OS CONSELHOS GOVERNO-COMUNIDADE: TEORIA E REALIDADE

Luiz Marcolino Souza das Virgens*
Selene Herculano dos Santos**

1. Introdução; 2. Democracia e Estado como questões teóricas: uma breve menção; 3. O conselho governo-comunidade como proposta e como realidade; 4. Conclusão.

Análise da experiência recente de democracia participativa na Prefeitura do Rio de Janeiro. Implantação dos CGC – Conselhos Governo-Comunidade. Distanciamento da realidade dos CGC dos ideais de democracia participativa em razão de distorções estruturais e da sua transformação numa instância avalizadora da inércia governamental. Redução dos CGC a um mecanismo através do qual as cúpulas dos partidos mantêm relações clientelísticas com a população carente.

1. *Introdução*

Este artigo objetiva fazer uma apreciação da recente experiência de democracia participativa no governo do município do Rio de Janeiro, através dos Conselhos Governo-Comunidade (CGC), implantados na gestão do Prefeito Saturnino Braga, do Partido Socialista Brasileiro.

2. *Democracia e Estado como questões teóricas: uma breve menção*

Uma das grandes questões com as quais se defronta a Ciência Política diz respeito à relação cidadão/governo. Dentro deste amplíssimo tema, salientemos os seguintes aspectos:
A. Qual é a possibilidade do exercício de uma democracia efetiva; o que é, afinal, uma democracia real? Como possibilitar ao cidadão o exercício efetivo de seus direitos, dentre eles a participação nas decisões que dizem respeito à coisa pública *(res publica)*?
B. Qual é a natureza do Estado e qual sua organização? Qual a melhor relação entre a máquina político-administrativa que rege a coisa pública e o cidadão?

2.1 A questão da democracia efetiva

O princípio básico da democracia, colocado por Rousseau,[1] é o da soberania da vontade geral do povo no governo do interesse público, em oposição às vontades particulares. Esse ideal rousseauniano do poder popular consubstanciou-se na redação das Cartas Constitucionais democráticas e já virou consenso: "Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido (...) do povo, pelo povo, para o povo." Como é, entretanto, o exercício do poder "em nome do povo", "pelo" e "para" o povo? Aqui pensadores de diversas correntes fazem suas análises críticas. O sociólogo norte-americano Alvin Toffler,[2] por exemplo, lança mão da metáfora da engenharia para criticar o que chama de nossa falácia democrática. Segundo esse

* Administrador pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas; militante comunitário. (Endereço do autor: Rua Alexandre Nascimento, 51 – Ilha do Governador – 21.940 – Rio de Janeiro, RJ.)
** Administradora pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas; professora na Universidade Federal Fluminense (UFF). (Endereço da autora: Rua Marino da Costa, 217/102 – 21.940 – Rio de Janeiro, RJ.

[1] Rousseau, J. Jacques. *Do contrato social*. Lisboa, Presença, 1977. p. 33.
[2] Toffler, Alvin. *A terceira onda*. Rio de Janeiro, Record, 1980. p. 86.

autor, existem máquinas de processo de produção intermitente e outras de processo contínuo: na engrenagem da nossa democracia representativa/parlamentar, o povo participa de forma intermitente, através de eleições periódicas. Enquanto isso, o processo contínuo, cotidiano, da tomada de decisões que afetam a todos, se mantém inacessível ao povo. Este, impotente e emudecido, toma conhecimento *a posteriori, post factum,* das decisões havidas, sem que outra participação possa ter senão a revolta, o grito (quando a irracionalidade do governo é por demais evidente e perniciosa e se os cassetetes, mantidos inertes, respeitam as expressões de descontentamento).

A essa crítica à democracia representativa/intermitente de Toffler junta-se, dessa vez pelo lado marxista, a voz de Pietro Ingrao.[3] Para Ingrao, a democracia parlamentar/representativa inviabiliza o próprio processo democrático. Ingrao propõe, em lugar dessa democracia representativa – na verdade uma plutocracia, na qual só os mais ricos ascendem ao comando da coisa pública – aquilo que chama de democracia de massa, pela qual o povo, organizado em associações, sindicatos, etc., passaria a ter voz e participação no traçado dos destinos da nação. Nessa democracia de massa, salienta Ingrao, os milhões de pessoas não seriam clientela dos partidos, mas forças autônomas, protagonistas de um processo político contínuo. Esse tipo de democracia de massa, participativa, seria a única a tornar viável o pluralismo e a participação, donde, portanto, a própria democracia.

Não bastaria, assim, falar em democracia em termos genéricos e abstratos: haveria que qualificá-la. Logo, em lugar de democracia como valor universal, único, teríamos de defini-la na sua especificidade histórica. A democracia representativa, anteriormente aludida, corresponderia ao pensamento liberal, de modelo anglo-saxônio.

MacPherson[4] divide a democracia liberal em diferentes tipos: *a democracia protetora,* que visa proteger os interesses do homem de mercado, uma exigência lógica para o governo de indivíduos cujos interesses particulares conflitam uns com os outros; *a democracia desenvolvimentista,* de John Stuart Mill, que incorpora a classe trabalhadora e vê o ser humano não como mero consumidor e apropriador, mas como aquele que exerce, desenvolve suas capacidades (é um conceito de democracia eivado de conteúdo moral) e delas desfruta; *a democracia de equilíbrio,* de Schumpeter, elitista-pluralista, esvaziada de conteúdo moral, e que faz uma analogia ao mercado. Nesse modelo, cada cidadão é consumidor de bens políticos, havendo, portanto, demandas as mais diversas, que devem ser atendidas, da melhor forma possível, por um sistema político-empresarial; *a democracia participativa,* reivindicada, a partir da década de 60, pelos movimentos estudantis e pela Nova Esquerda. A democracia participativa exige dois requisitos, segundo MacPherson: a) mudança de consciência do povo – que não se veja e aja como consumidor da política, mas como executor e desfrutador da sua execução; b) diminuição da desigualdade social e econômica, pois a "desigualdade exige um sistema partidário não-participativo para manter coesa a sociedade".

A demanda da democracia participativa surgiu, segundo MacPherson,[5] com a conscientização de que, no crescimento econômico, há custos sociais, custos de degradação ambiental, etc., que não estão sendo socializados, mas, ao contrário, recaem preponderantemente sobre a parcela da população que menos se apropria das riquezas produzidas.

[3] Ingrao, Pietro. *As massas e o poder.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980. p. 139.
[4] MacPherson, C.B. *A democracia liberal: origens e evolução.* Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p. 103.
[5] Id. ibid.

MacPherson[6] se pergunta se tal modelo de democracia participativa poderia ser chamado de democracia liberal. Aposta que pode, embora perceba que ela configura um "desaparecimento paulatino das pressuposições de mercado".

O que concluímos, então? Dentro ou fora dos cânones do Liberalismo, vemos que a democracia participativa constitui um ponto de convergência, defendida também pelas esquerdas: em Cuba, "pontifica uma democracia popular, de baixo para cima, baseada em organizações de comunidades, quarteirões e nos sindicatos. Cuba não seria uma democracia no molde burguês, anglo-saxão, mas o seria nos moldes de uma participação popular contínua".[7]

2.2 A questão da natureza e da organização do Estado

O que vem a ser e de onde vem o Estado? Segundo contratualistas como Locke e Rousseau, o Estado seria o resultante de um amplo contrato social (pacto), através do qual os indivíduos recuperariam um equivalente da liberdade gozada no mundo natural, antes do advento da sociedade (Rousseau). O Estado, nesta acepção, protege e liberta o indivíduo, e o governo, submisso ao povo, é veículo de execução das vontades gerais, do bem comum. Numa palavra, o Estado não é soberano (como supunha Hobbes, outro contratualista, ideólogo do Absolutismo); soberano é o povo, que chega a ter seu direito à insurreição reconhecido por Locke, a ser exercitado sempre que o Estado ultrapassar os seus limites de mero executor da vontade geral.

Para o anarquista Proudhon,[8] o Estado se resumiria a um sufocante complexo de pressão, extorsão e maus-tratos; ser governado significava ser "inspecionado... dirigido... calculado... censurado... registrado... tarifado... admoestado... impedido... pressionado... mistificado... espancado... ridicularizado... ultrajado... desonrado".

A missão de todos os governos, segundo Kropotkin,[9] seria proteger e manter, através da força, os privilégios das classes dominantes (uma noção que se aproxima da concepção marxista do Estado como instrumento de dominação da classe dominante burguesa); mais de 1/3 de todas as leis existentes, segundo Kropotkin, não teria qualquer outro objetivo senão "manter, remendar e desenvolver a máquina administrativa".

A saída apregoada pelo anarquismo se resumia na pura e imediata abolição do Estado, do governo. Viver sem governo, porém, não significava o caos, a total desordem. Em seu lugar haveria uma federação de comunas autônomas, de livre associação, de adesão individual voluntária, onde pontificaria o indivíduo e sua irrestrita liberdade pessoal e onde as decisões seriam tomadas a partir de um contínuo processo popular de participação.

O pensamento libertário anarquista não desce a minúcias de como, na realidade, funcionaria tal federação de comunas. O pensamento marxista também não detalha como seria a extinção gradual do Estado. Sabemos que, entre anarquistas e marxistas, uma das diferenças é o fim do Estado: os primeiros preconizavam a sua

[6] Id. ibid.

[7] Segundo o painel O socialismo como alternativa democrática – XVI Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas). Tal evento foi organizado pela Fundação Estadual do Serviço Público (Fesp) e pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ), tendo lugar na cidade do Rio de Janeiro, em 1986.

[8] Costa, Caio Tulio. *O que é anarquismo*. São Paulo, Brasiliense, 1985. p. 17.

[9] Woodcok, George, org. *Os grandes escritos anarquistas*. Porto Alegre, LPM,1985. p. 101.

abolição imediata, para que se efetivassem as liberdades individuais anarquistas; os marxistas advogavam a tomada do Estado pelo proletariado redentor, sua transformação em Estado proletário e sua progressiva extinção. Segundo Engels,[10] o Estado burguês, "governo sobre as pessoas", se converteria numa "administração das coisas". O Estado, portanto, entendido como instrumento de repressão, se teria tornado desnecessário e se extinguiria.

De novo a mesma questão: como então estaria organizada essa nova "administração das coisas"? Marx e Engels não o detalham. Mas, sem dúvida, era algo que viria após uma revolução proletária que instituísse a igualdade econômica, o que ocorreria com a violência, radicalismo e brusquidão de todas as revoluções.

Revisionistas como Bernstein,[11] apostando no crescimento econômico trazido pelo capitalismo e na transição gradual e pacífica para o socialismo, referem-se à paulatina inserção de mecanismos sociais, reivindicados pelo pensamento socialista em geral, no sistema de produção capitalista. A convergência final dar-se-ia com regimes como as socialdemocracias européias contemporâneas, que conciliam uma produção capitalista com uma socialização na esfera do consumo, uma maior igualdade na distribuição e no acesso ao gozo das riquezas produzidas, uma participação popular através da co-gestão, tanto nas fábricas quanto na administração da coisa pública.

Vimos aqui, numa primeira abordagem, a base teórica sobre a qual se assenta a questão da democracia participativa e como esta é um ponto de convergência para o qual apontam diferentes correntes do pensamento político e sociológico.

É essa experiência de participação, de co-gerência da *res publica,* que se vem tentando colocar em prática na cidade do Rio de Janeiro, desde 1986, pelo governo socialista do Prefeito Saturnino Braga.

A partir daqui examinaremos essa proposta, sua realização, tentando diagnosticar por que a sua prática sofre percalços.

3. *O conselho Governo-Comunidade como proposta e como realidade*

Filosoficamente, os Conselhos Governo-Comunidade, instalados pela atual gestão da Prefeitura do Rio de Janeiro, poderiam ser encarados como uma conquista do Movimento Comunitário. Afinal, desde fins da década de 70 e, principalmente, no I Congresso da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj), em 1983, as associações de moradores debatem a criação de um espaço de participação comunitária na gestão da cidade. Seria possível até imaginar ter-se inaugurado um novo modelo de administração pública, descentralizado, ágil, participativo, permitindo a criação de alternativas de solução para os problemas da cidade, mais precisamente, de cada bairro, a partir do exame das situações específicas e da seleção de prioridades, para, assim, a própria população oferecer sugestões visando ao atendimento das suas diversas demandas.

A cidade, carente de oferta de empregos e com uma infra-estrutura mínima que não permite atender ao inchamento resultante do processo migratório, torna-se desumana e violenta. Paralelamente, os setores especulativos e imobiliários, acenando com o pretexto da geração de empregos, passam a agredi-la, desmatando-a, destruindo paisagem, história, cultura... Desse caos emergem as associações de

[10] Engels, F. *Do socialismo utópico ao socialismo científico*. Rio de Janeiro, Vitória, 1962. p. 58.
[11] Ver Moore, Stanley. *As três táticas marxistas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1964.

moradores que, coincidentemente ou não, aparecem junto com outros movimentos populares, como o da Anistia, o Ecológico, o dos Negros, das Mulheres e, também, com a retomada das lutas sindicais no ABC, em São Paulo. Nesse processo de abertura política, as associações de bairros saem às ruas como um movimento novo, diferente e original, que se caracteriza pela diversidade, pela pluralidade, pelo apartidarismo, consagrando, sem vínculos ideológicos, todos os estratos sociais de uma imensa massa em torno da categoria *morador*. O *morador*, ao mesmo tempo que luta pela preservação de uma figueira no Leblon, luta por saneamento em Bangu e Campo Grande; reivindica para a comunidade as áreas remanescentes das demolições efetuadas pelo metrô na Tijuca e na zona sul e clama pela construção de unidades residenciais populares dignas nos bairros da zona oeste; reclama contra a destruição de Copacabana para a extensão das linhas do metrô num bairro já bem servido por transportes coletivos, e pede o prosseguimento das obras da linha 2 do metrô na Pavuna, zona carente de transporte e área natural de desenvolvimento da cidade.

Todavia, não bastava ao Movimento Comunitário apenas reivindicar, ser um interlocutor do Governo na luta por melhores condições de vida: havia de participar no planejamento da cidade, nas escolhas e na definição de prioridades. Era o tempo das "Diretas já", da "transição", da Constituinte e da luta pela recuperação e ampliação da cidadania Era tempo de se substituir a democracia representativa, limitada, por uma democracia participativa, onde o povo não mais votasse apenas periodicamente, mas participasse continuamente na gestão da cidade.

Experiências positivas de participação comunitária em pequenos municípios, como Lages, em Santa Catarina, Boa Esperança, no Espírito Santo, além de tentativas de novas experiências em Diadema, São Paulo e Vila Velha, no Espírito Santo, animaram as associações de bairros do Rio de Janeiro a questionar as ações governamentais, o papel das administrações regionais (RA), da Prefeitura do Rio e a concentração de poder nas mãos do governante. O administrador regional, figura criada no Governo Lacerda como a de um "prefeitinho", se restringira a um mero repassador de papéis, sem qualquer articulação com os órgãos de governo sediados na sua região, sem autonomia e sem verbas para o atendimento das necessidades locais. O administrador regional tornara-se, juntamente com sua equipe, um peso morto no já combalido orçamento municipal, e uma instância de exercício de manobras políticas eleitoreiras.

Com efeito, ao serem instituídas, no início da década de 60, as administrações regionais (regiões administrativas – RA), o Rio ainda era Estado da Guanabara. As RA vieram com uma mensagem de descentralização da administração pública, afastando do governador as questões menores, a fim de servir à comunidade com mais eficiência.

Os administradores regionais, até 1965, tinham papel importante, mas o surgimento de conflitos com secretários do Estado fez com que, a partir do Governo Negrão de Lima, os "prefeitinhos" perdessem sua importância, tornando-se meros instrumentos de práticas clientelísticas. Em 1975, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, e a transformação do Rio em capital do novo estado, as RA se consolidaram como feudos políticos e instrumentos de políticas de favores.

Em meados de 1979, os setores organizados da sociedade (Igreja, associações de moradores) começam a postular a participação popular na administração pública e propõem a criação de Conselhos Comunitários por bairros. As administrações regionais seriam órgãos técnicos do Executivo, enquanto os conselhos, compostos

por representantes das associações de moradores, eleitos por voto direto a nível de rua, quarteirão e conjuntos residenciais, teriam como tarefa definir a destinação dos recursos e o critério de prioridades. Com tal proposta pensava-se estabelecer uma proximidade entre o Estado e o cidadão, sempre distantes, principalmente durante o regime militar de 1964.

A relação com o Estado foi tema debatido no I Congresso da Famerj, quando se avaliou o papel das RA, bem como a proposta de criação dos Conselhos Comunitários, sua composição e seu caráter (se consultivo, se deliberativo). A conclusão a que se chegou foi da necessidade de:

a) descentralizar-se a administração pública, o que implicaria a reformulação das RA, que se transformariam em órgãos de poder (miniprefeituras), com o administrador eleito pela comunidade local e onde seriam debatidas as políticas de governo para o bairro, à luz de um orçamento público também descentralizado, de modo a compatibilizar prioridades selecionadas com a arrecadação;

b) criarem-se canais permanentes de comunicação entre a administração pública e a população, através de suas entidades representativas, consultando-as antes da tomada de decisões.

Quanto aos Conselhos Comunitários, deliberou-se ampliar a discussão sobre sua formação e competência.

Com a conquista da autonomia pelas capitais, em 1985, e a eleição de Saturnino Braga para a Prefeitura do Rio de Janeiro nasceram os Conselhos Governo-Comunidade. Aliás, a presença de Jó Resende, presidente da Famerj durante duas gestões (1981-83 e 1983-85) e agora vice-prefeito e secretário de Governo era, para o Movimento Comunitário, a esperança do cumprimento dos compromissos assumidos com a entidade durante a campanha. Entre esses compromissos estavam a garantia de autonomia financeira para o município; a garantia de que qualquer decisão que afetasse cada bairro seria tomada e executada mediante participação da comunidade; a garantia de debate prévio organizado quanto à definição dos orçamentos e dos programas sociais prioritários; a garantia da descentralização do poder, atribuindo às administrações regionais competência decisória local, entrosadas com os demais órgãos de governo, atuando a partir da orientação de um Conselho dentro do qual as associações de moradores teriam importante papel.

Uma vez empossados, o prefeito e seu vice nomearam os administradores regionais a partir de eleições procedidas nos diretórios do partido pelo qual haviam sido eleitos (PDT). Depois, pelo Decreto nº 5.711, de 10.3.86, criaram os Conselhos Governo-Comunidade – CGC, presididos pelo administrador regional. Tais CGC, longe de atenderem às reivindicações do Movimento Comunitário, tornaram-se um anteparo para as tensões resultantes dos problemas não-resolvidos de cada bairro. E as RA, embora adquirissem alguma autonomia, continuaram sem poder decisório, sem competência para coordenar as ações do Governo no seu bairro. O orçamento, peça básica para a elaboração de um programa de governo a ser implementado no bairro, permanece um tabu. Com isso, os CGC tornaram-se um balcão de pedidos.

O Conselho Zonal da Famerj na Ilha do Governador, dirigindo-se ao Prefeito em 22.3.87, assim se expressa[12]: "As associações de moradores entendem o CGC como uma instância de discussão da política de governo a ser aplicada no bairro Ou seja: o *que* e *como* investir nesta ou naquela área, de modo a atender, segundo

[12] Ofício do coordenador do Conselho Zonal, Sr. Luis Marcolino Souza das Virgens, co-autor do presente artigo, ao Prefeito Saturnino Braga.

suas prioridades, a comunidade." O Conselho Zonal completa, argumentando que não há razão em reunir um Conselho Governo-Comunidade para, simplesmente, aprovar pedidos de recapeamento asfáltico, limpeza de valas e iluminação de logradouros, visto que não haverá sequer uma pessoa que seja contrária a isso.

Esta, no entanto, é a prática que impera nos CGC, que não conseguem debater um plano diretor para a cidade, não conseguem limitar o gabarito de altura das construções, não conseguem impedir a transformação de uma servidão no Andaraí em bem particular (ali, no Andaraí, uma casa comercial vem comprando as unidades residenciais de uma vila para a expansão de seus negócios, e, com isso, anexou uma passagem entre suas ruas, passagem essa que há mais de 80 anos servia à população); a prática imperante nos CGC permite que um decreto seja assinado pelo prefeito, transformando um bem de uso comum (um logradouro público, uma praça em ponta de rua na Ilha do Governador), em bem dominial, passível de ser cedido a particulares. Na Ilha do Governador, uma líder comunitária cria uma creche e pretende um terreno público. As associações de moradores contestam a cessão do terreno, alegando tratar-se de uma instituição particular, e propõem que a creche seja administrada pelas Associações do bairro; usando do jargão de luta de ricos contra os pobres, lideranças partidárias e patronais juntam-se a essa líder, distribuem brindes – sandálias e utensílios plásticos – aos futuros usuários: "Distribuímos 900 sandálias Azaléa para os pobres", discursou Maria das Graças Reis, líder comunitária em reunião do CGC da Ilha do Governador em 12.5.88.

Se, nos primeiros exemplos anteriormente mencionados, vemos o empresariado influindo na prefeitura socialista do Rio, calando a voz das associações, no último vemos reproduzirem-se as práticas clientelísticas enraizadas na população mais carente das favelas. Apesar de, do ponto de vista teórico, os CGC terem sido criados para colocar um fim nesse tipo de política, na prática não conseguiram dar o salto pretendido, no sentido de incentivar a organização autônoma, digna, desatrelada de interesses politiqueiros; os governantes, nas suas disputas pelo domínio de seu partido, estimulam, através de práticas fisiológicas e clientelísticas, a criação de movimentos paralelos, paternalistas, como a Federação Independente de Comunidades (Fico), que busca esvaziar a Famerj, e usar Associações da Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (Faferj) como massa de manobra eleitoreira.

4. *Conclusões*

Pelo exposto, é evidente que a realidade dos CGC muito se distancia de seus objetivos, dos ideais de democracia participativa, assim como o modelo de CGC criado pelo decreto municipal é bem diferente daquele proposto pelas associações de moradores. A experiência dos CGC é problemática.

Não queremos, porém, em nenhum momento desta avaliação crítica sugerir a extinção dos CGC. Queremos, através do diagnóstico de seus erros, propor sua modificação, sua depuração, de maneira que venha a ser instrumento real da democracia participativa, para a qual as diferentes teorias convergem.

Chamamos a atenção para os seguintes pontos:

A. Os CGC atendem a uma mescla de interesses que não apenas os inspirados pelo ideário socialista. Há, a nosso ver, um certo pragmatismo orçamentário: os CGC são meras instâncias para avalizar a inércia do governo, que brande diante dos conselheiros o argumento da falta de verbas: o CGC, assim, vira um amorte-

cedor de reivindicações comunitárias; em outras palavras, a efetivação de um CGC real depende de uma reforma tributária que propicie mais recursos aos municípios, que, por sua vez, os passem às administrações regionais.

B. Há uma distorção na estrutura dos CGC, que não devem – mas o são – ser presididos pelo administrador regional. Como o exercício de toda presidência implica um poder de manipulação, o CGC, mais uma vez, acaba sendo amortecedor de choques e nele se formaliza uma participação popular que, na verdade, não é real. Ainda com relação à estrutura do CGC, a convivência entre representantes das associações de bairros e das favelas, se bem que altamente promissora em termos democráticos, vem sendo, em algumas regiões, ponto de conflito, na medida em que, muito carentes, as lideranças das favelas se submetem aos interesses partidários, aderindo a um pragmatismo e imediatismo que, se lhes alcança favores, torna cada vez mais distante o exercício de uma cidadania digna, esvaziando, em última análise, o movimento comunitário e colocando-o a reboque das manobras eleitoreiras. Assim esvaziado, esvazia-se também o CGC, que se restringe a avaliar a alocação de recursos e bens públicos segundo os critérios mais particularistas.

Numa palavra, os CGC são a evidência concreta de uma relação bastante problemática entre os partidos políticos e os movimentos de bairros e movimentos sociais em geral. Reconhecemos a importância da existência de partidos (se bem que, em nosso país, organizados de cima para baixo e sem perfil ideológico, os partidos são organizações amorfas e particulares); também não temos a ingenuidade de pretender que os movimentos comunitários sejam apolíticos Tudo é político; o homem é um animal político. Mas que se mantenham suprapartidários, para que não sejam abocanhados e esvaziados pelas manobras eleitoreiras.

O CGC, idealizado como uma instância de democracia participativa suprapartidária, está-se tornando um mecanismo intragovernamental, através do qual as cúpulas dos partidos mantêm relações clientelísticas com a população.

Em última análise, retomando o pensamento de MacPherson[13], a democracia participativa tem como pressuposto e pré-requisito básico um patamar mínimo de igualdade econômica, traduzida em igualdade de oportunidades e de oferta, pelo governo, de serviços coletivos (escolas, hospitais, infra-estrutura urbana – água, esgoto, transporte, calçamento, comunicação), sem os quais o projeto de exercício de igualdade política fica insoluvelmente comprometido.

Summary

This paper focuses on the late experience in participating democracy in Rio de Janeiro City Hall, where the CGCs (Community and Government Councils) were created, during Mayor Saturnino Braga's Administration It shows that the CGCs' practices are far away from their ideals, owing to structural distortions and their change into a mechanism through which political parties keep their traditional clientelistic relationship with a population who lacks most essential urban services.

[13] MacPherson, C.B. op. cit.