

MODELOS DE DEMOCRACIA E ESPAÇOS POLÍTICOS: O CASO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Modelos de democracia y espacios políticos: la democracia participativa

Models of democracy and political spaces: the case of participatory democracy

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo principal trazer o conceito de espaço político e sua relação com o sistema político democrático, analisando, especificamente, o caso dos Conselhos Municipais e o modelo da democracia participativa. A partir dessa discussão teórico-conceitual, busca-se lançar luz, através de uma perspectiva geográfica, sobre a forma de governo que, ao mesmo tempo em que se expande no mundo, também tem sua legitimidade questionada. A partir de pesquisa empírica desenvolvida nos Conselhos Municipais do Rio de Janeiro entre os anos de 2015-2016, o artigo analisa especificamente o caso dos Conselhos Tutelares e questiona a legitimidade democrática dessas novas instituições brasileiras.

Palavras-chave: espaço político, democracia participativa, Conselhos Municipais, Conselhos Tutelares, Rio de Janeiro.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo principal traer el concepto de espacio político y su relación con el sistema político democrático, analizando específicamente el caso de los Consejos Municipales y el modelo de la democracia participativa. A partir de esa discusión teórico-conceptual, se busca analizar, a través de una perspectiva geográfica, la forma de gobierno que, al mismo tiempo que se expande en el mundo, también tiene su legitimidad cuestionada. A partir de la investigación empírica desarrollada en los Consejos Municipales de Río de Janeiro entre los años 2015-2016, el artículo analiza específicamente el caso de los Consejos Tutelares y cuestiona la legitimidad democrática de esas nuevas instituciones brasileñas.

Palabras-clave: espacio político, democracia participativa, Consejos Municipales, Consejos Tutelares, Río de Janeiro.

Daniel Abreu de Azevedo

Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e estágio em doutoramento na American University (Washington, D.C., EUA) e UNAM (Cidade do México, México). Professor adjunto do Colégio Pedro II – Campus Humaitá – Rio de Janeiro/RJ. dan_abreudeazevedo@hotmail.com

Artigo recebido em:

Primeiro semestre de 2018

Artigo publicado em:

09/08/2018

ABSTRACT

The main objective of this article is to bring the concept of political space and its relation to the democratic political system, specifically analyzing the case of Municipal Councils and the model of participatory democracy. From this theoretical-conceptual discussion, we seek to highlight, through a geographical perspective, the form of government that, at the same time it expands in the world, also it has its legitimacy questioned. Based on empirical research developed in the Municipal Councils of Rio de Janeiro between the years 2015-2016, the article specifically analyzes the case of the Tutelary Councils and the democratic legitimacy of these new Brazilian institutions.

Keywords: political space, participatory democracy, Municipal Councils, Tutelary Councils, Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

O Seminário Internacional “Espaço Público, Espaço Político”, realizado nos dias 06 e 07 de junho de 2017 na Universidade Federal do Rio de Janeiro, teve como objetivo revelar as relações entre os dois conceitos que batizaram o evento. Apesar de muitas vezes convergentes, a proposta geral desse artigo é defender que não podem ser tratados como sinônimos, pois, caso contrário, estaríamos tratando fenômenos distintos sob o mesmo esforço conceitual. Se Deleuze e Guattari (1992, p.25) estão corretos, “todo conceito remete a um problema, a problemas sem as quais não teria sentido” e, por conseguinte, transforma-se em utensílio para suas soluções. Espaço Público e Espaço Político se relacionam, mas lidam com problemas que podem ser diferentes.

A noção de espaço político é fundamental para compreender o funcionamento de regimes democráticos. Entretanto, mesmo sendo a democracia uma palavra que está na boca

de todos, discursos de muitos e na vida de cada vez mais pessoas pelo mundo, essa forma de governo não é, nem de longe, de fácil definição. Ideologias políticas discutem e transformam os significados do termo, muitas vezes o condenando a uma quimera teórica de difícil compreensão. De qualquer modo, esse artigo defende que em qualquer projeto (“projetar”, em sentido sartriano, significa o mundo futuro a alcançar, que se unifica num mundo desejável, porém ainda inexistente) no qual a democracia é pensada como solução, atores sociais trazem a necessidade de construção e aprimoramento de espaços políticos, mesmo sem usar esse conceito.

Nesse sentido, este artigo está estruturado em três seções, além dessa introdução e das considerações finais: na primeira, o conceito de espaço político será apresentado, debatendo, principalmente, de que modo um espaço público se transforma em espaço político



Revista do Programa de Pós-Graduação
em Geografia e do Departamento de
Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

e quais são suas principais características estruturantes. Essa discussão nos levará a definir o espaço político como sendo aquele que se constrói e funciona como intermediação entre a sociedade e o Estado, lugar de atos políticos, encaixando-se nos princípios que regem uma sociedade democrática.

No segundo momento, o objetivo será trazer o modelo de democracia que foi denominado como democracia participativa. A ideia é demonstrar como esse modelo contemporâneo de democracia necessita de espaços políticos para sua efetivação, isto é, a teoria se constrói na prática por meio de um conjunto de instituições que precisam ser verdadeiros espaços políticos. A tese defendida é que ao passo que a existência de espaços políticos bem difundidos e qualificados beneficiariam a democracia, o contrário, a sua ausência, fortaleceria relações autoritárias de poder, favorecendo a ascensão e a manutenção de regimes ditatoriais. Controlá-los, restringi-los e destruí-los seriam metodologias eficazes para o desmantelamento de uma sociedade democrática.

Em último momento, um suposto espaço político produzido pelo modelo da democracia participativa será analisado: os Conselhos Municipais (CMs). Tendo o foco nos Conselhos Tutelares, a pesquisa qualitativa e quantitativa realizada entre os anos de 2014-2016 nos CMs do município do Rio de Janeiro será exposta e, com o auxílio da discussão teórica anterior, apontaremos como essas novas instituições não se configuram

como espaços políticos, não favorecem o modelo proposto e, conseqüentemente, não se constituem e não promovem práticas democráticas.

ESPAÇO POLÍTICO: ELEMENTOS ESTRUTURAIS

Como já indicado anteriormente, o espaço político aqui é definido como o espaço *materialmente construído* que serve como *intermediação e condiciona as relações entre Estado e sociedade*. Nele, atos políticos tomam corpo, ganham visibilidade e podem influenciar a agenda política do poder instituído. Essa relação, entretanto, está baseada nas regras de um sistema democrático, limitando a ação individual à noção de *liberdade democrática*.

A definição acima proposta nos leva a um emaranhado teórico importante de ser desatado. Pode parecer, por exemplo, anacrônico afirmar a importância da materialidade dos espaços políticos em uma época que o mundo virtual ganhou tanta importância. A internet é vista por muitos autores como um grande modo de revolucionar a democracia e seu funcionamento. Sem dúvida, concorda-se que o mundo virtual introduziu novos elementos à prática política, como ficou bastante claro nas manifestações de junho pelo Brasil em 2013 (FERNANDES e ROSENO, 2013; CASTELLS, 2013; SAKAMOTO, 2013). Entretanto, seguimos aqui Parkinson (2012) ao afirmar que enquanto dermos atenção ao meio de comunicação, negligenciaremos o que

está sendo comunicado. As revoluções são televisionadas, mas as imagens e narrativas são de um espaço físico e não de um ciberespaço. Assim, para justificar sua pesquisa, o autor já defende na primeira página de seu livro:

Coisas que são transmitidas envolvem pessoas reais que acordam, ocupam, dividem e contestam no espaço físico. Geralmente, aqueles que negam a importância do espaço físico confundem o meio e a mensagem: ao se focar nos meios de comunicação, eles negligenciam o que está sendo transmitido. Enquanto as revoluções quase sempre são televisionadas, o que a TV, Youtube, Twitter, e outros são fotos e narrativas de eventos físicos, não apenas fluxos de digitalizações. (PARKINSON, 2012, p.1)¹.

Compartilhamos sua preocupação ao afirmar que “na sociedade onde todos votamos e decisões são tomadas online, eu suspeito que o debate se tornaria menos civil, mais polarizado e levado menos a sério, pois a política se transformaria em apenas mais em um show”² (op.cit. p.68). Não consideramos, portanto, o mundo virtual um espaço político. Além de não possuir materialidade, o mundo virtual é uma *zona de conforto* para os integrantes, na qual podemos falar e escutar apenas o que queremos. Exclui-se o que e quem não se gosta. Não democrático por essência. Já o espaço político é a *zona de risco*, onde os diferentes se encontram, falam e têm que se escutar – por isso, é ali que a democracia se constrói e se fortalece. Ao mesmo tempo em que a internet barateou a mobilização coletiva abrindo a possibilidade de se organizar e opinar, ela também, defendemos, ressignificou e revalorizou o espaço político material, a partir do momento em que o

meio pode até ser cada vez mais o mundo virtual, mas o fim é, ainda, a ocupação e uso do espaço político.

O espaço político permite experimentar uma pessoa com os sentidos nus (GOFFMAN, 2010), isto é, as interações face a face transmitem mensagens incorporadas para receptores que são também emissores e emissores que também são receptores. A internet, o mundo virtual, não se baseia na interação face a face. Defende-se aqui a ideia de que o contato face a face é uma das grandes características do espaço político e fundamental para a performance democrática. Ao longo das passeatas de junho de 2013 no Brasil, cartazes levantados com a frase “saímos do Facebook” mostravam que a geração mais jovem teria saído da zona de conforto do mundo virtual e teria ido para a zona de risco do espaço político.

Se o convívio dos diferentes é uma característica fundamental do espaço político, logo, o ambiente político-institucional é fundamental para a formação dos espaços políticos. Limita-se aqui, pois, a existência de espaços políticos a ambientes democráticos, onde é possível a convivência entre os diferentes, mesmo dispondo de direitos iguais, visto que a política, em sua acepção mais simples, refere-se à essência das normas socialmente instituídas para o controle das paixões (interesses, conflitos, ambições, escolhas etc.) (ARENDETT, 2009a). A política delimita as regras da interação social, com normas de controle e de coerção *legi-*

1 - “*Things that are communicated involve real people who take up, occupy, share, and contest physical space. Often, those who deny the importance of physical space confuse the medium and the message: by focusing on the means of communication, they overlook what is communicated. While revolutions most certainly are televised, what TV, Youtube, Twitter, and others disseminate are pictures and narratives of physical events, not just streams of digits (PARKINSON, 2012, p.1)*” (Tradução livre do autor – T.L.A.).

2 - “*in a society where all voting and decision-making shifts online, I suspect that debate would become less civil, more polarized, and also taken less seriously, such that politics just becomes another game show*” (T.L.A.).

GEOGRAFARES 

Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

3 - Concordamos também com Parkinson ao afirmar que tratar a democracia como total liberdade individual é um equívoco. A democracia seria responsável por um tipo de liberdade baseada em normas sociais que regulam as interações entre os indivíduos, na quais “a liberdade para cada é consistente com a liberdade para todos” (PARKINSON, 2012, p.26).

4 - Apesar de alguns blocos na quarta-feira de cinzas no carnaval do Rio de Janeiro tenha tido caráter de manifestação política, como aponta a reportagem <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/01/29/blocos-levam-impeachment-e-cunha-para-o-carnaval.htm>. Acessado dia 02/02/2016.

timados pelos atores sociais. Dentro de um espaço político se age livremente (de acordo com Arendt, o sentido da política é a liberdade), porém, dentro de limites estabelecidos pela própria sociedade – liberdade democrática, diferentemente da liberdade anárquica (KELSEN, 2000; PARKINSON, 2012)³.

Ao seguir uma certa linha teórica-conceitual, não estamos aqui apagando a importância dos *espaços de subversão* para a fundação de uma sociedade democrática. Durante momentos de ditaduras militares e civis, os espaços políticos são suspensos pela força autoritária de um regime e, em seu lugar, podem entrar em cena os espaços de subversão, que são espaços *para* a política e não *espaços políticos tout court*, como definimos aqui.

Essa estratégia analítica baseia-se na construção teórica-conceitual realizada até então. Ao definirmos espaço político como interseção entre Estado democrático e sociedade, exclui-se, por conseguinte, os espaços de subversão, que são, por sua própria natureza, contrários à forma de Estado e ao sistema político existentes no momento. Os espaços políticos, apesar de serem ambientes de contestação, não objetivam a destruição da forma democrática do Estado: eles servem, ao contrário, para a sua preservação e fortalecimento (CASTRO, 2012).

Essas características tornam o espaço político um agente de interseção do e com o Estado democrático, tornando-o, de certo modo, mais ou menos in-

tensamente um espaço institucional. Como o objetivo de sua existência é a *ação*, ele é o espaço onde a sociedade tem contato direto com as instituições de poder, podendo influenciá-lo por meio da simples pressão da copresença ou mesmo pela possibilidade de atuar ativamente. Por conseguinte, a relação existente entre o espaço político e o Estado se constrói em dois sentidos: primeiro, na relação passiva do primeiro em relação ao segundo, pois é regulamentado e limitado pelas regras de convívio social dentro de uma noção de liberdade democrática; e, segundo, em seu papel ativo como zona de contato entre a sociedade e as forças do poder instituído, construindo possibilidades de influir diretamente na agenda política. Por essas razões, os espaços políticos não existem *a priori*, isto é, um edifício não é automaticamente um espaço político sem o pressuposto da *intencionalidade*.

Em outras palavras, é a ação humana intencional que transforma um *empty space* (“espaço vazio”) (LEE, 2009) em um espaço político. Um edifício se transforma em assembleia legislativa a partir de uma intenção, mas, ele mesmo pode ser no futuro usado como, por exemplo, um museu, e seu caráter de espaço político se perderia. No mesmo sentido é possível dizer sobre uma manifestação: ela transforma praças, ruas, avenidas em verdadeiros espaços políticos. Destaca-se que tampouco se refere a qualquer tipo de intencionalidade: um bloco de carnaval por si só (na grande maioria dos casos⁴)

não confere à rua o caráter político porque a intenção não se conecta à agenda política. Em suma, um espaço torna-se espaço político pela intencionalidade e uso de seus cidadãos visando tocar e construir uma agenda política. Por essa razão, as manifestações em ambiente democrático não são contra a ordem pública, mas, sim, pertencem a ela.

É a *intencionalidade* para tocar a *agenda política* que difere um espaço público de um espaço político. É possível dizer que todo espaço político é um espaço *público*; mas o contrário não é verdade. Parkinson (2012) apresenta quatro definições de público que são normalmente utilizadas: 1. É abertamente acessível; 2. Utiliza recursos comuns; 3. Os seus efeitos são para todos; 4. É utilizado para performances de funções políticas. Ao abandonar a concepção de espaço público em oposição ao que é de propriedade de uma pessoa, o autor afirma que a democracia necessita do sentido 4 e, às vezes, no sentido 1, além de ter como objetivo os sentidos 2 e 3.

Desse modo, nem sempre o espaço político possui irrestrito acesso. Essa ideia de público está ligada mais aos espaços identificados como ruas, praças, parques aleatórios. Todos esses seriam espaços públicos no sentido 1. O *público* no sentido 2 e 3 são aqueles espaços que preocupam, afetam ou são em benefício a todos da sociedade. Destacam-se os espaços públicos ligados às arenas esportivas, casas de show, praias, passeios públicos, parques flo-

restais. Há ainda os hospitais, bibliotecas, escolas e banheiros públicos e elementos ligados à infraestrutura, como ciclovias, bicicletários e transportes públicos.

Apesar de serem importantes, o espaço político não se refere a todos esses tipos de espaços públicos. Malgrado o fato de tanto um Conselho Municipal quanto uma biblioteca pública serem definidos como espaços públicos, o primeiro será, a princípio, definido como espaço político, enquanto o segundo não. O elemento de distinção principal entre os dois está no papel do primeiro como um possível lugar de atos políticos, podendo funcionar como intermediação entre Estado e sociedade. Em outras palavras, “o espaço público torna-se espaço político quando ele é criado e defendido pela ação política das pessoas”⁵ (LEE, 2009, p.35).

O espaço político, desse modo, é o espaço público no sentido 4 e que objetiva também ser o 3, isto é, produtor de efeitos para toda a sociedade que abrange. Mas, não é sempre o sentido 1. Há, por exemplo, regras de vestuário em certos espaços políticos, como Câmara de Vereadores e a necessidade de portar documentação em Conselhos Municipais. Em contrapartida, essas restrições devem ocorrer de modo isonômico entre os diferentes grupos da sociedade, isto é, essas regras não podem funcionar de um modo para um grupo (racial, de classe, gênero, posição ideológica...) e não para outro.

As imagens abaixo se refe-

5 - *In other words, public space is politicized space that is created and defended by people's [political] action. T.L.A.*



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

rem ao mesmo espaço geográfico, mas com usos diferentes. Na figura 1, é possível ver a Praia de Copacabana em um dia de sol. Ali os diferentes se veem, se aturam, se sentem. A importância desse espaço público para o viver democrático

é claro e evidente. Por isso, não se descarta aqui a importância do espaço público para a democracia. É nele que os conflitos sociais cotidianos aparecem e, muitas vezes, ganham forma no e pelo espaço (GOMES, 2012).

FIGURA 1: Espaço Público



Fonte: <http://tourcopacabana.blogspot.com.br/2014/09/banhistas-na-praia-de-copacabana-sol-de.html>

FIGURA 2: Espaço Político



Fonte: Próprio autor. 07/04/2013.

Por outro lado, há uma total reconfiguração da relação entre as pessoas e o espaço na figura 2, em uma manifestação contra o deputado Marcos Feliciano (PSC-SP) (naquele momento presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara). Diferentemente da primeira imagem na qual podemos ver pessoas mais dispersas, na segunda, há um aglomerado de manifestantes caminhando unidos na mesma direção, chamando a atenção, provavelmente, das pessoas na praia, nos prédios da orla e de outros transeuntes. O grande painel feito de pedras portuguesas é agora parcialmente coberto pelo grupo com bandeiras, faixas e gritos de ordem. Esses indivíduos, agora em grupo, agem coletivamente com a intenção clara de atingir a agenda política do Estado. Se, como afirma Hannah Arendt, a condição da ação é a pluralidade humana (ARENDR, 2009b), logo, a ação está fundada na convivência entre os homens. A ação não termina em si mesmo; ela é iniciativa, isto é, tem objetivo previsível, mas desdobramentos imprevisíveis. É a partir de uma ação – “agir significa tomar iniciativa, iniciar, começar, ser o primeiro” (op. cit., p.191) – com intenção de influenciar a agenda política do Estado que o espaço público torna-se espaço político.

Entretanto, apesar de parecer um bloco homogêneo, já foi demonstrado em pesquisas sobre outras manifestações (MACHADO FILHO, 2017) que há diferença considerável entre os participantes, destacando, in-

clusive, as posições espaciais que esses indivíduos ocupam no protesto (à frente, nas laterais, no interior e atrás).

Na mesma imagem ainda é possível ver o carro de polícia que acompanha a manifestação. Como um reflexo claro da noção de liberdade democrática, a viatura tem como objetivo assegurar o direito à livre manifestação, mas, ao mesmo tempo, garantir que esse movimento não restrinja o direito do diferente de usar o espaço, como podemos perceber na foto com um rapaz caminhando na direção contrária.

A transformação desse espaço público em espaço político não é fortuita. A escolha da Praia de Copacabana para a manifestação respeita as condições materiais de publicidade e acessibilidade que tal espaço fornece, além da força simbólica historicamente construída pela praia mais famosa do país. Isso se reflete no carro da rede Globo que está à frente da patrulha policial: todo esse movimento político estava sendo acompanhado de perto pelo maior meio de comunicação do país. Se a intenção era incluir uma pauta na agenda política, a escolha do espaço para a manifestação não pode ser feita aleatoriamente, isto é, estratégias espaciais são necessárias para que a ação intencionada atinja seus objetivos. O espaço político aqui apresentado é, portanto, ao mesmo tempo, material, imaterial e intencional (CASTRO, 2012).

As imagens revelam o momento no qual um espaço público é acionado, transformado



Revista do Programa de Pós-Graduação
em Geografia e do Departamento de
Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

e usado como espaço político. É essa configuração espacial que nos interessa aqui.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E ESPAÇO POLÍTICO

Como afirma Pieterse (2001, p.1), desde o trabalho de Carole Pateman em 1970, a *democracia participativa* (DP) tornou-se um “*slogan* genuíno, popular e progressivo da democratização entre os teóricos da democracia”. Em *Democratization and Research Methods* (2012), Michael Coppedge realizou um levantamento das diferentes definições que já foram feitas sobre democracia. Segundo ele, a *democracia participativa* é uma das definições mais usuais dentro do debate teórico contemporâneo. Esse crescente interesse pela democracia participativa é concomitante ao aumento das críticas ao sistema representativo como um todo.

Destaca-se a correlação entre os movimentos sociais que surgem na década de 1960 e a teoria da democracia participativa que aparece em 1970. É preciso lembrar que a teoria apresentada por Pateman nasce na esteira da crítica contracultural dos movimentos sociais da década anterior (LAVALLE, 2011; TENÓRIO & KRONBERGER, 2016), em condenação à visão de participação limitada ao voto nas eleições. Estabelece-se, a princípio, uma oposição entre representação e participação:

O ideário participativo construído a partir dessa década conjugou diversos significados. Em primeira instância, a participação era, por definição, popular. O ideário participativo como participação popular

não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais”. (...) o ideário participativo não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular. (LAVALLE, 2011, p.34).

A ideia defendida por Pateman e seguida por outros autores é a de realçar o caráter restritivo da participação ligada unicamente ao processo eleitoral, que seria fruto de uma concepção de participação do pensamento shumpeteriano de democracia. A DP enfatizaria “o valor do envolvimento do cidadão *para além do voto* nas eleições regulares. Esse modelo apoia que tanto a sociedade quanto os cidadãos se beneficiam da participação em referendos, primárias, consultorias locais e organizações da sociedade civil”⁶ (COPPEDGE, 2012, p.12, grifo meu). Percebe-se que o termo participativa é utilizado para se referir ao envolvimento do cidadão para além do voto nas eleições gerais legislativas e dos executivos. Portanto, ao adjetivar como *participativa* a tentativa de construção de um novo modelo, há, previamente, uma consideração pejorativa sobre a democracia representativa.

Mecanismos de participação do cidadão, baseando-se em novos conceitos como *accountability*, governança, *empoderamento*, sociedade civil e capital social são constantemente trazidos à tona pelos mais diferentes autores que defendem a necessidade da superação ou complementação da democracia representativa e a construção de um

6 - “the value of citizen involvement that goes beyond mere voting in general elections. This model holds that both society and citizens themselves benefit from participation in referenda, primaries, local hearings, and civil society organizations” (T.L.A.).

suposto novo modelo que seria denominado democracia participativa.

Ao defender a DP, Tenório (2016, p.20) acredita que “a participação tem uma estreita vinculação ao processo de descentralização, podendo contribuir, não só para a democratização do poder público, mas também para o fortalecimento de uma cidadania ativa”. Um importante método para atingir esse objetivo seria a recapacitação do local, pois é nele que a população poderia sentir a política de fato. Descentralização, portanto, seria um processo *sine qua non* para alcançar esse objetivo, visto como uma eficiência escalar da gestão pública (ARRETICHE, 1996; PIETERSE, 2001; BAIOCHE et al, 2004; GOLDFRANK, 2007).

No modelo da democracia participativa são sugeridos e defendidos novos tipos de espaços políticos que seriam, segundo os autores, fundamentais para promover uma real transformação da democracia representativa. O grande diferencial desses espaços políticos propostos em relação aos já existentes da DR (como assembleias legislativas, câmaras municipais, etc.) seria, segundo os autores, a incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil diretamente na deliberação de políticas (AVRITZER, 2008). Por essa razão, o referido autor os denominou como *instituições participativas* (IP) para diferenciar das instituições políticas tradicionalmente discutidas pela ciência política da democracia representativa.

Assim, a intencionalidade

por trás da criação desses espaços políticos seria a de trazer a sociedade civil para interferir nos aparelhos de poder do Estado pela possibilidade de atuar ativamente na construção da agenda política. Por meio deles, os autores acreditam ser possível ressignificar a democracia, utilizando da crise da democracia representativa para a construção de um novo modelo democrático.

O Brasil seria, segundo os defensores da democracia participativa, um caso importante de análise. Além do voto para escolha de seus representantes, na Constituição de 1988 novos direitos políticos foram incluídos direta ou indiretamente na Constituição, a citar: (a) plebiscito; (b) referendo; (c) iniciativa popular; (d) conselhos nacionais, estaduais e municipais; (e) orçamentos participativos, e outros. Fung & Wright (2003) afirmaram que esses novos elementos de participação podem ser denominados como “empoderamento de governança participativa” (*Empowered Participatory Governance*), pois aspiram que pessoas comuns possam efetivamente participar e influenciar nas políticas públicas que afetam diretamente suas próprias vidas.

Os Conselhos seriam, segundo a literatura, o grande exemplo de participação que geraria o *empoderamento de governança participativa*. Os conselhos são instituições criadas para assessoria e controle de administração pública; são temáticos, ou seja, i) vinculam-se às políticas sociais específicas como educação, saúde, empre-

go, infância, etc.; ii) preveem a participação voluntária de representantes de organizações sociais da sociedade civil; iii) são deliberativos, abrangentes e permanentes, em relação às temáticas as quais estão vinculados, e iv) incidem sobre todo o circuito de gestão de uma política pública, desde a formulação até a sua implementação. A paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público é exigência legal para o funcionamento dos conselhos.

Os conselhos seriam, teoricamente, mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas e se constituiriam, segundo grande parte da literatura, como uma importante inovação institucional da Constituição de 1988 (SANTOS JÚNIOR *et al*, 2004; GOHN, 2004; VAZ, 2011; TENÓRIO, 2016). Santos Junior *et al* (2004, p.205) argumentam que “os conselhos municipais representam uma importante inovação institucional na gestão das políticas sociais” e seriam exemplos de instituições de democracia direta. Seriam, então, novas formas de interação entre governo e sociedade, capazes de construir uma gestão mais democrática (SANTOS JÚNIOR *et al*, 2004). Por fim, os autores afirmam entender que “os conselhos municipais são a maior expressão da instituição, pelo menos em plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local” (op. cit, p.21).

A partir de dois anos de pesquisa nos Conselhos Municipais do Rio de Janeiro, a

pergunta que se busca responder na próxima e última seção é: essas novas instituições se constituem como verdadeiros espaços políticos? Em outras palavras, os Conselhos Municipais aprofundam e qualificam a democracia no Rio de Janeiro?

Conselhos Municipais do Rio de Janeiro: o caso dos Conselhos Tutelares

Sete conselhos cariocas foram selecionados para a pesquisa mais ampla: o Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), o Conselho Tutelar (CT), o Conselho de Educação (CME), o Conselho de Assistência Social (CAS), o Conselho de Saúde (CS), o Conselho dos Direitos dos Negros (Comdedine) e o Conselho Antidrogas (Comad). Pesquisas qualitativas foram realizadas entre os anos de 2015-2016.

Devido à limitação natural de um artigo e o objetivo central aqui traçado, focaremos no caso específico do Conselho Tutelar, por ser o único no qual os representantes são eleitos diretamente pela população do município. Apesar de o método eleitoral-representativo ser questionado pela teoria da democracia participativa, esse é o único Conselho no qual alguma participação cidadã foi possível ser visualizada. Todos os outros possuem metodologias particulares endógenas na escolha de seus líderes: eleição promovida exclusivamente entre instituições interessadas diretamente no tema, como ONGs (CDMCA, CAS, Co-

medine e CMAD) e representantes oriundos de instituições tradicionais, como os sindicatos (CMS e CME). Em outras palavras, a única participação cidadã direta nessas novas instituições continua sendo via eleições no Conselho Tutelar, apesar de sérios problemas que serão expostos a seguir. Essa pesquisa, portanto, questiona veementemente a afirmação de Avritzer (2008) que os Conselhos Municipais são instituições democratizantes no contexto das novas “instituições participativas” criadas.

Segundo o *site* oficial do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes do Rio de Janeiro:

O conselho tutelar foi criado conjuntamente ao ECA, instituído pela Lei 8.069 no dia 13 de julho de 1990. Órgão municipal responsável por zelar pelos direitos da criança e do adolescente, deve ser estabelecido por lei municipal que determine seu funcionamento tendo em vista os artigos 131 a 140 do ECA. Formado por membros eleitos pela comunidade para mandato de três anos, o Conselho Tutelar é um órgão permanente (uma vez criado não pode ser extinto), possui autonomia funcional, ou seja, não é subordinado a qualquer outro órgão estatal. A quantidade de conselhos varia de acordo com a necessidade de cada município, mas é obrigatória a existência de, pelo menos, um Conselho Tutelar por cidade, constituído por cinco membros. Segundo consta no artigo 136 do ECA, são atribuições do Conselho Tutelar e, consequentemente, do conselheiro tutelar, atender não só as crianças e adolescentes, como também atender e aconselhar pais ou responsáveis. O Conselho Tutelar deve ser acionado sempre que se perceba abuso ou situações de risco contra a criança ou o adolescente, como por exemplo, em casos de violência física ou emocional⁷.

O Conselho Tutelar (CT) se apresenta como um órgão zelador dos direitos das crianças e adolescentes. Por ser um órgão fiscalizador dos entes de proteção (Estado, comunidade e família), o CT usufrui de uma autonomia funcional, não estando subordinado a nenhum

outro órgão. Apesar de a pesquisa empírica revelar algumas dificuldades na realização de certas funções⁸, o Conselho Tutelar é uma instituição importante na vigilância dos direitos das crianças e adolescentes no município.

Mesmo estando inserido no Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA), ele tem, como já dito, funções específicas e traçadas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Além disso, o Conselho Tutelar é dividido territorialmente no município, como é possível ver no mapa a seguir.

Diferentemente das eleições ordinárias para os cargos do Executivo e Legislativo nas escalas municipais, estaduais e federais, o voto para o CT não é obrigatório. Basta apresentar o título de eleitor, comparecer no dia de votação no colégio eleitoral e votar para o conselheiro no bairro onde está registrado seu título de eleitor (muitas vezes não é o mesmo onde o eleitor mora). O quadro e o mapa abaixo revelam o baixíssimo grau de participação eleitoral na votação de 2012: candidatos foram eleitos com 153 votos em áreas com mais de 658.000 pessoas votantes. Em nenhum Conselho Tutelar houve mais do que 1,86% de eleitores possíveis. Destaca-se que são eleitos cinco conselheiros por ordem dos mais votados. No quadro abaixo, é possível ver a menor quantidade de votos que um conselheiro eleito recebeu e o montante recebido pelo mais votado, além do total de candidatos que disputou o pleito:

7 - <http://www.cmdcario.com.br/index.php?op=page&id=13>. Acessado dia 10 de janeiro de 2016.

8 - *O funcionamento final de semana, como determina a lei, não era cumprido nos conselhos analisados. Wagner, conselheiro, afirmou: “Por mais que a lei nos obrigue a funcionar também aos finais de semana, isso não está sendo possível acontecer [sic] porque o prédio fecha e não há expediente final de semana. Já comunicamos o problema, mas não sei como se resolverá. Há uma incompatibilidade de horários entre o prédio e o que a lei manda do Conselho”. Este problema já era relatado na reunião pública do CMDCA. Em 09 de março de 2015, isto é, antes mesmo da criação do CT13, havia um representante do Ministério Público na plateia. Ele esteve presente para cobrar pessoalmente a abertura do Conselho Tutelar sábado e domingo. De acordo com ele, “a lei municipal deve ser respeitada. Ou vamos lutar para mudar a lei. Mas, enquanto ela existir, temos que segui-la”. Mesmo a presidente tendo respondido que fariam de tudo para consertar o problema, a criação do CT13 um ano depois foi feita em um edifício que já não existe expediente durante os finais de semana. Mas o problema também persiste no CT02 e o funcionário da Prefeitura demonstrou bastante embaraço em dizer que eles não abriam final de semana.*



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

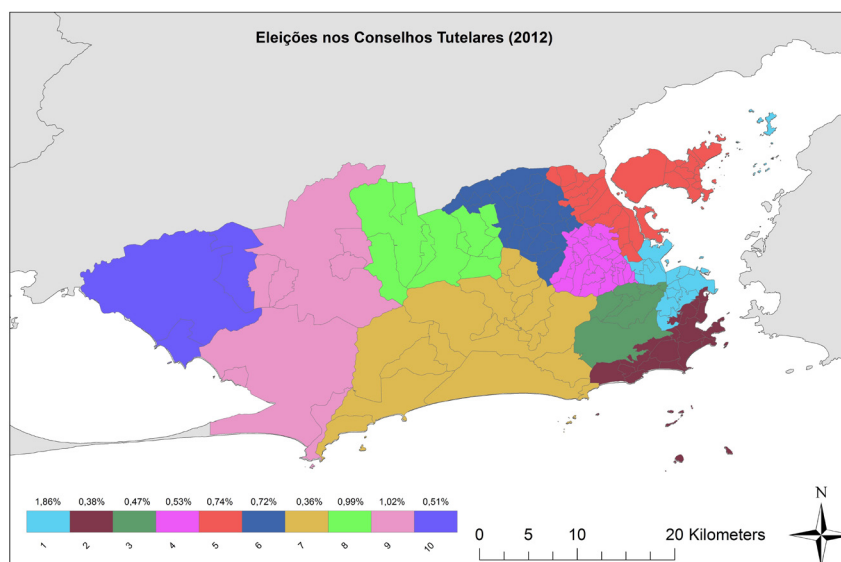
Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

QUADRO 1: Conselhos Tutelares – Votação 2012

| CONSELHOS | Votação Mínima | Votação Máxima | Nº de Candidatos |
|--------------|----------------|----------------|------------------|
| CT 01 | 205 | 504 | 16 |
| CT 02 | 227 | 448 | 18 |
| CT 03 | 161 | 254 | 10 |
| CT 04 | 233 | 400 | 16 |
| CT 05 | 299 | 450 | 23 |
| CT 06 | 378 | 582 | 24 |
| CT 07 | 153 | 389 | 16 |
| CT 08 | 482 | 797 | 20 |
| CT 09 | 275 | 821 | 11 |

Dados: CMDCA. Organização: Próprio autor.

MAPA 1: Conselhos Tutelares – Votação 2012



Organização: Próprio autor.

Apesar de a fraca presença dos cidadãos no processo eleitoral em 2012 ser reconhecida pelos conselheiros, havia, nos meses antecedentes às eleições de 2015 (para o mandato que se iniciaria em 2016), uma expectativa de maior presença de votantes no novo pleito. A partir de 2016, no Rio de Janeiro, foram criados dezesseis novos CTs (e mais dois a serem inaugurados em breve), reconstruindo sua geografia política, cujos cinco conselheiros são eleitos diretamente por toda a população que possui registro eleitoral na área de abrangência

do respectivo Conselho Tutelar.

No dia da votação, 04 de outubro de 2015, o clima era de tensão, pois, pela primeira vez, havia sido definido um salário para os cinco conselheiros vencedores (R\$3.500/cada) e uma nova redivisão das zonas eleitorais estava sendo testada pela primeira vez, contando com mais seis. Até esse momento, os conselheiros recebiam uma “ajuda de custo” (em torno de R\$1.000/cada) e havia apenas dez CTs. Com a mudança no mapa dos CTs e o aumento salarial, houve um crescimento expressivo no número de candi-

dados.

Em entrevista na favela Dona Marta na casa do então candidato Woney para o cargo de conselheiro do CT02 duas semanas antes da votação, foi relatado que houve mais de 80 inscrições, porém mais da metade teria sido eliminada na prova de seleção e teriam sobrado apenas 37 pessoas. Uma avaliação de português e conhecimentos sobre os direitos da criança e adolescente foi aplicada para aqueles que desejavam concorrer ao cargo. Soma-se a isso a exigência mínima de 2o grau completo. Há, portanto, em primeiro momento, um processo meritocrático para a seleção dos candidatos representantes no Conselho Tutelar, eliminando pessoas que não possuem conhecimentos específicos para essa representação. Isso também é visto no curso de capacitação que é mandatório para todos os conselheiros eleitos.

A expectativa do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes era, como confirmado em entrevista dois dias antes (02 de outubro de 2015) por três funcionários, ter uma maior participação da população na eleição devido ao grande número de candidatos, a nova divisão territorial dos CTs e a criação de novos conselhos mais próximos do cidadão. Entretanto, por falta de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, as urnas eletrônicas não foram disponibilizadas para a votação. Por conta disso, o CMDCA resolveu organizar as eleições por meio de notebooks, cujo funcionamento apresentou muitos problemas no dia 04 de outubro de 2015. Além da dificuldade de muitas pesso-

as no uso de um aparelho novo, houve problemas técnicos relacionados à falta dos dados de alguns candidatos e à transmissão de dados da votação. O dia de votação foi anulado e o CMDCA teve que organizar outra data.

Em entrevista ao periódico *O Globo*, o vereador Eduardo Moura (PSC), presidente da Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente na Câmara Municipal, declarou à época:

Ocorrências que contribuem para macular o já conturbado processo, evidenciando a necessidade de anulação do pleito e marcação de uma nova data. Computadores ficaram fora do ar, impedindo a votação em diversas zonas eleitorais. Há locais em que a espera chegou a três horas⁹.

Ao apontar que o processo já seria conturbado, o vereador corroborou com a opinião do funcionário Eddy Bezerra do CMDCA que contou em entrevista problemas na eleição e no funcionamento do Conselho Tutelar. Ele afirmou que a eleição de alguns CTs é marcada, às vezes, até pela força de traficantes de drogas:

Você tinha que ter acompanhado a votação num local dominado [por traficantes]. Eles descem com fuzil na mão com os moradores para eles votarem no candidato que querem. Eles sabem que o Conselho é um canal com o Estado de um jeito ou de outro, além de ter um dinheiro legal. Eles não vão deixar um qualquer ser conselheiro ali. Como poucas pessoas vão votar, eles acabam conseguindo mobilizar praticamente todo o número necessário para eleição – Eddy Bezerra, 12 de novembro de 2015.

Apesar de ser conhecida a existência de influência similar nas eleições para o Legislativo municipal (JUWER, 2013), a baixa participação geral de eleitores gera uma menor necessidade de votos para a eleição de um conselheiro, diferentemente de um cargo de vereador. Assim, a mobilização de votantes apenas na favela controlada pelos traficantes já seria suficiente para levar uma pessoa para dentro do

9 - <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/10/eleicao-pa-ra-conselho-tutelar-do-rio-e-cancelada-apos-problemas.html>. Acessado dia 04/10/2015.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

CT que apoiaria seus desejos.

As novas eleições foram remarcadas para 28 de fevereiro de 2016. Foi possível acompanhar durante todo o dia dez pontos de votação em diferentes bairros do Rio de Janeiro¹⁰. O objetivo era presenciar o processo e entrevistar pessoas que foram votar. Com entrevistas estruturadas, foram aplicados 76 questionários a pessoas que saíam da zona eleitoral, a fim de revelar as motivações que teriam levado as pessoas a votar.

Nas entrevistas, era evidente que os candidatos para o CT são conhecidos pessoalmente pelas pessoas que os elegem. Em todas as entrevistas realizadas com conselheiros eleitos, os aspectos “carisma” e “conhecerem pessoalmente” foram destacados como razões para eles terem sido escolhidos. Além disso, como destacou Wolney (então candidato para o CT02 no momento da entrevista) uma candidata que “viria de fora”, isto é, que não havia morado toda a vida na área, não teria, segundo ele, legitimidade de se eleger.

Soma-se a isso, a informação dada pelos funcionários do CMDCA que o Conselho Tutelar seria um “Conselho de pobre para pobre”. Os eleitos viriam majoritariamente de favelas ou de bairros pobres, assim como a demanda pelas funções exercidas pelo Conselho. Apesar de ser uma informação relevante, esse é um dado já conhecido dentro de pesquisas sobre os Conselhos Municipais, como podemos ver em Santos Júnior *et al.*, (2004), Vaz (2011) e Tenório & Kronemberger (2016). Isso foi confirmado pelos conselheiros candidatos

entrevistados (quatro no total, três ao final eleitos). Apesar de afirmarem que também atendiam casos de pessoas de classe alta como denúncias de maus-tratos à criança, a grande parte da demanda viria mesmo das áreas mais pobres.

A votação do dia 28 de fevereiro de 2016 ocorreu com normalidade, exceto em três dos dez pontos cobertos: Bairro de Fátima, Catete e Rio Comprido. No primeiro, uma senhora não conseguiu votar porque sua zona eleitoral não era naquele edifício e ninguém soube informar aonde ela deveria ir. Segundo Ruth, 67 anos e moradora do Bairro de Fátima, ela já teria ido a dois postos diferentes e não teria conseguido votar. As informações eram dispersas e divergentes: uns diziam que sua zona eleitoral era no bairro de São Cristóvão e outros teriam falado que era na Zona Portuária.

Já no bairro do Catete, alguns idosos reclamavam também que não acharam seus nomes nas zonas que normalmente votavam. No bairro do Rio Comprido, foi relatada na maioria dos casos entrevistados (em 16 pessoas das 23 pessoas entrevistadas) a mudança de seção e, como consequência, muitas pessoas teriam sido impedidas de votar (a zonal 229/218 teria passado para a 006, em outra localidade). De acordo com uma entrevistada, “*a moça lá de dentro disse que eu tinha que ter olhado na internet pra ter certeza da minha seção e zona*”.

Ao buscar na página virtual do CMDCA as zonas e as seções eleitorais, abre-se uma planilha do Excel que até mesmo pessoas mais experientes teriam difi-

10 - *Bairro de Fátima, Vidigal, Ipanema, Botafogo, Estácio, Bon-sucesso, Catete, Rio Comprido, Jardim Guanabara e Cacuia.*

culdades de compreender. Com mais de 9.833 linhas e quatro colunas (zona anterior; seção anterior; zona atual; seção atual) a dica dada pelo site é “use o filtro para consultar com maior agilidade”.

Esses problemas foram gerados porque as zonas de votação para o Conselho Tutelar são diferentes daquelas estabelecidas nas eleições tradicionais para os cargos dos Executivos e Legislativos municipal, estadual e federal. Por ter menor aparato administrativo e tudo ser organizado pelo CMDCA, houve a necessidade de aglomerar seções eleitorais em poucas zonas. Assim, pessoas que estavam acostumadas a votar em um local, precisariam ter entrado no site do CMDCA para descobrir sua seção naquele dia de votação.

A organização da votação se mostrou extremamente frágil. Ao observamos os dez pontos

visitados, apenas no Vidigal, Rio Comprido e Estácio havia a presença de carros de Polícia Militar dando suporte ao processo eleitoral. Em todos os outros, nem mesmo a Guarda Municipal se fazia presente.

Em conversas informais com transeuntes nos bairros, era visível o total desconhecimento sobre o que estava ocorrendo nesses locais. Isso se refletiu na votação em 2016. Apesar do crescimento expressivo no número de candidatos e também do número total de votantes, a quantidade de votos necessária para a eleição de um conselheiro permaneceu quase intacta. Em vários casos, o número mínimo para eleição diminuiu drasticamente. O que ocorreu foi o aumento de votantes trazidos pelos novos postulantes ao cargo, e não um aumento generalizado do grau de representatividade.

QUADRO 2: Votação Conselho Tutelar - 2016

| CONSELHOS | Votação Mínima | Votação Máxima | Nº de Candidatos |
|-----------|----------------|----------------|------------------|
| CT 01 | 176 | 424 | 44 |
| CT 02 | 144 | 341 | 34 |
| CT 03 | 182 | 374 | 27 |
| CT 04 | 147 | 201 | 34 |
| CT 05 | 293 | 420 | 33 |
| CT 06 | 180 | 473 | 50 |
| CT 07 | 184 | 246 | 49 |
| CT 08 | 307 | 727 | 47 |
| CT 09 | 233 | 623 | 57 |
| CT 10 | 169 | 297 | 32 |
| CT 11 | 164 | 311 | 25 |
| CT 12 | 251 | 414 | 44 |
| CT 13 | 50 | 188 | 11 |
| CT 14 | 112 | 226 | 20 |
| CT 15 | 74 | 130 | 14 |
| CT 16 | 36 | 254 | 12 |

Dados: CMDCA. Organização: Próprio autor.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

Como podemos perceber na tabela, mesmo com uma nova divisão territorial das áreas abrangidas pelo CT, a quantidade de votantes continuou extremamente baixa. Em todos os CTs já existentes houve aumento expressivo do número de candidatos: mínimo de 43% no CT 05 até 372% no CT 09. Isso ocorre ao mesmo tempo em que oito dos dez conselhos antigos passaram a precisar de menos votos para eleger seus representantes (salvo o CT03 e o CT07).

Desse modo, o Conselho Tutelar, além de não se apresentar como um espaço de participação direta da população em sua atuação, tem representantes com baixo grau de legitimidade tendo em vista a quantidade de votos no processo eleitoral. Assim, no único conselho em que há votação aberta a todos os moradores do município, a participação eleitoral se mostra ínfima, ainda mais se compararmos com as eleições dos representantes legislativos.

Para o Conselho Tutelar 13, Evânio de Paula foi eleito o conselheiro mais votado, com 188 votos, enquanto Bernadete foi eleita a quarta conselheira com 79 votos. Wagner obteve 89 ficando em terceiro lugar, enquanto o segundo teve 95 e a última apenas 50 votos. É importante lembrar que a partir dessas eleições, cada conselheiro passou a receber remuneração mensal de R\$3.500,00 da prefeitura do Rio, isto é, ao multiplicar esse valor por todos os 90 conselheiros dos dezoito CTs do município do Rio de Janeiro, tem-se um total

de R\$315.000,00 dispendido mensalmente pelo poder público municipal com salários. De acordo com os conselheiros e os funcionários do CMDCA, o plano é que haja 30 CTs em todo o município, para respeitar o Estatuto da Criança e do Adolescente que determina um Conselho Tutelar para cada 100.000 habitantes (assim, poderia existir, por exemplo, um CT apenas para a Rocinha), elevando o custo municipal para R\$525.000,00.

Em resumo, a análise sobre os Conselhos Tutelares em seu processo de constituição por meio de eleições diretas revelou a precariedade democrática desse novo recurso instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, a noção de *precariedade democrática* se refere ao papel pouco vinculante existente entre as instituições e o cidadão. Como suporte para essa ideia, é importante recorrer a Charles Tilly (2007). O autor afirmou que decisões democráticas e não democráticas se diferenciam pelo caráter vinculante entre quem decide e os cidadãos. A ideia de *relação* se torna, pois, central. Tilly define “um regime [como sendo] democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes” (TILLY, 2007, p.28).

Como vimos, os conselheiros são eleitos por uma margem de participação quase nula, tornando sua legitimidade questionável. Defende-se que esse fenômeno seja consequência

direta de uma fraca apropriação do recurso pelo cidadão, gerado, inclusive, pelo total descaso com o próprio processo eleitoral. O caos registrado pela falta de apoio do Tribunal Superior Eleitoral, a difícil organização de um processo tão complexo feito pelo Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a redivisão territorial das zonas eleitorais e a pouca publicidade são, seguramente, elementos que podem ajudar a explicar a precariedade democrática desse novo recurso institucional.

Importante frisar que o que se problematiza aqui não são os fins, mas os meios que se estabelecem na construção de novos recursos institucionais na política brasileira. Em outras palavras, mesmo que resultados importantes sejam alcançados na prática cotidiana do Conselho Tutelar no Rio de Janeiro – como a defesa de crianças e adolescentes em situações de risco constante – cabe questionar se isso é suficiente para qualificá-lo como uma expansão das instituições democráticas na sociedade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo buscou alcançar dois objetivos complementares: (a) caracterizar o conceito de espaço político e sua relação com o bom funcionamento de qualquer modelo de democracia e (b) analisar o Conselho Municipal, considerado por muitos autores como o principal espaço político proposto pelo modelo contemporâneo da democracia participativa.

Nesse sentido, defende-se que a análise de espaços de participação é fundamental na mensuração da qualidade da democracia. Segue-se, portanto, o que foi defendido por Bobbio:

Em outros termos, quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhe dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito. (BOBBIO, N. 2000, p.40).

A análise dessas novas instituições deixou claro o caráter pouco participativo direto do cidadão. Não há nos Conselhos analisados nenhuma deliberação tomada por participação direta da população; todas elas se exercem por um tipo também de representação. Todavia, diferentemente dos tradicionais espaços representativos, em nenhum Conselho Municipal analisado houve participação eleitoral dos cidadãos do município do Rio de Janeiro, com exceção dos Conselhos Tutelares, destacados nesse artigo. Apesar disso, ficou evidente a precariedade democrática dos eleitos para estes conselhos. Afirma-se, portanto, a impossibilidade de qualificar os Conselhos Tutelares como verdadeiros espaços políticos.

Muitos trabalhos, ainda, analisam o Conselho Municipal pelos seus produtos. Wampler (2007, p.44) afirma que “o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das Instituições Participativas é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização”. Assim, se há uma melhoria nas políticas públicas, o Conselho Muni-



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Setembro, 2018
ISSN 2175-3709

principal, muitas vezes, é analisado como “bom” para o sistema democrático. Entretanto, é importante ressaltar que *o que* se produz não é mais válido do *como* se produz. O caráter precário de representatividade e/ou participação direta do cidadão presente nesses novos recursos contamina seu produto e o torna, no contexto democrático, ilegítimo. Persistir em denominá-los como “instituições participativas” porque em alguns casos se obtêm bons resultados é de um valor ideológico duvidoso no qual os fins justificariam os

meios.

Sem dúvida, a existência de órgãos especializados na luta pelas crianças e adolescentes é fundamental em uma sociedade onde há constantes crimes perpetrados contra esse grupo. Entretanto, a ilegítima roupagem democrática pode ajudar a esconder práticas que, ao final, tornam esses novos recursos não um avanço na relação entre instituições e cidadãos, mas sim, instrumentos na perpetuação de hábitos nocivos ao já frágil sistema democrático brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDE, H. O que é Política? Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009a.

_____. Condição Humana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009b.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31, ano 11, p.44-66, 1996.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, p.43-64, 2008.

BAIOCCHI, G. et al. Evaluating Empowerment: participatory budgeting in Brazilian municipalities. Washington, Dc: World Bank, 2004.

BOBBIO, N. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, M. Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet, 2013.

CASTRO, I. E. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. In: Iná Elias de Castro, Paulo César Gomes e Roberto Lobato Corrêa. Olhares Geográficos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p.43-73.

COPPEDGE, Michael. Democratization and Reserach Methods. Londres: Cambridge University Press, 2012.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. O que é filosofia? São Paulo: Editora 34, 1992.

FERNANDES, E.; ROSENO, R. F. Protesta Brasil: das redes sociais às manifestações de rua. São Paulo: Prata Editora, 2013.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (org.). Deepening Democracy:

institutional innovations in empowered participatory governance. New York: Verso, 2003.

GOMES, P.C.C. Espaços públicos: um modo de ser do espaço, um modo de ser no espaço. In: CASTRO, I; GOMES, P.C.C; CÔRREA, R.L. Olhares Geográficos: modos de ver e viver o espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.19-42, 2012.

GOFFMAN, E. Comportamento em Lugares Públicos. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2003.

GOLDFRANK, B. The politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. Comparative Politics, Vol. 39, No. 2, pp. 147-168, 2007.

KELSEN, H. A Democracia. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JUWER, V. V. S. A Geografia eleitoral dos grupos criminosos territorializados na cidade do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, PPGG, UFRJ, 2012.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, 2011, pp.33-42.

LEE, Nelson K. How is political public space made? – the birth of Tiananmen Square and the May Fourth Movement. Political Geography 28 (2009), 32-43.

MACHADO FILHO, G. F. Espaços da política: a relação entre o espaço político das assembleias e o espaço político das ruas no contexto das manifestações políticas brasileiras contemporâneas. Dissertação de Mestrado: PPGG, UFRJ, 2017.

PARKINSON, J. R. Democracy and Public Space. Oxford University Press, 2012.

PATEMAN, C. Participation and Democratic Theory. Londres: Cambridge University Press, 1970.

PIETERSE, J. N. Participatory Democratization reconceived. Futures, n.1, p.1-16, 2001.

SAKAMOTO, L. Em São Paulo, o Facebook e o Twitter foram às ruas. In: Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil, 2013, p.95-100.

SANTOS JÚNIOR, O. A. S.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

WAMPLER, B. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, 2011, pp.151-158.

TENÓRIO, F. G.; KRONENBERGER, T. S (orgs). Gestão social e conselhos gestores. Volumes 3. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONENBERGER, T. S (orgs). Gestão social e conselhos gestores. Volumes 3. Rio de Janeiro: FGV, 2016, pp.13-34.

TILLY, C. Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

VAZ, A. C. N. Da Participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, 2011, pp. 91-107.