CARF: a nova fisionomia do velho conselho de contribuintes. In: ROCHA, Valdir de Oliveira. (Coord.) **Grandes questões atuais do direito tributário**. 13.^o v., São Paulo: Dialética, 2009, 382p.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001, 403p.

VITALE, Denise, MELO, Rúrion Soares. Política deliberativa e o modelo procedimental de democracia. In: NOBRE, Marcos, TERRA, Ricardo. (Orgs.). **Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008, 282p.

VITALE, Denise. **Representação política e participação: reflexos sobre o déficit democrático**. Rev. Katál. Florianópolis, v. 10, n. 2, jul/dez 2007, p. 143-153.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera Schattan P. Coelho, NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, 368p.

WALZER, Michael. **Política e paixão: rumo a um liberalismo mais igualitário**. [trad. Patrícia de Freitas Ribeiro], São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, 247p.

WAMPLER, Brian, AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P. Coelho, NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, 368p.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. [trad. Leônidas Hegenberg e Octany Mota], 13.^a ed, São Paulo: Cultrix, 2005, 124p.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)