

OS LIMITES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO RIO DE JANEIRO

Daniel Abreu Azevedo*

Colégio Pedro II

Resumo: O presente artigo tem como objetivo principal analisar o modelo da democracia participativa a partir de uma perspectiva geográfica. Busca-se, com isso, ampliar a agenda da geografia política ao possibilitar uma nova perspectiva sobre a forma de governo que, ao mesmo tempo em que se expande no mundo, também tem sua legitimidade questionada. Para tanto, a proposta segue um caminho oposto daquele traçado por Flint e Taylor (2011), cuja análise democrática é vista dentro da concepção de sistema-mundo. Este artigo traz os conceitos de escala política e espaço político e analisa o que se transformou no modelo democrático mais debatido da ciência política contemporânea: a democracia participativa. A partir de pesquisa empírica desenvolvida nos Conselhos Municipais (CMs) do Rio de Janeiro entre os anos de 2013-2016, questionar-se-á a efetividade dos CMs como verdadeiros espaços políticos.

Palavras-chave: Engenharia político-geográfica. Espaço político. Escala política. Democracia participativa. Conselho Municipal.

THE LIMITS OF PARTICIPATORY DEMOCRACY: ANALYSIS OF THE MUNICIPAL COUNCILS IN RIO DE JANEIRO

Abstract: The main objective of this article is to analyze the model of participatory democracy from a geographical perspective. It aims to broaden the agenda of political geography by providing a new perspective on the form of government that, at the same time as it expands in the world, also has its legitimacy questioned. The proposal follows the opposite path outlined by Flint and Taylor (2011), whose democratic analysis is seen within the conception of world-system. This article brings the concepts of political scale and political space and analyzes what has become the most debated democratic model of contemporary political science: participatory democracy. Based on empirical research developed in the Municipal Councils (CMs) of Rio de Janeiro between the years 2013-2016, the effectiveness of CMs will be questioned as real political spaces.

Keywords: Participatory democracy. Political space. Political scale. Political-geographic engineering. Municipal Council.

LÍMITES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES EN RÍO DE JANEIRO

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo principal analizar el modelo de la democracia participativa desde una perspectiva geográfica. Se busca, así, ampliar la agenda de la geografía política al posibilitar una nueva perspectiva sobre la forma de gobierno que, al mismo tiempo que se expande en el mundo, también tiene su legitimidad cuestionada. Pues, la propuesta sigue un camino opuesto a aquel trazado por Flint y Taylor (2011), cuyo análisis democrático es visto dentro de la concepción del sistema-mundo. Este artículo trae los conceptos de escala política y espacio político, además analiza lo que se ha transformado en el modelo democrático más debatido de la ciencia política contemporánea: la democracia participativa. A partir de la investigación empírica desarrollada en los Consejos Municipales (CMs) de Río de Janeiro entre los años 2013-2016, se cuestionará la efectividad de los CM como verdaderos espacios políticos.

Palabras clave: Ingeniería político-geográfica. Espacio político. Escala política. Democracia participativa. Consejo Municipal.

Introdução

Winston Churchill afirmou que a democracia era a pior forma de governo, exceto por todas as outras. Aristóteles disse que a democracia era a forma corrupta da *polítia*, pois seria um governo de vantagem para o pobre, atacando outras classes. As frases do primeiro-ministro britânico e do filósofo grego revelam que no debate sobre a democracia sempre sobraram polêmicas e faltaram consensos. Mesmo que autores como Fukuyama tenham conclamado após o fim da Guerra Fria a “universalização da democracia liberal ocidental como forma final de governo humano” (FUKUYAMA, 1992, p.45), não é possível ainda afirmar que a democracia é um sistema político unanimemente aceito.

Questionamentos sobre a democracia ajudam a colocá-la cada vez mais em evidência. Interpretar e analisar essa forma de governo pelos mais diferentes pesquisadores e áreas de conhecimento são modos de revelar problemas, contradições e, com isso, buscar possíveis caminhos. Este artigo tem como premissa a ideia de que a democracia é também um fenômeno espacial. Desse modo, se o propósito das ciências humanas é construir quadros interpretativos e apontar caminhos para diferentes problemas sociais (ZINGALES, 2015), ao situar as ações políticas no espaço, o presente artigo propõe uma leitura sobre a democracia a partir do conceito de espaço político e escala política.

Aqui se defende que todo e qualquer modelo democrático existente pressupõe a defesa de escalas políticas e a construção de espaços políticos ditos como mais adequados para a democracia em ação. Seja na democracia direta ou na democracia representativa, escalas políticas específicas são acionadas e novos espaços políticos são sugeridos, ou, em outras palavras, uma nova engenharia político-geográfica é apontada como necessária para a efetivação do modelo de democracia proposto. Isso também ocorre com a panaceia atual da ciência política: o modelo da democracia participativa.

Entretanto, no que se refere ao conceito de democracia, a influência da geografia se deu mais historicamente às análises dos resultados obtidos pela democracia existente, perdendo força analítica nos seus métodos e procedimentos. Alguns geógrafos (O'LOUGHLIN et al, 1998; BARNETT & LOW, 2004; CASTRO, 2013) apontaram nessa direção ao argumentar o papel secundário da ciência geográfica na construção teórica da democracia. Ao analisar o sistema democrático existente apenas pelos seus produtos, esses autores apontam que os geógrafos influenciados pela “democracia radical” tornaram suas análises, muitas vezes, um exercício tautológico. A busca da Geografia Crítica em apontar a

apropriação do Estado por uma classe social afastou-a de participar mais ativamente na construção teórico-metodológica da democracia representativa. Para muitos, seria contraditório analisar a democracia dentro de uma sociedade organizada em um Estado capitalista, pois sua existência já colocaria em xeque a própria essência democrática.

Castro (2013) afirma que a discussão sobre a democracia dentro da Geografia acabou sendo esvaziada devido a uma “ontologização”, a pretexto de valorizar o político em detrimento da política, impossibilitando perceber os fundamentos espaciais da sua própria natureza, “chegando ao limite de concebê-la como um bem que não existe, como um bem visado que jamais pode ser atingido completamente” (Mouffe apud CASTRO, 2013, p.25). A democracia representativa seria, assim, um mito e, portanto, não *verdadeiramente* democrática.

A separação entre as pesquisas geográficas e a teoria da democracia representativa teria sido gerada, como apontam Barnett e Low (2004), por três fatores interligados: o problemático status do liberalismo na geografia humana; a dificuldade dos geógrafos de lidarem com a escala do Estado-nação; e a objeção dos geógrafos em aceitar o valor do universalismo, conceito que é central nos debates sobre a democracia.

Entretanto, três linhas analíticas podem ser destacadas como importantes tentativas da Geografia na busca de produzir análises sobre a democracia: a geografia eleitoral e as estratégias espaciais do voto; as desigualdades espaciais dos direitos da cidadania; e o espaço como estrutura. As duas primeiras foram analisadas exaustivamente por geógrafos como Amin & Thrift (1999), Castro (2005; 2014), Santos (2007), Braga (2008), Juwer (2012), Resnick (2017) e, para nos atermos aos objetivos centrais desse artigo, não se faz necessário revisitar esse debate.

Resta, entretanto, outro caminho utilizado por geógrafos para a construção de pontes entre o espaço geográfico e a democracia. O trabalho de Flint e Taylor (2011) é o mais emblemático na tentativa de estabelecer um modelo de análise geográfica da democracia através da teoria de sistemas-mundo de Immanuel Wallerstein. Em certa medida, é aquele que mais se aproxima dos propósitos deste artigo, pois coloca o espaço como um elemento estruturante do conceito de democracia. Em contrapartida, o fazemos a partir de bases teórico-metodológicas divergentes, que pouco conversam e muitas das vezes se negam. Cabe, por isso, uma melhor explanação na próxima seção.

O objetivo central é analisar os Conselhos Municipais (CMs) do Rio de Janeiro como um suposto espaço político defendido pelos teóricos da democracia participativa.

Para tanto, o artigo conta, além desta introdução e das considerações finais, com três seções: na primeira, é necessário apresentar brevemente a distinção entre essa proposta e aquela defendida por Flint & Talyor (2011). Posteriormente, os conceitos de espaço político e escala política serão expostos, descrevendo suas importâncias dentro da engenharia político-geográfica de diferentes modelos de democracia. Por fim, o modelo da democracia participativa será analisado a partir da criação dos Conselhos Municipais no Rio de Janeiro como supostos novos espaços políticos.

A pesquisa empírica desenvolvida por quase três anos em sete Conselhos Municipais do Rio de Janeiro demonstrou que é preciso expor os limites da democracia participativa e a tensão entre representação e participação. Acredita-se que, ao usar da carga teórico-conceitual da geografia em relação aos conceitos de espaço político e escala política, este artigo pode contribuir para o debate sobre as virtudes e os vícios desse modelo de democracia.

A proposta de análise da democracia de Flint & Taylor

Em *Political Geography: world-economy, nation-state and locality* (2011), Colin Flint e Peter Taylor trazem a análise do sistema-mundo para dentro da geografia política e criticam a concepção de um mundo com múltiplas sociedades. Baseando-se na postulação clássica de Wallerstein (1985), os autores argumentam que as sociedades fariam parte de um todo e suas transformações não se dariam de modo independente. Assim, os conceitos de países centrais, semi-periféricos e periféricos, serviriam para refutar a ideia de que cada sociedade é um objeto autônomo que se move em trajetórias iguais, mas que haviam começado em datas e velocidades diferentes. Ao negar a teoria do desenvolvimentismo por etapas, a teoria de Wallerstein pretendeu mostrar que a existência dos países periféricos é usada para manter a hegemonia dos outros grupos, em um processo social histórico denominado capitalismo.

Ao trazer essa ideia para a análise da geografia política, Flint e Taylor apresentam escalas geográficas ligadas inerentemente a certos valores. A escala local, a escala nacional e a escala global seriam, respectivamente, as escalas da experiência, da ideologia e da realidade. Com a carga pejorativa peculiar da economia política em torno do conceito de ideologia, os autores afirmam que o Estado distorceria a realidade produzida pela escala global.

A partir dessas duas considerações em conjunto, os autores escrevem um capítulo sobre a geografia política da democracia no qual afirmam que as análises do

voto a partir da geografia eleitoral ajudariam o modelo liberal de democracia. Por essa razão, "a geografia da liberal socialdemocracia é entendido dentro da persistente diferença espacial da economia-mundo capitalista"¹ (op. cit., p.194). A geografia eleitoral, portanto, seria uma "geografia do suporte" (op. cit., p.214) à democracia liberal, legitimando um tipo de sistema democrático que serviria para manter o status quo. O trabalho desses autores ensejou demonstrar como as eleições funcionariam de modo diferenciado nos países centrais e nos países (semi)periféricos, identificando seis elementos comuns que a democracia periférica possuiria: (a) mentira para os eleitores; (b) busca de culpados pelos problemas sociais em grupos minoritários; (c) suborno; (d) intimidação; (e) restrição ao acesso de candidatos fortes; (f) erros na contagem dos votos. Esses elementos ocorreriam devido ao que os autores denominam como políticas de falhas (*politics of failure*), isto é, a ideia que posiciona a prática de votar dentro do sistema econômico mundial do capitalismo.

Em suas concepções, como a economia-mundo é inerentemente polarizada, os benefícios políticos da democracia liberal nunca poderiam ser totalmente transferidos para a periferia do sistema. Assim, concluem que, mesmo alguns países buscando ser centrais, dada a estrutura rígida da economia-mundo, esses esforços seriam inúteis, ou, em outras palavras, "a curto prazo, o agenciamento dos movimentos sociais e políticos são impedidos pela estrutura do sistema-mundo"² (FLINT & TAYLOR, 2011, p.207). Segundo os autores, os esforços dos geógrafos na construção de pontes analíticas deveriam, então, ser em busca de apontar problemas existentes no processo de democratização dentro de uma estrutura de sistema-mundo. Assim, de uma geografia do suporte legitimando a democracia liberal por meio de pesquisas sobre os votos, os autores propõem uma geografia do poder, que serviria para revelar os processos de acumulação por trás do sistema eleitoral.

Ao utilizar a ideia de sistema-mundo para a análise da geografia política, os autores, paradoxalmente, renegam a política em prol da economia, tornando-a apenas um epifenômeno. A geografia, bastante influenciada pelo marxismo a partir da década de 1960, passou a renegar a figura do Estado, pois, como afirmou John Hall (1992, p.10), "Marx substituiu o problema político pelo problema social, e seu trabalho tem sido a mais importante fonte única da perda de interesse no Estado pela ciência social moderna". Arendt (2009) demonstrou que o discurso da submissão total do indivíduo ao grande capital, ao Estado, à classe burguesa, etc, negligencia o agenciamento

¹"The geography of liberal social democracy is understood within the persistent and spatial differences of the capitalist world-economy" (T.L.A.).

²The short-term agency of social movements and politicians is impeded by the structure of the world-economy" (T.L.A.).

humano e o poder da ação política coletiva.

É por essa razão que podemos afirmar que a análise proposta neste artigo segue na contramão do modelo estruturalista proposto por Flint e Taylor. Aqui valoriza-se a ideia da independência do poder político (MANN, 1992; ARENDT, 2009; CASTRO, 2013). Castro (2014) afirma que “há na política uma autonomia [...] bem ao contrário da trajetória conceitual e polêmica da geografia humana crítica”. Em suma, apesar de buscar também posicionar o espaço geográfico como um elemento estruturante do sistema democrático, a linha teórica-conceitual seguida por Flint e Taylor produz uma análise geográfica da democracia totalmente diferente daquela aqui proposta.

Espaço político e Escala política nas engenharias político-geográficas da democracia

A ideia de que uma “engenharia política” é importante para o funcionamento dos sistemas políticos não é recente. Desde os filósofos-reis platônicos a cientistas políticos contemporâneos institucionais, é possível encontrar a defesa de certos conjuntos de regras e órgãos que seriam capazes de movimentar a engrenagem e fazer funcionar o sistema político. Pode-se definir *engenharia política* como um projeto constitucional virtuoso que funcionaria como engrenagem principal em toda a máquina política.

Grande parte dos filósofos políticos propôs uma engenharia política para diminuir a distância entre como é e o que *deveria ser*. Rousseau, por exemplo, por meio de um drástico rearranjo jurídico e institucional, buscou um novo “contrato social” que transformaria, segundo ele, a ordem opressiva e injusta da sociedade (como ela é) na ordem democrática e igualitária da sociedade (como ela deve ser). No caso rousseauriano, uma engenharia política seria importante para reacender no homem a sua qualidade intrínseca de bondade (GIANNETTI, 2007).

O conceito de engenharia político-constitucional é, há muito, utilizado pela ciência política como sendo o conjunto de instituições que transformaria a teoria em prática, isto é, a estruturação do poder político através da construção e formação institucional (SARTORI, 1996). A Lei Magna dos Estados – as Constituições – seria a base legal para a criação de toda a engenharia político-constitucional responsável pelo bom ou mau funcionamento da democracia. Não à toa, muita atenção é dada à formulação de Assembleias Constituintes e aos elementos que são evocados para a confecção das novas diretrizes gerais.

A ideia de “engenharia” também foi discutida e usada

na economia. O cientista social e economista brasileiro Eduardo Giannetti (2007, p.61) afirma que a “engenharia econômica baseia-se em hipóteses comportamentais altamente simplificadas e padronizadas, sobre as quais são construídos modelos formais sofisticados”. Em resumo, a ideia seria construir tipos ideais institucionais baseados em defesas ideológicas e pressupostos econômicos para ser possível transformar valores abstratos em realidade prática no mundo.

Em certa medida, é também nesse sentido que este artigo discute a ideia de engenharia político-geográfica. Esta é definida aqui como o modo pelo qual qualquer modelo de democracia realmente se efetiva no mundo, isto é, a teoria se construindo na prática por meio de um conjunto de instituições que são instaladas por e a partir das noções de escala política e espaço político. As engenharias político-geográficas construídas por diversos agentes políticos funcionariam para pensar *como a sociedade é e como ela deveria ser*. O acréscimo do termo *geográfico* a um conceito já conhecido serve para ressaltar que o poder político e, nesse caso, a organização do sistema democrático, não se realiza sem a participação ativa do espaço geográfico, especialmente desses dois elementos destacados.

A escala política é o *locus* institucional central da política em suas diversas ramificações (RODRIGUES e MOSCARELLI, 2015). A definição das escalas políticas em um Estado democrático se relaciona diretamente com as ideias previamente dispostas sobre as virtudes e dificuldades de cada uma em corresponder com o que se espera do modelo de democracia defendido. Assim, a escolha, por exemplo, entre um regime federativo – e a demarcação de suas mais diferentes escalas – ou um regime unitário dependerá de uma série de discursos e valores inseridos em suas implementações. Essa prática espacial de definição das escalas produz, portanto, métricas definidas a partir de valores e ideias.

As escalas políticas são categorias práticas (MOORE, 2008) e, apesar do risco de ontologizá-las nos trabalhos geográficos, ignorá-las parece também um erro. O importante é frisar que as escalas políticas não são naturais, isto é, a escala política local, por exemplo, não é, necessariamente, o município, ou o bairro ou a província. O que vemos dentro do debate dos modelos de democracia, é que a ideia de local se constrói politicamente de modo bem diferente. Usar o município ou qualquer outro recorte político-administrativo como naturalmente sendo a escala local, corresponde ao perigo apontado por Moore (2008), isto é, aquele no qual o cientista social, impregnado pelo discurso político, ratifica a existência prévia da escala. Cabe sublinhar também que, apesar de restringir a escala política à

esfera institucional, isso não quer dizer que apenas o Estado e suas instituições utilizam e defendem ideias de escala, pois, “uma vez estabelecidas, as escalas não são reduzidas a esses atores e instituições” (MACKINNON, 2010, p.32).

O que aqui se busca demonstrar é que na justificação de um modelo de democracia também há a defesa de certas escalas políticas específicas para produção dos efeitos esperados. Sem dúvida, o corolário dessa concepção é a asseveração de Castro (2014) sobre a noção de escala como mediadora entre intenção e ação, especialmente nas decisões do Estado sobre o território. Para cada “modelo de democracia”, uma escala política é acionada como a mais democrática, o que tornaria fundamental sua valorização em discursos e geraria consequências espaciais claras. De discurso torna-se uma prática espacial com métrica nítida. Em resumo, é notório como as escalas institucionais da democracia são construídas a partir de certas (des)valorizações nos discursos, apresentando diferentes limites e virtudes.

Valorizar ou desvalorizar uma escala política em relação à outra é uma prática comum tanto nos diferentes teóricos como também em políticas públicas, isto é, as escalas são pensadas, representadas e construídas politicamente a partir de defesas acaloradas de teóricos e de atores políticos. Assim, é possível delimitar fisicamente uma escala política, não porque ela exista naturalmente, mas, inicialmente como discurso, ela passa, posteriormente, a construir e reconstruir geometrias espaciais. O “nacional”, o “estadual”, o “regional”, o “local” são apresentados como metáforas com considerável poder político, ao ponto de se transformarem em escala política, tornando-se ícones que possuem consequências materiais.

O segundo elemento da engenharia político-geográfica é o espaço político, cuja definição se afasta daquela tradicionalmente utilizada na geografia política tradicional. Aqui, portanto, espaço político não está sendo tratado como sinônimo de território nacional. Entretanto, apesar de ser um conceito-chave neste trabalho, curiosamente, o espaço político não é amplamente debatido nem pela ciência política nem mesmo pela geografia política. Sequer nas palavras-chave de busca de artigos publicados na revista francófona **Espace Politique**, encontramos o tal conceito. Há dez variações para o conceito de espaço, mas *espaço político* não aparece, mesmo sendo o nome que batiza a revista³. Também na revista de língua inglesa *Political Geography* nos últimos vinte anos o conceito de espaço político

aparece apenas como palavra-chave em sete artigos⁴.

Se o conceito é pouco utilizado entre os geógrafos, o mesmo ocorre entre os cientistas políticos. Ou, quando utilizado, o conceito não se assemelha ao espaço político interessante ao geógrafo. O politólogo D'Alimonte (2010, p.392) define espaço político como sendo “a área de conflito que constitui a base da relação entre eleitores e partidos, num dado sistema político e num certo momento histórico”, ou, em outras palavras, “o espaço político identifica-se com o espaço da competição eleitoral nos regimes democráticos de massa”. Percebe-se que espaço político, segundo D'Alimonte, se aproximaria da ideia de esfera pública, desprovida de materialidade. Corroborando essa constatação, Ethington e McDaniel (2007) destacam que em apenas um número ínfimo de artigos da *American Political Science Review*, *Political Science Quarterly*, e outras revistas de ciência política as palavras “geografia” ou “espaço” são mencionadas em seus títulos ou resumos. Nas raras situações nas quais o conceito de espaço político é usado, ele se afasta de um viés geográfico e se perde uma possível ponte entre as duas ciências.

A falta de uso do conceito dentro da Geografia torna sua definição uma tarefa ainda mais complexa do que a realizada para a escala política. Assim, a proposta aqui é defini-lo como sendo o espaço geográfico que se constrói e funciona como intermediação entre a sociedade e o Estado, o lugar de atos políticos, encaixando-se nos princípios que regem uma sociedade democrática. No espaço político, 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 (KELSEN, 2009). Sua materialidade e imaterialidade, portanto, funcionam para a manutenção e aprofundamento de Estados democráticos.

Nesse caminho, parte-se da premissa geral que a democracia será melhor exercida e fortalecida se houver espaços políticos bem difundidos e qualificados no território. Bobbio (2000), mesmo não sendo geógrafo, esclarece no trecho a seguir o papel importante que o espaço político tem na mensuração da democracia. O autor concorda com a necessidade de analisar a democracia por meio de um viés espacial:

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, 2000, p.40).

³Space; Espace Communautaire; Espace intermédiaire; Espace Naturel; Espace Public; Espace Schengen; Espace Urbain; Espaces Clos; Espaces Protégés; Espaces Publics”. Acessado dia 02/02/2016.

⁴Acessado no dia 15/05/2016.

O espaço político aqui apresentado é, ao mesmo tempo, material, imaterial e intencional (CASTRO, 2012), afastando-o da ideia comumente utilizada pela ciência política. Ele possui métrica, possível de ser mensurada e qualificada; apresenta uma *physicallity* (PARKINSON, 2012) fundamental para o próprio funcionamento político. Materialidade e imaterialidade andam juntas, condicionam-se e influenciam-se constantemente, tornando-se “então parte de uma estrutura estruturada por práticas sociais e, ao mesmo tempo, uma estrutura estruturante de práticas. Neste sentido, a forma se associa à ação e é transformada pelo uso social” (GOIS, 2015, p.36).

Os dois conceitos estão correlacionados no debate sobre democracia. As escalas políticas escolhidas como àquelas que tornariam o modelo de democracia viável se legitimam por meio dos espaços políticos. Assembleias, praças, conselhos, associações, palácios legislativos, cidades-capitais, etc, podem ser vistos como elementos no espaço da materialização da escala política. Assim, ao defender algum modelo de democracia, cientistas, filósofos e sociólogos políticos acabam também explicitando a necessidade de criação e valorização de certos espaços políticos em detrimento de outros. Democracia representativa, democracia direta e democracia participativa, como modelos de democracia, necessitam de definições sobre suas escalas políticas e espaços políticos correlacionados para se legitimarem. As escalas políticas e os espaços políticos definidos juntam-se ao *design* das instituições, suas funções e processos para compor um arranjo político-espacial que dá vida às teorias políticas da democracia.

Assim, de acordo com o modelo de democracia selecionado e suas escalas definidas, a tese defendida é que ao passo que a existência de espaços políticos bem difundidos e qualificados beneficiariam a democracia, o contrário fortaleceria relações autoritárias de poder, favorecendo a ascensão e a manutenção de regimes ditatoriais. Controlar, restringir e destruir espaços políticos seriam metodologias eficazes para o desmantelamento de uma sociedade democrática. A existência de espaços políticos que não correspondam ao modelo de democracia proposto e não conversam com as escalas políticas fragilizaria a democracia.

Para o Brasil, esse tema é particularmente importante, pois em um país com graves desigualdades e problemas estruturais de direitos sociais, políticos e civis, a existência de uma engenharia político-geográfica que coopere na construção do modelo de democracia pretendido pode funcionar como uma arma eficaz na superação das dificuldades. Sem dúvida, aqui se concorda com Elias (2011, p.128) quando afirma que

“o novo padrão não surge da noite para o dia”, mas é fruto de um trabalho constante e histórico. Em um país que reconheceu a democracia há apenas 29 anos com a nova Constituição, a construção de um Estado verdadeiramente democrático ainda é embrionário.

O modelo da democracia participativa e os Conselhos Municipais

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 que apresenta Pateman nasce na esteira da crítica contracultural dos movimentos sociais da década anterior (LAVALLE, 2007; TENÓRIO & KRONENBERGER, 2016), em condenação à visão de participação limitada ao voto nas eleições. Estabelece-se, a princípio, uma oposição entre representação e participação.

Assim, a ideia de participação da democracia participativa não é a mesma dos teóricos da democracia representativa (DR). Nesta, o sufrágio eleitoral universal na escolha dos representantes é um elemento participativo basilar; naquela, o voto é um modo limitado e mínimo de participação. Para os autores deste movimento, seria preciso que o cidadão tivesse a possibilidade de participar diretamente na formação de leis e políticas públicas (HELD, 2012). A eleição de representantes, portanto, não seria suficiente para considerar a DR um modelo participativo, como a própria oposição entre os nomes desses modelos nos sugere.

Essa distinção é decorrente de um conflito teórico-metodológico do conceito de *participação*. A ideia defendida por Pateman e seguida por outros autores, é a de realçar o caráter restritivo de considerar a participação ligada unicamente ao processo eleitoral, que seria fruto de uma concepção 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”⁵ (COPPEDGE, 2012, p.12, grifo meu). Ao adjetivar como *participativa* a tentativa de construção de um novo modelo, há, previamente, uma consideração pejorativa sobre a democracia representativa.

Segundo os teóricos da democracia participativa, limitar a participação à escolha dos representantes é uma “falácia eleitoralista” (KARL, 2000), na qual privilegia-se as eleições sobre outras dimensões da democracia. A escolha de representantes não seria um elemento suficiente para a plena qualificação de um sistema como democrático. Não à toa, os conceitos de *accountability*⁶, governabilidade e governança⁷ (DUBUS et al, 2010) ganham escopo e força a partir da década de 1990 e tornam-se conceitos centrais não apenas no debate político contemporâneo (dentro e fora da democracia participativa), mas também em diferentes esferas da vida social.

Como não poderia ser diferente, a escala política é novamente acionada para a construção de uma engenharia político-geográfica que permitiria a efetivação do modelo proposto da democracia participativa. De modo uníssono, os autores propõem uma descentralização do poder político e a defesa da construção e valorização de uma escala local. Esta passa a ser vista como a escala mais próxima do cidadão e, por isso, aquela na qual a democracia teria maior legitimidade, trazendo, segundo seus defensores, a população para participação *de fato* e não por meio apenas dos representantes.

Para Mendoza (1995), uma das transformações mais importantes que viveram nossas sociedades ao final do século XX foi a revalorização do local como um espaço de definição das formas de convivência, de organização social e coletiva e na realização de desejos e realizações de bem-estar. Dowbor (2008) confirma que “o espaço local é um espaço em plena revalorização e em plena transformação” (DOWBOR, 2008, p.46), enquanto Wampler (2007) ressalta a importância de criar espaços políticos de participação cidadã em escalas locais, afirmando ser esse o mais propício para o desenvolvimento da democracia.

A defesa do *local* como a escala mais democrática ocorre tanto em Estados federais quanto em Estados unitários. Na França, até mesmo colóquios e grupos de pesquisa sobre o local se desenvolveram em Paris em

⁵“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.).

⁶A tradução do conceito em português é pouco usada mesmo entre os lusófonos. Quando a utilizam o mais comum é fiscalização ou prestar contas.

⁷Não cabe nos objetivos dessa tese o debate amplo e muitas vezes controverso entre o conceito de governança e governabilidade. Para tanto, ver Bresser-Pereira (2001).

1991 (MABILEAU, 1993). De acordo com Albert Mabileau (1993, p.10) “as últimas décadas correspondem certamente a um tempo forte do local”⁸ em contraposição a um suposto descrédito que teria sido dado nas sociedades modernas a essa escala. Considerado anteriormente como um símbolo de uma sociedade conservadora, onde se perpetuavam as tradições, o local passa a ser visto como o lugar privilegiado da mudança. As “virtudes epistemológicas” (MABILEAU, 1993, p.11) do local estariam na dimensão do cotidiano e na experiência da proximidade, cujas qualidades poderiam torná-lo um verdadeiro laboratório de experimentação. Muda-se, pois, o discurso sobre o *local*.

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”. A crença é que a institucionalidade da democracia representativa se encontra “fundamentalmente ao sistema legal no plano nacional”, enquanto, “o exercício efetivo da cidadania política encontra-se, em grande medida, atrelado à dinâmica democrática [da escala local]” (SANTOS JÚNIOR et al, 2004, p.16).

Em contrapartida, concorda-se aqui com Bourdin (2011) ao afirmar que é impossível definir um objeto local e principalmente dar-lhe um contorno territorial preciso. Nos diferentes Estados que estariam construindo, segundo autores, o modelo da democracia participativa, como Brasil e México, a ideia de local se transfigurou em delimitações e nomenclaturas distintas. No Brasil, a escala local se tornou sinônimo, a partir de 1988, na escala política do *município*.

Com a Constituição de 1988, o Brasil experimentou um importante processo de descentralização, enfatizando o município como a escala política local do país após 21 anos de regime autoritário. A nova Constituição considerou o município um ente da federação, junto aos estados, ao distrito federal e a União. Alguns autores destacam que em nenhum outro lugar do mundo o município possui tanta força como em nosso país. O município brasileiro tem atribuições incomparáveis à maioria dos outros países do mundo (RODRIGUES, 2004; AZEVEDO, 2011), tornando-o, portanto, uma importante escala política. Em resumo, o discurso do local encontrou no *município* brasileiro o *locus* da nova escala política do modelo proposto da democracia participativa.

Nesse modelo, 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

⁸“les dernières décennies correspondent certainement à un temps fort du local” (T.L.A.).

espaços políticos em relação aos já existentes da DR (como assembleias legislativas, câmaras municipais, etc.) é, segundo os autores, a incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil diretamente na deliberação de políticas. Por essa razão, Avritzer (2008) denominou esses espaços políticos como *instituições participativas* (IPs) para diferenciá-las das instituições políticas tradicionalmente discutidas pela ciência política da democracia representativa. Segundo Avritzer, as IPs serviriam para promover a incorporação da sociedade civil nas decisões públicas.

A função mais importante desses novos espaços políticos seria a de afetar os espaços políticos mais tradicionais da democracia representativa (como a Câmara dos Vereadores) por meio da participação direta da sociedade civil. Sua efetividade seria alcançada de modo mais eficiente se o vínculo com o poder público fosse forte, podendo tocar e influenciar no gasto de recursos e na criação e implementação de políticas públicas. Assim sendo, as IPs funcionariam como intermediação, em maior ou menor grau, entre a sociedade civil e as instituições de poder do Estado, influenciando nos processos decisórios estatais (AVRITZER & NAVARRO, 2002). Seriam, pois, segundo esses autores, verdadeiros espaços políticos assim como definimos aqui.

A junção da definição do município como a escala política local por excelência e a criação de novos espaços políticos tornou o Brasil no final do século

XX e primeira década do XXI como um exemplo de democracia participativa dentre diferentes intelectuais e mídia no mundo. Como afirmam Lavallo & Barone (2015, p.52), “a literatura nacional e internacional alimentam amplo consenso quanto à singularidade da experiência brasileira no período pós-transição” e Avritzer (2009) corrobora “a expansão da participação no Brasil se tornou um marco para as políticas de participação na América Latina, na Europa e em parte do sudeste asiático”⁹, assim como também realiza a grande mídia¹⁰.

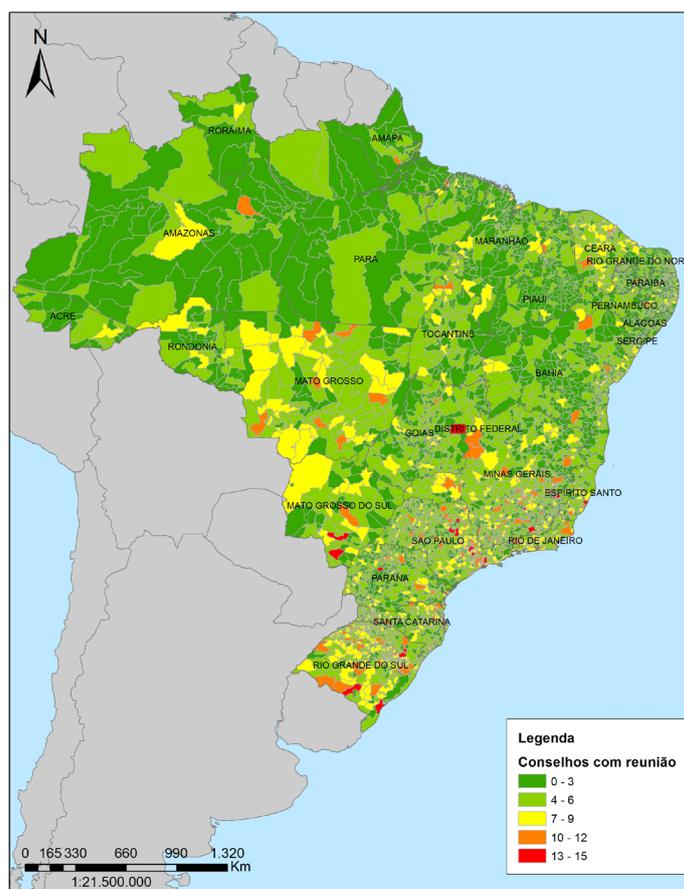
Os conselhos municipais seriam, segundo a literatura, o grande exemplo de elemento de participação que promoveriam o empoderamento de governança participativa (FUNG & WRIGHT, 2003). São instituições criadas para assessoria e controle de administração pública; são temáticas, ou seja, i) vinculam-se às políticas sociais específicas como educação, saúde, emprego, 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 exigência de paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público é exigência legal para o funcionamento dos conselhos.

Se olharmos para o contexto nacional, é possível, por meio dos dados da Pesquisa de Informação Municipais (MUNIC) (IBGE, 2009), apontar para uma realidade preocupante em relação à existência do Conselho Municipal na realidade política brasileira:

⁹“the expansion of participation in Brazil has become a benchmark for participatory policies in the rest of Latin America, as well as in Europe and parts of Southeast Asia” (T.L.A.).

¹⁰Como a reportagem de março de 2015 da revista The Economist.

Mapa 1: Número de conselhos minimamente ativos por município e Distrito Federal (reunião nos últimos 12 meses) - 2009



Dados: MUNIC, 2009
Organização: GEOPPOL, 2014.

O mapa revela como é baixa a presença desses conselhos no conjunto do território. Demonstra, ainda, claras diferenças espaciais na difusão de conselhos municipais minimamente ativos, isto é, aqueles onde houve pelo menos uma reunião nos últimos doze meses. As regiões Norte e Nordeste são aquelas onde a cor verde predomina, indicando baixíssima difusão desse recurso participativo.

Esses dados sobre a difusão do Conselho Municipal por todo o território nacional nos revelam a precariedade ainda desse recurso na realidade política brasileira. Vale, portanto, colocar em xeque a real efetividade participativa desse recurso e sua capacidade de transformação institucional apresentada tanto por autores quanto pela mídia. No universo dos municípios brasileiros, os Conselhos Municipais apresentam uma evidente deficiência de propagação, revelando a baixa capilaridade institucional desse novo espaço político proposto.

Coube, a partir disso, uma ampla análise sobre o funcionamento dos conselhos municipais no Rio de

Janeiro entre 2015-2016. O objetivo da tabulação e categorização dos dados obtidos e das entrevistas e questionários realizados era revelar as potencialidades e limitações da engenharia político-geográfica construída pelo modelo proposto da democracia participativa. Para isso, sete conselhos cariocas foram selecionados para uma análise mais profunda de acordo com os objetivos traçados neste artigo: 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). Devido à limitação natural de um artigo, serão priorizadas as conclusões e não as descrições minuciosas dos questionários e entrevistas.

O estudo sobre o papel do Conselho Municipal como um possível espaço político da denominada democracia participativa exigiu que de um lado fizessemos uso de métodos quantitativos simples de análise e, por outro, realizássemos um aprofundamento qualitativo. Assume-se aqui que do ponto de vista metodológico

não há contradição entre a investigação quantitativa e qualitativa. Por serem de natureza diferente, essas abordagens são complementares entre si e não excludentes (MINAYO, 1993).

A pesquisa qualitativa foi o principal meio de obtenção de dados para os elementos imateriais do espaço político, a partir de observação não-participante nas reuniões e 23 entrevistas semiestruturadas e não-estruturadas com lideranças dos conselhos e postulantes a cargos em futuras eleições. Ao considerar que o valor maior imaterial que constitui um espaço político é, em última instância, a democracia, as perguntas visavam revelar as virtudes e as limitações dessa possível relação.

Como já discutido, a principal intenção na formulação de espaços políticos é a influência na agenda política. Para responder a essa demanda, utilizou-se as atas das reuniões e entrevistas semi-estruturadas com lideranças dos Conselhos selecionados. Em relação aos dados trabalhados, eles estão disponíveis *online* do site do IBGE a partir da Pesquisa de Informação Municipal (MUNIC). Essa pesquisa foi fundamental para a espacialização mais geral da difusão dos conselhos municipais. Soma-se a isso, os dados eleitorais sobre as votações no ano de 2012 e 2016 nos Conselhos Tutelares, cedidos pelo Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Cálculos simples de proporcionalidade foram usados para revelar o grau e localização da participação do cidadão nesses novos recursos institucionais.

Já na pesquisa qualitativa, optou-se por seguir as recomendações de Spradley (1980) sobre a metodologia de observação. O autor descreveu um caminho que começaria da observação descritiva à observação seletiva, passando pela observação focada. A primeira seria realizada ainda na fase inicial da pesquisa, para colher informações, dados e caracterizações gerais do objeto em estudo. Por essa razão, no primeiro ano de pesquisa foram realizadas dezoito visitas às reuniões dos mais diferentes Conselhos Municipais no Rio de Janeiro, antes mesmo de selecionar aqueles que seriam melhor aprofundados e apresentados.

Em um segundo momento, a *observação focada* foi utilizada para responder questões da pesquisa. Desse modo, para complementar as visitas às reuniões abertas dos Conselhos, utilizou-se três tipos de entrevistas: estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas (MATOS & PESSOA, 2013; SILVA & MENDES, 2013). O primeiro tipo foi importante para colher dados pontuais e específicos em campo, como faixa salarial e etária dos entrevistados, posição partidária e local de residência. O segundo foi usado para trazer à tona temas fundamentais para as questões da pesquisa, mas

sem limitações de respostas. Por último, as entrevistas não-estruturadas foram utilizadas principalmente nos encontros com os líderes dos Conselhos, os quais conduziam as conversas por meio de um tema, mas com perguntas que surgiam ao longo da fala do entrevistado. Malgrado as informações múltiplas e muitas vezes fora dos objetivos, esse tipo de entrevista foi importante para inserir questões anteriormente não imaginadas. Nesse momento da observação, além de mais descrições das reuniões, foram registradas 22 entrevistas estruturadas, 17 semi-estruturadas e 5 não estruturadas.

Em um último momento, a *observação seletiva* foi utilizada em busca de mais evidências sobre a importância do espaço político e da escala política para a ideia de democracia participativa. Esse é o momento final no qual um método de triangulação foi necessário para aumentar a confiabilidade dos resultados obtidos na abordagem qualitativa (DENZIN, 1970; HAMMERSLEY & ATKINSON, 2007; OLLAIK & ZILLER, 2012; PESSOA & RAMIRES, 2013).

Em relação aos Conselhos, todo o caminho de observação descrito por Spradley (1980) foi feito por meio de observação não-participante, como observador em reuniões que ocorrem mensalmente. Não é da natureza desse procedimento a interação ou a vivência, mas sim o papel de espectador. Os dados obtidos foram transformados em tabelas e mapas, com destaque para este último instrumento como um modo de clarear a relação entre as condições materiais do Conselho Municipal e a qualificação desse recurso institucional como instituição participativa.

A pesquisa revelou que os Conselhos Municipais no Rio de Janeiro não possuem nenhuma participação direta da população e/ou seus representantes têm legitimidade duvidosa: baixíssima porcentagem de participação eleitoral (Conselho Tutelar), eleição promovida exclusivamente entre instituições interessadas diretamente no tema (CDMCA, CAS, Comedine e CMAD) e representantes oriundos de instituições tradicionais da democracia, como os sindicatos (CMS e CME). Essa pesquisa, portanto, questiona veementemente a afirmação de Avritzer (2008) que os Conselhos Municipais são instituições democratizantes no contexto das novas "instituições participativas" criadas.

Todos os dezoito conselheiros entrevistados ressaltaram o desconhecimento da população carioca em relação aos Conselhos Municipais. Isso também foi sentido nas pesquisas realizadas em ruas ao redor dos locais onde ocorriam as reuniões: apenas 15% de 65 pessoas entrevistadas sabiam, por exemplo, o que ocorria dentro do espaço onde o Conselho de Educação tem sua sede. Junte-se a isso, a falta de pessoas

ordinárias em todas as reuniões públicas acompanhadas para a realização desse trabalho.

Em artigo anterior, foi construído uma tabela sobre a existência de meios de divulgação desses espaços no mundo virtual e seus horários de reunião (AZEVEDO, 2015). O Comdedine é, assim, uma exceção em relação aos outros Conselhos:

Tabela 1: Horário de reunião, meio de divulgação e atas

CONSELHOS	Meio de Divulgação	Dia e Hora da Reunião	Atas
Educação	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria de Educação	Última terça-feira do mês, às 15h.	Não
Saúde	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria de Saúde	Segunda terça-feira do mês, às 14h.	Sim
Direitos da Criança e do Adolescente	site próprio: www.cmdcario.com.br	Segunda segunda-feira do mês, às 14h.	Sim
Assistência Social	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social	Segunda segunda-feira do mês, às 9h.	Não
Defesa dos Direitos dos Negros	blog próprio: www.comdedinerj.blogspot.com (Última atualização: 14/1/14)	Última quinta-feira do mês, às 18h30.	Não
Antidrogas	Blog próprio: www.comadrj.blogspot.com (Sem funcionamento)	Última quinta-feira do mês, às 14h.	Não
Meio Ambiente	site da prefeitura – Vinculado à Secretaria do Meio Ambiente	Bimestralmente na segunda segunda-feira do mês, às 9h.	Sim
Segurança Alimentar e Nutricional	blog próprio: http://consea-rio.blogspot.com.br (Sem funcionamento)	Segunda terça-feira do mês, às 14h.	Não

Organização: AZEVEDO, 2015.

A tabela nos revela a contradição entre o desejo de fomentar a participação cívica por meio dos Conselhos e a constituição prática desse novo recurso institucional. O horário das reuniões já nega, de antemão, qualquer pretensão dos Conselhos de se constituírem como um mecanismo de democracia direta. A impossibilidade real da presença de cidadãos nas plenárias públicas demonstra a falácia de associar a criação dos Conselhos com democracia direta, revelada na ausência de pessoas comuns nos auditórios.

A tabela 1 revelou, ainda, a pouca preocupação em relação à publicidade dos Conselhos Municipais. Ao mesmo tempo em que o horário da reunião impossibilita a presença de um público geral, a falta de exposição dessas instituições no mundo virtual colabora com o pouco conhecimento que a sociedade tem sobre os Conselhos.

Essas duas características combinadas nos fornecem argumentos para questionar a real intencionalidade de suas existências, colocando em xeque a ideia que seria a de fomentar a participação cidadã. De todos os conselhos analisados, apenas o CMDCA possui *site* próprio com informações das próximas e das antigas reuniões. Por meio dele, podemos encontrar, dentre outras informações, atas de reuniões passadas (a última registrada *online* é de dezembro de 2014), datas e regulamentos. Apesar disso, uma conselheira entrevistada afirmou ainda que não era suficiente a existência do *site* para a divulgação do CMDCA, culpando a grande mídia por não ajudar nessa tarefa.

Durante os trabalhos de campo, as configurações espaciais das salas de reunião dos Conselhos revelaram padrões interessantes que funcionam como reflexos e

condicionantes na relação hierárquica existente entre os conselheiros e o público. No CMS, CME, CMDCA e CAS – conselhos obrigatórios – as cadeiras se posicionam enfileiradas, uma atrás da outra, em um formato tipicamente de plateia que assiste a algo que ocorre à sua frente.

A diferença entre as reuniões do Conselho de Saúde e do Conselho dos Direitos dos Negros é emblemática, pois são realizadas no mesmo auditório, mas em dias e horários diferentes. No primeiro, responsável por grandes somas de recursos, paritário e que tem o Secretário de Saúde como um dos conselheiros, à plateia é inibida à participação, limitando à função de espectador em poucas cadeiras que restam quando todos os conselheiros aparecem. No segundo, não paritário, sem grandes funções orçamentárias e formado apenas por pessoas do movimento negro, não só é permitida a participação, como também incentivada. A própria recepção dos conselheiros nos trabalhos de campo reflete isso: no primeiro, houve maior dificuldade e, na grande maioria das vezes, não fui recebido com simpatia e atenção. Já no segundo, houve até um pedido para me cadastrar no Conselho e ajudá-los em sua promoção em escolas e com palestras.

O caso do CME também é interessante. Há uma pequena cerca que separa quem assiste de quem

participa da reunião. Em um formato de estádio, essa configuração espacial afasta e dificulta ouvir o que e quem fala, principalmente se a voz não é alta, como acontece com frequência. Em muitos casos, os conselheiros falavam entre si em um tom de voz tão baixo que tornava qualquer presença de público um fato desnecessário. Transpassar a cerca existente entre plateia e conselheiros não era uma ação permitida e havia uma necessidade de pedido formal para encontrá-los.

Essa análises tornaram possível a construção do quadro abaixo, cujo objetivo era resumir os resultados oriundos de entrevistas e questionários realizados nos conselhos supracitados. A partir das informações colhidas, foram definidos como “inexistente”/“frágil” os Conselhos em relação à sua (não) configuração como espaço político. A categoria “inexistente” foi dada para cinco conselhos analisados, nos quais o grau de participação da população (direta ou representativamente) é nula e as condições de materialidade (como acessibilidade e publicidade) são precárias (“inexistente”). Já “frágil” foi dado a dois conselhos, pois, apesar de condições materiais também delicadas, há uma tímida tentativa de participação direta ou representativa dos cidadãos cariocas.

Quadro 1: Conselhos municipais como Espaços Políticos?

	Participação Direta	Participação via Representação	Espaço Político
CMDCA	Nula	Corporativista*	Inexistente
CME	Nula	Especialistas**	Inexistente
CMS	Nula	Especialistas	Inexistente
Comedine	Frágil	Corporativista	Frágil
CAD	Frágil	Corporativista	Frágil
CAS	Nula	Corporativista	Inexistente
CT	Nula	Eleitoral (Frágil)	Inexistente

*Denominou-se como “corporativista” os Conselhos que possuem representação de ONGs; **Denominou-se como “especialistas” os Conselhos com representação de associações já tradicionais na democracia, como os sindicatos.

O que foi analisado nos Conselhos Municipais revela que existe na teoria da democracia participativa uma fetichização da escala local. Não existe, portanto, a dicotomia defendida entre uma escala que seria naturalmente de representação – a escala nacional – e outra da participação direta – a escala local – e, conseqüentemente, espaços políticos representativos e espaços políticos participativos. Em ambos, o processo

de representação está se sobrepondo à participação direta. A construção dicotômica entre representação e participação e escala da representação (a nacional) e escala da participação (a local) não se sustenta ao analisar o cotidiano dos Conselhos Municipais, cuja estrutura é democraticamente ilegítima.

A ideia que a escala política local – no Brasil, o município – seria naturalmente mais participativa que

outras escalas se mostrou frágil. Cabe sublinhar mais uma vez que é fantasiosa a defesa de uma escala com características intrínsecas. Sublinha-se, com isso, a importância da geografia em discutir os modelos de democracia. O debate teórico-conceitual da disciplina já desenvolvido revela o risco em naturalizar as escalas e seus perigosos efeitos políticos. A crença de que a escala local é, necessariamente, a escala da participação, é oriunda da associação duvidosa entre escala local/escala nacional, proximidade/afastamento e participação/representação – relações há muito desnaturalizadas na ciência geográfica e que o presente artigo, a partir da pesquisa empírica nos Conselhos Municipais, buscou também questionar.

Por essa razão, cabe aos geógrafos apontarem as limitações e as virtudes de cada engenharia político-geográfico em seus contextos sócio-espaciais de implementação.

Considerações Finais

O artigo analisou o funcionamento de um suposto novo espaço político defendido pela democracia participativa. Apesar de serem, aparentemente, inovações interessantes no cenário político brasileiro, os Conselhos Municipais do Rio de Janeiro possuem claras limitações, reflexos também de uma falsa crença de participação como atributo intrínseco da escala local e precários elementos materiais dos espaços propostos.

Defendeu-se, entretanto, a necessidade de pensar um conjunto de espaços políticos difundidos e bem qualificados em escalas políticas claramente definidas para auxiliar na democracia em ação. Por fim, cabe apontar que não é possível seguir em um viés explicativo puramente institucional, isto é, a crença na qual instituições bem formuladas segundo valores virtuosos seriam capazes por si só de gerar desenvolvimento econômico, democracia, ou quaisquer valores considerados como finalidades desejáveis. É equivocado, portanto, acreditar que existem propriedades naturais em escalas e instituições que sozinhas seriam capazes de construir relações virtuosas. Por outro lado, considerar que somente a existência de indivíduos virtuosos construiria uma democracia efetiva e a engenharia político-geográfica não teria nenhum papel no bom funcionamento do sistema político é cometer outro erro. Assim, é importante sempre pensar as engenharias político-geográficas em seus contextos sócio-espaciais.

Por fim, 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 Municipal, muitas vezes, é analisado como bom para o sistema democrático. Entretanto, esse artigo se baseia na defesa explícita que mais importante do que *o que* se produz, é *o como* se produz. A pesquisa desenvolvida nos Conselhos Municipais do Rio de Janeiro revelou 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. O ideal da ética platônica/kantiana aqui se apresenta: parecer virtuoso não basta, é preciso sê-lo.

Agradecimentos

Agradeço ao apoio do Instituto de Geografia da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) pelo incentivo financeiro e acadêmico para a realização desta e de outras pesquisas correlacionadas.

Referências

- AMIN, A. THRIFT, N. (1999). Institutional issues for the european regions: from markets and plans to socioeconomic and power of association. In: BARNES, T.J.; GERTLER, M.S. (orgs). *The new industrial geography*. London and New York: Routledge.
- ARENDRT, H. (2009). *O que é Política*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- AVRITZER, L. (2008). 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.
- _____. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). (2002). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.
- AZEVEDO, D. A. (2015). 27 anos de novos recursos participativos na democracia brasileira (1988-2015): um panorama a partir dos Conselhos Municipais. *Espaço Aberto* (UFRJ), v. 5, p. 163-180.
- BARNETT, Clive. LOW, Murray. (org.). (2004), *Spaces of Democracy*. SAGE publications.
- BRAGA, D. F. (2008). *Pentecostalismo e política: aspectos para uma geografia eleitoral no município do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado: PPGG, UFRJ.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001). Reforma del Estado en los anos 90: lógica y mecanismos de control. In: CARRILLO FLÓREZ, F. (org.). *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en America Latina y Caribe*. Washington DC: IBD, p.111-141.
- BOBBIO, N. (2000). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- BOURDIN, A. (2001). *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A.
- CASTRO, I. E. (2003). Instituições e Cidadania no território nordestino. In: Mercator: *Revista de Geografia da UFC*, ano 02, número 03, p.45-52.
- _____. (2005). *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- _____. (2012). O espaço político: limites e possibilidades do conceito. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R.L. *Olhares Geográficos: modos de ver e viver o espaço*. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2012.
- CORRÊA, R. L. (orgs.). *Olhares Geográficos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.43-73.
- _____. (2013). A Democracia como um problema para a geografia: o fundamento territorial da política. In: CASTRO, I. E.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. *Espaços da Democracia: para a agenda da geografia política contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.23-55.
- _____. (2014). Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? *Espaço Aberto*, UFRJ, V. 4, N.1, p. 87-100.
- COPPEDGE, M. (2012). *Democratization and Reserach Methods*. Londres: Cambridge University Press.
- D'ALIMONTE, R. (2010). Espaço político. In: BOBBIO, N. MATTEUCCI, N; PASQUINO, G (org.). *Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasileira*, p.392-394.
- DENZIN, N. K. (1970). *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. New York: Aldine Transaction.

- DOWBOR, L. (2008). *O que é poder local?* São Paulo: Editora Brasiliense.
- DUBUS, N.; HELLE, C.; MASSON-VINCENT, M. (2010). De la gouvernance à la geogouvernance: de nouveaux outils pour une démocratie local renouvelée. *L'Espace Politique*, (10). Disponível em <https://espacepolitique.revues.org/1574>. Acessado em 8 mar. 2017.
- ELIAS, N. (2011). *O Processo Civilizador: volume I – uma história dos costumes*. Rio de Janeiro: Zahar.
- ETHINGTON, P. J.; MCDANIEL, J. A. (2007). Political places and institutional spaces: the intersection of Political Spaces and Political Geography. *Annual Revision of Political Science*, n.10, p.127-142.
- FLINT, C.; TAYLOR, P. (2011) *Political Geography: world-economy, nation-state and locality*. London: Prentice Hall.
- FUKUYAMA, F. (1992). *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (orgs.) (2003). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. New York: Verso.
- GIANNETTI, E. (2007). *Vícios privados, benefícios públicos? A ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia de Bolso.
- GÓIS, M. P. F. (2015). *Paisagens noturnas cariocas: formas e práticas da noite na cidade do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado: PPGG, UFRJ.
- HALL, J. (org.). (1992). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago.
- HAMMERSLEY, M.; ATKINSON, P. (2007). *Ethnography: principles in practice*. 3a ed. London.
- HELD, D. (2012). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- JUWER, V. V. S. (2012). *A Geografia eleitoral dos grupos criminosos territorializados na cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, PPGG, UFRJ.
- KARL, T. L. (2000). Electoralism. In: ROSE, R. Et al. *The International Encyclopedia of Elections*. Washignton D.C., Congressional Quarterly Press.
- KELSEN, H. (2000). *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes.
- LAVALLE, A. G. (2011). 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, p.33-42.
- LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. (2015) Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, p.51-78.
- MABILEAU, A. (1993). *A La recherche du "local"*. Paris: L'Harmattan.
- MACKINNON, D. (2010). Reconstructing scale: towards a new scalar politics. *Progress in Human Geography*, 35 (1), p.21-36.
- MATOS, P.F.; PESSOA, V. L. S. (2013). As tramas do agronegócio nas 'terras' do Sudeste Goiano: o caminho metodológico

- da pesquisa. In: MARAFON, G. J.; RAMIRES, J. C. L.; RIBEIRO, M. A.; PESSÔA, V. L. S (orgs). *Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas*. Rio de Janeiro, Eduerj, p.151-171.
- MENDOZA, E. C. (1995). *La nueva gestion municipal en Mexico*. Analisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Cidade do México: Miguel Ángel Porrúa.
- MINAYO, M. C. de.; SANCHES, O. (1993) Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? *Caderno de Saude Pública*, Rio de Janeiro, 9 (3), jun/set 1993, p.239-262.
- MOORE, A. (2008). Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice. *Progress in Human Geography*, 32 (2), p. 203-225.
- OLLAIK, L. G.; ZILLER, H. M. (2012). Concepções de validade em pesquisa qualitativa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.38, n.1, p.229-241.
- O'LOUGHLIN, J. et al. (1998). The Diffusion of Democracy, 1946-1994. *Annals of the Association of American Geographers*, 88 (4), p. 545-574.
- PARKINSON, J. R.(2012).*Democracy and Public Space*. Oxford University Press.
- PESSOA, L. S.; RAMIRES, J. C. (2013). Pesquisas Qualitativas: referencias para pesquisa em geografia. In: MARAFON, G. J.; RAMIRES, J. C. L.; RIBEIRO, M. A.; PESSÔA, V. L. S (orgs). *Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas*. Rio de Janeiro, Eduerj, p.23-35.
- PIETERSE, J. N. (2001). Participatory Democratization reconceived. *Futures*, n.1, p.1-16.
- RESNICK, D. (2017). Democracy, decentralization, and district proliferation: the case of Ghana. *Political Geography* 59, p.47-60.
- RODRIGUES, J. N. (2004). *O Município como Escala de Gestão no Brasil Contemporâneo*. Monografia: Departamento de Geografia UFRJ, Rio de Janeiro.
- RODRIGUES, J. N.; MOSCARELLI, F. (2015). Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. *GEOTEXTOS (ONLINE)*, v. 11, p. 139-166.
- SANTOS, M. (2007). *Economia Espacial*. São Paulo: EdUSP.
- _____. (2007b). *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: EdUSP.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. S.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (2004). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: *Revan*, Fase.
- SARTORI, G. (1996). *Engenharia constitucional*. Brasília: Ed. da UnB.
- SILVA, J. M.; MENDES, E. P. (2013). Abordagem qualitativa e geografia: pesquisa documental, entrevista e observação. In: MARAFON, G. J.; RAMIRES, J. C. L.; RIBEIRO, M. A.; PESSÔA, V. L. S (orgs). *Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas*. Rio de Janeiro, Eduerj, p.207-221.
- SPRADLEY, J. (1980) *Participant observation*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- TENÓRIO, F. G. (2016). Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (orgs). *Gestão social e conselhos gestores*. Volumes 3. Rio de Janeiro: FGV, p.13-34.

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

TILLY, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

WALLERSTEIN, I. (1985). A mercantilização de tudo: a produção do capital. In: WALLERSTEIN, I. *O capitalismo histórico*. São Paulo: Brasiliense, p.9-37.

WAMPLER, B. (2007). Instituições Participativas como "enxertos" na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, p.151-158.

ZINGALES, L. (2015). *Um capitalismo para o povo: reencontrando a chave da prosperidade americana*. São Paulo: BEI Comunicação.