



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**VLADEMIRO SALVADOR MOREIRA FURTADO**

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM CABO  
VERDE:  
Um Estudo Comparado dos Conselhos de Controle de Políticas Públicas (1992-2013)**

Tese de Doutorado

Porto Alegre  
2015

VLADEMIRO SALVADOR MOREIRA FURTADO

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM CABO**

**VERDE:**

**Um Estudo Comparado dos Conselhos de Controle de Políticas Públicas (1992-2013)**

Tese apresentada ao programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

*Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González*

Porto Alegre

2015

### CIP - Catalogação na Publicação

MOREIRA FURTADO, VLADEMIRO SALVADOR  
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA EM CABO VERDE: Um estudo comparado dos  
conselhos de controle de políticas públicas (1992-  
2013) / VLADEMIRO SALVADOR MOREIRA FURTADO. -- 2015.  
188 f.

Orientador: RODRIGO STUMPF GONZÁLEZ.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,  
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. CABO VERDE. 2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. 3.  
CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 4. ARRANJO  
INSTITUCIONAL. I. STUMPF GONZÁLEZ, RODRIGO, orient.  
II. Título.

VLADEMIRO SALVADOR MOREIRA FURTADO

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM CABO**

**VERDE:**

**Um Estudo Comparado dos Conselhos de Controle de Políticas Públicas (1992-2013)**

Tese apresentada ao programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Professor Dr. Rodrigo Stumpf González – Orientador (PPGCP UFRGS)

---

Professor Dr. Alfredo Gugliano (PPGCP UFRGS)

---

Professor Dr. Aloísio Ruscheinsky (PPGCS UNISINOS)

---

Professora Dra. Rosana Soares (PPGCS UFSM)

À Deus por nunca me ter deixado perder a  
esperança!

A meus pais, Elias Lopes Furtado e Josefina Silva  
Moreira, pela lição de vida da qual me inspiro!

## AGRADECIMENTOS

A realização de um curso, mormente o de Doutorado, exige especial colaboração e apoio material e moral de uma infinidade de entidades individuais e coletivas, civis e jurídicas sem os quais a tarefa de levar avante o curso se mostraria espinhosa e de difícil concretização.

Neste sentido, o meu primeiro agradecimento se dirige à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior), pelo valioso apoio materializado na bolsa concedida permitindo, assim, a realização desse Doutorado no Brasil e a consequente ampliação e aprofundamento do conhecimento pautados pela academia brasileira a qual guardo recordações e memórias inestimáveis!

Em segundo lugar, agradeço o meu orientador, Professor Dr. Rodrigo Stumpf González, pela disponibilidade demonstrada em abraçar este projeto, pela partilha profícua de conhecimentos, pela clareza e rigor metodológico evidenciados durante as reuniões de orientação e por me ter despertado o interesse pelo campo de estudos culturalistas da Ciência Política.

Em terceiro lugar agradeço as múltiplas instituições e personalidades civis e jurídicas cabo-verdianas pelo apoio e fornecimento de documentos e informações relevantes para o objeto de estudo proposto em nossa tese. Destaco a colaboração do CCS, do CNS, da CNDHC, da UNTC-CS, da CCSL e da Direção da Biblioteca da Assembleia Nacional. Neste âmbito queria agradecer todos os membros destas instituições que me concederam entrevistas e responderam questionários que revelaram importantes na elaboração do trabalho. Não posso deixar de realçar e agradecer pessoalmente a técnica da CNDHC, Dra. Ilda Fortes pelas diligências endividadas no envio das atas de que precisava e a técnica da Assembleia Nacional, Dra. Marisa Almeida pela ajuda na localização e envio dos Decretos-leis e Leis solicitados.

Não seria demais agradecer a UFRGS pela grandiosa estrutura e excelente acolhimento o que me permitiram uma rápida e boa integração no seio da comunidade acadêmica ufrgsiana pautada pelas relações horizontais e partilha de conhecimentos sem a presença de fortes hierarquias caracterizadoras das universidades clássicas.

Agradeço ainda minha família, irmãos e amigos pela compreensão, tolerância e apoios durante os tempos em que não pude estar presente e dar meu contributo na realização de tarefas e afazeres coletivos. Nessa hora de grande satisfação, a vossa existência está presente no meu imaginário assim como sempre estive ao longo de dezenas de horas boas e menos boas que me acompanharam! Um bem-haja a todos, em especial a Flávio Furtado por tudo o que significa para mim e para nós, pois se hoje estou encerrando o mais prestigiado e elevado ciclo de estudos é porque tive o privilégio de poder contar com um irmão, amigo e companheiro de valor inigualável!

Por fim, como nem sempre é possível lembrar-se de todos aqueles que o meio acadêmico e toda a sua envolvente externa nos coloca em nossa órbita, fica um sentido abraço e reconhecimento a todos aqueles que de uma maneira ou de outra contribuíram para que hoje esteja concluindo o projeto iniciado em 2013.

O que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência (SARTORI, 1994, p. 23).

## RESUMO

A presente Tese procura examinar como os espaços alternativos aos mecanismos convencionais da democracia representativa influenciam na extensão e fortalecimento da democracia participativa em Cabo Verde. Para a consecução desse objetivo, foram selecionados três Conselhos de Políticas Públicas – criados a partir do período democrático iniciado no início dos anos 1990 e respaldados pelo novo Texto Constitucional aprovado em 1992. Os Conselhos selecionados – quais sejam: o Conselho de Concertação Social (CCS), o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e a Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania (CNDHC) além de constituírem três áreas diferentes e possuírem uma abrangência nacional, integram a estrutura político-administrativa do Estado, estando, pois vinculados às orgânicas dos diferentes departamentos governamentais responsáveis pela área do trabalho, salário e seguridade social, da saúde e dos direitos humanos e justiça. Dado esse objeto de estudo, a metodologia usada foi a qualitativa assente na coleta de uma variedade de materiais empíricos relacionados com os conselhos aqui considerados. Implícito a esta metodologia foi priorizado o método comparado centrado na comparação das variáveis e dos conselhos, individualmente considerados, quanto à sua influência no modelo da democracia participativa. Os resultados alcançados com o desenvolvimento da pesquisa sinalizam para o fato de eles não representarem impacto considerável no modelo da democracia participativa em Cabo Verde, sendo a sua existência e funcionamento representar apenas um apêndice da manutenção do modelo da democracia representativa sem que houvesse ocorrência de qualquer transformação nos pressupostos basilares deste modelo. Assim sendo, entre as diversas sugestões apresentadas com o desfecho da pesquisa para a extensão e fortalecimento da democracia participativa, esta Tese propõe a alteração dos arranjos institucionais de modo a que eles possam conferir maior capacidade participativa e deliberativa aos conselhos.

**Palavras-chave:** Cabo Verde. Arranjo Institucional. Democracia Participativa. Conselho de Concertação Social. Conselho Nacional de Saúde. Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania.

## ABSTRACT

This thesis seeks to examine how alternative mechanisms of representative democracy impact into extending and strengthening participatory democracy in Cape Verde. Aiming to reach this goal, three Public Policy Councils were selected – all created in the beginning of the 1990s and supported by the new constitutional text approved in 1992 –, these are Council for Social Consultation (CCS), National Health Council (CNS) and National Commission for Human Rights and Citizenship (CNDHC). These three areas also, are part of the political and administrative structure of the state and are related to the different government organic departments responsible for labor, wage and social security, health and human rights and justice. Methodologically, this study is qualitative based on collecting a variety of empirical materials relating to the advice considered here. Inside this method, was also prioritized comparative approach that focused on comparison of variables of councils individually and their influence on the model of participatory democracy. The results of the study point out of non-existence of considerable impact on participatory democracy model in Cape Verde, and its existence and functioning represent only an appendage of maintenance of representative democracy model without their occurrence of any transformation in the basic assumptions of this model. Thus, among the many tips given to the outcome of the research for the extending and strengthening of participatory democracy, this thesis proposes changing in the institutional arrangements so that they can give more participatory and deliberative capacity to advice.

**Key-words:** Cape Verde. Institutional Arrangement. Participatory Democracy. Council for Social Consultation. National Health Council. National Commission for Human Rights and Citizenship.

## LISTA DE TABELAS E FIGURAS

TABELA 1: CARACTERÍSTICAS OU VARIÁVEIS DOS CONSELHOS CONSIDERADO NO TRABALHO.....	20
FIGURA 1: REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DOS NÍVEIS DE ANÁLISE.....	22
TABELA 2: ANÁLISE DOCUMENTAL E INDICADORES EMPREGADOS.....	23
TABELA 3: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS DA MODERNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA SEGUNDO DAHL.....	39
TABELA 4: CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGAIS DOS CONSELHOS .	134
TABELA 5: RELAÇÃO DE VARIÁVEIS, INDICADORES E CATEGORIAS AVALIATIVAS.....	160
TABELA 6: COMPARAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS.....	161
TABELA 7: COMPARAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS.....	162
TABELA 8: COMPARAÇÃO DAS DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS.....	164
TABELA 9: COMPARAÇÃO DA CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DOS CONSELHOS.....	165
TABELA 10: SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS CONSELHOS EM RELAÇÃO À EXTENSÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	167

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- AN – Assembleia Nacional
- ANP – Assembleia Nacional Popular
- CCISB – Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Barlavento
- CCISS – Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Sotavento
- CCS – Conselho de Concertação Social
- CCSL – Confederação cabo-verdiana dos Sindicatos Livres
- CMS – Comissão Municipal de Saúde
- CNDH – Comité Nacional dos Direitos Humanos
- CNDHC – Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania
- CNDS – Centro Nacional de Desenvolvimento Sanitário
- CNS – Conselho Nacional de Saúde
- CRCV – Constituição da República de Cabo Verde
- CTCV – Câmara de Turismo de Cabo Verde
- ICIEG – Instituto Cabo-verdiano da Igualdade e Equidade de Género
- LOPE – Lei de Organização Política do Estado
- MPD – Movimento para a Democracia
- OMCV – Ordem dos Médicos de Cabo Verde
- PAICV – Partido Africano da Independência de Cabo Verde
- PAIGC – Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde
- SMN – Salário Mínimo Nacional
- SNS – Serviço Nacional de Saúde
- UCID – União Cabo-verdiana Independente e Democrática
- UDC – União Democrática de Cabo Verde
- UNTC-CS – União Nacional dos Trabalhadores cabo-verdianos – Central Sindical
- UPICV – União do povo das Ilhas de Cabo Verde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>25</b>
<b>MAPEANDO O DEBATE TEÓRICO SOBRE OS MODELOS DA DEMOCRACIA: DA CONCEPÇÃO DA DEMOCRACIA DOS ANTIGOS À CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA .....</b>	<b>25</b>
1.1 DA PROBLEMÁTICA DA CONCEITUAÇÃO DA DEMOCRACIA.....	25
1.2 A DEMOCRACIA DIRETA .....	30
1.3 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	34
1.4 DA CRÍTICA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	42
1.5 A DEMOCRACIA RADICAL.....	52
1.6 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA .....	55
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>61</b>
<b>ESPAÇOS COLEGIADOS E CONSELHOS DE CONTROLE DE POLÍTICAS NO DEBATE SOBRE MODELOS DA DEMOCRACIA .....</b>	<b>61</b>
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO SURGIMENTO DE ESPAÇOS COLEGIADOS NA ARENA ESTATAL.....	61
2.2 CONCEITO DE CONSELHOS DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS....	63
2.3 PERSPECTIVAS TEÓRICAS E DEBATE POLÍTICO-IDEOLÓGICO SOBRE OS CONSELHOS NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS.....	66
2.4 PERSPECTIVA MARXISTA DOS CONSELHOS.....	68
2.5 PERSPECTIVA PLURALISTA DOS CONSELHOS .....	70
2.6 PERSPECTIVA NEOCORPORATIVISTA DOS CONSELHOS.....	72
2.7 OS CONSELHOS NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE CIVIL REVISITADA	74
2.8 OS CONSELHOS NO DEBATE SOBRE OS MODELOS DEMOCRÁTICOS ....	76
<b>CAPÍTULO III: .....</b>	<b>79</b>
<b>TRAJETÓRIA SOCIAL EM ÁFRICA: O CASO CABO-VERDIANO .....</b>	<b>79</b>
3.1 A TRAJETÓRIA SOCIAL AFRICANA .....	79
3.2 O CASO CABO-VERDIANO.....	84
3.2.1 O Processo da Independência Nacional.....	92
3.2.2 O Estado Pós-Colonial .....	96
3.2.3 Transição Democrática e Reversão do Sistema Político .....	104
<b>CAPÍTULO IV: .....</b>	<b>108</b>
<b>OS CONSELHOS EM CABO VERDE.....</b>	<b>108</b>
4.1 O MODELO DOS CONSELHOS DURANTE A I REPÚBLICA .....	108

4.2	A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS/COMISSÕES EM CABO VERDE .....	114
4.2.1	Conselho de Concertação Social (CCS) .....	115
4.2.2	Conselho Nacional de Saúde (CNS) .....	117
4.2.3	Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania (CNDHC) .	120
<b>CAPÍTULO V .....</b>		<b>123</b>
<b>ANÁLISE E COMPARAÇÃO DAS VARIÁVEIS DOS CONSELHOS DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>		<b>123</b>
5.1	COMPOSIÇÃO .....	123
	O CCS .....	123
	A CNDHC .....	126
	O CNS .....	128
5.2	COMPETÊNCIA E/OU ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS .....	130
5.2.1	Competências Legais .....	131
	O CCS .....	131
	A CNDHC .....	133
	O CNS .....	134
5.2.2	Formas de Manifestação dos Conselhos .....	136
	O CCS .....	136
	O CNS .....	138
	A CNDHC .....	140
5.3	DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS .....	143
	O CCS .....	143
	O CNS .....	145
	A CNDHC .....	148
5.4	PARTICIPAÇÃO COMO CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA .....	151
	O CCS .....	152
	O CNS .....	155
	A CNDHC .....	157
5.5	COMPARAÇÃO DOS CONSELHOS .....	159
<b>CONCLUSÃO .....</b>		<b>168</b>
OS CONSELHOS E A INFLUÊNCIA NO MODELO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM CABO VERDE .....		168
OS CONSELHOS E A EXTENSÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM ABO VERDE .....		171
DESENHO INSTITUCIONAL E CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....		174
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>177</b>

<b>ANEXO 1.....</b>	<b>187</b>
LEGISLAÇÕES CITADAS .....	187
Constituição da República.....	187
Direitos Humanos e Cidadania.....	187
Saúde .....	187
Relações de Trabalho, Salário e Seguridade Social .....	188
<b>ANEXO 2: .....</b>	<b>188</b>
ENTREVISTAS REALIZADAS .....	188

## INTRODUÇÃO

Os temas da democracia e da sua democratização têm sido, a partir dos finais do decênio de 1960, recorrentes nos estudos da Ciência Política contemporânea em cuja motivação pode ser encontrada não apenas no fato da democracia se ter tornado no regime político hegemônico, mas, sobretudo, na crescente crise de resultados e no distanciamento cada vez maior entre cidadãos e classe política.

Assistiu-se, a partir dessa altura, a uma proliferação de debates acadêmicos e de modelos teóricos e normativos que procuram encontrar soluções para as crescentes crises de resultado e de legitimidade as quais o modelo hegemônico da democracia representativa se mostra incapaz da sua completa resolução, pois sua preocupação central centra-se, antes, nas regras institucionais que estabelecem quem está autorizado para tomar decisões coletivas, do que nos mecanismos que visam uma maior participação nas tomadas de decisão.

Cabo Verde, enquanto nação que saiu de um sistema político de feição autoritária –, pois o controle e a direção política do Estado e da sociedade cabiam em exclusivo à instituição de um Sistema de Partido Único de orientação ideológica marxista/leninista (CHABAL, 2002; AMORIM NETO & LOBO, 2010, p. 5) –, para um regime democrático representativo implantado no início dos anos 1990, se enquadra também nessa preocupação global com o aperfeiçoamento democrático pela via de abertura de canais institucionais que permitissem maior participação e canalização de crescentes demandas populares por mais saúde, emprego ou direitos sociais.

A partir do período democrático (1990) que inaugura uma nova fase no relacionamento entre o Estado e a sociedade, foram criados diversos mecanismos institucionais – os assim chamados “novos arranjos institucionais” – dos quais se destacam os conselhos de políticas públicas que teriam como finalidade incidir sobre a participação cidadã, permitindo assim o acesso de diferentes segmentos sociais ao Estado que antes se encontravam excluídos da esfera de decisão e formulação de políticas públicas.

Neste sentido, o objeto de estudo definido nesse trabalho assenta suas bases sobre a institucionalização de três desses novos arranjos institucionais quais sejam o Conselho de

Concertação Social (CCS), o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e a Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania (CNDHC) que integram departamentos governamentais diferenciados como os de trabalho e segurança social, da saúde e o da justiça.

A opção pela escolha desses conselhos prende-se com o fato de, além de serem conselhos mais bem institucionalizados no contexto sociopolítico cabo-verdiano, incidirem sobre áreas cruciais do desenvolvimento socioeconômico do país tendo em conta as múltiplas demandas de ordem material (econômica), social e de direitos humanos enfrentados pelos cidadãos.

Por outro lado, eles se revelam como órgãos públicos de amplitude nacional o que significaria maior possibilidade de ingerência direta dos cidadãos na determinação de políticas públicas não pautadas por lógicas ou cálculos estratégicos de poder e dominação sociais, mas sim por lógicas que enaltecem e valorizam o bem coletivo derivado dos princípios do agir comunicativo proposto e desenvolvido por Jürgen Habermas (1984). Assim, o ato discursivo – mediante a discussão, a troca de argumentos, a razoabilidade das posições, a liberdade e igualdade entre os membros participantes –, contribuiria para influenciar as decisões governamentais com relação às suas demandas sociais nas áreas selecionadas nesta Tese, quais sejam a da saúde, relações de trabalho e direitos humanos e cidadania.

Nesta perspectiva, esses conselhos de políticas públicas se apresentariam como um novo espaço no ideário sociopolítico cabo-verdiano caracterizado por uma tradição marcadamente autoritária na qual apesar da participação das massas populares fosse reconhecido pelo então Sistema de Partido Único, a possibilidade de ingerência ou influência direta dos cidadãos no Estado teria sido inexistente ou insignificativa.

No entanto, esta nova configuração institucional que estabelece a participação cidadã nos processos decisórios por vias não estritamente convencionais (fóruns participativos manifestados em forma de Conselhos de políticas públicas) não foi proposta nesta tese como mecanismo de substituição dos institutos da democracia representativa (Partidos Políticos, tecnologia eleitoral, sindicatos), mas antes apenas como mecanismo de sua complementarização. Assim sendo, a tese proposta neste trabalho e da qual procurámos

discutir se refere ao fato de que os conselhos de políticas públicas podem ser considerados como mecanismos que possibilitariam a ampliação e fortalecimento da democracia participativa.

A despeito da democracia participativa, há toda uma série de literatura contemporânea que adota uma perspectiva otimista quanto à possibilidade desses canais ampliarem e fortalecerem a democracia, pois representam uma oportunidade de inclusão de largos segmentos da sociedade civil que juntamente com representantes de poderes públicos responsáveis pela elaboração de políticas públicas tomariam decisões de interesse comum.

Nesta perspectiva, o objeto de estudo deste trabalho se insere em um campo da teoria democrática no qual o aspecto condizente à participação política ativa dos cidadãos na esfera decisória ganha centralidade e destaque dentro da Ciência Política. Deste modo, esperamos que esta pesquisa desperte interesse dos grupos decisórios visto que a ênfase é direcionada à participação e deliberação mediante um processo de discussão, diálogo e trocas de argumentos entre representantes do Estado e da sociedade civil.

Por outro lado, esperamos ainda que ele desperte o interesse da classe política e administrativa do país, pois debruça sobre os princípios fundamentais da administração e gestão públicas quais sejam a “eficácia” e “eficiência” das políticas públicas para os mais diversificados setores da atividade sociopolítica, cultural e econômica de qualquer Estado.

Dado esse objeto de estudo, a sua abordagem obedeceu a uma perspectiva histórica diacrônica situando-o dentro de uma baliza temporal que decorre do período democrático iniciado com a abertura política em 1990 a 2013. Esta delimitação temporal prende-se com o fato de os conselhos selecionados neste trabalho (CCS, CNDHC, CNS) terem sido criados durante esse período o que significou uma nova forma de participação distinta daquela veiculada durante o período de vigência do sistema monopartidário (1975-1991).

O objeto de estudo assim colocado leva-nos à chegada a um referencial teórico que enaltece e enfatiza a teoria democrática amplamente produzida e discutida quer em meio acadêmico, quer fora dele por teóricos de diferentes linhagens e escolas de pensamento. Neste sentido, o nosso referencial teórico se divide, neste trabalho, em dois subcampos de análises teoricamente complementares e empiricamente conciliáveis um com o outro.

No primeiro subcampo consideramos os diversos modelos democráticos desenvolvidos a partir da segunda Guerra Mundial e que toma como referência a crítica ao modelo representativo hegemônico. Assim, ancoramos nosso trabalho, fundamentalmente nos pressupostos teóricos da democracia participativa que a partir dos finais da década de 1960 se constituiu na principal crítica aos pressupostos representativos ao resgatar pressupostos do modelo clássico rejeitando assim a ideia de que a participação efetiva constitui um entrave aos processos democráticos. Autores na esteira de Pateman (1992), Macpherson (1997) e Barber (2003) ofereceram-nos conceitos e características a partir dos quais esse trabalho foi estribado.

No segundo subcampo tomamos como âncora uma série de literatura desenvolvida sobre instituições participativas a partir dos finais do decênio de 1980 e que considera que abertura de instâncias colegiadas reunindo representantes da sociedade civil e representantes governamentais em um mesmo espaço seria uma saída para a materialização de uma democracia situada próximo do modelo participativo. Neste subcampo, autores na senda de Avritzer (2007), Dagnino (2004), González (2000; 2012), Cortes (2005) e Cortes e Gugliano (2010) cujos trabalhos sobre os conselhos constituem referência na área fornecem-nos aportes incontornáveis para a pesquisa proposta neste estudo.

Em suma, esse trabalho se apoia em uma orientação teórica que combina a perspectiva neoinstitucional e comportamental da Ciência Política em uma mesma abordagem, pois consideramos que tanto as instituições enquanto regras formais que determinam a ação individual como o comportamento com ênfase na participação, na cultura e atitudes importam no processo de formulação de preferências e tomadas de decisões ou de distribuição de valores em uma sociedade.

### **Problema de pesquisa**

A problemática central que este estudo aborda prende-se com o fato de saber qual a influência do CCS, do CNS e da CNDHC na ampliação e fortalecimento da democracia participativa em Cabo Verde? Assim, o problema proposto incide sobre três conselhos de políticas públicas cuja institucionalização ocorreu entre o período de 1993 a 2005. O primeiro a ser institucionalizado foi o CCS criado pelo decreto-lei n. 35/93 seguido da CNDHC criada pelo decreto-lei n. 38/2004 e do CNS criado pelo decreto-lei n. 23/2005.

## **Objetivos**

Este trabalho tem como objetivo principal analisar como os espaços alternativos de participação política previstos na Constituição da República e formalmente criados e regulamentados pelo executivo contribuem para a transformação da democracia representativa pela via da ingerência direta dos cidadãos em espaços de decisão política em Cabo Verde.

No que concerne aos objetivos específicos, cumpre destacar os seguintes: a) comparar o nível de participação dos conselhos e analisar a sua capacidade ou não de influenciar as decisões governamentais; b) examinar a composição dos conselhos e verificar até que ponto é representativa de toda sociedade; c) avaliar a participação efetiva e a capacidade deliberativa dos conselheiros; d) verificar se a existência e o funcionamento desses conselhos contribuem para a extensão e fortalecimento da democracia participativa em Cabo Verde.

## **Hipótese**

Nesse estudo partimos do princípio de que a existência e funcionamento do CCS, da CNDHC e do CNS se constituem em espaços que possibilitam a extensão e fortalecimento da democracia participativa no arquipélago.

Como explicamos no referencial teórico a abertura de canais institucionais não convencionais de participação constituem importantes mecanismos de canalização de demandas participativas dos cidadãos na sociedade. Essa crescente demanda tem sido justificada na literatura especializada sobre teoria democrática pela perda da capacidade dos mecanismos convencionais da democracia quais sejam os partidos, os sindicatos e o voto em gerar resultados esperados pelos cidadãos nos diversos domínios da vida socioeconômica e política.

Em Cabo Verde, a abertura desses canais parece inserir-se nesse pressuposto teórico de fortalecer a democracia pela via do diálogo e da participação dos diferentes segmentos sociais em espaços de tomadas de decisões públicas sobre áreas sociais que requerem a formulação de políticas públicas.

## **Metodologia, Método e Técnica**

Neste trabalho foi usada a metodologia qualitativa assente no “estudo e na coleta de uma variedade de materiais empíricos” (DENZIN & LINCOLN, 2006, p. 17) relacionados à problemática proposta para a tese. Esta pesquisa envolveu uma ampla variedade de práticas interpretativas interligadas com vista à compreensão e explicação da problemática por nós equacionada sem, no entanto, estabelecer uma ligação linear e de causalidade.

Assim, as abordagens de caráter documental assente naquelas que são consideradas como as principais obras de referência, revistas científicas e artigos especializados cujos conteúdos se centram, de uma forma direta ou indireta, na problemática em análise assumiram relevância particular.

Igualmente, foi levada em consideração uma abordagem de cariz analítico e crítico aos dados disponíveis e produzidos pelas instituições macrossociais representativas existentes, valorizando os aspectos significativos e tentando extrair as principais ilações sobre o fenómeno considerado com vista a contribuir para a geração de cidadãos mais participativos e engajados política e socialmente.

Considerando a metodologia qualitativa formulada em sua dimensão epistemológica, ou seja, enquanto processo ou construção de conhecimento, fizemos o uso do seguinte método enquanto técnica subjacente à metodologia proposta e que nos permitiu testar nossa hipótese de trabalho.

## **Método Comparado**

A consideração de poucos números de casos (três conselhos) que constituem o nosso objeto de estudo nos permitiu adotar uma abordagem comparativa da qual partindo de casos semelhantes tentamos explicar as diferenças ou variações no que tange à influência ou não na democracia participativa. Ou seja, a comparação aqui parte de características semelhantes destes subsistemas políticos quais sejam: a estrutura orgânica, a cobertura ou amplitude nacional dos conselhos e o desenvolvimento de políticas públicas, para alcançar a variação no que tange à influência no modelo da democracia participativa.

Neste sentido, para a comparação dos conselhos recorreremos ao método da Análise Comparativa Qualitativa [*Qualitative Comparative Analysis* na expressão inglesa], muito utilizada no campo da sociologia e ciência política comparada assentes no estudo de caso orientado com base em *n* pequeno.

Esta metodologia, da qual tem em Charles Ragin (1987) um dos seus principais mentores ou expoentes nos permite com base numa abordagem que privilegia a construção de lógicas difusas [*fuzzy logics*] (RAGIN, 2000), analisar a comparação dos conselhos por meio de criação de categorias nominais qualitativas que geram diferentes graduações. Neste âmbito, a comparação incide sobre as características ou variáveis dos conselhos determinadas na tabela 1.

TABELA 1: CARATERÍSTICAS OU VARIÁVEIS DOS CONSELHOS CONSIDERADOS NO TRABALHO

VARIÁVEIS	QUESTÕES
Composição	Quem são os membros? Como são escolhidos os membros? Qual o nível de inclusão da sociedade civil?
Competência / Atribuição	Quais são as suas competências/ atribuições legais? Como são exercidas estas competências? Que relação se estabelece entre sua competência conferida pelo dispositivo legal e o cumprimento prático dessa competência? Que tipo de competência é dada maior atenção: Autogestão? Executória? Decisória? ou consultiva?
Dinâmicas de funcionamento	Qual o nível de frequência das reuniões? Qual o grau de inserção social e interação com outros poderes e sociedade
Capacidade de influência	Qual o nível de influência da sociedade civil na formulação da agenda de trabalhos? Qual o nível de influência dos membros na definição de políticas governamentais?

FONTE: Elaboração do autor.

### Técnicas utilizadas

Com intuito de complementar o método comparativo, foram aplicados questionários semiestruturados (com perguntas abertas e fechadas) e realizadas entrevistas a membros dos conselhos. Contudo, vale realçar a forte resistência encontrada ao nosso apelo de resposta aos questionários. Essa resistência pode ser justificada por duas razões: Primeiro, muitos não quiseram responder/colaborar mesmo após várias insistências e, segundo, alguns membros ou não se encontravam no país, ou tinham participado poucas vezes das reuniões

e por isso justificaram que não teriam elementos suficientes para fazerem apreciação das reuniões. A complicar nossa tarefa, durante o trabalho de campo realizado por um período de cerca de cinco (5) meses não se realizou nenhuma reunião que poderia ser uma oportunidade para se chegar a mais membros.

Todavia, fizemos o possível e conseguimos aplicar questionários a treze (13) membros de um universo total de cerca de quarenta (40) membros que efetivamente participam dos encontros agendados pelos conselhos. Assim, como houve um número reduzido de questionário e, portanto não representativo da amostra, a opção foi de, ao invés de utilizá-lo para fins meramente estatísticos, usá-lo no sentido qualitativo, ou seja, de confirmação ou complementarização da análise dos dados oficiais.

Ademais, este método foi complementado também com a técnica da entrevista aos membros dos conselhos selecionados por meio de uma amostragem não aleatória e por julgamento (BARBETTA, 2007, pp. 54-55). Esta opção nos permitiu obter uma variedade de informações e revelações que serviram de complemento ou de confirmação quer das respostas obtidas a partir dos questionários, quer das informações contidas nos documentos oficiais que estabelecem as normas de estruturação de cada órgão público que enformam o objeto de estudo. Neste sentido, selecionamos personalidades diversas que ocuparam ou ainda ocupam funções nos respectivos órgãos e que, pela sua experiência e grau de envolvimento com os conselhos/comissão, se revelaram importantes para a realização deste trabalho.

### **Níveis de Análises**

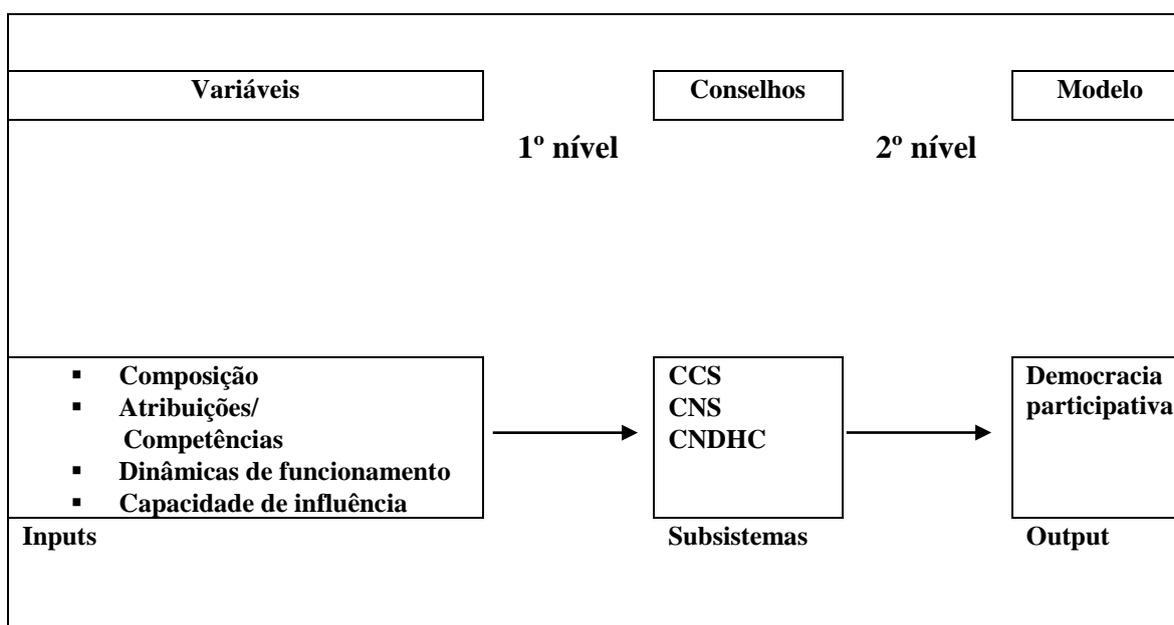
O trabalho empreendido obedeceu a dois níveis centrais de análise: No primeiro nível procedemos à comparação dos conselhos selecionados enquadrada dentro de uma perspectiva de análise estrutural-descritiva desses subsistemas políticos (ALMOND & POWELL JR., 1972) no sentido de examinar suas normas básicas de estruturação.

Assim, tomamos como fatores estruturais as diversas normas que estruturam a sua existência e funcionamento quais sejam: sua composição, atribuições ou competência e normas de funcionamento previstos nos decretos-leis que estabelecem sua criação bem como os seus regimentos internos aprovados pelos respectivos conselhos.

No segundo nível, a comparação se deslocou do campo institucional/estrutural para o campo comportamental (dinâmicas de funcionamento e capacidade de influência) dos conselhos individualmente considerados. Neste nível, a comparação pretendeu aferir a influência de cada um dos conselhos no fortalecimento da democracia participativa em Cabo Verde tomada como variável dependente ou explicada. A comparação, a esse nível, é motivada pela busca do realismo e da precisão (ALMOND & POWELL JR., 1972, pp. 11-12) predominantes na abordagem comparativista da Ciência Política após a segunda Guerra Mundial.

Nesta perspectiva, a figura 1 representa esquematicamente esses níveis de comparação – assente num primeiro momento na análise das normas institucionais de estruturação dos conselhos e, num segundo momento na comparação individual dos conselhos centrada no seu impacto ou influência no fortalecimento e extensão da democracia participativa.

FIGURA 1: REPRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DOS NÍVEIS DE ANÁLISE



Fonte: Elaboração do autor

### Fontes Documentais

Feita a caracterização dos conselhos, o passo seguinte foi o de análise documental/interpretativa. Assim, esta pesquisa levou em conta os seguintes documentos que se constituem em fonte documental direta:

TABELA 2: ANÁLISE DOCUMENTAL E INDICADORES EMPREGADOS

Fonte documental direta	Indicadores de análises
Projeto lei e Decreto-lei de criação e regulamentação dos conselhos	Data de criação e regulamentação; entrada em vigor (funcionamento)
Cópias de atas/ Deliberações das reuniões	Registro participação dos atores, principais resultados alcançados ou decisões tomadas; reivindicação dos conselheiros/comissários; Efetividade: decisões tomadas são implementadas ou não. No caso afirmativo, qual o grau de implementação?
Relatórios das atividades Planos de ação	Recomendações/ sugestões; balanço das atividades; Estratégias de atuação; definição de áreas prioritárias; participação dos membros na formulação do plano;
Documento de divulgação do conselho	Estratégias usadas para publicização do conselho; modelo de convocação dos conselheiros/comissários.

FONTE: Elaboração do autor.

### Fonte Documental Indireta

Tendo sintetizado as fontes documentais diretas na tabela 2, as fontes documentais indiretas compreenderam os seguintes documentos: obras literárias de relevo para o objeto de estudo; revistas científicas e artigos especializados; sites da internet, publicações da imprensa; enciclopédias e dicionários.

### Estrutura da Tese

Esta tese apresenta cinco capítulos acrescidos de notas introdutória e conclusiva. No primeiro capítulo apresentámos uma discussão teórica sobre os diferentes modelos da democracia enfocada nas suas características essenciais bem como nas possibilidades e limitações que cada um apresenta para a teoria democrática contemporânea. Trata-se de um capítulo essencialmente teórico e normativo visando fornecer aportes ou balizas normativas essenciais para a compreensão do fenómeno da emergência dos fóruns participativos na arena decisória dos Estados, em especial do Estado cabo-verdiano.

O capítulo dois enfoca os conselhos de políticas públicas e o seu enquadramento na teoria democrática com destaque para sua problematização e/ou discussão empírica no âmbito das diferentes teorias democráticas. Primeiro apresenta-se uma contextualização histórica do seu surgimento na arena estatal, bem como o seu conceito e, depois, debate-se as perspectivas teóricas das quais podem ser aplicadas à análise dos conselhos nas

democracias contemporâneas, bem como o seu enquadramento nos diferentes modelos.

A trajetória social em África: o caso cabo-verdiano corresponde ao terceiro capítulo. Nele, procurámos explicar o processo de formação social africano e, em particular, o cabo-verdiano nos diferentes momentos fundadores da sua história, quais sejam o colonialismo e as diversas lutas ideológicas e simbólicas travadas em torno desse evento; a independência nacional e a sua derivação político-social e, por último, a transição democrática e os eventos marcantes no nível da democratização do Estado.

O surgimento dos conselhos em Cabo Verde enforma o quarto capítulo e, nele, se discute o modelo de conselhos existentes no país desde o período monopartidário ao democrático. Debate-se, portanto, a criação de espaços colegiados durante a I República e a sua conformação político-ideológica bem como a abertura e a institucionalização dos assim chamados novos arranjos institucionais ou instituições participativas dos quais os conselhos de políticas públicas se afiguram como um dentre vários exemplos conhecidos na literatura especializada sobre o tema.

Por último, o capítulo cinco se debruça sobre a análise e a comparação dos conselhos com base em quatro variáveis essenciais. Primeiro, fez-se uma caracterização das variáveis com recurso às normas de estruturação de cada conselho incorporadas nos documentos oficiais de sua criação e, de seguida, procedeu-se à sua comparação com base na criação de categorias qualitativas nominais abstratas que geram diferentes graduações.

## CAPÍTULO I

### MAPEANDO O DEBATE TEÓRICO SOBRE OS MODELOS DA DEMOCRACIA: DA CONCEPÇÃO DA DEMOCRACIA DOS ANTIGOS À CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA

#### 1.1 DA PROBLEMÁTICA DA CONCEITUAÇÃO DA DEMOCRACIA

Na ciência política, a democracia tem sido historicamente conceituada como uma forma de governo ou regime político (PLATÃO, 1965; ARISTÓTELES, 1988) no âmbito da qual o poder de decisão deriva do povo ou que ela é o governo do povo, pois a soberania pertence a ele e a mais ninguém.

Todavia, diversos teóricos da democracia têm apelado para o carácter polissêmico e multiforme que o termo suscita na contemporaneidade fazendo com que esta definição original ou etimológica seja uma dentre várias conceituações possíveis da palavra democracia. Neste âmbito, um dos teóricos que, do meu ponto de vista, mais eloquente e energicamente tem alertado para essa polissemia terá sido Sartori (1987) ao referir-se não apenas à diversidade de significados, mas também a inexistência de uma definição unânime da democracia decorrente da própria abrangência do termo o que, em última instância, gera certa confusão conceitual da democracia (SARTORI, 1994, p. 19).

Referindo-se à definição etimológica da qual chama de “corrente teórica dominante da democracia”, ele afirma que a partir da II Guerra Mundial esta corrente vem progressivamente perdendo sua hegemonia e se desintegrando devido ao surgimento de uma série de correntes teóricas que reivindicaram uma conceituação plausível para o que consideram que seria uma democracia (Idem, p. 19).

Uma dessas correntes é aquilo que denomina de “teoria empírica da democracia” da qual se trata de uma nova abordagem à democracia pela contraposição que representa à corrente teórica dominante da democracia e ao fundamentar-se na descrição real e observável da democracia (SARTORI, 1994, pp. 20-21). Contudo, ele se manifesta cético quanto à validade da teoria empírica em testar aquilo que propõe, pois, muitas vezes, o que se pretende testar é diferente do seu construto teórico (Idem, p. 21).

Não obstante essas advertências, Sartori parece adotar uma definição que

conciliasse essas duas correntes teóricas ao afirmar que: “o que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência” (SARTORI, 1994, p. 23).

Outro teórico da democracia que se insere nesta linha de debate sobre a problemática da conceituação da democracia e sua delimitação com relação a outros tipos de regimes terá sido o conceituado filósofo e político italiano, Norberto Bobbio. Ele nos alerta para a aparente contradição entre o que fora concebido como “nobre e elevado” e a “matéria bruta” (BOBBIO, 2006, pp. 33-34). Ou seja, a democracia enquanto ideal de liberdade e igualdade entre todos os cidadãos transformou-se em algo que não encontra correspondência na vida real porquanto muito de seu ideário normativo e valorativo permanecem sem serem efetivamente cumpridos ou realizados.

Essa notória ambivalência entre o que constitui sua essência e o real observado gera assim um distanciamento entre aquilo que constitui o desejável e o que, efetivamente, se implementa na prática cotidiana do dia-a-dia. Por essa razão, Bobbio argumenta que seria mais adequado considerar a democracia como sendo um regime “caracterizado por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2006, p. 30).

Como é evidente esta conceituação insere-se numa definição mínima da democracia tendo como ancoragem os aspectos procedimentais e formais em detrimento de considerações mais substantivas e consubstanciadas no bem-estar social e econômica dos indivíduos dos quais se encontram submetidos ao regime.

Avançando no debate sobre a natureza polissêmica e diversa do termo, Charles Tilly (2013) reforça essa ideia e afirma que os observadores ou teóricos da democracia geralmente optam, implícita ou explicitamente, por uma dentre os quatro principais tipos de definição da democracia quais sejam: a) constitucional; b) substantiva; c) procedimental e d) orientada pelo processo (TILLY, 2013, pp. 21-25).

Embora não constitua nosso intuito nesta tese estabelecer uma distinção aprofundada desses diferentes tipos de definição da democracia que vem sendo feita por diversos teóricos, sobretudo, a partir da época moderna, nosso objetivo consiste em mostrar

que elas se inserem em uma disputa teórica e normativa pela melhor definição da democracia. Nesta perspectiva, essa disputa se constituiu em tema de controvérsia envolvendo diferentes teóricos que buscam encontrar aproximações mais adequadas ao significado da palavra “Democracia”.

Assim sendo, a abordagem constitucional da democracia realça “as leis que um regime sanciona no que se refere à atividade política” (Idem, p. 21). Neste sentido, a comparação dos arranjos legais ao longo da história nos permite identificar e diferenciar os diferentes tipos de regimes políticos que, historicamente, constituíram o modo de organização sociopolítica dos Estados.

No que se refere à abordagem substantiva do termo, teóricos como Bobbio (2006) apesar dele aceitar uma definição mínima da democracia por razões já avançadas, considera que a democracia entendida como dimensão substantiva deve promover o bem-estar dos indivíduos, a liberdade individual, segurança, igualdade social e deliberação pública por parte dos cidadãos (TILLY, 2013, p. 21).

Em relação à perspectiva procedimental, considera-se como democrático aquele regime do qual são garantidos determinados aspectos procedimentais como o instituto eleitoral, a competição eleitoral entre as elites políticas e a participação popular através do voto na seleção dos dirigentes governamentais. O principal expoente dessa abordagem terá sido Schumpeter (1961) que, na sua clássica obra sobre *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, teria afirmado que a democracia consiste num método de seleção dos dirigentes através de luta competitiva pelo voto das massas populares. Assim, o que caracterizaria a democracia segundo essa perspectiva seria a existência de procedimentos formais e eleitorais a partir dos quais os dirigentes chegariam a cargos que lhes permitissem tomar decisões coletivas e vinculativas.

Por último, a abordagem processual, que tem em Dahl (2001) o seu principal impulsionador enfoca em um conjunto mínimo de processos que um regime deve ter para que ele possa ser considerado como democrático.

Dentre esse conjunto, Dahl (2001, pp. 49-52) destaca cinco processos caracterizadores e/ou definidores da democracia quais sejam: a) participação efetiva no sentido de que todos os indivíduos de uma comunidade política precisam ter as mesmas

oportunidades para emitirem suas opiniões e visões sobre uma determinada política: b) igualdade de voto, significando que todos devem ter uma oportunidade igual e efetiva de votar e os votos devem ser considerados como iguais, tendo o mesmo peso; c) entendimento esclarecido no qual todos os membros da sociedade devem ter as mesmas oportunidades de aprender as alternativas de políticas mais relevantes; d) controle da agenda no sentido de que todos os membros devem ter as mesmas oportunidades de decidir quais assuntos devem ser colocados na agenda e como decidir sobre eles caso escolham determinados assuntos; e, e) inclusão dos adultos no sentido de que todos os residentes permanentes de uma dada comunidade ou pelo menos a maioria deve gozar de plenos direitos dos cidadãos.

Segundo ele a satisfação desta última condição só veio a ser possível a partir do século XX com a extensão do sufrágio universal a todos os cidadãos que tenham cumprido determinados requisitos legalmente instituídos. Por outro lado, a existência dessa última condição implicaria na realização dos processos acima mencionados o que significaria que a inclusão da cidadania dependeria do cumprimento de todos os critérios que a antecedem.

Como forma de governo ou regime político em torno do qual os Estados se organizam e conduzem os destinos do povo, é comum encontrar na literatura especializada sobre o termo a referência do seu nascimento na Grécia Antiga enquanto espaço no qual, se pode, efetivamente, encontrar evidências empíricas mais significativas do seu funcionamento.

Malgrado a existência de parte da literatura que parece contrariar esse fato ao trazer evidência empírica de funcionamento da democracia em espaço geográfico<sup>1</sup> anterior ao da Grécia (CANFORA, 2004), as evidências empíricas mais significativas de sua existência e funcionamento terão surgido em Atenas após as reformas efetuadas por Clístenes que possibilitaram a mudança de um sistema aristocrático para um democrático.

Contudo, o modelo da democracia desenvolvido e praticado durante aquele período não se consubstancia no modelo a que hoje conhecemos e praticamos o que faz

---

<sup>1</sup> Refira-se o exemplo da ex-Pérsia do qual parte da literatura especializada sobre a Democracia coloca como sendo pioneira no que tange ao exercício da democracia. Para o efeito, considere-se a referência bibliográfica citada acima.

com que aquela concepção desenvolvida e praticada pelos antigos ocupe um lugar específico (HELD, 2006) na longa e complexa história democrática.

Esse lugar específico atribuído ao período clássico configura uma concepção própria da democracia em cuja aplicabilidade só teria sido possível nas pequenas cidades-estados da qual Atenas se afigurava como exemplo mais acabado daquele modelo ali desenvolvido.

A singularidade do modelo ateniense levou a que teóricos, como Benjamim Constant (1985), falassem de certo tipo de liberdade prevacente naquela democracia que chamou de “liberdade dos antigos” em oposição à “liberdade dos modernos”.

De fato, o modelo da democracia desenvolvido na Grécia antiga esteve ligado a um determinado modelo de cidadão e de organização social que com o decorrer do tempo e o conseqüente processo de complexificação e de maior diferenciação social viria a se tornar inviável haja vista a expansão territorial e as transformações ocorridas na própria organização e função dos Estados.

Na verdade, se considerarmos a perspectiva liberal ou representativa da democracia, o modelo de cidadão vigente na democracia ateniense configuraria aquilo que Dahrendorf, citado por Bobbio, chama, depreciativamente, de cidadão total (BOBBIO, 2006, p. 39) na medida em que requereria a participação de todos nos assuntos da *polis* pela redução de todos os interesses individuais aos da cidade.

Nesta perspectiva, esse modelo geraria, segundo Dahrendorf, um “paradoxo democrático” visto que as sociedades se tornariam ingovernáveis se elas rejeitassem os direitos de participação dos cidadãos e, ao mesmo tempo, a participação excessiva dos cidadãos influiria sobre a sua capacidade de sobrevivência.

Fechando esse tópico, diríamos que a ideia chave a reter para nossa proposta de Tese será aquela que considera a democracia não como um conceito unificado, mas sim polissêmico e susceptível de várias abordagens. Nos próximos tópicos iremos discorrer sobre vários modelos historicamente desenvolvidos, bem como seus principais conceitos e características no sentido de verificarmos em qual deles seria mais adequado enquadrar nossa proposta de Tese. Assim, começaremos pela descrição e característica da democracia

direta e democracia representativa para depois e, a partir da crítica ao modelo representativo, apresentar os modelos alternativos que se desenvolveram com base nesse criticismo.

## 1.2 A DEMOCRACIA DIRETA

A democracia ateniense em cujo apogeu se deu no séc. V a.C durante o mandato de Péricles (443-429 a.C) terá sido precedida de reformas levadas a cabo por Sólon e Clístenes que mudaram a organização política de Atenas (MOSSÉ, 1982; HELD, 2006). Essas reformas foram responsáveis pela introdução de medidas na organização política de Atenas como, por exemplo, a isegoria e a isonomia que terão sido fundamentais para a substituição do anterior regime (Aristocracia) pela Democracia.

Isto porque os cidadãos passaram a dispor de liberdade e da igualdade perante a lei (isonomia) e do mesmo direito de falar na Assembleia (isegoria) e assim participar na deliberação dos assuntos públicos (HELD, 2006, p. 26). Assim, essas reformas estiveram na base do surgimento de um modelo de democracia do qual a literatura especializada sobre a teoria democrática é unânime em apelidá-lo como sendo democracia direta (Ibidem; BOBBIO, 2000; MACPHERSON, 1997).

Esse modelo de democracia inventado e desenvolvido em Atenas do séc. V a.C. pode ser entendido como um modelo no qual o poder é exercido pelo povo (conjunto de cidadãos livres) através de participação direta nas decisões ou nos assuntos públicos sob discussão na Assembleia (HELD, 2006, pp. 22-39). Como é evidente, esse modelo desenvolveu-se sob condições específicas, conforme se disse acima, que permitiram que as decisões fossem tomadas diretamente pelo conjunto de cidadãos habilitados a participar, ou pelo menos, pela maioria deles reunidos em assembleia de todos os cidadãos.

Conforme estipula Bobbio se por democracia direta entendamos hoje “literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata” (BOBBIO, 2006, p. 45). Isto porque as características basilares do modelo clássico eram, precisamente, a pequenez territorial, a pouca diferenciação social, o reduzido número de habitantes, a proximidade regional, a igualdade entre todos os cidadãos e a autonomia das cidades-estados (DAHL, 2001).

Atualmente, devido às transformações ocorridas no sistema sociopolítico bem como o crescente processo de complexificação e diferenciação social surgidos com o advento da idade moderna, tal proposição seria, do ponto de vista material e empírico, impossível e humanamente indesejável (BOBBIO, 2006, p. 54).

Contudo, naquele modelo, a Assembleia constituída por 500 cidadãos (HELD, 2006) dispunha do poder soberano e se afigurava como principal espaço político porquanto os assuntos mais importantes e que envolviam os interesses dos cidadãos e da cidade-estado eram objeto de debate político do qual a força do melhor argumento saía vitoriosa (Idem, p. 26).

Tendo a Assembleia o órgão supremo da soberania e o principal centro da atividade política, o processo de governação terá sido baseado naquilo que Péricles chama de discussão própria, isto é, discussão livre no qual a todos é garantido o igual direito de participar ou de falar em assembleia por meio do princípio da isegoria (Ibidem).

Nesta lógica, o princípio do Governo inerente a este modelo de organização sociopolítica inaugurada pelos atenienses se transformou em uma forma de vida da qual a participação direta dos cidadãos ganha evidência e se transforma em um método a partir do qual todas as decisões importantes da cidade-estado a ele deviam ser submetidas.

Além da participação direta dos cidadãos nas funções legislativas e judiciais da cidade-estado ser algo garantido e de suma importância para a democracia grega, outra base do modelo ateniense prende-se com o fato de coexistir diferentes métodos de seleção dos candidatos para os cargos públicos.

Dentre esses métodos destacam-se, a eleição direta no âmbito da qual os cidadãos votavam diretamente, por meio do levantamento do braço, nos candidatos a cargos de direção pública; o sorteio a partir do qual eram selecionados os candidatos – sendo maioria deles escolhidos através desse método e, por fim, através do método de rotação segundo o qual os membros do Comitê dos 50 cidadãos são selecionados pela rotação dos membros do conselho (HELD, 2006, pp. 29-30).

Entretanto, com a exceção das posições conectadas com os cargos de guerra, os mesmos cargos não podiam ser exercidos por mais que duas vezes pelo mesmo

indivíduo o que aponta para um sistema contendo fortes limitações no que tange às possibilidades de permanência no poder, configurando assim a existência de breves mandatos (Idem, p.38).

Ainda, a despeito da democracia direta inerente ao modelo clássico, Bobbio (2006) afirma que essa democracia entendida em sentido estrito da palavra leva a que se tenha em conta dois institutos fundamentais que a caracteriza: de um lado, a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e, de outro, o *referendum* (BOBBIO, 2006, p. 65).

Nesta perspectiva, ele assegura que o primeiro instituto só terá sido possível na medida em que no modelo clássico:

Os cidadãos não passavam de poucos milhares e a sua assembleia, considerando-se os ausentes por motivo de força maior ou por livre e espontânea vontade, reunia-se com todos juntos no lugar estabelecido (no qual escreve Glotz, raramente podiam ser vistos mais que dois ou três mil cidadãos, mesmo que na colina onde habitualmente se realizavam as assembleias ordinárias coubessem, sempre segundo Glotz, vinte e cinco mil pessoas em pé e dezoito mil sentadas) (Ibidem).

Portanto, esse instituto fundamental da democracia direta seria, na acepção de Bobbio (2006), difícil de ser concretizado hoje na medida em que mesmo se pensássemos na divisão de cidades em bairros e as organizássemos em comitês de bairro de forma a se constituir em democracia direta é, igualmente, verdade pensarmos que a sua institucionalização e a forma pela qual se organizaria implicaria a constituição da democracia representativa.

No que se refere ao *referendum*, enquanto único instituto da democracia direta que dispõe de efetiva aplicabilidade empírica na maior parte dos Estados modernos e de democracia avançada, ele afirma que a sua aplicação contínua geraria dificuldades na governação do Estado porque significaria prever, em média, uma convocação por dia, tendo em conta as leis aprovadas a cada ano na Itália (Idem, pp. 65-66).

Ainda, autores como Setälä (1999) afirmam que esse instituto, apesar do seu apelo à participação direta dos cidadãos no processo decisional e da sua função de veto que retarda o processo político, geraria uma situação de saturação no eleitorado provocada por apelos constantes e permanentes ao referendo.

Associadas a essas dificuldades práticas imputadas ao modelo clássico se juntam também algumas críticas dirigidas à democracia grega e que têm a ver com o modo da

sua estruturação e funcionamento. Entre as críticas, se destaca o seu caráter patriarcal no qual a mulher não tinha direitos de participar na vida da polis e os direitos cívicos a que lhes assistiam eram extremamente limitados (HELD, 2006, p. 30).

Por outro lado, e a despeito da perspectiva liberal que coloca os cidadãos atenienses com poder de influenciar as decisões, autores críticos do liberalismo como Luciano Canfora, sustentam uma posição que coloca os cidadãos atenienses sem poder de influência nas decisões e advogam que aquela democracia [ateniense] se traduzia no governo dos ricos proprietários no qual se assistia a primazia dos interesses dos ricos proprietários sobre os dos não ricos (CANFORA, 2007).

Aliás, Platão em *A República* teria dito que o igual direito de participar em Assembleia não significa estritamente igual poder de todos os cidadãos em participar na tomada das decisões. Esta constatação está na origem de uma das maiores críticas ao sistema ateniense feita pelos gregos, dos quais Platão e Aristóteles se afiguram como os principais impulsionadores.

Nesta lógica, Platão assegura que a Democracia deve significar mais do que um voto em ocasiões periódicas (HELD, 2006, p. 34). Ademais, ele assevera que este modelo embasa numa forma de organização social que trata todos os indivíduos como iguais mesmo que não sejam e assegura que todos os indivíduos são livres para fazer o que querem (Idem, pp. 34- 35). Assim, segundo Platão, esse compromisso com a igualdade e liberdade políticas enquanto cerne da democracia grega seria a base da sua característica mais deplorável (Idem, p. 35).

Aristóteles, tal como Platão, enquadra a democracia dentro das formas degradadas do governo e afirma que como a democracia é o governo do povo (maioria) este acaba sempre por governar no seu interesse em detrimento do interesse de toda a população. Neste sentido, como a maioria é pobre, o governo acaba por adotar uma linha de orientação que privilegia mais os pobres em detrimento dos ricos (ARISTÓTELES, 1988; 1279b, 1317b).

Todavia, a decadência das cidades-estados ateniense levou também à falência desse modelo e da própria democracia que só viria a reaparecer dois mil anos depois no século XVIII (MACPHERSON, 1997) e sob a forma da democracia representativa que será objeto

de análise no próximo tópico.

### 1.3 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Com a decadência do modelo clássico e o conseqüente desaparecimento da democracia a partir de 338 a.C devido a hegemonia macedônica que impõe uma reforma oligárquica (GONZÁLEZ, 2000, p. 33), a tradição democrática só veio a restabelecer-se a partir dos finais do séc. XVIII e início do séc. XIX respectivamente (MACPHERSON, 1997, p.20).

Contudo, apesar desse longo período de mais de dois mil anos de ausência da completa democracia, não se pode considerar que não terá havido repetidas visões democráticas, defensores da democracia e, inclusive, alguns aspetos empíricos da democracia. Todavia, como salienta Macpherson, estes aspetos empíricos até os séculos XVIII e XIX nunca terão abarcado a totalidade da comunidade política (Ibidem).

Assim, a partir desse período (sécs. XVIII e XIX) e após várias controvérsias<sup>2</sup> a respeito da democracia, surge um novo modelo que marca a ruptura com o anterior modelo desenvolvido durante o período áureo da Grécia antiga. Esse modelo – enquanto construção teórica destinada a explicar as relações reais – configura aquilo que a literatura especializada apelida de democracia representativa (BOBBIO, 2006; HELD, 2006, MACPHERSON, 1997; MANIN, 2001).

Contrariamente ao modelo clássico de exercício direto da democracia, a democracia representativa pode ser, de acordo com Bobbio, genericamente entendida como uma construção teórica na qual “as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2006, p. 56).

Dada esta conceituação, pode-se ver que uma das características basilares deste modelo radica na delegação do poder aos representantes eleitos por sufrágio universal em eleições periódicas, livres, transparentes e democráticas.

---

<sup>2</sup> Durante os séculos XVIII e XIX assistiram-se a grandes controvérsias em relação ao modelo ateniense de exercício direto da democracia levando a certa confusão a respeito da própria conceituação da democracia. Este fato levou a que autores como James Madison optassem pelo qualificativo de República para os modelos que propunham.

Nesta linha, toma-se como conceito de representação aquele proposto por Bobbio no qual considera como representativo um sistema em que é possível descortinar duas características centrais e bem distintas no representante: a primeira característica diz respeito à confiança do eleitorado no representante enquanto que a segunda se refere à representação do interesse geral.

Assim, uma vez que o eleitor deposita sua confiança no eleito para assumir um cargo público, ele não se apresenta mais como responsável perante os próprios eleitores na medida em que o seu mandato não é revogável ou imperativo. Na mesma linha, a segunda característica essencial de um sistema representativo e que complementa a primeira, tem a ver, segundo Bobbio, com o fato de o representante não ser mais responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque passa a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria (Idem, 2006, pp. 59-60).

Neste sentido, os representantes apresentam-se, nos sistemas modernos como fiduciários e não como delegados, uma vez que assumem os cargos públicos para representarem os interesses gerais de todos os cidadãos e não os interesses particulares desta ou daquela categoria profissional.

Nesta perspectiva, a democracia representativa assenta o ideal da sua argumentação no pressuposto de que os cidadãos não podem nem devem tomar decisões políticas diretamente como aconteciam durante o período clássico, mas antes devem indicar, por intermédio do voto em eleições periódicas, quem vai tomar as decisões por eles.

Um dos expoentes máximos dessa visão terá sido Schumpeter (1961) que na sua clássica obra *intitulada Capitalismo, Socialismo e Democracia* terá rejeitado a visão normativa e idealista da democracia prevalecente durante a época clássica e optado por uma perspectiva mais realista e empírica da democracia prevalecente a partir do reestabelecimento democrático nos séculos XVIII e XIX.

Assim, Schumpeter (1961) afirma que a democracia deve abandonar todo e qualquer argumento de cunho normativo e idealista e assentar sua base naquilo que realmente acontece na *práxis* democrática e que tem a ver com o método do modelo democrático. Tal método observa Schumpeter, se afigura mais como a seleção de elites

para cargos públicos através da competição pelo voto das massas. Nas suas palavras, o método democrático consiste num: “sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 321).

Deste modo, a definição da democracia por ele avançada distancia grandemente daquela proposta pela doutrina clássica que a considera como o governo do povo, para considerá-la apenas como um método no qual o povo dispõe de “oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão” (Ibidem). Nesta linha, Schumpeter entende que uma das características centrais da sua definição seria considerar a democracia como o governo dos políticos e não do povo como propugna a teoria clássica.

De acordo com o seu conceito, a definição clássica do que seria democracia e que esbarra no “governo do povo” apresenta-se como irrealista (SCHUMPETER, 1961, p. 324) não correspondendo, portanto, àquilo que realmente acontece na prática. Para ele, o povo não decide casos e muito menos escolhe com independência os membros do parlamento (Idem, p. 336). Na sua teoria, o papel do povo afigura-se mais como o de “formar um governo, ou corpo intermediário, que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo” (Idem, p. 321).

Outra crítica dirigida por Schumpeter à teoria clássica tem a ver com o fato de aquela teoria atribuir ao povo uma “opinião definida e racional sobre todas as questões e que manifesta essa opinião numa – democracia – pela escolha de representantes que se encarregam de sua execução” (Ibidem).

Do nosso ponto de vista, a motivação para essa crítica prende-se com o fato dele considerar o povo ou a massa como irracional e, assim sendo, a massa não pode ter uma decisão racional sobre todos os assuntos que lhe dizem respeito. Pelo contrário, ele assegura que, de uma forma geral, as decisões coletivas estão sujeitas à irracionalidade uma vez que os interesses são diversos e uma maioria pode, em detrimento de todo o povo, decidir em favor do seu próprio interesse.

O excerto seguinte ilustra bem a irracionalidade associada aos movimentos coletivos e às decisões tomadas pela maioria:

Quem quer que aceite a doutrina clássica da democracia e, em consequência, acredite que o método democrático deve permitir que os assuntos fossem decididos e a política formulada de acordo com a vontade do povo, não pode negar que, mesmo que essa vontade fosse inegavelmente real e definida, a decisão por simples maioria em muitos casos deturparia e jamais executaria esses desejos (Idem, p. 325).

Assim sendo, Schumpeter (1961) propõe que se inverta a ordem da equação na qual, no modelo clássico, o poder de decisão do povo aparece como supremo em relação à seleção dos representantes para os cargos públicos. Nesta perspectiva, e considerando a sua teoria, o papel dos eleitorados nas tomadas de decisões políticas se revela como secundário face ao dos representantes que passariam a tomar as decisões políticas.

Não obstante o enorme contributo de Schumpeter para o desenvolvimento da democracia representativa, o princípio representativo do governo, tal como sustenta Macpherson (1997), pode ser encontrado na teoria utilitarista desenvolvida durante o século XIX pelos liberais Jeremy Bentham e James Mill. Essa teoria está na origem daquilo que Macpherson (1997) e Held (2006) designam de modelo de “democracia protetora” uma vez que a preocupação central se incidia sobre a proteção do indivíduo e a promoção da maior felicidade para o maior número possível indivíduo.

Assim, o liberalismo do qual Bentham e James Mill terão sido os primeiros expoentes, representa a base da moderna concepção da democracia fundamentada em uma sociedade industrial moderna no âmbito da qual a sociedade dividida em classes não era mais objeto de rejeição, mas antes de reconhecimento e aceitação (MACPHERSON, 1997, p. 20).

Neste sentido, a tarefa fundamental da democracia era a de desenvolver um modelo democrático que fosse capaz de se adaptar a essa sociedade cada vez mais complexa e diferenciada. Nesta perspectiva, o princípio do sufrágio universal bem como da sua extensão e a norma “um homem, um voto” não significavam mais um perigo para a propriedade privada, e nem para a manutenção da sociedade dividida em classes (Idem, p. 21).

À semelhança de Schumpeter, teóricos da democracia como Dahl (2001) inserem-se na linha dos que defendem a forma representativa da democracia por considerarem que em tal sociedade (industrial) o modo mais adequado do exercício do poder governamental

seria através de representantes eleitos em sufrágio universal livre e transparente.

Semelhante ideia é aquela defendida por Mill (1980), em que partindo da crítica feita ao modelo clássico de participação direta, afirma que, nas condições modernas, uma política idealmente boa é aquela que corresponde ao sistema da democracia representativa no âmbito do qual o povo exerce, através de deputados periodicamente eleitos, o controle do poder.

Neste sentido, a competição entre as elites políticas para a chegada a cargos públicos através da tecnologia eleitoral (voto) aparece como uma das características distintivas desse modelo, gerando, assim, o que a literatura especializada chama de “elitismo competitivo” (HELD, 2006; GONZÁLEZ, 1992; MACPHERSON, 1997).

Esse modelo, embora melhor sistematizado e desenvolvido por Schumpeter (1961) na sua maior e mais popular obra da qual acima fizemos referência, tem a sua gênese em Weber (1974 e 1984) quando realça o fato da estrutura governamental ser cada vez mais dominada pela ação racional e pela crescente burocratização. Em suas considerações sobre os governos, Weber (1984) afirma ainda que as leis e os procedimentos seriam instrumentos de legitimação do exercício do poder e que esse exercício teria como complemento os partidos e os parlamentos enquanto órgãos políticos por excelência.

Não obstante, a prevalência da dominação racional e burocrática no aparelho do Estado, ele observa que a seleção das lideranças político-governamentais vem sendo, cada vez mais, dominada pelas características da ação carismática de determinadas lideranças políticas. Neste sentido, estaríamos, segundo ele, perante uma democracia plebiscitária no âmbito da qual se assiste à escolha plebiscitária de líderes carismáticos a cargos de direção política antecipando, deste modo, o que mais tarde viria a ser chamado de modelo de elitismo competitivo (GONZÁLEZ, 1992; HELD, 2006; MACPHERSON, 1997).

Todavia, Dahl (2001) terá sido um daqueles que em um dos seus vários trabalhos, intitulado *sobre a democracia*, apresentou uma séria de características ou instituições políticas da moderna democracia representativa e, conseqüentemente, de uma democracia

de grande escala.

Segundo ele, essas características estariam muito distantes daquelas que correspondiam aos critérios democráticos ideais pelas razões práticas que caracterizam a moderna sociedade industrial e da qual os fatores geográficos e físicos aludidos por Mill (1951), além do problema colocado pelo grande número populacional, parecem limitar a materialização prática do ideal democrático inventado e desenvolvido pelos gregos. Assim, Dahl (2001, pp. 99-105) apresenta no seu trabalho, *sobre a democracia*, um conjunto de seis (6) instituições políticas, que a seu ver, concorrem para caracterizar, de modo realista, uma democracia de grande escala:

TABELA 3: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS DA MODERNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA SEGUNDO DAHL

Instituições Políticas	Definições
1. Funcionários eleitos	Significando que o controle das decisões políticas do governo – investido constitucionalmente, é feito pelos oficiais eleitos pelos cidadãos.
2. Eleições justas, livres e frequentes.	Refere-se à ideia de que os funcionários eleitos a cargos de direção e controle políticos são escolhidos em eleições livres, frequentes e justas sem a existência de coerção ou que ela é relativamente incomum.
3. Liberdade de expressão	Dizem respeito aos direitos de expressão dos cidadãos sem correrem sérios riscos de punição em questões políticas amplamente defendidas por eles, incluindo a crítica aos funcionários, ao governo, ao regime, à ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente.
4. Fontes de informação diversificadas	Consiste no direito à procura de fontes alternativas de informação e independentes de outros cidadãos, especialmente, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.
5. Autonomia para as associações	Refere-se ao direito de formação de associações ou organizações relativamente independentes, quais sejam os partidos políticos e outros grupos de interesses.
6. Cidadania inclusiva	Consiste no direito de todo o adulto com residência permanente no país, serem garantidos e salvaguardados os cinco direitos precedentes, bem como o direito de ter acesso a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

FONTE: Dahl, Robert. *Sobre a Democracia*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2001, pp. 99-100.

Estas instituições que, segundo ele, somente se consolidaram a partir do século XX, pesem embora as primeiras cinco tivessem sido já consolidadas durante os séculos XVIII

e XIX, inscrevem-se naquilo que Dahl (1972) convencionou chamar-se de *Polyarchy* por entender que o termo seria uma boa maneira para usar como referência a uma democracia representativa moderna.

Neste sentido, ele pontua que um sistema assim denominado de “democracia poliárquica” teria como principais elementos constitutivos a participação/inclusão e a oposição no âmbito do qual estariam garantidos a todos os membros da comunidade os direitos políticos e as liberdades civis.

Deste modo, a participação aponta para o fato de o sistema fornecer a todos os cidadãos adultos e residentes num dado país a possibilidade de poder eleger ou ser eleito a cargos de direção política enquanto a oposição aponta para a necessidade do sistema garantir a todos a liberdade de expressão, de reunião, de manifestação, de formação de partidos políticos e de contestação livre aos oficiais eleitos bem como ao regime e às ideologias prevaletentes no sistema.

Assim, Dahl (1997) parece pretender impedir o exercício autoritário do poder por parte dos oficiais eleitos e assim evitar que haja a tirania quer da maioria parlamentar no poder, quer da minoria que se encontra em situação de oposição. Neste sentido, a dispersão do poder apresenta-se como um dos elementos chaves na teoria dahliana e, conseqüentemente, como uma das características centrais da moderna democracia representativa.

Aliás, Dahl (1984) na sua obra *A Preface to Democratic Theory* apresenta, com base nos trabalhos desenvolvidos por Madison em os “*Federalist Papers*”, como primeiro modelo da democracia moderna aquilo que ele designa de “democracia madisoniana” no âmbito da qual o objetivo seria, precisamente, o de “impedir o domínio da maioria sobre a minoria e, assim, evitar o poder destrutivo das facções” (GONZÁLEZ, 2000, p. 37).

Por outro lado, a Poliarquia de Dahl (1997) busca efetivar esse objetivo madisoniano uma vez que ela se refere à dispersão do poder e do controle da política. A partir do estudo empírico realizado entre 1955 e 1960 em New Haven (DAHL, 1989), ele constata que nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos detinham o controle de todas as decisões políticas.

De fato, nas três áreas estudadas (educação pública, requalificação urbana e nomeação política), ele constata que a influência nas decisões ou o controle da política recaiu sobre diferentes atores e nunca em um único ator ou grupo de indivíduos. Com isso, ele verificou que nesse caso não há o domínio da maioria sobre a minoria nem o perigo do poder destrutivo das facções porque ninguém controla toda a política ou todos os recursos do poder.

Assim sendo, parece não restar dúvidas de que uma das precondições para o modelo de democracia poliárquica proposta por Dahl seria a existência de uma sociedade pluralista como, por exemplo, aquela que ele observou em *New Haven* na qual terá havido uma evolução no sistema político desta cidade em que deixa de ser oligárquico e passa a ser caracterizado por muitos centros do poder, ou seja, por uma poliarquia.

Além de uma sociedade pluralista, ele aponta ainda como precondição básica para a existência da poliarquia, a necessidade de um acordo ou entendimento sobre questões básicas e sobre o método de competição política, a possibilidade de emergência e circulação de novos líderes e de uma sociedade onde as desigualdades de renda e riqueza sejam limitadas e onde exista considerável grau de segurança psicológica (GONZÁLEZ, 2010, p. 49).

Com os estudos empíricos desenvolvidos no âmbito da política – desde o primeiro desenvolvido na cidade de *New Haven*, bem como os desenvolvidos em *A Poliarquia* e no *Prefácio à teoria democrática* – Dahl fica conhecido como aquele que vincula diretamente o pluralismo à Ciência Política e como o pai do pluralismo político, embora não tenha sido o primeiro a fazer uma abordagem ao tema do pluralismo<sup>3</sup>.

De igual modo, Dahl pode ser também considerado como o fundador do modelo pluralista da democracia cujo desenvolvimento se baseia na dispersão das desigualdades e de recursos de poder por vários indivíduos ou grupos em uma comunidade.

A nosso ver, a motivação para a formulação desta teoria parece ter sido a teoria

---

<sup>3</sup> Arthur Bentley pode ser considerado como um dos primeiros a introduzir o termo pluralismo tendo em conta que já no início do século XX (1908) prognosticava como parte da política norte-americana a existência de diversos grupos de interesse.

elitista desenvolvida por teóricos como Wright Mills, Mosca, Pareto, da qual pressupõe que em toda a história houve e haverá sempre o domínio de uma pequena elite que detém o poder sobre a massa desorganizada e despojada de recursos de poder.

Como resposta aos pressupostos da teoria elitista, em especial ao trabalho desenvolvido por Wright Mills em *A Elite do Poder*, Dahl (1961) contrapõem com a experiência da cidade de *New Haven* na qual se constata uma transformação de um sistema oligárquico com domínio de poucas famílias para um sistema poliárquico caracterizado por muitos centros de poder.

Para ele, um sistema pluralista apresentaria as seguintes características:

1. Many different kinds of resources for influencing officials are available to different citizens;
2. With few exceptions, these resources are unequally distributed;
3. Individuals best off in their access to one kind of resources are often badly off with respect to many others resources;
4. No one influence resource dominates all the others in all or even in most key decisions;
5. With some exceptions, an influence resources is effective in some issue-areas or in some specific decision but not in all;
6. Virtually no one, and certainly no group of more than a few individuals, is entirely lacking in some influence resources (DAHL, 1989, p. 228).

Portanto, tanto a teoria minimalista quanto a elitista e pluralista constituem o cerne desse modelo no qual a partir do decênio de 1960 se viu confrontado com inúmeras críticas, quer no que diz respeito aos resultados apresentados, quer no que tange a possibilidade de um envolvimento maior de cidadãos nas tomadas de decisões políticas. No tópico seguinte procederemos à sumarização dessas críticas e discutiremos as possibilidades e limites de um modelo alternativo ao representativo.

#### 1.4 DA CRÍTICA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O modelo da democracia representativa cuja concepção se tornou hegemônica a partir dos séculos XVIII e XIX porquanto logrou ser o modelo mais realista e o único aplicável às modernas sociedades industriais, complexas e de grande escala populacional, não conseguiu escapar às inúmeras críticas a ele apontadas e que têm a ver com o seu modo

de organização, funcionamento e resultados alcançados.

De fato, a democracia representativa, em cujo princípio básico se sustenta na ideia de escolha ou de seleção de dirigentes a cargos públicos através do sufrágio universal, cedo se transformou num procedimento formal através do qual o povo é chamado a escolher seus representantes em eleições periódicas. Ora isto configura aquilo que autores como Manin (1997) chamam de governo pelo consentimento do povo, mas sem que o povo, realmente, alcance o poder ou efetivamente o exerça.

Assim, autores de tradição humanista, como Bobbio (2006) criticam este aspecto meramente procedimental/formal que encontra em Schumpeter (1961) um dos principais impulsionadores ao propor que a democracia seja entendida como um método ou conjunto de regras ou procedimentos institucionais que permitam a seleção de elite governamental através da competição pelos votos das massas.

Ao contrário dessa ideia, autores da tradição acima referida sustentam uma posição que encerra em uma perspectiva substantiva da democracia no âmbito da qual a preocupação central não se assenta apenas nos procedimentos básicos, mas, acima de tudo, na diminuição das desigualdades sociais e econômicas e na distribuição equitativa dos bens e serviços sociais a todos os indivíduos.

Por outro lado, há também o problema da relação entre o representante e o representado e a representação dos interesses comuns ou particulares dos cidadãos. Sobre o primeiro problema, a literatura mostra que tem havido um crescente fosso entre o representante e o representado (BOBBIO, 2006; MANIN, 1997, p. 193) causado, por um lado, pela falta ou limitado contato entre eles e, por outro, pela desconfiança generalizada dos cidadãos em relação aos seus representantes.

A literatura aponta ainda que uma das razões para esse limitado contato com a população reside, precisamente, na extensão do sufrágio universal que teve como consequência o aumento do número de eleitores/representados tornando, deste modo, cada vez mais difícil o contato do representante com cada representado, de um lado e, de outro, a criação de partidos de massa que fazem das suas plataformas políticas um dos seus principais instrumentos de competição eleitoral (MANIN, 1997, p. 194).

Em relação à representação política, e como já fizemos referência, Bobbio (2006, pp. 58-60) afirma que ela tem sido dominada por dois temas que historicamente têm dividido os teóricos e conduzido a posições políticas conflitantes entre si. Esses temas têm a ver com os poderes do representante e com o conteúdo da representação. Assim, com relação ao primeiro tema, Bobbio realça que é comum diferenciar, na democracia representativa, o representante enquanto delegado do representante enquanto um fiduciário.

Em sua opinião, se o representante for um delegado, significa que ele é um mero porta-voz, um núncio de seus representados e, portanto, o seu mandato é extremamente limitado e revogável. Se, pelo contrário, o representante for um fiduciário ele terá o poder de agir com certa liberdade e autonomia em nome e por conta dos representados e entre ele e os representados não existe nenhum vínculo de mandato ou mandato imperativo (BOBBIO, 2006, p. 58).

Em relação ao segundo tema, põe-se a questão do conteúdo, ou seja, o que é que deve ser representado? Se o representante deve representar o interesse geral dos cidadãos, ou, se pelo contrário, deve representar os interesses particulares dos cidadãos enquanto operários, comerciantes, ou profissionais liberais. Neste sentido, o mesmo autor realça que o que caracteriza a democracia representativa é o fato de o representante ser um fiduciário e não ter, portanto, um mandato imperativo e de representar o interesse geral em detrimento do interesse particular dos cidadãos em suas diversas categorias (Idem, p. 59).

A nosso ver, esse fato leva a que qualquer um esteja habilitado a representar interesses do outro mesmo que não pertença a mesma categoria profissional o que pode estar na origem do problema da eficácia e eficiência na relação entre os representantes e os representados. Aliás, convém realçar que este problema da eficiência esteve na origem das contestações estudantis nas quais se exigiam que os representantes fossem delegados e não fiduciários e que aqueles (representantes) pertencessem à mesma categoria profissional.

A essas críticas se juntam também a tendência à tecnocracia, à oligarquização do poder, à representação de interesses instalados, o poder invisível entre outros muito bem descritos por Bobbio (2006, pp. 34-45) dos quais a idealização democrática moderna tinha prometido eliminar, mas a democracia real a que se seguiu mostrou-se impotente perante

tais constrangimentos que impeçam a plena democratização da sociedade.

Não cumprindo todas as promessas para as quais ela fora concebida, a democracia representativa que nasceu sob o signo do liberalismo (MACPHERSON, 1997) mostrou ser aquilo que Barber (2003) chama de “democracia fraca” na medida em que, segundo ele, muitas das patologias pelas quais as nossas sociedades vêm enfrentando hoje, derivam de uma aspiração por mais democracia. Dentre essas patologias e que se configuram em aspirações por mais democracias, ele elenca as revoltas das massas, a tirania da maioria, o papel da mediocridade e o efeito nivelado do igualitarismo, o aumento do aparato governamental ou *big government* (BARBER, 2003, p. 93) entre outras que obstaculizam a possibilidade de uma democracia forte.

Assim, ele denomina essa democracia como sendo uma “democracia fraca” porque não consegue satisfazer a todas as aspirações legítimas das populações tendo em conta que se assiste o predomínio dos interesses privados sobre a esfera pública, a interferência mínima do Estado sobre a sociedade e a uma concepção de indivíduo e de interesses individuais que mina as bases democráticas da sociedade.

Deste modo, ele apresenta três variantes da democracia fraca que vale mencionar aqui tendo em vista uma melhor compreensão da sua conceituação: a primeira variante configura aquilo que ele designa de democracia autoritária no âmbito da qual o poder executivo se encontra centralizado em nome da segurança e da ordem; a segunda tem a ver com a democracia judicializada referindo-se à noção de que existe um poder judiciário independente que limita a excessiva centralização do poder e, por último, a democracia pluralista constituída pelo mercado político no qual se dá a disputa e/ou a competição política pela chegada ao poder (BARBER, 2003, pp. 93-114).

Assim, tendo em conta as limitações da democracia representativa as quais tentamos explicitar acima, começou-se a desenvolver a partir dos finais dos anos 1960 e início dos anos 1970 um modelo alternativo que procura corrigir os eventuais erros ou falhas provocadas pelo modelo hegemônico da democracia representativa.

Na verdade, esse modelo que se convencionou chamar-se de “democracia participativa” se configura também como um modelo de democracia liberal (MACPHERSON, 1997, p. 113) porquanto não pretende substituir ou erradicar a

democracia representativa/liberal, mas tão-somente, constituir-se em um complemento ou em uma reivindicação de mais espaços onde possa haver o envolvimento e a participação cidadã.

Na base do surgimento da alternativa participativa da democracia se encontram os movimentos estudantis e a nova esquerda da década de 1960 que rapidamente se espalharam entre a classe operária nos decênios de 1960 e 1970 respectivamente. (Ibidem). Segundo Macpherson (1997), o crescente descontentamento que se verificava no local de trabalho, do qual se acresce uma sensação generalizada de alienação a que os trabalhadores estavam submetida terão sido as principais motivações para o surgimento desses movimentos cujas pautas apresentadas dominaram aquele período.

Assim, a alternativa participativa da democracia nasce de um pressuposto teórico que enaltece e enfatiza o controle da indústria por parte dos trabalhadores, de um lado e, de outro, de uma participação efetiva e considerável dos cidadãos na formulação das decisões do governo. Teóricos clássicos da participação democrática como Rousseau (1986), Mill (1980), Pateman (1992), Macpherson (1997) entre outros acreditam que a participação oferece aos cidadãos uma oportunidade do envolvimento direto nas decisões, permitindo que elas sejam tomadas com base no raciocínio público.

Por outro lado, sustentam que a participação incentiva a obtenção de habilidades e virtudes cívicas fundamentais para o fortalecimento da eficiência pessoal e, bem assim, do processo participativo. De fato, a noção da democracia participativa deriva da obra de Rousseau (1986) quando em *O Contrato Social*, afirma que a participação de cada indivíduo na formulação das decisões políticas é fundamental para o funcionamento do Estado.

Contudo, a teoria participativa moderna sustenta uma posição que não se restringe apenas à participação na formulação de decisões políticas, mas considera que essa participação precisa ser estendida ao local de trabalho, à indústria e à comunidade local (PATEMAN, 1992; BARBER, 2003; MACPHERSON, 1997).

Nesta perspectiva, a democracia participativa pode ser entendida como um modelo democrático caracterizado pela existência de eleições livres e periódicas e no qual os

diversos interesses existentes na sociedade participam da formulação e implementação de políticas públicas por meio de canais alternativos dos quais representantes da sociedade civil e do Estado debateriam e negociariam conjuntamente as medidas visando à realização do interesse coletivo.

Portanto, a definição da democracia participativa assenta-se numa perspectiva de ampliação da própria democracia e participação a esferas não estritamente convencionais da democracia representativa como são os casos da iniciativa legislativa popular, da petição, do referendo e dos institutos participativos como o orçamento participativo, os conselhos e os fóruns temáticos.

Todas essas formas inscrevem-se numa lógica que valoriza e enfatiza a participação como um mecanismo que possibilita o fortalecimento democrático porquanto proporciona a todos os cidadãos a aquisição de habilidades e virtudes cívicas bem como do aprendizado sociopolítico que se revelam como importantes para o funcionamento do sistema democrático.

Assim, Rousseau (1986) foi o primeiro a defender uma teoria participativa da democracia por acreditar que a soberania não deve ser representada, mas antes deve ser fruto da vontade geral que se consubstancia na participação de todos os cidadãos. Para ele, a participação revela-se mais do que um complemento de arranjos institucionais porquanto:

Ela provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p. 35).

Além do efeito psicológico, Rousseau afirma também que a participação desenvolve uma importante função educativa nos indivíduos na medida em que contribui para o aprendizado social que se traduz no desenvolvimento de uma ação responsável, individual e política de cada cidadão que aprende a colocar os interesses gerais acima dos privados pelo senso da justiça que o indivíduo vai aprendendo pelo processo participativo.

Associadas a essas funções, ele sugere ainda uma terceira função da participação da qual designa de função de “integração” (PATEMAN, 1992, p. 41) e que consiste no fato de ela fornecer o senso de pertencimento a uma comunidade por parte de cada

cidadão isoladamente considerado.

Na mesma linha de raciocínio, John Stuart Mill embora seja a favor da representação ao dizer que a melhor forma de governo numa sociedade industrial moderna é o governo representativo, defende que uma maior participação levaria ao desenvolvimento de caráter ativo e de espírito público no contexto de instituições populares e participativas (Mill apud PATEMAN, 1992, p. 44).

Além disso, a participação proporciona, segundo ele, a eficiência pessoal e, tal como defendida por Rousseau, a educação política levando assim ao desenvolvimento de capacidades individuais para uma intervenção pública responsável. Assim, a participação no nível local é aquela que segundo ele proporcionaria o aprendizado/educação política aos indivíduos e permitiria a obtenção de habilidades e virtudes cívicas essenciais a uma participação de grande escala.

Neste sentido, a noção da participação do indivíduo desenvolvida por Mill esteve na base daquilo que Macpherson (1997) viria a chamar de “modelo de democracia como desenvolvimento” uma vez que toda a sua teorização sobre participação democrática visou, em última instância, o desenvolvimento de capacidades humanas com vista a contribuir para o avanço da comunidade humana tornando-a mais eficiente, harmoniosa e coerente.

De igual modo, Cole sustenta, com base em estudos empíricos, que somente através da participação em nível local o indivíduo poderia aprender a democracia e que ele não teria o controle sobre o vasto mecanismo da política moderna se não conseguisse aprender os rudimentos de autogoverno dentro de uma pequena comunidade (COLE apud PATEMAN, 1992, p. 55). Deste modo, a participação no local de trabalho, na indústria ou em associações comunitárias se revela como importantes veículos de promoção da função educativa de que falavam Rousseau e Mill.

Com base nesses teóricos cujos trabalhos se tornaram clássicos, Pateman (1992) procura desenvolver sua teoria da democracia participativa a partir do que chama de “mito da doutrina clássica” do qual autores da teoria democrática moderna, como Schumpeter, ou Dahl defenderam a necessidade de uma substituição ou revisão da teoria democrática clássica (PATEMAN, 1992, p. 12).

Ao contrário desses autores, ela demonstra, com base nos trabalhos dos clássicos da participação acima mencionados, que a participação direta nas decisões constitui um mecanismo de fortalecimento democrático e não um perigo à democracia.

Isso porque ela (participação) possibilitaria o aprendizado democrático que, conseqüentemente, teria efeito psicológico positivo para o sistema como um todo uma vez que o indivíduo passaria a se interagir com o sistema desde as esferas sociais que lhes seriam mais próximas, como a do local de trabalho, para depois alargar sua experiência a esferas mais amplas da sociedade.

Ela acredita, portanto, que a extensão da participação a todas as esferas sociais, mormente à esfera da indústria que ela apresenta como a mais importante para que ocorra essa participação (Idem, 1992, p. 72), se revela como um mecanismo de eficiência pessoal e política fundamental para o desenvolvimento da comunidade.

Como evidência empírica, Pateman (1992) apresenta a experiência de autogestão dos trabalhadores na ex-Iugoslávia na qual se verificava uma democratização das estruturas de autoridade e uma participação ativa dos trabalhadores nos níveis mais baixos e elevados da administração ou de tomada de decisão.

Na mesma linha, Macpherson (1997) é quem avança também com uma teoria participativa da democracia ao propor no seu modelo nº 4 “a democracia como participação”. Partindo do que chama de modelo da “democracia como equilíbrio” no qual tem como chancela os princípios do mercado capitalista e do liberalismo, ele sugere um modelo que conseguisse proporcionar um máximo de participação dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas.

Subjacente à sua teoria se encontra uma preocupação central e que tem constituído em objeto de inúmeros debates por parte de teóricos precedentes e que tem a ver com a necessidade de saber se é desejável um sistema no qual proporcionasse maior participação dos cidadãos. Sobre essa questão, Macpherson não tem dúvida que seria desejável um sistema mais participativo do que o nosso atual, tratando-se apenas de saber se será possível.

Assim, ele apresenta dois requisitos prévios da chegada a um modelo democrático

participativo. O primeiro apela para a mudança de consciência dos cidadãos que devem deixar de olhar para si mesmo e atuar meramente como consumidores para passarem a olhar para eles mesmos e atuar como pessoas que exercitam suas próprias capacidades e gozam com o exercício e o desenvolvimento de suas capacidades.

O segundo requisito apontado por Macpherson tem a ver com a necessidade de uma grande redução das desigualdades econômica e social na medida em que, segundo ele, essa grande desigualdade exige um sistema não participativo de partidos como forma de possibilitar o funcionamento da sociedade (MACPHERSON, 1997, pp. 120-121).

Tendo em conta essas considerações, ele apresenta duas aproximações possíveis ao seu modelo de democracia participativa. A primeira aproximação abstrata intitulada de modelo nº 4A consistiria em um sistema piramidal no qual teria na base a democracia direta e, em todos os níveis subsequentes da pirâmide, a democracia delegada. Para ele, esse sistema começaria:

Con una democracia directa al nivel del barrio o de la fábrica, con debates totalmente directos, decisión por consenso o mayoría, y elección de delegados que formarían un consejo al nivel más amplio inmediato, como por ejemplo el distrito de una ciudad o toda una ciudad pequeña (MACPHERSON, 1997, pp. 130-131).

Todavia, esse sistema abstrato apresentaria, em sua opinião, algumas limitações no que se refere ao seu pleno funcionamento quais sejam:

- (a) Problema no estabelecimento de uma verdadeira responsabilidade do governo perante todos os níveis inferiores da pirâmide em uma situação pós-revolucionária na medida em que numa situação desse gênero, o controle democrático cederia rapidamente o lugar ao controle da autoridade central e cita como exemplo a revolução bolchevique de 1917.
- (b) Perigo de ressurgimento da sociedade dividida em classe na qual o predomínio de interesse de classe dificultaria o estabelecimento de um sistema claro de responsabilidade dos níveis superiores eleitos perante os inferiores.
- (c) Risco de apatia política entre os cidadãos que se encontram na base do sistema piramidal visto que não existiriam garantias de que estes não viriam a ser apáticos, o que caso concretizasse, colocaria em perigo o próprio modelo.

Tendo esse modelo apresentado várias limitações, Macpherson sugere uma segunda aproximação intitulada de modelo nº 4B no qual consistiria numa combinação entre o

sistema piramidal de democracia e o sistema de partidos de base liberal.

Assim, de acordo com ele:

La combinación de un mecanismo democrático directo/indirecto piramidal con la continuación de un sistema de partidos parece fundamental. El sistema piramidal es lo único que permitirá incorporar una democracia directa en una estructura nacional de gobierno, y hace falta una medida importante de democracia directa para llegar a algo que se pueda calificar de democracia participativa (Idem, p. 135).

Neste sentido, ele considera desejável essa combinação porque mesmo em uma sociedade não dividida em classes seguiria existindo questões em torno das quais poderiam originar o surgimento de partidos políticos ou seria mesmo necessário a existência de partidos políticos como forma de propor e debater as questões originadas no interior da sociedade.

Para a concretização dessa combinação, ele nos sugere duas possibilidades diferentes: uma dessas e cuja possibilidade de concretização considera mais difícil e improvável consiste na substituição da estrutura ocidental (parlamentar ou presidencial) para uma estrutura de tipo *soviet* que não é compatível com o pluripartidarismo.

A segunda possibilidade na qual ele considera muito menos difícil de ser realizada consistiria em manter a estrutura atual do governo e esperar que os partidos funcionem através do sistema piramidal no qual teria na base a democracia direta. Apesar de algumas dificuldades que impediram, no passado, os partidos de serem responsáveis perante as bases, ele acredita que essas dificuldades não existiriam no seu modelo, ou pelo menos, em níveis não comparáveis. Assim, ele considera que a possibilidade de existência de partidos plenamente participativos, não é só apenas desejável como também real (Idem, pp. 136-137).

Contudo, devido a uma série de acontecimentos que marcaram os finais dos anos 1980 dos quais se inclui o desmoronamento do bloco socialista, o debate sobre a democracia parece reorganizar-se em novas pautas das quais a temática dos valores não materiais, do gênero, da etnia assumiram centralidade no cenário internacional.

Dito isto, passaremos no próximo tópico à análise de outro modelo que também se centra no aprofundamento da democracia pela via da inclusão de camadas sociais

historicamente marginalizadas e construção de uma nova hegemonia social. Esse modelo é conhecido na teoria democrática como democracia radical.

### 1.5 A DEMOCRACIA RADICAL

O projeto da democracia radical, inicialmente desenvolvido por Laclau e Mouffe (1985), parte de uma concepção da democracia que tem na aceitação das ideias de pluralismo e indeterminação sociais as bases para uma nova compreensão da política democrática totalmente diferente daquela desenvolvida pela concepção hegemônica da democracia representativa.

No bojo da proposição da democracia radical estaria de um lado, a necessidade de implantação dos princípios constitutivos da democracia liberal/representativa – quais sejam as promessas da igualdade e liberdade, e de outro, a sua extensão a todos os cidadãos, sobretudo os mais vulneráveis e excluídos da comunidade política (MOUFFE, 1996).

Por outro lado, essa proposta enfatiza a construção de uma nova posição hegemônica que considera o indivíduo não apenas como uma unidade de análise unitária, racional, positiva, mas como um sujeito que se encontra envolvido em múltiplas posições e relações sociais diferentes (MOUFFE, 1996). Segundo Laclau e Mouffe (1985, p. 45) nessas relações das quais se destacam as de subordinação, dominação e opressão, assiste-se, pois, a transformação da subordinação em opressão gerando, deste modo, o surgimento de antagonismos no qual a posição do sujeito subordinado é subvertida.

Assim, a perspectiva radical da democracia parte da crítica ao projeto iluminista e ao enfoque “essencialista” (MOUFFE, 1996) na análise do indivíduo que o caracteriza a partir da fundação do estado moderno para adotar uma posição que pode ser considerada como pós-moderna e pós-marxista (ARONOWITZ, 1991) tendo em conta a crítica ao racionalismo e universalismo (MOUFFE, 1996) bem como ao marxismo radical pelas limitações apresentadas.

Neste sentido, a proposta radical-democrática avançada por Laclau e Mouffe (1985), na obra *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* parece inserir-se numa linha de orientação marcada pela articulação das diferentes formas de resistência a essa subordinação presente no discurso democrático a partir das duas

últimas décadas do século XX gerando, assim, as condições que possibilitariam o combate contra as diferentes formas de desigualdades existentes na sociedade.

Na verdade, a democracia radical parece ter sido impulsionada com o surgimento de reivindicação de valores não materiais e de novos movimentos sociais dos anos 1980 (GONZÁLEZ, 2000, p. 72) que passaram a incorporar novas pautas como a questão dos antagonismos baseados nas identidades sociais quais sejam: o gênero, a etnia, a classe, a raça, a sexualidade, bem como questões ambientais no sentido de, através delas, construir um sistema de equivalência democrática igualitária (MOUFFE, 1996).

Para essa autora, uma proposta democrática radical teria como principal objetivo socorrer-se dos princípios democráticos estabelecidos pela tradição democrático-liberal para lutar pelo aprofundamento da revolução democrática sabendo, de antemão, que se trata de um processo interminável (MOUFFE, 1996). Do nosso ponto de vista, essa constatação advém do fato do projeto democrático-radical proposto pela autora reconhecer a impossibilidade de uma completa realização da democracia e da sua conquista final pela comunidade política.

Esse processo de revolução democrática advogada por Mouffe (1996) consistiria na superação de práticas universalistas, racionalistas e individualistas – alimentadas pela concepção hegemônica da democracia liberal/representativa – através do alargamento do espaço no qual seria possível a articulação de diferentes expressões de lutas democráticas em prol da conquista da maior autonomização das múltiplas esferas sociais.

Para isso, Laclau e Mouffe (1985) consideram que é preciso que haja um deslocamento equivalencial do imaginário igualitário através da necessidade de anulação da subordinação e das várias formas de desigualdades identitárias (raça, gênero, sexo) com vista à construção de uma identidade política comum como cidadãos democráticos radicais (MOUFFE, 1996).

Como é evidente, esse modelo teórico não propõe uma substituição da democracia liberal baseada na organização e representação competitiva da qual exige, ao menos parcialmente, uma sociedade de massa, mas propõe “buscar uma realização mais completa dos valores democráticos do que a que se pode atingir pela representação

competitiva” (FUNG & COHEN, 2007, p. 222).

Segundo Fung e Cohen (2007) a procura desses valores democráticos (igualdade, liberdade) implica considerar a proposta da democracia radical como sendo vinculada a duas linhas de orientação presentes na tradição do pensamento democrático contemporâneo e que se têm constituído em alternativas ao modelo hegemônico liberal, quais sejam: maior participação e deliberação dos cidadãos nos assuntos públicos.

Deste modo, consideramos que a primeira linha se inseriria numa lógica na qual a radicalização da democracia exprimiria a necessidade de uma ampliação da participação nas decisões públicas em que os cidadãos disporiam de uma atuação direta e relevante no processo de decisão pública ou, ao menos, de um profundo envolvimento nas questões políticas substantivas de forma a que as suas demandas sejam, efetivamente, consideradas pelos decisores públicos (FUNG & COHEN, 2007, p. 222).

Por seu turno, a segunda linha sobre a qual recai a ideia de uma política democrática radical leva em consideração a necessidade de uma política deliberativa ao invés de uma política marcada pelo poder e interesses individuais ou privados. Deste modo, a deliberação enfatiza a necessidade da abordagem aos problemas públicos através de um raciocínio público do qual não haveria força em ação, a não ser à força do melhor argumento (HABERMAS, 1975, p. 108 apud FUNG & COHEN, 2007, p. 222).

Todavia, o pensamento de Mouffe (1985) se enquadra na linha dos democratas radicais considerados como “ativistas”, pois ela preconiza um envolvimento direto e amplo dos cidadãos com as questões de natureza pública, devendo, para o efeito, ser incluídos como atores relevantes no processo político. Como defensora da vertente ativa da democracia radical, Mouffe critica a posição defendida pelos radicais deliberativos por entender que o poder e o interesse são constitutivos da política e, como tal, não haveria motivos para eliminá-los da arena política.

Tendo em conta essa divergência de posições entre democratas radicais “ativistas” e “deliberativos”, Fung e Cohen (2007) propõem uma solução que consistiria na conciliação e/ou unificação entre as duas posições gerando, assim, aquilo a que eles chamam de arranjos participativo-deliberativos.

Tais arranjos consistiriam em reunir grupos de cidadãos que, conjuntamente com administradores oficiais, participariam diretamente e deliberariam sobre problemas específicos da sua comunidade local. Assim, eles consideram que esses arranjos contribuiriam, de um lado, para a promoção da igualdade política ao aumentar o papel da mobilização popular e da deliberação nas tomadas de decisões políticas e, de outro, para a promoção do autogoverno ao sujeitar as políticas e as ações dos órgãos a uma regra de razão comum que consistiria em modificar ou transformar uma política ou decisão considerada como insensata (FUNG & COHEN, 2007, pp. 232-233).

Deste modo, no entendimento de Fung e Cohen (2007) a democracia radical alimentaria a promessa de ser uma forma singular de democracia no âmbito da qual o sistema de representação competitiva da democracia liberal e o sistema da esfera pública informal seriam transformados de modo a que se conectem com os arranjos participativo-deliberativos de resolução de problemas (Idem, p. 235).

Neste sentido, a democracia radical pode ser entendida como um modelo democrático no qual a preocupação central assenta-se na construção de um sistema hegemônico de equivalências que reconheceria a pluralidade e as diversidades de posições do sujeito – em cujas identidades se encontram em uma posição de subordinação – através da radicalização da aplicação efetiva dos princípios da igualdade e liberdade estabelecidos pela democracia liberal.

Todavia, a proposta radical apesar de teoricamente relevante tem apresentado limites no que tange à sua tradução empírica refletida na sua identificação com a mudança institucional. Assim, discutiremos no tópico seguinte o surgimento de outro modelo que se propõe atuar sobre as falhas geradas pela democracia representativa.

## 1.6 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA

O modelo da democracia deliberativa surge a partir dos meados dos anos 80 do século XX e teve como principal impulsionador Jürgen Habermas (1984) ao propor uma teoria da ação comunicativa na qual a linguagem ou o ato de fala seria a base para a deliberação em espaço público entre cidadãos iguais e livres.

Na verdade, Habermas (1995) apresenta a democracia deliberativa como um terceiro modelo normativo da democracia no âmbito do qual se constituiria como articulação e/ou intermediação entre os modelos, liberal e republicano, presentes na teoria democrática contemporânea.

Assim, o modelo da democracia deliberativa proposta por Habermas (1995), parte da crítica e das insuficiências apresentadas por esses dois modelos, nomeadamente no que tange aos critérios relacionados com o processo político, o modelo de cidadão, o processo democrático e o conceito de Direito.

Neste sentido, a política deliberativa se distanciaria, quer de uma linha de orientação que privilegiasse e enaltescesse o indivíduo, a liberdade negativa e os interesses individuais tal como acontece no modelo liberal, quer daquela que enfatizasse o grupo, a liberdade positiva e os interesses do grupo como acontece no modelo republicano.

Ao contrário, o modelo deliberativo proposto e defendido por Jürgen Habermas (1984) se centra em uma perspectiva teórica e normativa que coloca em igual patamar os direitos e liberdades do indivíduo em seu sentido negativo conforme a classificação proposta por Isaiah Berlin (1958) e os direitos de participação política em seu sentido positivo através da influência que a ação comunicativa exerceria em ambos os modelos.

Ou seja, a proposta deliberativa representa mais uma tentativa de harmonização entre duas grandes teorias presentes na tradição da Teoria Política Moderna – o liberalismo e o republicanismo – do que uma ruptura ou radicalização epistemológica com as mencionadas teorias.

Nesta perspectiva, ele afirma que:

A teoria do discurso toma elementos de ambas as partes e os integra no conceito de um procedimento ideal de deliberação e tomada de decisões (...). Conforme essa concepção a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação linguística (HABERMAS, 1995, p. 46).

Deste modo, a política deliberativa assentaria em pressupostos comunicativo-discursivos, segundo os quais o processo político democrático teria a pretensão de gerar resultados e/ou decisões racionais mediante a interação entre cidadãos livres e iguais.

Assim, a característica central desse modelo seria antes de mais a tomada de decisão política pelo mecanismo deliberativo do que pelo procedimento eleitoral através do voto (GUTMANN e THOMPSON, 2004; ELSTER, 1998).

Esse mecanismo deliberativo seria, de acordo com Cohen (1989), um ideal de justificação do exercício do poder político coletivo assente na argumentação pública e livre entre cidadãos iguais. Como ele pontua um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisão, seria aquele no qual a argumentação fosse a única força admitida entre os cidadãos que tentam, de um lado, chegar a um acordo ou entendimento sobre a melhor decisão ou política a ser implantada e, de outro, alcançar a realização do bem comum de todos os cidadãos afetados por essa política.

Além da força da melhor argumentação, teóricos deliberativos como Elster (1998) sustentam ainda que o processo deliberativo envolve livre raciocínio público, igualdade e liberdade entre todos os indivíduos, inclusão de diversos interesses individuais e respeito mútuo. De uma forma geral, todos os teóricos deliberativos corroboram a ideia de que a deliberação pressupõe discussão e trocas de argumento no âmbito das quais cidadãos justificariam suas opiniões e mostrariam disponíveis a mudar suas preferências iniciais a favor da realização do interesse comum (HABERMAS, 2005, p. 380).

Não obstante as convergências de posições entre os diferentes teóricos deliberativos quanto à deliberação, convém ressaltar também que eles divergem quanto ao local da realização da deliberação e sobre quem deve ser envolvido. Contudo, a democracia deliberativa pode ser conceituada como um modelo democrático segundo o qual as decisões são tomadas mediante um processo deliberativo que envolve discussão, debate e troca de argumento entre os cidadãos reunidos na esfera pública.

Nesta perspectiva, Elster (1998, pp. 5-6) afirma que o processo deliberativo entre cidadãos livres e iguais com vista à tomada de decisões coletivas ocorre através de três diferentes vias quais sejam: argumentação, negociação e votação. Assim, ele salienta que um grupo de cidadãos pode, no processo de decisão, usar uma dessas vias, a combinação de duas vias ou ainda todas elas.

Todavia, Elster (1998) sustenta que a diferença que existe entre essas três vias é que a argumentação e negociação são formas de comunicação nas quais envolvem

atos de fala, linguagem e discurso enquanto que a votação se constitui em um processo de agregação de interesses através do princípio ou regra da maioria (Idem, p. 6).

Assim, fica evidente que a materialização da democracia deliberativa fundada em Habermas e desenvolvida por teóricos como Elster (1998); Cohen (1989), entre outros, pressuporia a transformação de preferências por meio de uma deliberação pública racional enquanto principal objetivo da argumentação ou discussão pública.

Por outro lado, essa democracia exigiria para a sua efetivação um modelo de sociedade que aproximaria dos conceitos rawlsianos de razoabilidade, pluralismo e razão pública nos quais os cidadãos estariam dispostos a colocar o bem comum acima dos interesses individuais e/ou particulares e a aceitarem preferências dos outros dentro dos limites daquilo que é considerado como razoável e plausível.

De igual modo, esse modelo requereria um compromisso com os interesses coletivos, com os diferentes setores sociais (mercado) e um auto entendimento ético-político por parte dos cidadãos que se pressupõem serem ativos e racionais e, em última instância, capazes de se envolverem em processos deliberativos de tomadas de decisões coletivas.

Entretanto, esse modelo tal como outros aqui analisados, não estaria isento de críticas ou limitações a respeito do seu funcionamento prático, pese embora o consenso alcançado quanto aos seus pressupostos formais e normativos (ELSTER, 1998; COHEN, 1998). De entre as críticas destacam-se as efetuadas por Mutz (2006) no âmbito das quais a deliberação colocaria grandes e irrealistas demandas sobre os cidadãos impossibilitando-os, deste modo à chegada de decisões e acordos concretos.

De igual modo, Elster (1998), Stokes (1998), Przeworski (1998) e Johnson (1998) vêm no processo deliberativo diversas limitações ou insuficiências que impossibilitariam a concretização da deliberação tal como pensada e idealizada pelos teóricos que enfatizam esse modelo democrático.

As dificuldades em encontrar valores que não sejam preestabelecidos; os antagonismos irreconciliáveis subjacentes às preferências individuais; a manipulação de opiniões e informações por parte de determinados cidadãos; o risco constante da tirania da

maioria; a existência de desigualdades discursivas, econômicas e sociais bem como a impossibilidade de se chegar a acordos universais e possibilidade de gerar mais conflitos do que consensos afigurariam como as principais críticas apontadas ao modelo deliberativo.

Ainda, a despeito da concepção da esfera pública habermasiana como um espaço adequado para a realização da deliberação entre cidadãos, teorias recentes, como as que incorporam a alternativa feminista, têm adotado certo criticismo por considerarem que tal concepção de esfera pública seria um espaço essencialmente constituído por homens relegando, assim, outros segmentos sociais para o domínio da esfera privada.

Todavia, Habermas (2003), em seu trabalho intitulado *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, rebate os seus críticos dizendo que na altura da publicação do modelo original da esfera pública a preocupação com a temática do “gênero” e outras questões contemporâneas não constituíam prioridade e a mulher ocupava um espaço essencialmente privado que seria o espaço doméstico.

Ele acrescenta ainda que a esfera pública deve ser entendida como uma “categoria histórica” ligada à emergência de uma determinada classe social – a burguesia – e, como tal, ela não deve ser pensada ou categorizada fora dos marcos temporais que proporcionaram o seu surgimento.

Fora essa ressalva habermasiana quanto à concepção da esfera pública, a crítica feminista incorporada, sobretudo, nos trabalhos de Fraser (1996) e Young (2000, 2006), considera ser necessário o desenvolvimento de políticas que tenham como base o reconhecimento e a representação da questão do gênero bem como a política redistributiva traduzida na criação de políticas públicas específicas de valorização e transferência de rendas a classes sociais mais vulneráveis como mulheres, negros ou homossexuais.

Nesta perspectiva, essa crítica sumariza a questão da representação, do reconhecimento e da redistribuição desde uma perspectiva de inclusão social de grupos historicamente vulneráveis e a defesa de uma política anti-universalista – assente em uma política de diferença não fundamentada em princípios igualitários vigentes na teoria liberal clássica, mas sim em princípios políticos de acordo com cada estrato ou seguimento social.

A nosso ver, isso parece inserir-se em uma lógica que resgataria a concepção da justiça platônica segundo a qual a justiça consistiria em atribuir bens a cada um segundo a sua necessidade.

Não obstante as críticas, a perspectiva deliberativa da democracia traz, ao menos, uma importante contribuição para o aprofundamento e fortalecimento do debate sobre a teoria democrática contemporânea uma vez que parte do pressuposto de que todos os cidadãos deveriam ter igual oportunidade e liberdade de participar e deliberar sobre políticas a eles afetos sem restrições, a não ser aquela estabelecida pela força do melhor argumento.

Nessa deliberação, o agir comunicativo e dialógico bem como a possibilidade de mudar de preferências mediante o esclarecimento racional do outro e o respeito mútuo de ambas as partes envolvidas no processo deliberativo ganham enorme relevância e centralidade. Entretanto, o debate sobre a democracia deliberativa recoloca, em seu bojo, a questão do tamanho ou dimensão da sociedade industrial contemporânea que impossibilitaria a discussão “frente-a-frente” das questões. Todavia, essa questão é ultrapassada pelo fato de os teóricos deliberativos admitirem a representação, podendo mesmo a deliberação ocorrer em espaços representativos tradicionais como os parlamentos ou os partidos políticos.

No capítulo a seguir apresentaremos uma discussão de como os espaços colegiados como os conselhos apareceram na arena estatal e de como têm sido analisados ou debatidos perante os diversos modelos e teorias democráticas historicamente desenvolvidas. Portanto, esse capítulo nos permite situar a existência dos conselhos face as diversas perspectivas democráticas e assim saber em qual delas enquadraria melhor nossa proposta de tese.

## **CAPÍTULO II**

### **ESPAÇOS COLEGIADOS E CONSELHOS DE CONTROLE DE POLÍTICAS NO DEBATE SOBRE MODELOS DA DEMOCRACIA**

#### **2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO SURGIMENTO DE ESPAÇOS COLEGIADOS NA ARENA ESTATAL**

Os conselhos enquanto instâncias colegiais seguem uma tradição histórica muito longa porquanto a sua existência parece remontar ao mundo clássico antigo, particularmente à evidência empírica constatada na Grécia antiga através do debate sobre as formas do Governo, desenvolvido, essencialmente, por clássicos como Platão e Aristóteles.

A colocação de diferentes formas de Governo prevalentes nas diversas *polis* gregas, nomeadamente, a Aristocracia, Oligarquia, Democracia, Monarquia, Tirania, etc., aponta para a diferenciação no modo como se dá o exercício de *steering* política da cidade. Assim, a existência de Governos nos quais a tomada da decisão esteja vinculada a um grupo de cidadãos que, reunidos em colegiado, discutem e analisam conjuntamente as questões, parecem estar já presentes em Governos subjacentes aos regimes aristocráticos, democráticos ou oligárquicos.

Em contraste, nos regimes como a monarquia ou tirania no âmbito dos quais o Governo é marcado pela dominação de um só, as decisões sobre questões de importante interesse do Estado não parecem resultar de formas colegiais do exercício do poder. Neste âmbito, o surgimento dos conselhos e o seu desenvolvimento ao longo do tempo inscreve-se, historicamente, em uma perspectiva de limitação do poder monocrático do soberano ou de um só sobre os demais cidadãos que segundo Weber (2004) tanto pode se dar através de meios tradicionais quanto através de mecanismos racionais-legais.

Por outro lado, a literatura sociológica e politológica contemporânea evidencia que o surgimento do moderno sentido de colegiado está associado ao desenvolvimento de formas de dominação de cunho racional-legal em cujo traço característico encontra expressão na emergência do modelo burocrático de organização do Estado.

Assim, Weber (2004) é de opinião que o surgimento de autoridades colegiais como os

conselhos é produto de um maior grau de complexificação administrativa cuja expressão se encontra na crescente burocratização do aparelho estatal e da sociedade em geral e não nos modelos tradicionais da política como são os casos dos modelos patrimonial e feudal:

De acordo com as suas palavras, o surgimento dessas autoridades colegiadas tem a ver com:

A crescente ampliação qualitativa das tarefas administrativas e, com isso, da indispensabilidade do conhecimento especial, produz-se, por isso, de forma muito típica, o fenômeno de que não basta ao senhor a consulta ocasional de alguns homens de confiança provados ou de uma assembleia convocada de forma intermitente em situações difíceis, passando este a rodear-se – os “conselheiros áulicos” são um característico fenômeno de transição – de corporações permanentemente reunidas que discutem e decidem de forma colegial (conseil d'état, diretório geral, gabinete, etc.) (WEBER, 2004, p. 227).

Max Weber realça ainda que este tipo de autoridade colegial é, no entanto, uma forma típica da qual o soberano se aproveita do conhecimento especial dos especialistas em diversas matérias, e ao mesmo tempo procura defender-se do poder crescente deste conhecimento e manter sua dominação (WEBER, 2004, p. 228). Deste modo, o princípio subjacente às instâncias colegiadas como essas (conselhos) é o de tomada de decisão mediante discussão e debate de pelo menos parte de seus membros ou representantes reunidos no conselho e cuja autoridade se revela como semelhante.

Nesta perspectiva, Weber (2004) distingue vários sentidos ou modalidades de instâncias colegiadas cujas características podem ser, perfeitamente, enquadradas na abordagem moderna dos conselhos enquanto órgãos institucionais de carácter público e de divisão de poder entre os seus diversos membros.

Todavia, o que mais interessa aos propósitos desta tese é a sua colocação dessas instâncias enquanto “formação colegiada da vontade” significando, pois que a tomada de uma decisão se dá pela participação dos seus membros, seja através do princípio majoritário, seja pelo princípio da unanimidade (GONZÁLEZ, 2000, p. 96).

De acordo com Weber (2004, pp. 228-229) essa modalidade de colegialidade pode ser dividida em três tipos diferentes quais sejam: a) colegialidade da direção suprema envolvendo a própria soberania e que terá nascido na base da especialização racional e do domínio do conhecimento especializado; b) colegialidade de cargos executivos que seriam aqueles que teriam por função a execução de tarefas administrativas do Estado; c) colegialidade de cargos

consultivos cuja função consiste no aconselhamento ou na emissão de pareceres às entidades governamentais quando estes os solicitam e, d) colegialidade controladora (conselho fiscal) existentes nas burocracias da economia privada e que tem como função o controle do crédito à economia e que de modo algum ocupam apenas uma posição consultiva, mas frequentemente controladora e, de fato, dominante.

Na esteira dessas distinções, a consideração dos conselhos nesta tese pode ser enquadrada no segundo e terceiro tipos de colegialidade proposto por Weber visto que se trata de órgãos públicos que se revestem tanto de funções consultivas quanto deliberativas ou executivas. Assim, o CCS, o CNS e a CNDHC se colocariam como órgãos que possibilitariam a intermediação de interesses entre representantes da sociedade civil organizada e do Estado através do debate e da discussão dos temas que interessem ambas as partes.

Assim, o debate atualmente travado em torno da democratização do Estado parte da constatação de que os órgãos convencionais da democracia representativa, como as assembleias nacionais, vêm se manifestando, cada vez mais, incapazes ou impotentes perante a crescente demanda de políticas públicas para os diversos grupos sociais. Nesta lógica, os Estados têm deparado com a necessidade crescente de se recorrer a espaços colegiados como os conselhos no sentido de fazer a necessária intermediação dos interesses divergentes que existem na sociedade e com isso obter uma resposta mais atempada às diversas reivindicações veiculadas pela sociedade.

Portanto, essas instâncias colegiadas, historicamente associadas ao surgimento de formas de dominação, especificamente, a dominação do tipo racional-legal não pretendem esvaziar o legislativo enquanto centro por excelência de produção de leis, de programas sociais e de intermediação de interesses divergentes, mas, como afirma Bendix (1996, p. 166), pretendem tão somente auxiliar os governantes ou administradores públicos no exercício do seu papel de mediação que antes pertencia ao legislativo.

## 2.2 CONCEITO DE CONSELHOS DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a sua colocação por Max Weber (2004), os conselhos vêm sendo objeto de vários estudos, debates, reflexões e conceituações na modernidade, apontando assim tanto

para a sua natureza polissêmica quanto para o seu grande potencial inovador no campo da ampliação do regime democrático. Assim, uma das definições avançadas pela literatura especializada sobre os conselhos terá sido aquela que os consideram como órgãos de formação colegiada de vontade e tendo como princípio a tomada de decisão pela maioria ou por unanimidade (GONZÁLEZ, 2000, p. 99).

Outra definição encontrada na bibliografia sobre esse tema e que vem na mesma direção, é aquela que considera os conselhos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder político estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7).

Nesta perspectiva, os conselhos são entendidos como órgãos de carácter público ou estatal, isto é, criados pelo Estado e cuja composição reúne representantes tanto da alçada governamental quanto da sociedade civil. Assim, a sua constituição teórica aponta para uma representação mista que acaba congregando diferentes seguimentos em representação do poder executivo governamental e diversos seguimentos representativos dos interesses da sociedade civil organizada.

Sendo órgão de carácter público-estatal, uma das suas principais características é a sua institucionalização no arcabouço jurídico-institucional do Estado através de estruturas representativas criadas por leis (GOHN, 2002, p. 12). Na mesma linha de raciocínio, essas estruturas representativas apresentariam carácter de permanência ao longo do tempo, independentemente da alternância que possa haver no elenco governamental após o fechamento de um dado ciclo eleitoral para a seleção de novas elites dirigentes.

Neste sentido, os conselhos, enquanto órgãos auxiliares ao Poder Político, apresentariam características semelhantes àquelas que Weber (2004) atribui à burocracia – enquanto novo modelo de organização político-administrativa do Estado –, quais sejam: a impessoalidade, a profissionalização dos seus agentes, a definição clara de suas atribuições e competências bem como a sua fundamentação em lei escrita do Estado.

De igual modo, a literatura reza que a sua composição deve ser paritária (GOHN, 2002, p. 12), isto é, constituído de igual representante de entidades governamentais e das instituições da sociedade civil por forma a manter a necessária equidade na representação e,

bem assim, o equilíbrio de forças em contenda. Por outro lado, a sua criação deve ser estabelecida por lei e o seu funcionamento deve ser regido mediante a aprovação, em plenário, do seu regulamento interno que, logo após desse processo, adquiriria força vinculativa ou obrigatória.

Dependendo da sua natureza, diversidade, âmbito, alcance ou amplitude, os conselhos assumiram diversos formatos na atualidade (GOHN, 2002), de acordo com aquilo que são os seus objetivos para os quais foram criados. Nesta perspectiva, destacam-se os conselhos populares cujo paradigma se centra numa visão de esquerda voltada para a mudança ou transformação do modelo hegemônico da democracia representativa através da constituição de representantes da classe operária nos seus locais de trabalho ou na sua comunidade (PANNEKOEK, 1936).

Como exemplo dessas experiências pode ser citado os casos de conselhos como o da “Comuna de Paris”; o conselho dos “soviets” na Rússia e os conselhos operários de Turim na Itália (GOHN, 2002, p. 10).

Por outro lado, destacam-se os conselhos que se inscrevem em uma perspectiva de análise mais liberal e, que como tal, propõe complementar ou coadjuvar a democracia representativa ao invés de substituí-lo. São, por exemplo, os casos dos conselhos setoriais ou de controle de políticas públicas cujo âmago tem a ver com a formulação, implementação e controle de políticas públicas nos setores como o da saúde, educação, moradia, etc.; conselhos gestores de políticas públicas dos quais se encontram voltados para a implementação e gestão de programas governamentais nas mais diversas áreas da sociedade como alimentação escolar, segurança, etc.; conselhos transversais cuja consideração não encerra em um setor específico como são os casos dos Direitos Humanos, questões do gênero ou ambiental.

Todas essas tipologias de conselhos tiveram grande incremento a partir dos finais dos anos 1980 e início dos anos 1990, sobretudo com a emergência das novas democracias e o conseqüente processo de globalização que permitiu um novo paradigma no relacionamento entre o Estado e a sociedade civil organizada.

Contudo, esses espaços colegiados assumem diversa designação na contemporaneidade podendo muitas vezes aparecer sob a designação de “conselho”,

“comissão” ou ainda “comitê”. Entretanto, todos eles apontam para a existência de organismos nos quais apresentariam composição colegiada e cuja tomada de decisão envolveria discussão, análise e debate entre todos os seus membros ou, pelo menos, parte deles.

Ademais, a proposição desses órgãos nesta tese como espaços que possibilitariam a racionalização no uso do poder bem como a sua repartição entre diferentes setores sociais implica ressaltar a sua diferenciação de espaços semelhantes existentes na administração privada ou pública, mas cuja existência não apresentaria um carácter permanente e perfeitamente institucionalizado nas estruturas administrativas a que diz respeito.

De igual modo, eles se diferenciam de outras formas de mobilização e ação coletiva dos cidadãos promovida pelas instituições públicas ou pela sociedade civil quais sejam os fóruns temáticos nacionais ou locais sobre temas que envolvem a saúde, moradia ou cultura.

Assim, por serem órgãos colegiados integrados no poder público-estatal, os conselhos assumiriam tanto a natureza consultiva quanto deliberativa e em alguns casos se revelariam como possuindo ambas as naturezas. Ora, isto leva a que eles sejam integrados dentro do modelo weberiano de colegialidade de cargos executivos por estarem munidos de certas funções político-administrativas junto dos órgãos executivos governamentais.

Nesta perspectiva, os conselhos em análise nesta tese inserem-se no âmbito da colegialidade de funções visto que se tratam de órgãos associados ao poder executivo governamental e, como tal, encarregue de formulação, desenho, implementação e monitoramento de políticas públicas para as mais diversificadas áreas que envolvem a governação do país, entre as quais a saúde, as relações de trabalho e capital e os direitos humanos e cidadania.

### 2.3 PERSPECTIVAS TEÓRICAS E DEBATE POLÍTICO-IDEOLÓGICO SOBRE OS CONSELHOS NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

O debate político contemporâneo em torno do tema dos conselhos tem sido ao que parece, permeado por duas grandes teorias que, *de per se*, apresentam visões próprias e/ou divergentes acerca do lugar que espaços como esses deveriam ocupar nos sistemas políticos dos Estados modernos. De um lado, destaca-se a teoria socialista de inspiração marxista-

leninista no âmbito da qual os conselhos se apresentariam como canais que possibilitariam a substituição da democracia representativa a partir da experiência do autogoverno dos operários em cada local de trabalho ou em sua respectiva comunidade.

Para essa teoria, a constituição desses espaços acabaria por tornar dispensável o governo representativo através da sua moldura institucional convencional, porquanto os trabalhadores organizados formariam seu próprio governo e a representação se daria em função dos interesses da classe proletária na esfera do mundo do trabalho.

Teóricos de constelação marxista e, por conseguinte, pertencentes aos setores sociais que enaltece e enfatiza uma perspectiva de esquerda no que toca à organização político-administrativa do Estado como Lênin, Gramsci, Arendt, Pannekoek, defendem a existência de conselhos como alternativa ou possibilidade de mudanças e/ou transformações sociais operadas no Estado no sentido de uma maior democratização das relações de poder na sociedade.

De um modo geral, essa teoria defende uma perspectiva dos conselhos embasada no modelo da democracia direta, pois enfatiza a participação direta e ativa dos cidadãos nos processos que envolvem a tomada de decisão sobre assuntos do seu interesse sem a necessidade de intermediários representativos ou existência de instituições convencionais da democracia representativa como os partidos políticos ou parlamentos.

Por outro lado, destaca-se a teoria de matriz liberal – assente nos pressupostos do sistema capitalista –, e que defende a criação de conselhos como mecanismos de complementarização da democracia representativa e, em última instância, do sistema capitalista. Ou seja, nessa teoria, os conselhos seriam instrumentos institucionais que possibilitariam a correção de eventuais distorções provocadas pela democracia representativa e não mecanismos de sua substituição como defende a teoria marxista.

Na esteira dessa teoria encontram-se autores de inspiração liberal e pluralista como Dahl, Schmitter, ou Habermas cuja visão encerra em uma perspectiva de ampliação da democracia através de criação de mecanismos institucionais que, sem pôr em causa as estruturas representativas tradicionais, possibilitariam a participação e a deliberação de assuntos políticos em uma esfera pública cada vez mais alargada e dinâmica.

Portanto, essa teoria concentra o ideal da sua argumentação na ideia de que, dado a complexificação crescente das modernas sociedades industriais e o problema da dimensão territorial e demográfica que perpassam essas mesmas sociedades, não seria possível a substituição da democracia representativa pela democracia direta nos moldes em que ela teria sido exercitada ou experimentada pelos cidadãos atenienses durante o período clássico antigo.

Daí que, para eles, a possibilidade de combinação desses dois modelos democráticos seria uma solução institucional viável, pois tornaria a sociedade mais participativa e, ao mesmo tempo, faria com que a classe política dirigente tornasse mais responsiva perante as múltiplas demandas sociais que envolvem os cidadãos.

Nesta perspectiva, esses teóricos além de se preocuparem com as demandas crescentes de mais participação social e política que, aliás, têm polarizado o debate a partir dos anos 70 e 80 do século XX, concentraram também na criação ou na abertura de canais institucionais que, acoplado ao poder público estatal, representassem uma possibilidade real de participação e ingerência dos cidadãos nos assuntos políticos e sociais da comunidade envolvente.

Em uma abordagem semelhante, Hannah Arendt (1973) defende que os conselhos seriam a única forma de tornar possível um governo horizontal assente nos princípios da democracia participativa e no exercício dos direitos da cidadania. Assim, ela considera a existência desses espaços não apenas como uma forma de Governo, mas também como uma forma de Estado, ou seja, numa maneira de ser do Estado que torna possível a participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões.

Tal como os autores de inspiração liberal acima citado, a sua preocupação centra-se na procura de soluções institucionais que possibilitassem uma maior legitimidade do Governo pela via da participação popular em decisões de interesse coletivo e, assim, reduzir a tendência despótica, monocrática e hierárquica dos governos na formulação e implementação das decisões de interesse público.

#### 2.4 PERSPECTIVA MARXISTA DOS CONSELHOS

A bibliografia marxista sobre os conselhos (PANNEKOEK, 1936; BOTTOMORE, 1988) encerra em um pressuposto básico no âmbito do qual considera a existência de

estruturas convencionais da democracia representativa, quais sejam – os parlamentos e os partidos políticos – como produtos da classe burguesa e, conseqüentemente, instrumentos de dominação da classe burguesa dominante sobre a classe proletária dominada.

Assim sendo, no sistema de representação burguesa e capitalista, a classe operária permaneceria como classe explorada porquanto ela se encontra numa condição de subalternidade e dependência perante os dirigentes burgueses que tomam as decisões em seu lugar. Neste âmbito, Anton Pannekoek afirma que para acabar com essa relação de dependência é necessário a constituição de uma organização na qual todos participam “tanto na ação como na direção e na qual cada um pensa, decide e age mobilizando todas as suas faculdades” (PANNEKOEK, 1936, p. 2).

Para os marxistas, a existência de organização dessa natureza não seria um mito, pois a história já a produziu sob a experiência de luta de classes. A primeira evidência empírica desta realidade apareceu sob a forma de “Comitês de greve”. De acordo com Pannekoek (1936), eles não são senão:

O corpo executivo dos grevistas; estando constantemente em ligação com eles e devendo executar as decisões dos operários. Cada delegado é revogável em qualquer momento e o comitê não pode nunca tornar-se um poder independente. Desta maneira, o conjunto dos grevistas tem assegurado ser unido na ação conservando o privilégio das decisões. Em regra geral, os sindicatos e os seus dirigentes encarregam-se da direção dos comitês (PANNEKOEK, 1936, p. 2).

Na realidade, esta estrutura de *sovietes* (conselhos) existentes nos períodos revolucionários na Rússia em 1905 e 1917 (BOTTOMORE, 1988) seria uma forma de promoção da democracia direta e da representação de interesses da classe operária em cada local de trabalho na fábrica ou na indústria.

Entretanto, anterior a esta experiência russa dos *sovietes*, a história registrara já a primeira experiência moderna da existência de um governo operário incorporado na Comuna de Paris e fundado em 1871.

Durante este período, verificou-se a tomada de poder pela população de Paris que, através da eleição de um comitê central exercia a autoridade de acordo com os princípios socialistas do exercício governamental pelos próprios operários. Essa constatação levou Hannah Arendt (1973) a afirmar, em *Crises da República*, que os Conselhos deveriam ser não

apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado pelo seu carácter inclusivo, cidadã e participativo.

Na Comuna de Paris, existiu uma estrutura de conselhos na qual os trabalhadores participavam diretamente das decisões e na qual cada um conformava-se às decisões para as quais ele mesmo teria contribuído para a sua formulação. Segundo Pannekoek, nessas estruturas, não existiria lugar para os funcionários ou dirigentes profissionais cuja função consiste em tomar decisões em lugar dos trabalhadores (PANNEKOEK, 1936).

Em suma, esta visão defende uma estrutura de Conselhos que encerra em uma perspectiva de substituição das estruturas da democracia representativa por considerar que estas estão vinculadas às lógicas de dominação de uma classe – a burguesa –, sobre a outra – a, proletária e, que como tal seguiria existindo a manutenção e supremacia dos interesses da minoria sobre os da maioria.

## 2.5 PERSPECTIVA PLURALISTA DOS CONSELHOS

Uma das vertentes clássicas da Ciência Política moderna é aquela protagonizada pela teoria pluralista na qual tem nos teóricos como Robert Dahl (1989) um dos seus principais expoentes. Não obstante a diversidade de abordagens que a envolvem, o pluralismo na Ciência Política pode ser entendido como teoria que enaltece e enfatiza a diversidade de interesses como aspeto central da sociedade como um todo e, em particular da política.

Para os defensores dessa teoria, não existe um único centro de poder que exerce controle sobre toda a sociedade e, em última instância, sobre a política, mas sim diversos centros de poder, indivíduos ou grupos que exercem poder ou controlam diferentes setores da sociedade. Assim, na ciência política, o pluralismo caracteriza-se, essencialmente, pela dispersão de poder entre diferentes atores ou grupos de interesse.

Em sua pesquisa empírica realizada na cidade de *New Haven* entre 1955 e 1960, Dahl (1989) constatou precisamente esta realidade na qual o controle de toda política não recai sobre um único ator ou grupo de interesse, mas sim entre diversos atores.

Nas áreas pesquisadas, nomeadamente educação pública, requalificação urbana e

nomeação política, ele observou que a influência na tomada de decisões recaiu sobre diferentes atores ou grupos, podendo, em alguns casos, os eleitores serem o grupo mais influente, noutros o prefeito da cidade e, ainda, em outros os membros do setor da educação. Assim, em nenhum momento um único indivíduo ou grupo detêm a maior influência ou controle sobre toda a política.

Posto isto, a proposição dos conselhos nesta tese insere na perspectiva da diversidade de grupos de interesses existentes na sociedade e que exercem influência sobre determinadas políticas públicas para as diferentes áreas do tecido social. Assim, eles não se constituiriam em alternativa ao modelo da democracia representativa, mas antes colocariam como mecanismos que permitiriam superar eventuais problemas de representação envolvendo o sistema liberal e capitalista.

Portanto, do ponto de vista do pluralismo tradicional e/ou clássico, essas associações nas quais se organizam os diferentes interesses, não se tratando de Partidos Políticos que têm como objetivo o acesso ao Poder através da competição pelo voto popular, teriam como função exercer a influência nas tomadas de decisões e, assim, conseguir a satisfação de suas demandas.

Neste sentido, Sartori (1994), em sua *Teoria da Democracia Revisitada*, apresenta um sistema de comitês no qual a sua proliferação nas democracias modernas pode ser interpretada como unidades congruentes com o pluralismo político e, nesta perspectiva, como órgãos que “maximizam a democracia participativa abrindo mais espaços para a participação real” (SARTORI, 1994, p. 311).

Todavia, embora os comitês representem, em sua opinião, unidades ótimas de participação real, a sua existência não quer dizer que a demanda por democracia participativa possa, realmente, ser atendida uma vez que eles resolvem o problema de quem neles participa, ficando por resolver o problema dos excluídos que terão de contentar-se com a participação de outros em seu lugar (Idem, p. 311).

Não obstante o problema dos excluídos, ele salienta que os comitês podem ser vistos como unidades de tomadas de decisões que dá sustentação à distribuição de poder entre os *demos*, isso porque a própria concepção da democracia a eles subjacente é aquela que

considera a democracia em termos de “produto” e não em termos de insumo ou de poder (Idem, p. 313).

Por outro lado, ele afirma que órgãos como esses, quando constituídos, ofereceriam um conjunto de vantagens adicionais ao processo decisório tais como:

a) permitem uma redução drástica dos riscos externos (de opressão) sem aumento, ou com aumento mínimo, dos custos decisórios (em comparação aos custos da assembleia); b) produzem resultados de soma positiva para a coletividade em geral (distribuição entre o *demos*) e, c) as minorias substantivas (étnicas, religiosas ou outras), inexoravelmente derrotadas quando as decisões chegam ao voto majoritário, encontram nos comitês a situação onde suas reivindicações mais intensamente preferidas têm uma boa probabilidade de obter aprovação (SARTORI, 1994, p. 317).

De igual modo, teóricos da democracia como Macpherson e Pateman além de se incluírem no rol de autores pluralistas, apresentaram também um modelo democrático assente na participação e, tendo como base uma estrutura de conselhos capaz de proporcionar a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão e, bem assim, a aquisição do aprendizado e competências políticas que seriam fundamentais ao funcionamento do sistema democrático.

## 2.6 PERSPECTIVA NEOCORPORATIVISTA DOS CONSELHOS

A teoria neocorporativista parte da constatação de que a teoria pluralista – enquanto configuração moderna de representação de interesse mais conhecida na ciência e sociologia políticas – tem se revelado insuficiente na explicação de novas formas de representação de interesse que vinham surgindo na Europa ocidental e que agregam numa organização, os representantes das entidades empregadoras, sindicais e do Estado tendo este assumido o papel de mediação entre o capital e o trabalho.

Assim, de acordo com Philippe Schmitter (1974, p. 86), o neocorporativismo, busca promover, sob a capa da participação, planejamento colaborativo, representação mista e consulta permanente, um sistema distintivo e moderno de representação de interesses no âmbito do qual o Estado procura amortecer ou diminuir as eventuais reivindicações surgidas a partir da sua ação.

Neste sentido, Schmitter (1974) apresenta a seguinte definição do corporativismo da qual passamos a transcrever:

Corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesse no qual as unidades constituintes são organizadas dentro de um limitado número de categorias singular, compulsória, não competitiva, hierarquicamente ordenada e funcionalmente diferenciada, reconhecida ou licenciada (senão criada) pelo Estado e outorgado um deliberado monopólio representacional dentro de suas respectivas categorias em troca de observar certo controle na seleção de seus líderes e na articulação de demanda e apoio<sup>4</sup> (SCHMITTER, 1974, pp. 93-94).

Assim, como acima dissemos, o objetivo fundamental desta teoria é o de oferecer, à análise política, uma alternativa explícita ao paradigma pluralista de interesse político (predominante na ciência política norte-americana) visto que este se mostra pouco útil na descrição quer da estrutura e comportamento do sistema de grupo de interesse no desenvolvimento político contemporâneo, quer quando aplicado às práticas de políticas industriais avançadas.

A crescente proliferação de organizações e/ou associações de representação mista e que promovem consulta permanente, como são os casos dos conselhos de representação tripartite do capital, trabalho e Estado, inserem-se nesse modelo distintivo de organização de interesse. Desta forma, uma das características mais específicas deste modelo apresentado por Schmitter (1974, p. 91) se refere ao papel funcional de associações de interesse, designadamente, uma de muitas possíveis unidades estruturais como, por exemplo, as estruturas familiares, religiosas, produtivas, etc., que podem ser incluídas dentro das estruturas orgânicas do Estado.

Na mesma linha de raciocínio, Offe (1989) afirma que uma das características do corporativismo se prende com a atribuição pelo Estado de *status* público a determinados grupos de interesse que passam a integrar a estrutura orgânica do Estado, mas ele demarca-se da posição defendida por Schmitter (1974) segundo a qual os grupos exerceriam um monopólio de representação em sua área de atuação.

Portanto, de acordo com esta perspectiva os fóruns participativos como os conselhos de desenvolvimento econômico e social seriam neocorporativistas, pois se estruturam com base na representação de interesses de grupos organizados em diferentes associações ou organizações corporativas. A ideia presente nesta teoria é aquela que considera que cada grupo presente nesses espaços procuraria disputar o acesso a recursos escassos mediante a

---

<sup>4</sup> Tradução [do inglês para português] nossa.

influência ou pressão exercida sobre o Estado e assim realizar o seu objetivo de classe.

Em um trabalho empírico sobre fóruns participativos no Brasil, Cortes e Gugliano (2010) mostram que os conselhos de políticas públicas “seriam arranjos neocorporativistas de representação de interesses, incorporando demandas por meio da ação dos grupos de interesse, organizações geralmente nucleadas em torno de pleitos particulares e específicos (...)” (CORTES & GUGLIANO, 2010, p. 46).

Depende-se dessa conclusão que o objetivo desses canais participativos não seria tanto o de incidir sobre interesses gerais da comunidade – dos quais espaços como os Orçamentos Participativos (OP’s) parecem encarnar melhor –, mas antes representar interesses corporativos e, portanto, particulares de determinados segmentos ou classes sociais que os compõem.

## 2.7 OS CONSELHOS NA PERSPECTIVA DA SOCIEDADE CIVIL REVISITADA

O debate sobre a sociedade civil enquanto espaço ou esfera de interação social diferente do Estado e do mercado reaparece em um contexto de construção social e cognitiva que se insere dentro da abordagem pós-moderna. Esta perspectiva defendida por teóricos e filósofos como François Lyotard (1985), encara a sociedade civil não mais como um processo linear, social e ideologicamente unitário do desenvolvimento social como muitas vezes aparece no debate e na visão marxista, mas, acima de tudo, como um processo diversificado e composto de múltiplos interesses, visões e projetos sociais.

Em termos conceituais, Michael Walzer (1990, p. 1) define-a como espaço não coercitivo da associação humana e também como conjunto de redes relacionais – formado por motivos familiares, religiosos, de interesses econômicos e ideológicos – que ocupa esse espaço. Assim, o argumento pós-moderno da sociedade civil é aquele que a coloca como uma esfera autônoma e independente do Estado e que seja capaz de fiscalizar e/ou controlar as ações deste.

Teorias de feição neoliberal e pluralista a considera na perspectiva de diversidade de grupos e da abertura, em seu próprio bojo, de mecanismos que possibilitam a canalização da participação de cidadãos em diferentes grupos de interesse bem como a organização da sua

vida coletiva. Nesta perspectiva, ela é vista como condição necessária para o surgimento e sobrevivência da própria democracia enquanto regime político que exige apoio, participação e envolvimento dos cidadãos como condição de sua própria legitimidade.

Assim, essa teoria pluralista de base liberal apresenta como argumento da fragilidade ou da não consolidação das novas democracias, o fato de não existir, nessas democracias, uma sociedade civil independente e autônoma do Estado capaz de se constituir em uma instância de participação e envolvimento ativo de cidadãos em suas comunidades contribuindo deste modo para o desenvolvimento e vitalidade do sistema democrático.

Essa discussão da existência ou não da sociedade civil (re) aparece no contexto das transições para a democracia ocorridas no leste europeu nos anos 1980/1990 no qual se colocou a questão de que a implantação e funcionamento do regime democrático exige a existência de uma esfera social diferente ou oposta à esfera estatal (WALZER, 1990).

Deste modo, Walzer (1990, p.1) afirma que é necessário reconstruir, nas novas democracias, as redes como: as uniões, as igrejas, os partidos políticos, os movimentos, as cooperativas e as escolas de pensamento e que a diferença central entre o ocidente e o leste europeu prende-se com o fato de que no ocidente ter-se-á vivido na sociedade civil durante muitos anos, ainda que sem que tivessem conhecimento disso.

Esta compreensão da sociedade civil é também partilhada por autores liberais na esteira de Larry Diamond (1995, p. 5) ao afirmar que ela deve ser entendida como reino da vida social organizada de forma voluntária, autossuficiente e autônoma do Estado e limitado por uma ordem legal ou conjunto de regras partilhadas.

Em suma, esta orientação marcadamente pluralista e liberal se desenvolve, a partir dos anos 1950, por meio de duas perspectivas básicas e diferenciadas uma da outra: Por um lado, ela se desenvolve, nas sociedades mais avançadas e industrializadas, em torno dos valores pós-materialistas (INGLEHART & WELZEL, 2009) e da necessidade da abertura de novos canais de participação sociopolítica que permita a incorporação dos novos movimentos sociais que se estruturam sobre temáticas diferenciadas como o direito dos animais, do ambiente e, entre outras questões, as que envolvem o gênero.

Por outro lado, esta orientação se desenvolve com base no debate em torno da sociedade civil

nas sociedades menos avançadas e em transição democrática do leste europeu dos anos 1980/90, do qual se considera que a ausência de uma sociedade civil independente como resultado de décadas de dependência estrutural do Estado seria um *handicap* para a sobrevivência e estabilidade democráticas.

Todavia, não obstante o papel da sociedade civil enquanto instância fundamental e de controle das ações do Estado, a proposição de conselho enquanto órgão público não se enquadra, necessariamente, no bojo da sociedade civil. Pese embora a incorporação de parte da sociedade civil organizada nos conselhos, eles não devem ser entendidos como órgãos da sociedade civil, mas sim como órgãos públicos inseridos na esfera estatal.

Assim, os conselhos de políticas públicas não devem ser confundidos com a sociedade civil e nem com uma perspectiva de esquerda radical e marxista no âmbito da qual a sua consideração dispensaria a existência do Estado enquanto instância política, administrativa e burocrática da nação ou sociedade.

Deste modo, embora a sociedade civil, não só faça parte como também cumpre um importante papel através do seu envolvimento, participação ou ingerência, a característica básica ou constituinte do conselho prende-se com o fato dele ser um órgão institucional e criado pelo Estado com objetivo de auxiliá-lo, quer enquanto espaço consultivo quer enquanto espaço deliberativo, nas tomadas de decisões que envolvem a formulação e implementação de políticas públicas.

Por esse motivo eles não se encontram situados no bojo da sociedade civil, mas antes integrados no interior do aparato administrativo e burocrático do Estado sinalizando a sua abertura à participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação de políticas públicas.

## 2.8 OS CONSELHOS NO DEBATE SOBRE OS MODELOS DEMOCRÁTICOS

Considerando os modelos da democracia desenvolvidos no primeiro capítulo e as diversas teorias decorrentes de cada modelo, a análise dos Conselhos selecionados neste trabalho afasta-se do modelo da democracia direta e da teoria marxista dos conselhos, pois eles não realizariam a possibilidade de participação direta da população (cidadãos) como acontecia no modelo clássico. De igual modo eles se distanciam da teoria marxista, pois além

de reunir representantes governamentais e não governamentais em um mesmo espaço, não teriam o objetivo de substituir os institutos da democracia representativa.

Por outro lado, eles apesar de incorporar certas características da democracia radical como a inclusão de mulheres nos órgãos de decisão, não se comportaria como instrumento de radicalização da democracia na medida em que como aponta Raichelis (1998) a população carente, subordinada e grupos menos organizados não tem conseguido a representação nesses espaços. Diríamos que o modelo radical como alternativa à democracia representativa peca por seu elevado grau de “utopismo” e ausência de experimentos empíricos concretos.

De igual modo, os princípios avançados pelo modelo deliberativo encontram grandes dificuldades em ser traduzidos na prática corrente dos conselhos. Como vimos, os princípios centrais deste modelo são aqueles que consideram os cidadãos como racionais, livres e iguais no que tange ao processo deliberativo. No entanto, a prática dos conselhos evidenciam grandes disparidades no que tange à igualdade e liberdade dos indivíduos no interior desses espaços, alimentadas, sobretudo, pela diferença de capacidades de cada um no processo discursivo assente nos conhecimentos, na formação/capacitação e na obtenção de informação de cada participante que lhe permita sustentar os seus argumentos.

Por outro lado, as deliberações se afiguram mais como mecanismo de agregação de interesses resultantes da capacidade de barganha dos diferentes membros do que propriamente como resultantes de um processo dialógico no qual, na acepção dos deliberativistas, a força do melhor argumento é que vence.

A experiência dos conselhos em Cabo Verde, conforme iremos demonstrar retrata essa realidade, sobretudo, por se tratar de um meio onde ainda existem grandes diferenças de posição, *status*, formação e obtenção de informações por parte dos indivíduos. Por essa e outras razões, nomeadamente, a dificuldade em cumprir aquelas resultantes da maioria simples, os conselhos não seriam mecanismos de democracia deliberativa tal como apresentada e definida pelos teóricos deliberativos dos quais referenciamos no primeiro capítulo.

Outra alternativa à democracia representativa largamente estudada é o modelo participativo. Como discutimos no capítulo um, esse modelo não pretende substituir os

mecanismos do modelo representativo que seguiria existindo. Assim, os fóruns participativos como canais institucionais seriam mecanismos de efetivação da democracia participativa. Neste sentido, por ser mais realista do que os dois modelos discutidos acima, a experiência dos conselhos encaixaria melhor nesse modelo ainda que tenhamos de admitir enormes dificuldades, mormente num meio como o de Cabo Verde.

Se a democracia representativa em si não está em causa, o que estaria comprometendo a democracia são as distorções geradas por ela. Por isso, os conselhos de políticas públicas enquadrariam dentro das teorias pluralistas e neocorporativistas da democracia representativa que consideram a representação de interesses como legítima numa sociedade democrática. Assim sendo, os conselhos considerados nesta tese se enquadram melhor no âmbito desses dois modelos (representativo e participativo) e respectivas teorias por eles desenvolvidas.

Posto isto, concluímos o capítulo com a ideia de que a única maneira possível e concreta de considerar os conselhos atualmente é aquela que enfatiza e enaltece os modelos representativo e participativo buscando conciliá-los através dos mecanismos da representação e participação.

No próximo capítulo será apresentada uma discussão sobre a trajetória social cabo-verdiana, bem como o debate sobre o sistema político dominante em diversos momentos fundadores da sua história. Com isso pretendemos compreender as evoluções e as transformações ocorridas na trajetória social cabo-verdiana que serviram de base para a institucionalização de espaços participativos como os conselhos de políticas públicas.

### **CAPÍTULO III:**

## **TRAJETÓRIA SOCIAL EM ÁFRICA: O CASO CABO-VERDIANO**

### **3.1 A TRAJETÓRIA SOCIAL AFRICANA**

Historicamente a trajetória social africana terá sido, a partir do surgimento do Estado moderno nos meados do século XV, forjada e modelada no quadro da dominação colonial que perdurou durante cerca de V séculos e se estendeu sobre todos os domínios de uma sociedade, na época, marcadamente tradicional e rural.

Essa dominação da qual se destaca a de natureza política, cultural, econômica e social, teve, numa perspectiva longitudinal, efeitos de longo prazo, pois influenciou o processo de formação psicossocial dos africanos que ao longo de várias gerações se viram impedidos da sua dignidade humana e da sua condição de cidadãos (NZONGOLA-NTALAJA, 2005) com direitos e garantias salvaguardados pelas autoridades de então.

Neste sentido, esse evento – o colonialismo – marca indelevelmente o percurso social de todo um continente subjugado às lógicas autoritárias do poder e à exploração humana e econômica sem precedentes na história da humanidade de um lado e, de outro, na história sociocultural africana.

De igual modo, ele terá sido responsável pela formatação de uma sociedade civil que se pode, à luz da tradição liberal, considerar como passiva, pois não suficientemente reivindicativa e engajada a ponto de exigir que o poder público cumpra com a sua responsabilidade de fornecimento de bens e serviços públicos para o interesse coletivo.

Todavia, a despeito da dinâmica da sociedade civil que, historicamente, a tradição liberal tende a considerar como “passiva”, Ki-Zerbo (1979) considera essa categorização como um mito e “um argumento que não passa de um sofisma que denota a nossa ignorância atual quanto às transformações que se operaram na história africana” (KI-ZERBO, 1979, p. 13).

Num claro exercício de desmistificação dessa ideia, ele apresenta argumentos que mostram episódios eloquentes de transformações sociais autônomas em África pré-colonial como as que tiveram lugar no campo do setor agrário e metalúrgico com a introdução de

técnicas bem como através do poder criador de algumas personalidades de relevo e que estiveram na dianteira dessas transformações sociais endógenas em África (KI-ZERBO, 1979, p. 13).

Não obstante a existência desses fatos históricos e sociais nos parece que a introdução do sistema colonial em África representou uma inversão nessa trajetória marcada por alguma autonomia em diversas áreas conforme demonstradas por Ki-Zerbo em sua clássica obra intitulada de *História da África Negra*.

Assim, após a implantação do sistema de dominação colonial em África, a formação da sociedade civil não nos parece ter sido originada a partir da base, ou seja, a partir de um processo próprio de mobilização e conscientização coletiva que desembocaria, de acordo com as classificações de Tilly (1997), num mecanismo de mobilização *botton up* ou de baixo para cima, mas sim inversamente mediante um processo de mobilização *top-down* ou de cima para baixo.

De igual modo, ela não caberia na teorização elaborada por Marshall (1967) segundo a qual, na Inglaterra, a formação da cidadania terá tido uma forte influência da sociedade civil que por via de engajamentos e lutas por diversos direitos teria obrigado o Estado a concedê-la direitos para os quais estavam lutando.

Assim, esse fato histórico sucedido na Inglaterra a partir do século XVIII evidencia a formação da cidadania mediante um processo de mobilização *botton-up* e de acordo com uma sequência lógica e temporal espelhado, primeiramente na conquista de direitos civis seguidos de direitos políticos e sociais.

Todavia, a literatura especializada sobre esse tema mostra que o caminho não tem sido o mesmo e que o modelo inglês não se adéqua a todos os casos e, nisso, a literatura aponta exemplos de países centrais que tiveram trajetórias diferentes.

Nesta lógica, Turner (1990) cita exemplos de países como Alemanha, França, Holanda, Inglaterra e Estados Unidos da América (EUA) para demonstrar a diferença de trajetória no que tange à formação da cidadania e argumenta que em cada um deles terá prevalecido um modelo que mais se adéqua à sua história, à natureza do regime político implantado e ao tipo de interação prevalecente entre o Estado e a sociedade civil.

A despeito da construção da cidadania em África, embora não tenhamos a intenção de traçar uma correlação positiva e linear entre esses fatores, ou seja, entre o colonialismo e a emergência de uma sociedade civil nos moldes traçados pelos autores de matriz liberal, acreditamos que a dominação colonial enquanto fator temporal longo (PIERSON, 2004) terá tido efeito de longo prazo no modelo de sociedade civil que emergiu logo a seguir ao jugo colonial em África.

Essa extensão de tempo gerada pela dominação colonial sobre a trajetória social africana (horizonte causal longo) implicou na produção de reversões várias traduzidas num círculo vicioso de repetição de acontecimentos pautados pela lógica de dominação e subserviência gerando o que na literatura do institucionalismo histórico pode ser designado de efeitos de retornos crescentes das instituições políticas.

Assim, essa situação gerou aquilo que a literatura especializada sobre institucionalismo histórico apelida de *path dependency* (dependência da trajetória) e que está assente na ideia de que o tempo ou a história importa visto que um determinado evento histórico determina variações nas trajetórias sociopolíticas ou na produção de resultados dos países, sociedades ou sistemas sociais (KATO, 1996a, p.1).

Outra conceituação desta categoria analítica e quiçá mais apurada e menos trivial daquela proposta por Kato (1996a) é aquela apresentada por Levi (1997) e que vincula o conceito a certa dificuldade ou “irreversibilidade” em mudar os acontecimentos iniciados ao pontuar que países que “iniciam uma trajetória tem custos elevados para revertê-la” (LEVI, 1997, p. 28).

De fato, a maioria dos países africanos enfrentou, logo a seguir ao processo de descolonização, barreiras sociais impostas pelos arranjos institucionais herdados do colonialismo que dificultaram o processo de *steering* social por vias autônomas e independentes das superestruturas erigidas para conduzir o destino comum dos povos e prover a ação coletiva dos mesmos.

No entanto, seria trivial e de certa ingenuidade da nossa parte tomar em consideração apenas o colonialismo e ocultar dessa equação a dinâmica social interna imprimida pelos países africanos para a consecução da sociedade civil autônoma.

Deste modo, importa afirmar que as novas elites africanas que acessaram ao poder logo após a conquista das independências, adotaram uma linha de ação e orientação estratégicas que se inscreve e manteve ao longo do colonialismo sem adotar, portanto, uma postura de demarcação ou de ruptura completa com o anterior regime que representava uma ameaça real à autodeterminação, autonomia e vitalidade da sociedade civil em prol da perseguição das aspirações por ela ensejada ou manifestada.

Ao contrário, a nova elite política dirigente impôs às sociedades duras condições de sobrevivência traduzida na privação de recursos sociais e econômicos quais sejam o acesso à educação, saúde básica, moradia condigna e emprego que contribuíram para acentuar ainda mais as precárias condições de vida e a estrutural dependência face à superestrutura institucional e estatal montada.

Essa situação parece derivar de uma cultura política das elites dirigentes africanas que recusam concentrar o poder do Estado nas mãos da soberania popular dando, deste modo, ao povo vez e voz em detrimento da personificação e da apropriação do poder por parte da classe dominante mediante uma lógica neo-feudal e ancorada em uma perspectiva que Maltez (2013) designa de “privatização clandestina do Estado<sup>5</sup>”.

Assim, a sociedade civil viu-se alienada de participação nesse Estado que teria sido arranjado para ser absolutista e onipresente sobre a totalidade das relações e dinâmicas sociais aniquilando ou controlando deste modo os espaços para a emergência de uma sociedade civil que se autogoverna e que disponha de atributos ou mecanismos que lhe permitam controlar o exercício do poder político.

Neste sentido, Jean François Bayart (1983) em “*La Revanche des Sociétés Africaines*” pontua que o Sistema de Partido Único instalado e que logo se apoderou do Estado tinha como “principal função negativa inibir toda a forma de autonomia da organização da sociedade civil”.

Verifica-se aqui, pois uma linha de continuidade com o sistema colonial herdado

---

<sup>5</sup> Categoria analítica proposta pelo Professor universitário português, José Adelino Maltez, para designar o acesso ao poder e condução pública mediante lógicas clientelares, de compra de poder, favorecimento e de práticas de patronagem política. Veja-se, para o efeito: MALTEZ, José Adelino. Breviário de um Repúblico – Entre o estadão e as teias neo-feudais do micro-autoritarismo. Edições Gradiva, Lisboa, 2013.

porquanto terá havido a reprodução da velha política colonial por parte da pequena burguesia dominante que, através dos aparelhos especializados do Estado criados e postos em funcionamento, terá relegado a sociedade e a esfera pública (HABERMAS, 2003) de relações sociais a uma cultura de sujeição e subserviência.

As diversas organizações de massa que constituíam o aparato burocrático do Estado quais sejam: os sindicatos, a organização das mulheres, as organizações juvenis, etc. além de obedecerem a uma estrutura hierárquica e rígida, funcionavam como instrumentos de legitimação do poder e de suporte à manutenção da ideologia revolucionária do Estado.

Neste sentido, a ideologia de construção e de unidades nacionais do Estado Pós-colonial africano implicou em uma trajetória de tutela global e de afirmação da sociedade pelo Estado e pelos grupos sociais que ostentaram o estatuto de classe dominante (BAYART, 1983).

Assim, o Estado pós-colonial africano é, segundo Bayart (1983), um “Estado bem policiado” ou um “Estado-polícia” situado próximo da filosofia das monarquias europeias dos séculos XVII e XVIII (BAYART, 1983, p. 101). Por outro lado, esse Estado é para Bayart um Estado que se ocupa de inscrever os subordinados no espaço de dominação estatal cuja finalidade se estriba em uma conduta de gerenciamento e de ordenação da sociedade civil segundo o seu projeto explícito de modernidade (Ibidem).

Assim, de acordo com essa perspectiva avançada por Bayart (1983) a emergência do Estado pós-colonial africano ao invés de marcar uma ruptura epistemológica com o anterior modelo de colonização europeia, parece situar-se numa linha de continuidade, pois a elite política dirigente do *novel* Estado terá adotado uma estratégia de dominação sociopolítica que a permite permanecer e perpetuar-se no poder.

Embora o caso cabo-verdiano, numa perspectiva longitudinal, não se tenha pautado explicitamente por essa lógica descrita por Bayart (1983) e demais autores pós-coloniais, considerámos que, de uma forma geral, a realidade cabo-verdiana guarda, ainda que de forma mais suave, fortes similitudes com a realidade africana, sobretudo, nos primeiros anos da independência nos quais se assistiram a manifestação de atitudes políticas autoritárias por parte de uma elite dirigente que engendrou uma estratégia de aniquilamento e perseguição de

potenciais concorrentes ou opositores para o acesso a cargos de direção política do recém Estado independente (cfr. LOPES, 2002).

Neste ponto, propomos uma análise da trajetória social cabo-verdiana debruçando-se especificamente sobre os principais eventos fundadores da sua história enquanto Estado-nação. Assim, fez-se pertinente a consideração dos seguintes fatores: a) o sistema de dominação colonial com destaque para as transformações sociais ocorridas e as múltiplas lógicas de pertencimento social forjadas pelo colonialismo; b) o advento da independência política e as diversas estratégias perpetradas quer para a transformação social alicerçada no ideário de construção de um “homem novo”, quer quanto à uma atitude dilacerante em relação à construção e sustentação do novo Estado tendo em conta o período politicamente rico que se estende do início ao fim da guerra fria (1945-1991); e, c) o processo que conduziu à abertura e transição democrática do início dos anos 1990.

### 3.2 O CASO CABO-VERDIANO

À semelhança de África, a trajetória social cabo-verdiana inscreve-se no âmbito do sistema colonial europeu, especialmente o português, que ao longo de vários séculos, aproximadamente V séculos (1460 – 1975) terá influenciado o processo de formação sociopolítica e econômica da sociedade cabo-verdiana.

Esse fato leva-nos a corroborar com a perspectiva amplamente produzida e difundida pela literatura historiográfica moderna e do neo-institucionalismo histórico da Ciência Política de que fenômenos sociais marcantes e de horizonte social longo impactam no processo de formação social de um povo e terão efeitos de longo prazo sobre dinâmicas e práticas sociais de qualquer sociedade (PIERSON, 2004; MAHONEY & THELEN, 2009).

Desde logo, a implantação de estruturas de poder estranhas à realidade social vigente associada à edificação de uma sociedade escravocrata cujas relações se pautaram por meio de mecanismos verticais e hierárquicos (CARDOSO, 1993), se revelaram como fatores de estruturação ou configuração social do Cabo Verde moderno.

De acordo com o pensamento de historiadores cabo-verdianos como António Carreira (1983), e Iva Cabral (2004) a sociedade que, logo nos primórdios dos descobrimentos e

povoamento de Cabo Verde, se erigiu nas ilhas terá sido resultante de uma trajetória marcada por uma confluência de duas classes sociais hegemônicas e completamente distinta uma da outra, quais sejam: a dos “brancos” que constituíam um grupo social minoritário, mas que possuía o estatuto de “senhor” e de classe dominante e, a dos “negros” provenientes da costa da Guiné que representavam um contingente social majoritário, mas que se encontravam numa posição de subalternidade pela sua condição étnica de escravo (CABRAL & SANTOS, 2004, p. 4).

Desse encontro de culturas distintas que se estabeleceram no Arquipélago logo após a sua descoberta e início de povoamento em 1460/1462 e 1466<sup>6</sup> respectivamente (CARREIRA, 1983) terá resultado a sociedade cabo-verdiana, conhecida também como “sociedade crioula” por ser produto do cruzamento entre essas duas classes sociais acima mencionadas e que consubstanciam dois mundos distintos: o “Europeu” e o “Africano” (CABRAL & SANTOS, 2004, p. 2).

Na realidade, essa sociedade é conhecida como sendo peculiar, impar e singular não apenas do ponto de vista da mestiçagem forjada nas ilhas, mas, sobretudo, pelo fato de representar uma síntese perfeita e harmoniosa das culturas africanas e europeias em confronto no país. Aliás, numa alusão à teoria do luso-tropicalismo – da qual se define como uma adaptação da cultura portuguesa aos ambientes tropicais das colônias portuguesas em África e na Ásia ou como a justificação da singularidade civilizacional do homem português em regiões tropicais (FREYRE, 1953) –, a sociedade cabo-verdiana aparece como sendo a expressão mais perfeita do luso-tropicalismo, isto é, da cultura portuguesa no mundo (MOREIRA, 1962).

Neste sentido, a sociedade crioula, que emerge com a decadência da sociedade escravocrata no século XVII, terá sido fortemente influenciada pelo modelo de organização social europeu dominante, em especial o português, que durante séculos foi responsável pelo nivelamento dos africanos mediante a escravatura “atenuando assim as heterogeneidades sociais e culturais específicas das diversas sociedades continentais de origem” (CABRAL & SANTOS, 2004, p. 4).

---

<sup>6</sup> Recorde-se que a quando da descoberta de Cabo Verde, ele se encontrava totalmente desabitado. Entre nós, este fato foi, sobejamente, documentado nos trabalhos de diversos autores dos quais destacamos a obra do historiador cabo-verdiano António Carreira.

Aliás, uma perspectiva sociológica historicamente anterior a esta, mas que com ela dialoga, terá sido aquela veiculada e sustentada pelo literato e poeta cabo-verdiano, Baltasar Lopes da Silva, na qual ao referir-se a uma pretensa homogeneidade social ou “esbatimento” das diferenças sociais existentes em Cabo Verde expressa o seguinte:

A democracia social reinante em Cabo Verde possibilita o contato permanente entre o instruído e o povo iletrado; há ainda a crescer, como força de comunhão e de contemporização a chamada “mobilidade vertical”, a qual dá um acentuado carácter de fluidez à posição de cada indivíduo ou família na escala das hierarquias sociais. No arquipélago, as classes não são categorias fechadas e estanques. O mesmo indivíduo pode conhecer durante a sua vida diversos escalões da consideração social, independentemente das circunstâncias do seu nascimento, ou da cor da sua pele, tudo consoante o seu comportamento perante as perspectivas de acesso social. No arquipélago (...) os antagonismos não se combatem e é, por isso, com profunda, harmonia que todos confraternizam e se submetem aos mecanismos de dar – e – tomar (LOPES, 1947, pp. 9-10).

Esta perspectiva que expressa certa posição romântica advogada por ele ainda nos longínquos anos da colonização portuguesa (anos 1940) reflete simultaneamente a decadência da classe social minoritária branca e a emergência de um novo padrão na escala de consideração social do indivíduo que deixa de ser o critério racial (baseado na cor) para ser o critério da renda com base no forte incremento da atividade comercial por parte dos originários das ilhas. Tanto é que “branco” em Cabo Verde significa aquele que por força da sua renda ou posição econômica consegue alcançar um padrão de vida similar ao do originário da metrópole.

Na variante da língua materna cabo-verdiana (crioulo) é corriqueiro o uso da expressão “*djan branco dja*” [já me tornei branco já, na expressão portuguesa] para se referir a esta conversão do critério da consideração social. Quando Baltasar Lopes (1947) afirma que em Cabo Verde os antagonismos não se combatem ele estava se referindo à forte segregação racial que existia à época (e que segue existindo) nos Estados Unidos entre brancos e afro americanos. Não tendo esta questão vencida em Cabo Verde, o branco não é determinado pela sua raça, mas, sobretudo, pela sua posição econômica e social.

Voltando à questão do modelo social europeu imposto pela minoria étnica branca, Iva Cabral e Maria Emília Santos (2004) afirmam que esse modelo cedo viria a ser subvertido pela classe social majoritária que ao ser integrado nele “como força de trabalho, automaticamente o condicionou e marcou” (CABRAL & SANTOS, 2004, p. 5).

Como explicação possível as autoras avançam com o argumento de que foram as rendas obtidas pela prática continuada de comercialização de escravos que estiveram na base da modificação do modelo social europeu imposto e que permitiram a Cabo Verde a sua “primeira elite (política econômica e social) liderada pelos armadores moradores-vizinhos de Santiago e que iriam dominar a sociedade insular durante um século e meio” (Ibidem).

Após a decadência da sociedade escravocrata no século XVII forja-se outra classe social composta por intermediários comerciais que não podendo participar diretamente da atividade de tráfico negreiro devido a sua transferência para a costa fronteiriça, participam nele indiretamente “como funcionários dependentes daqueles que, agora, diretamente a partir do Reino e dos Rios de Guiné controlam o comércio de escravos da Costa de África para a América Espanhola” (Idem, p. 6).

Segundo as autoras verificou-se, portanto, a partir dessa altura um momento de perda de influência e de declínio de uma sociedade que até então teria sido o grande centro e entreposto comercial de tráfico internacional de escravos cuja atividade se constituía em sua principal fonte de rendimento (Ibidem).

À essa perda de estatuto de centro motriz de tráfico negreiro a partir da segunda década do século XVII (1613), se juntaram também as frequentes secas e fomes que embora tenham acontecido de forma periódica e cíclica se prolongaram até a segunda metade do século XX. Esses condicionalismos que configuram a ausência de uma dimensão material importante (renda, alimentação...) terão sido agravados pelo abandono a que o governo central do reino teria sujeitado a essa sociedade devido, em grande parte, à perda de atratividade da cidade de Ribeira Grande enquanto entreposto internacional de tráfico de escravos (Idem, p. 8).

Assim e de acordo com as autoras mencionadas no parágrafo anterior esse abandono propiciou a ascensão dos “filhos da terra” ao controle da economia e administração locais favorecendo deste modo o fortalecimento de uma classe social mestiça que passa a ser a classe dominante tanto em termos numéricos quanto no que diz respeito à ocupação de lugares cimeiros na Câmara Municipal de Ribeira Grande de Santiago onde à época situava a sede da administração colonial (Idem, p. 5).

Nossa perspectiva é tributária daquela aludida e defendida por Anjos (2006) da qual

considera que a ascensão de uma camada social mestiça de uma camada social mestiça a partir do século XVII consubstanciada à criação do primeiro Liceu-Seminário na Ilha de São Nicolau nos finais do século XIX (1866) marca uma inflexão na trajetória social cabo-verdiana até aqui delineada e marcada pelo domínio social da classe minoritária branca.

Como observa Anjos (2006), as principais expressões intelectuais cabo-verdianas dos finais do séc. XIX resultam de uma inversão de trajetória que de um lado sinaliza a “emergência pela atividade comercial de uma camada social não-branca e, de outro, pela decadência de uma pequena camada social branca dominante que pela crise instalada sente-se forçada a enveredar-se pela via da escolarização” (ANJOS, 2006, p. 51).

Nesta perspectiva, assiste-se, pois a lógica de conversão de capital (BOURDIEU, 1989, p.375), no caso econômico e simbólico (fundado na condição étnica da minoria branca) em capital cultural dada a proeminência de se munir de habilidades, conhecimentos, códigos e símbolos ocidentais que possibilitam situar os intelectuais numa posição privilegiada de acesso aos principais cargos públicos da então província ultramarina portuguesa.

A obtenção do capital cultural através da lógica de conversão de capital conforme proposta e desenvolvida por Bourdieu (Ibidem) confere então a esses intelectuais – conhecidos na gíria cabo-verdiana por literatos, poetas, técnicos e políticos – da geração *seminário de São Nicolau*<sup>7</sup> a legitimidade de expressarem em nome do povo e, em última instância exercer a mediação cultural e simbólica entre a pátria mãe (Cabo Verde) e a grande pátria imaginária, sonhada e perspectivada.

Essa legitimidade advém da sua maior capacidade – conseguida através da acumulação de capital cultural – em se colocar numa posição de interlocução / mediação entre as demandas de uma nação fustigada pela seca e miséria e a administração colonial portuguesa da qual se exigia atitudes de deferência e comprometimento com a nação real. (cfr. ANJOS, 2006, pp.54-55).

Assiste-se, no entanto, a partir dessa altura (1866) a emergência de uma categoria social que pela sua condição de intelectual adquirida pela via da escolarização começa a

---

<sup>7</sup> Em finais do séc. XIX (1866) foi criada no país a mais prestigiada instituição de ensino conhecida por Seminário de São Nicolau que fora responsável pela formação dos primeiros intelectuais cabo-verdianos [José Lopes, Pedro Cardoso, Januário Leite e Eugénio Travares].

tomar consciência da dramática realidade social a que a população estava submetida no Arquipélago e a exigir maior atenção da parte das autoridades metropolitanas (Idem, p. 51).

Essa tomada de consciência se manifestava, ainda que clandestinamente porque as autoridades coloniais de então não permitiam, através da literatura traduzida em múltiplas denúncias às autoridades coloniais em relação às precárias condições de vida enfrentadas pela população local, porém sem pôr em causa a legitimidade do regime metropolitano instalado nas ilhas.

Assim, forja-se uma espécie de “proto-sociedade civil” (COSTA, 2013) liderada por esse pequeno grupo de intelectuais que reivindica a igualdade de tratamento e de direitos das gentes das Ilhas com os cidadãos da metrópole. Nesse âmbito, eles se reusaram ser tratados como “portugueses de segunda” o que evidencia a germinação de certa consciência nativista/nacionalista forjada no seio desses intelectuais que, muito embora não sendo contra a metrópole, se assumem como cabo-verdianos (TAVARES, 1999).

De igual modo, surge, após a extinção da geração anterior, um novo campo de intelectuais, conhecida como geração *claridade*<sup>8</sup> devido ao fato de terem fundado uma revista com o mesmo nome e que se tornaria no principal instrumento de denúncia ou espaço de retórica e prática discursiva com vista a alertar ou chamar atenção das autoridades coloniais para as difíceis condições existenciais vigentes na então província ultramarina portuguesa.

Embora não defendendo, num primeiro momento, uma posição tão nativista quanto à geração anterior, porquanto preferisse uma espécie de adjacência das Ilhas à metrópole (LOPES, 1931) ou Cabo Verde como “um caso de regionalismo português” (FERNANDES, 2002, p. 16), a sua linha de atuação parece, num segundo momento, distanciar-se, consideravelmente, dessa posição ao enveredar-se por uma abordagem mais regionalista do arquipélago (FERNANDES, 2006, p. 149).

Portanto essa guinada “regionalista dos ilhéus” verificada na posição defendida por Baltasar Lopes e dos integrantes da mencionada revista encontra respaldo no projeto “fincar os pés na terra” no âmbito do qual se define como “um debruçar ansioso e atento sobre os

---

<sup>8</sup> A geração *claridade* refere-se a um grupo de intelectuais cabo-verdianos [Baltasar Lopes da Silva, Manuel Lopes e Jorge Barbosa] que em 1936 terá fundado a primeira e principal revista da época dedicada à emancipação sociocultural da sociedade cabo-verdiana.

problemas vitais de Cabo Verde e as condições de vida do seu povo” (LOPES, 1986, p. XIV, apud FERNANDES, 2006, pp. 148-149).

Em suma, pode-se dizer que a trajetória social cabo-verdiana durante esse período terá estado atrelada por um lado ao sistema de dominação colonial e ao seu consequente aparelho de repressão e obediência e, por outro, aos movimentos intelectuais e sociais que, historicamente, surgiram no arquipélago e que logo reivindicaram para si a posição de mediação sociocultural entre a grande nação imperial e oficial e a comunidade local e colonizada.

A despeito desses eventos históricos a partir dos quais a sociedade cabo-verdiana terá forjado e erigido, convém salientar ainda dois momentos fundadores que nos parecem interessar os propósitos desse trabalho, porquanto se revelam indissociável do trajeto social delineado pelo arquipélago.

O primeiro momento tem a ver com evidências empíricas de autogestão/autogoverno (FERNANDES, 2006, p. 82; CABRAL & SANTOS, 2004) desencadeada pela então província ultramarina portuguesa derivada da situação de abandono a que foi votada logo após a decadência da sociedade escravocrata e que se prolongou até meados do século XVIII.

Refira-se, como exemplo dessa experiência, a demanda com que os representantes do poder central (elite dirigente local) e a sociedade crioula no geral se viram confrontados no sentido da promoção de mecanismos que visassem: “O desencravamento internacional do arquipélago, designadamente através do desenvolvimento do comércio exterior e de transações alternativas ao tráfico de escravos, ante o declínio deste e do subsequente recuo dos mercadores reinóis” (CABRAL & SANTOS, 2004, pp. 8-9).

Como já referimos essa situação de abandono resultante em grande parte da perda da influência da Vila de Ribeira Grande como grande centro ou entreposto comercial de escravos representou uma oportunidade dessa sociedade (crioula) em participar no governo local, porém sob condições adversas porquanto marcadas pela carência econômica e deterioração do tecido comercial que até aqui constituía um elemento basilar daquela sociedade.

Todavia, essa participação, ainda que importante do ponto de vista da administração

local porque representou a entrada dos mestiços na Câmara Municipal<sup>9</sup> de Ribeira Grande e a possibilidade de execução de algumas tarefas administrativas, não representava um elemento que pudesse influenciar na tomada de decisões sobre a comunidade local.

Esse fato é corroborado com a colocação de Iva Cabral e Maria Emília Santos na qual constata que esses naturais da terra (Cabo Verde) “não tinham acesso ao governo central já que não possuíam aí parentes e amigos altamente colocados que lhes abrissem as portas e proporcionassem influências” (Idem, p. 9).

As decisões seguiram sendo encetadas pelo governo central e pelos seus representantes acreditados em Cabo Verde, designadamente os representantes do poder judicial, administrativo ou eclesiástico que não obstante a sua legitimação pelo sistema colonial teriam enfrentado problemas<sup>10</sup> em se impor numa sociedade abandonada e que não recebia atenção por parte do poder central metropolitano (ibidem).

O segundo momento é marcado pela ascensão de Marquês de Pombal ao poder a partir da segunda metade do século XVIII (1750) e que historicamente é conhecido como período que sinaliza o arranque efetivo da colonização em seu sentido moderno do termo (FERNANDES, 2006, p. 82).

Na verdade, esse período representa uma inflexão na experiência de autogestão até aqui delineada no arquipélago, visto que a ascensão de Marquês de Pombal ao poder coincide com a tomada de um conjunto de medidas de cunho econômico, político e comercial que inauguraram, de acordo com Fernandes (2006, p. 83), um novo rumo ou modelo de colonização fundado na “exploração e espoliação econômica de territórios e povos (...)”.

Por outro lado, os poucos canais de participação e comunicação quer com o reino, quer com os seus representantes que existiam na altura teriam sido cancelados pelas chamadas “companhias pombalinas”, designadamente a companhia de Grão-Pará e Maranhão

---

<sup>9</sup> Após mais de um século de domínio absoluto da Câmara Municipal da Vila de Ribeira Grande pelos representantes reinóis brancos, terá havido a partir de 1617 uma inversão na composição da Câmara que passa a ser totalmente constituída por crioulos, nativos da terra. Cfr. CABRAL et. al., 2004, pp. 7-8.

<sup>10</sup> A historiografia cabo-verdiana apresenta inúmeras evidências de casos envolvendo governadores, ouvidores e representantes reinóis que terão sido assassinados ou objeto de levantamento popular por motivo de descontentamento dos nativos em relação aos seus representantes reinóis. Veja-se, para o efeito FERNANDES, 2006, p. 84, nota 5.

(FERNANDES, 2006, p. 83) a quem foi concedida, a partir de 1757 e por um período de vinte anos, a administração das ilhas de Cabo Verde.

Conforme observa Fernandes (2006, p. 83) esse processo de concessão das Ilhas a essa companhia teve impacto na “estrutura moral e sua auto representação construídas em meio a vicissitudes econômicas, condicionalismos sócios existenciais e adversidades naturais”.

Em poucas palavras e, de uma forma resumida, pode-se dizer que a trajetória social cabo-verdiana durante esse longo período de colonialismo além de ter sido marcada por uma “incontestável ambiguidade” (FERNANDES, 2006, p. 53), terá sido impregnada por uma luta simbólica e ideológica travada no campo da representação e da imagem do cabo-verdiano como cidadãos que, apesar de não negar a sua origem étnica africana, reclamam para si a necessidade de um estatuto especial diferenciado e o reconhecimento dos direitos da cidadania vigentes na grande pátria lusitana.

Ora, essa dupla condição ou faceta do cabo-verdiano acaba por configurar aquilo que Fernandes (2006, p. 138) chama de “nacionalismo lusitano-crioulo” que longe de se constituir uma alternativa ao nacionalismo oficial da grande pátria portuguesa, representava mais a sua complementarização ou mesmo o seu atalho cognitivo.

Daí que se considera que essa luta pela emancipação social, durante este período, não se deu contra o sistema em si reinante, mas contra os seus eventuais desvios e suas práticas manifestadas na negação de direitos da cidadania conquistados e reconhecidos por lei a partir de 1608 e tornados politicamente significativos a partir da “Revolução Liberal de 1820 com o alargamento da cidadania portuguesa aos cabo-verdianos” (Idem, pp. 128-129).

### **3.2.1 O Processo da Independência Nacional**

Durante o processo que culminou com a independência nacional em 1975 e que marcou, do ponto de vista sociopolítico, uma inversão da trajetória até aqui delineada, houve a existência de movimentos sociais, intelectuais e políticos que devido à dura realidade social imposta pelo Estado Novo sob a égide de Salazar advogaram um novo projeto emancipatório com relação ao sistema com o qual estavam vinculados.

A primeira fase de manifestação desses movimentos sociais, intelectuais e políticos a qual a literatura cabo-verdiana sobre o tema convencionou chamar-se de “geração dos combatentes” (ANJOS, 2006), se caracteriza pelo enfrentamento e confrontação política ativa dos intelectuais com relação à condição de subalternização e precarização dos cabo-verdianos face aos colonos.

Nesta perspectiva, inicia-se uma fase de dinâmica social cujo figurino insere-se no âmbito daquilo que Sirinelli (2003, p. 243) designa de engajamento no qual o intelectual assume o papel de ator no processo de formação social e política.

Portanto, esses movimentos sociais e políticos de pendor nacionalista e africanista surgidos na década de 1950 e que se insere no âmbito dos movimentos nacionalistas pan-africanistas de luta contra o colonialismo europeu lograram constituir um campo de engajamentos sociopolíticos cuja principal pauta era a independência e libertação total do povo das ilhas do jugo colonial (CABRAL, 1969).

O principal movimento político de então, era sem dúvida o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) fundado na clandestinidade em Bissau em 1956<sup>11</sup> por um grupo de nacionalistas cabo-verdianos e bissau-guineenses liderado por Amílcar Cabral que haveria de se tornar o herói nacional e o símbolo máximo dos dois países independentes (LOPES, 2002, p.40).

A partir dessa altura o repertório de ação política e social deixou de ser pautado apenas e exclusivamente pelas denúncias às práticas coloniais como haviam sido durante as gerações de “seminário” e da revista “claridade” (ANJOS, 2006) para passar a englobar a reivindicação da independência e o direito à autodeterminação de um povo oprimido pelo regime ditatorial e fascista de Salazar e cuja legitimidade para imposição de dominação através do poder e das suas reproduções sociais e políticas havia sido perdido.

Além desse movimento político cuja contribuição para a libertação nacional se revelou

---

<sup>11</sup> Atualmente, persistem fortes controvérsias quanto à data exata da fundação do PAIGC. A título de exemplo, considere-se o trabalho intitulado Amílcar Cabral: Vida e Morte de um Revolucionário Africano (1924-1973) do historiador guineense Julião Soares Sousa cuja publicação ocorreu em 2011 e no qual sustenta a data de 1959 e não aquela avançada até agora e considerada como correta. Todavia, consideramos aquela encontrada no trabalho investigativo intitulado: Os Bastidores da Independência do Jornalista cabo-verdiano José Vicente Lopes.

imprescindível, a própria sociedade e cidadãos individualmente considerados haviam tomado consciência da sua condição de dominados e explorados e, como tal, se engajaram, ainda que de forma clandestina, na luta que culminou com a proclamação da independência e o consequente fim do colonialismo português no país.

É de salientar que, de acordo com a posição defendida por Anjos (2006), em Cabo Verde, contrariamente ao que terá acontecido na América Latina bem como nos restantes países africanos da língua oficial portuguesa (PALOP) a despeito do engajamento político dos intelectuais como Amílcar Cabral, “a consciência nacional de uma situação da qual o povo já não se revia estaria já inscrita no imaginário da massa popular sendo, nesse quesito, o intelectual uma expressão e/ou reflexo dessa consciência” (ANJOS, 2006, p. 185).

Ou seja, o engajamento do intelectual político cabo-verdiano parte de uma situação vivenciada no âmbito da qual a massa teria tido plena consciência e não o seu inverso. Isto é, não terá sido o intelectual político quem fez a massa ganhar consciência da situação de carências e sofrimentos da qual ela vivenciava e, como tal, obstaculizava a possibilidade de alcançar uma vida melhor (Ibidem).

Neste sentido, ele afirma que em Cabo Verde se constata uma inversão da tendência de relação massas / intelectuais na medida em que “não é o intelectual que leva a consciência ao povo, mas sim o próprio intelectual que ascende à consciência a partir de uma convivência com o povo, da percepção de sua miséria” (Idem, p. 187).

Deste modo, o intelectual, a partir dos anos 1960 quase que é empurrado pelo próprio povo a não se posicionar apenas como seu porta-voz, mas sim a assumir uma postura de revolta e contestação – representativa da consciência coletiva da massa.

Essa consciencialização da percepção da miséria assumida pelas massas terá sido muito bem interpretada por Cabral que, na condição de líder do recém-fundado movimento político, o PAIGC, e de principal idealizador da luta, delineou as estratégias de mobilização política a serem seguidas na consecução do objetivo traçado e que tinha a ver com a liquidação total do colonialismo português das terras cabo-verdianas e Bissau – guineenses (LOPES, 2002).

Contudo, Cabral tinha plena consciência de que essa luta deveria se efetivar no quadro

da unidade entre os dois países não apenas pelo fato de os mesmos se encontrarem ligados pelos laços históricos e sanguíneos, mas, sobretudo pela força e expressão que essa unidade representaria para a luta de libertação nacional (CABRAL, 2014, p. 65).

Todavia, essa unidade não se afigurava fácil tendo em conta as múltiplas contradições<sup>12</sup> e divisões existentes (Idem, p. 66), quer na sociedade guineense, quer na cabo-verdiana e que tinham a ver com grupos ou classes sociais, designadamente a pequena burguesia e os grandes proprietários de terra que se posicionavam contra a ideia da independência nacional (Idem, pp. 77-78).

Não obstante essas “contradições”, Cabral sempre acreditava que não era necessário unir todos os grupos ou classes sociais em torno do princípio da “unidade e luta” que se tornaria no principal lema do movimento político por ele fundado (CABRAL, 2013).

Neste sentido, o principal objetivo da sua estratégia de mobilização política era conseguir um determinado grau de unidade das forças de diferentes classes sociais, de diferentes elementos da sociedade para que a luta pudesse ter lugar (CABRAL, 2014, p. 76).

Portanto, terá sido no bojo dessa divisão interna das classes sociais tanto em Cabo Verde quanto na Guiné-Bissau que Cabral percebeu que teria sido impossível prosseguir com a luta sem que os dois países estivessem unidos em torno do projeto de libertação nacional (Idem, p. 79).

Como ele mesmo teria dito as contradições ou diferenças de posições arregimentadas no seio das duas sociedades tendem a diminuir caso conseguissem envolver a participação conjunta dos dois países (Idem, p. 78).

Do nosso ponto de vista, ele tentou demonstrar a condição de dominados e de explorados dos dois países e que esses povos não conseguiriam melhorar a sua condição de “subalternos” e projetar o seu futuro caso continuassem sob o jugo colonial, ainda que fossem considerados como “portugueses” por via da alteração de estatuto de colônia para o de

---

<sup>12</sup> Termo muito utilizado em crioulo para referir-se a divisão. Cabral estava ciente dessas contradições existentes tanto no que respeita à sociedade guineense quanto à cabo-verdiana e segundo ele para levar avante o objetivo da luta era necessário ultrapassar essas divisões pela união dos diferentes estratos sociais em torno da luta.

província ultramarina portuguesa<sup>13</sup> (LOPES, 2002, pp.76-77).

Por outro lado, ele estava seguro de que caso os países decidissem participar sozinhos na luta, as autoridades coloniais lhes jogariam um contra o outro, frustrando, deste modo, a ideia da luta que pretendia dar seguimento. Assim, ele afirma:

(...) a sua esperança era, se Cabo Verde pegasse na luta, mobilizar os guineenses para combater os cabo-verdianos, que não prestam e que estavam na Guiné como chefes de posto. Se os guineenses pegassem na luta, mobilizar os cabo-verdianos, tanto na Guiné como em Cabo Verde, para combater duramente contra os guineenses, para não os deixarem levantar, para não os deixarem ser livres (CABRAL, 2014, p. 79).

Esse trecho evidencia claramente o dilema enfrentado por Cabral na definição de estratégia de luta. Daí a sua obstinada insistência na questão da cultura, referindo-se por diversas vezes que a luta a ser travada tratava-se de um ato de cultura, ou seja, da conscientização dos dois povos da sua condição de explorado e da necessidade de empreender uma luta conjunta como forma de neutralizar as estratégias coloniais de botar os dois povos um contra outro, explorando as menores diferenças que pudessem existir entre eles.

### 3.2.2 O Estado Pós-Colonial

Com o término da guerra colonial e a consequente independência das nações guineense e cabo-verdiana, tendo a primeira sido conquistada unilateralmente a 24 de setembro de 1973<sup>14</sup> (LOPES, 2002, pp. 249-290) e a segunda em 1975 e, doravante sem a presença física do seu principal arquétipo e idealizador já que Cabral viria a ser assassinado em 1973<sup>15</sup> em Conakry (SANTOS, 2014, p. 228), a nova liderança que o sucedeu a frente do PAIGC submeteu-se à hercúlea tarefa de reconstrução nacional do recém Estado independente.

---

<sup>13</sup> Tendo em conta a estratégia do Estado Novo liderado por António de Oliveira Salazar que consistia em preservar o império português que no seu entender estendia-se do Minho a Timor no qual se inseria as suas possessões em África, e perante as fortes críticas e pressões da Comunidade Internacional feitas a Portugal no sentido de atender ao direito de autodeterminação dos povos colonizados, o Governo português alterou em 1951 a Constituição da República, passando as Colônias a denominarem-se Províncias Ultramarinas configurando assim uma espécie de anexação daquelas terras do além-mar à grande pátria portuguesa.

<sup>14</sup> A Independência da Guiné-Bissau foi proclamada unilateralmente pelo PAIGC a 24 de setembro de 1973 em Madima do Boé, mas somente um ano mais tarde, a 10 de setembro de 1974, após uma intensa luta diplomática e os acontecimentos de 25 de abril é que viria a ser oficialmente reconhecida por Portugal.

<sup>15</sup> A 20 de janeiro de 1973, Cabral é assassinado em Conakry, em frente de sua residência por um grupo de militantes do próprio partido constituído por oito homens armados.

A nova liderança que, em finais de 1974 e início de 1975, com o regresso de Aristides Pereira, novo Secretário-Geral do Partido, desembarcou em Cabo Verde após 14 anos de ausência (LOPES, 2002, pp. 425-426), terá advogado para o Partido o estatuto de força dirigente legítima do Estado e da sociedade por ter sido, durante muito tempo, a única força política e militar presente em combate nos “matos” da Guiné-Bissau.

Essa legitimidade histórica advogada pelo PAIGC associada ao discurso hegemônico de unidade e reconstrução nacionais (COSTA, 2013, p. 292), terá, a nosso ver, conduzida a uma situação de liquidação do pluralismo político e social, historicamente existente na sociedade cabo-verdiana, de um lado e, de outro, à emergência de um paradigma social no âmbito do qual a unidade nacional é alcançada pela via da neutralização de vontades e preferências individuais.

Nesta perspectiva, o então Partido além de reservar para si uma posição de vanguarda da trajetória sociopolítica do *novel* Estado, se colocava como o único e exclusivo depositário da vontade coletiva do povo cabo-verdiano (Ibidem).

Essa atitude ficou evidenciada nas múltiplas ações de propaganda política perpetradas pelo PAIGC logo a seguir aos acontecimentos de 25 de abril de 1974<sup>16</sup> e que culminou com a neutralização de forças políticas quais sejam: a União Democrática de Cabo Verde (UDC) e União dos Povos das Ilhas de Cabo Verde (UPICV) cujo argumentário e projeto políticos colidiam com os veiculados pelo PAIGC (LOPES, 2002, p. 331).

No essencial, essas forças políticas que representavam um segmento populacional que embora não sendo, *de jure*, contra a independência nacional acreditava, de um lado, que a breve trecho tal não seria possível pelo fato de o país não apresentar, na altura, condições econômicas que permitam, de fato, essa independência e, de outro, que tal dever-se-ia dar contra a ideia da unidade com a Guiné-Bissau (Idem, p. 331).

Tendo em conta essas divergências de posições, seguiu-se um período de grande efervescência política traduzida em ataques políticos e pessoais que associados a fatores de ordem econômicos ditaram a fragilização e desmobilização dessas organizações que, por

---

<sup>16</sup> Os acontecimentos de 25 de abril de 1974 ocorreram em Portugal e foram liderados por um grupo de militares que, descontentes com a situação colonial, perpetraram um Golpe de Estado que pôs fim ao Estado Novo sob a chancela de Marcelo Caetano. Esse evento também ficou conhecido na história como a Revolução dos Cravos.

causa disso, não conseguiram apresentar listas à eleição da Assembleia Constituinte em 1975 que seria depois responsável pela proclamação oficial da independência (Idem, p. 336).

Por outro lado, a consagração do PAIGC no poder foi subsidiada por uma estratégia de expurgação de determinados funcionários públicos (Idem, pp. 413-416) previamente identificados como apoiantes do regime colonial fascista e que, por conseguinte, constituía na óptica dos dirigentes do Partido, uma ameaça real ao seu projeto de unidade e de reconstrução nacional.

Assim, o PAIGC logrou alcançar uma estratégia política que o permitisse implementar o seu projeto político e de desenvolvimento social ancorado nas ideias de democracia nacional revolucionária (CABRAL, 2014) defendidas por Cabral ainda durante a fase de luta de libertação nacional.

Subjacente a essas ideias estava o projeto de construção do “Homem Novo” muito apregoadado por Cabral (2013) por entender que só a partir desse ideal seria possível forjar e construir uma sociedade liberta de exploração de homem pelo homem e onde todos seriam capazes de projetar livremente o seu futuro e o seu projeto de vida.

Para a consecução desse desiderato, o Partido havia assumido a posição central e de principal ator ao desencadear todo um conjunto de reformas sociais nos mais diversos setores tendo como finalidade o envolvimento e a participação massiva da sociedade no processo de desenvolvimento do país.

Destaca-se a criação das associações e/ou organizações partidárias de massa como a Organização das Mulheres de Cabo Verde (OMCV), as Cooperativas de desenvolvimento, as Organizações Juvenis, os Tribunais Populares entre outras medidas que, pela sua forte penetração social, haveriam de revolucionar o campo sociopolítico a partir dos primórdios da independência nacional.

Neste âmbito, toda a participação sociopolítica estava canalizada e orientada para essas estruturas sociais criadas pelo partido e a mesma deveria acontecer-se no estrito respeito/cumprimento àquilo que era a filosofia e ideologia defendidas pelo Partido que se autoproclamava como força dirigente do Estado e da sociedade (CRCV, art. 4, 1980).

Contudo, se a nível nacional o Partido conseguia implantar alguns dos seus projetos políticos e sociais, a nível binacional o projeto de unidade com o povo irmão da Guiné-Bissau não conseguia avançar e, na verdade, os esforços endividados neste sentido teriam sido insuficientes, pois ao reduzido número de mecanismo criado com a finalidade de tratar-se desta questão (considere-se a criação, em 1977, do Conselho da Unidade) se juntava a inércia dos seus integrantes. Neste quesito, Silvino da Luz que teria sido um dos integrantes desta instituição relata que não se lembrava de “ter sido feito uma reunião sequer” (LOPES, 2002, p. 648).

Neste âmbito, o Projeto de Unidade com a Guiné-Bissau que serviu como uma das principais vertentes da luta e, conseqüentemente, do Programa Político do PAIGC viria a ser desmoronado em 1980 a quando do primeiro Golpe de Estado ocorrido na Guiné-Bissau (Ibidem).

Na seqüência, a ala cabo-verdiana do Partido reuniu-se de imediato em Congresso e, além de demarcar-se, politicamente do Golpe, tomou um conjunto de medidas que marcaria, irreversivelmente, o fim do tão almejado Projeto de unidade e do conseqüente Estado Binacional (Idem, p. 646).

Dentre as medidas, destacam-se a mudança da sigla do Partido passando o mesmo a designar-se PAICV, sem, no entanto, eliminar a tradição histórica de um Partido que participou da luta e de conservar Cabral e o seu pensamento como grande “porta estandarte” do novo Partido que acabara de nascer em 1981; corte de relações políticas e diplomáticas entre Praia e Bissau bem como a condenação unânime do Golpe e a conseqüente imputação da queda da unidade aos golpistas e conseqüentemente à ala guineense envolvida na consumação do Golpe (Idem, pp. 654-658).

O fracasso da hipótese da unidade política entre os dois Estados abriu um novo quadro político no qual a trajetória social passou a ser (re) desenhada sem o fantasma da unidade de um lado e, de outro, impulsionada e patrocinada por novas estruturas sociais criadas pelo partido e que se posicionavam como autênticas fontes de enunciação de qualquer ação e coordenação coletiva das massas populares.

Nesta perspectiva, a contaminação partidária, isto é, a sua ingerência social e defesa da

posição exclusiva e hegemônica da realidade social concorreu para o impedimento da formação de uma sociedade civil autônoma e independente de credos e ideologias partidárias e institucionalização de um modelo social estatizante e totalizante fruto do próprio sistema político implantado no país.

Tal sistema sociopolítico engendrou um modelo de cidadania específico no qual os direitos sociais parecem ter antecedido a conquista dos direitos civis e políticos dos cidadãos. Essa trajetória no que tange à conquista da cidadania vem demonstrando o carácter específico do modelo inglês e, de certa maneira dos de tradição anglo-saxônica, na qual os direitos civis precederam os de ordem políticos e sociais (MARSHALL, 1967).

Ao contrário, em Cabo Verde, tal como o que aconteceu no Brasil, os direitos sociais saíram na frente (CARVALHO, 2013, pp. 11-12) e, nisso, o Estado cabo-verdiano assumiu-se, desde logo, como sendo o único e principal guardião da defesa e proteção social, tendo para isso criado as suas próprias associações e organizações partidárias de massas, como atrás fizemos referência, para tal assunção de responsabilidade.

Esse fato configura aquilo que José Murilo de Carvalho (2013) ao se referir à construção da cidadania nos países menos desenvolvidos, chama de “estadania”, ou seja, uma cidadania formatada e impulsionada a partir ou pelo Estado desviando-se, assim, do padrão convencionado e estabelecido pelos países centrais no âmbito do qual se constata, precisamente, o reverso da medalha.

Do nosso ponto de vista, esta situação verificada em Cabo Verde terá sido responsável pela institucionalização de um padrão assistencialista no relacionamento Estado/cidadão no qual aquele aparece como o único ator na concessão de gozo dos direitos sociais muitas vezes associados àqueles que se posicionavam nas fileiras do partido ou demonstrassem simpatia pelo partido e seus principais dirigentes.

Portanto, nossa posição em relação à cidadania em Cabo Verde é que ela guarda fortes similitudes com o desenvolvimento da cidadania no Brasil conforme teorização proposta e desenvolvida por José Murilo de Carvalho sobre a cidadania e no âmbito da qual a considera como sendo resultante da intervenção do Estado ou algo construído, tutelado ou ainda desenvolvido a partir de cima pelas estruturas burocráticas e administrativas estatais.

Argumentamos ainda que a prevalência de lógicas hierárquicas e do tipo *top-down* na interação do Estado com a sociedade bem como a persistência de práticas políticas tradicionais (clientelismo, assistencialismo, paternalismo) no funcionamento da máquina burocrática administrativa têm contribuído para a fragmentação do espírito cívico e da ação e coordenação coletiva baseada na busca de objetivos comuns e para uma cidadania amorfa ou passiva (COSTA, 2013).

De fato, o sistema político implantado durante a Primeira República (1975-1990), caracterizado como sendo autoritário e monopartidário (CORREIA E SILVA, 1999), promovia e legitimava no poder a única força política (PAIGC/CV) que detinha, no seu bojo, o monopólio do tecido sociocultural, econômico e político, pois constitucionalmente somente a ele cabia a responsabilidade de condução e direção das massas populares.

Portanto, as massas e as suas organizações da sociedade civil além de serem dirigidas e orientadas superiormente, ou seja, por militantes e dirigentes desse partido, tinham de agir em conformidade com aquilo que era a ideologia e os princípios da revolução professados por ele, sob pena de serem catalogados como sendo contra a revolução ou contra a própria libertação da pátria (LOPES, 2002).

Nesta perspectiva, o então Partido Único enquanto superestrutura<sup>17</sup> (BOBBIO, 1994) antes de se constituir como uma instituição ao serviço da sociedade civil se definia como instituição ao serviço da sociedade política (Estado) em cuja preservação e viabilidade se fazia necessárias, pois dela dependeria em grande parte a materialização do seu projeto de unidade e (re) construção nacional (LOPES, 2002).

Esse momento superestrutural no qual se enquadrava o Partido está, a nosso ver, na origem da função hegemônica exercida pelo então Partido Único sobre a sociedade civil que, na falta de espaços autônomos que possibilitassem o seu desenvolvimento, terá sido forjada a partir de cima pelas estruturas partidárias.

Ainda, em nossa perspectiva, esse processo de formatação do campo social através de cima foi permeado por relações hierárquicas e verticais das quais a figura do chefe partidário

---

<sup>17</sup> Para um melhor entendimento sobre este conceito, veja-se, por exemplo, um excelente trabalho desenvolvido por Bobbio (1994) sobre o conceito da sociedade civil em Gramsci no qual ele analisa o conceito gramsciano da superestrutura e a sua relação com as estruturas da sociedade civil.

e associativo gozava de um estatuto e prerrogativas privilegiados em relação aos demais membros dos quais eram submetidos às lógicas de comando e obediência típicas de quem exerce o Poder Político. Uma perspectiva semelhante a esta é aquela encontrada e desenvolvida em clássico trabalho do sociólogo brasileiro, Raymundo Faoro (2008), na qual ao analisar o desenvolvimento do Estado brasileiro constata aquilo que ele designa de lógicas patrimonialistas e de patronagem política no relacionamento entre estamentos burocráticos e cidadãos.

Associado a esse tipo de relações estabelecido no domínio social se destaca também a formação de um modelo de Estado que pode ser caracterizado como o de Estado-providência e/ou de feição keynesianista (CORREIA E SILVA, 1999, p. 58) no qual o seu aspecto assistencialista (Idem, pp. 58-63) se afigurava entre os seus principais traços distintivos.

Em nossa perspectiva, a predominância desse traço assistencialista nas relações Estado/sociedade civil pode ser justificada, por um lado, pela enorme carência das condições materiais das quais as organizações da sociedade civil se viram confrontadas e, por outro, pela própria natureza e ideologia do Estado que como já dissemos apresentava características semelhantes àquelas veiculadas pela teoria marxista e leninista.

Todavia, explicitamente o Estado não se mostrava defensora da ideologia socialista. É preciso ver que a ascensão de Cabo Verde ao concerto de nações soberanas se deu em pleno período de Guerra Fria marcado pela forte polarização ideológica que dividia o bloco socialista sustentado pela ex-URSS (União de Repúblicas Socialistas Soviéticas) do bloco capitalista sustentado pelos EUA (Estados Unidos da América) e seus aliados.

Em face dessa polarização, a solução encontrada foi pragmática, ou seja, a de não se posicionar expressamente a favor de um ou de outro bloco e, conseqüentemente, Cabo Verde abraçou o “movimento dos não alinhados” (LOPES, 2012) saído da Conferência de Bandung realizada em 1955 e no âmbito da qual os países afro-asiáticos decidiram cooperar entre si no sentido de se manterem coesos ante a pressão e influência das superpotências em contenda.

Em um livro-entrevista realizado pelo jornalista e investigador cabo-verdiano, José Vicente Lopes (2012), é possível encontrar “depoimentos” históricos – daquele que foi o primeiro presidente de Cabo Verde independente, Aristides Pereira –, que comprovam esse

fato. Como exemplos da atitude pragmática de Cabo Verde face ao não-alinhamento explícito ressaltam-se, de um lado, os acordos com o bloco socialista que permitiram o envio de um contingente considerável de estudantes cabo-verdianos para países de leste europeu e Cuba com financiamento explícito destes e dos quais originaram os primeiros quadros cabo-verdianos e, de outro, atitudes de cooperação ao mais alto nível com os EUA, tendo mesmo o Presidente Aristides Pereira ser recebido na Casa Branca pelo Presidente Ronald Reagan em visita oficial realizada àquele país em 1983. (LOPES, 2012, pp. 307-308).

Esses fatos, associados a outros que serão analisados no capítulo IV sobre o modelo de conselhos imposto durante a I República, levam-nos a afirmar que Cabo Verde era um não alinhado que olhava um pouco mais para o lado socialista do que para o lado ocidental capitalista. Ou seja, havia uma trajetória social de certa proximidade ou afinidade com o bloco soviético do qual o modelo social implantado se revela como um exemplo mais acabado.

Neste sentido, o modelo sociopolítico implantado durante aquele período e as evidências empíricas constatadas no que tange à práxis política do Estado levava a certo desequilíbrio da balança do não alinhamento para o lado soviético ainda que de forma subtil.

Semelhante realidade pode ser encontrada nos casos de suas congêneres africanas de expressão portuguesa (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe) na qual a questão do alinhamento se apresentava como um elemento forte e parecia estar voltada explicitamente para o Bloco socialista. Um dos exemplos dessa constatação pode ser verificado não só na adopção do termo “Repúblicas Populares” para a designação dos referidos países como também no próprio modelo social implantado e em suas práxis políticas anticapitalistas.

Embora Cabo Verde não tenha adoptado o termo “República Popular” para a designação oficial do país, o mesmo já não se pode dizer quanto ao seu parlamento no qual foi adoptada a designação de “Assembleia Nacional Popular” que, aliás, se constituía no Órgão Supremo da República com poderes de designação e investidura do Presidente da República e de onde saía o próprio Governo. Quer o Presidente, quer o Governo eram politicamente responsáveis perante esse órgão.

É, portanto, no contexto dessa ambiguidade do ponto de vista ideológico e da

emergência desse Leviatã Crioulo (CORREIA E SILVA, 1999) que a trajetória social cabo-verdiana após a independência se redesenha e ganha forma de acordo com as escolhas e arranjos institucionais que na altura se considerou serem as melhores para o objetivo de construção do Estado (ALMADA, 2011). No próximo tópico, analisaremos os processos que conduziram à abertura política e à consequente instalação do regime democrático de matriz liberal no país e que sinalizou certa ruptura no modelo social até aqui alimentado.

### **3.2.3 Transição Democrática e Reversão do Sistema Político**

A teoria transitológica cuja emergência pode ser enquadrada no campo da Ciência Política tem conhecido enorme desenvolvimento a partir da década de 1980, sobretudo, com os acontecimentos verificados ao nível das transições de regime (autoritário/democrático) em países do sul e leste europeu bem como da América Latina e África configurando assim aquilo que Samuel Huntington (1994) viria a designar-se da terceira onda da democratização.

Autores marcantes dessa teoria como O'Donnell e Schmitter (1986, p. 6) concebem a transição como sendo um processo delimitado, por um lado, pela abertura de um processo de dissolução de um regime autoritário e, por outro, pela implantação de um regime democrático; pela reversão ou transformação da democracia em alguma forma de autoritarismo, ou ainda pela emergência de uma opção revolucionária.

Em Cabo Verde, o processo que culminou com a transição democrática do regime concretizada em 1991 – a quando da realização das primeiras eleições livres, pluripartidárias e de voto secreto – se iniciou a partir dos finais da década de 1980, por ocasião do III Congresso do PAICV (1988) quando, pela primeira vez, se colocou sobre a mesa o problema da Abertura Política e Económica do Regime de Partido Único (LOPES, 2012, p. 343).

Contudo, como explica Aristides Pereira, ex-secretário-geral do PAICV e ex-presidente da República, a questão da Abertura Política não se efetivou durante o III Congresso devido à forte resistência da ala conservadora que se posicionou contra a eventual liberalização política do regime, levando o próprio Aristides Pereira a assumir, depois de deixar o Poder, que “o resultado do Congresso foi uma frustração (...) ou que ficou aquém do esperado (...)” (Idem, pp. 343-345).

Devido à falência e ao esgotamento do modelo de Partido Único, a abertura política se mostrava inevitável e a mesma viria a ser anunciada pelo Conselho Nacional do PAICV a 19 de fevereiro de 1990 (Idem, p. 347).

Todavia, o processo só veio a ser oficializado em setembro de 1990 –, altura em que a então Assembleia Nacional Popular removeu o artigo 4º da Constituição que reconhecia o PAICV como a única força dirigente do Estado e da sociedade, de um lado e, de outro, aprovou, entre outros instrumentos, a lei do regime jurídico dos partidos políticos e a lei eleitoral para a Assembleia Nacional Popular (ANP) e para o Presidente da República (ÉVORA, 2004, p 87).

Assim, abria-se o caminho para a instauração da democracia liberal no país e, conseqüentemente, para a reconversão do sistema político que a partir dessa altura passou a estribar-se em bases liberais e democráticas. Entretanto, chama-nos a atenção o fato de não ter havido, no país, manifestações de rua por parte da sociedade civil no sentido de pressionar o regime a liberalizar-se como, de resto, terá acontecido, por exemplo, em alguns países da África francófona e também da América latina cujos regimes teriam sido o autoritarismo.

A este respeito, Roselma Évora (2004) afirma que a experiência cabo-verdiana se demarca da de algumas das suas congêneres africanas [Benin e Costa do Marfim] no âmbito da qual a abertura política foi precedida de “fortes contestações populares, greves gerais e um nível considerável de violência” (Idem, p. 86).

Esse fato leva alguns teóricos e a própria elite política de então a admitirem que o processo cabo-verdiano de abertura partiu de cima, ou seja, a partir da direção do Partido Único sem que tivesse havido quaisquer pressões sociais vindas da esfera da sociedade civil para que tal fenômeno acontecesse (PIRES, 2000; Évora, 2004, p. 86).

Na literatura transitológica, o processo cabo-verdiano de transição democrática pode ser classificado segundo a tipologia de “transição por pacto” (KARL & SCHMITTER, 1991) visto que ela se deu mediante a negociação e acordo entre a elite política de então que estabeleceu e fixou as principais regras do jogo político que viriam a definir o novo quadro político-constitucional.

Deste modo, a presença de uma força política oposicionista acabada de nascer

(MPD<sup>18</sup>), e com forte capacidade de barganha terá impedido que o processo cabo-verdiano se assemelhasse, por exemplo, ao que terá ocorrido no Brasil e na Espanha no qual se pode falar de uma “transição pela transação” (MAINWARING & SHARE, 1989) em que o processo terá sido decidido pela então elite política no poder.

Todavia, em Cabo Verde, largos setores da sociedade civil se mantiveram a margem desse processo negocial o que denota uma cultura política não sofisticada e pouco afeita à participação das massas no processo político o que, na literatura sobre cultura cívica, pode ser designado de “cultura política paroquial” (ALMOND & VERBA, 1980).

A predominância desse padrão de comportamento na cultura política cabo-verdiana pode ser explicada pelas condições estruturais e históricas de uma sociedade que mal se libertou do sistema de dominação colonial se viu confrontada com a emergência de um Leviatã Crioulo marcado pelos princípios hobbesianos de legitimação do poder (CORREIA E SILVA, 1999, p. 56)

Neste sentido, em nome da unidade, da reconstrução nacional e da segurança material sempre ameaçada pelo fantasma da seca e da fome, esse Estado se apoderou das prerrogativas da liberdade dos cidadãos de associação, manifestação, expressão e organização fazendo da submissão e do silêncio condições de legitimação do poder.

Não obstante a prevalência do silêncio por parte da população devido à existência de mecanismos de repressão, que embora existissem em grau inferior comparativamente aos das suas congêneres africanas (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau), o povo mostrava-se descontentes e/ou insatisfeitos com os resultados dos 15 anos de Partido Único tendo, para o efeito, manifestado massivamente essa insatisfação nas urnas que culminou com a vitória por maioria qualificada da oposição representada pelo MPD.

A ascensão desse Partido ao poder fica marcada por um compósito de reformas sociopolíticas, constitucionais e econômicas que conduziram à reconversão do sistema político e econômico vigente para um novo cuja ideologia se assenta nos princípios e ideais da democracia liberal, da liberalização econômica, da liberdade e igualdade entre todos os

---

<sup>18</sup> Leia-se Movimento para a Democracia. Partido Político fundado logo após o anúncio da Abertura política feita pela cúpula do PAICV em fevereiro de 1990 e que viria a consagrar-se vitorioso do primeiro pleito eleitoral multipartidário realizado em janeiro de 1991.

cidadãos, da participação de todos na vida política do país independentemente da sua militância política, credos religiosos e procedência étnico-social.

Essas reformas se mostraram evidentes, por exemplo, ao nível da nova configuração político-constitucional no âmbito da qual se fez aprovar, em 1992, pela Assembleia Nacional (AN) a nova Constituição da República que passa a estabelecer as bases pelas quais a nova República deveria se organizar e pautar suas ações sociopolíticas.

Neste sentido, além da descentralização política e administrativa e desconcentração dos serviços do Estado para as comunidades locais constitucionalmente reconhecidos e regulamentados em Lei, a nova Constituição prevê a institucionalização de um sistema democrático misto ao reconhecer “a participação de todos os cidadãos na vida política diretamente e através de representantes livremente eleitos” (CRCV, art.º. 54).

Por outro lado, o novo marco político-constitucional passa a ser orientado por princípios que marcaram a ruptura com o anterior sistema ao institucionalizar mecanismos de participação popular que se afastam dos tradicionais mecanismos e estruturas de participação de massas criadas pelo então sistema de Partido-Estado.

Assim, espaços colegiados como os conselhos vêm ganhando, desde o período democrático, uma crescente centralidade porquanto se afiguram como órgãos que possibilitariam uma maior democratização da sociedade através da participação de diferentes segmentos da sociedade civil nas tomadas de decisões políticas a eles relacionados.

No próximo capítulo faremos uma contextualização histórica de como a realidade de espaços colegiados surgiram na arena estatal cabo-verdiana. Neste sentido, partiremos de uma abordagem aprofundada dos conselhos existentes durante a I República (1975-1991) na qual procuramos entender a sua moldura institucional, suas características e sua possível classificação institucional para depois chegar à realidade dos novos arranjos institucionais inaugurados no início dos anos 1990 e que se constituem em objeto de estudo deste trabalho.

## **CAPÍTULO IV: OS CONSELHOS EM CABO VERDE**

Neste capítulo procuramos entender o processo de institucionalização de fóruns participativos (conselhos/comissão) na arena estatal em Cabo Verde. Para isso, apresentámos uma abordagem histórica desse processo que começa ainda durante a I República e se consolida com o advento da democracia representativa registrado logo no início dos anos 1990. Nosso propósito nesse capítulo é compreender quais foram as transformações operadas no sistema político que permitiram a institucionalização dos conselhos/comissão selecionados nesse estudo.

### **4.1 O MODELO DOS CONSELHOS DURANTE A I REPÚBLICA**

Não obstante a permanência de reminiscências coloniais e/ou soluções institucionais coloniais como a centralização política e o patrimonialismo mantido no Estado Pós-colonial cabo-verdiano, a estrutura política e administrativa da recém-independente nação se edifica sobre bases sociopolíticas e culturais novas e diferenciadas daquelas vigentes durante o período colonial.

Assim, logo após a independência, foram criadas novas estruturas políticas e administrativas e implantado um modelo diferenciado de Estado e de organização territorial (Decreto-lei, n.º4/75) com vista a acabar com o estado de abandono social do qual a população estava enfrentando e, deste modo, imprimir nova dinâmica ao desenvolvimento e progresso sociopolítico, cultural e econômico da nova nação.

Como vimos advogando, nesse processo o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) assumiu a posição central e de único e principal ator porquanto a legislação, tanto a Lei de Organização Política do Estado (LOPE, 1975), quanto a Constituição de 1980 atribuía-lhe o estatuto de “força política dirigente do Estado e da Sociedade” (CRCV, art. 4º, 1980).

É neste âmbito que se procedeu à reforma das estruturas administrativas e políticas herdadas do colonialismo e erigidas estruturas administrativas internas no seio das quais a figura de Delegados do Governo (Decreto-lei, n. 24/78) e espaços colegiados como os

Conselhos Deliberativos criados em todas as divisões ou regiões administrativas do país (Decreto-lei n. 58/75) ganharam relevância e centralidade na nova ordem jurídica e política do Estado.

Do nosso ponto de vista, essa reforma político-administrativa parece representar uma tentativa de canalização de participação das massas populares em suas circunscrições administrativas no sentido de eles mesmos encontrarem soluções que visassem a satisfação das suas demandas e, conseqüentemente, a realização do bem coletivo.

Portanto, os Conselhos Deliberativos correspondiam, basicamente, a órgãos de administração municipal criados em cada divisão administrativa e representavam o “órgão local máximo do Poder do Estado” (Decreto-lei, n. 58/75, art. 2º, n. 2). A par disso, foram também criados diversos órgãos colegiados, quais sejam: os Tribunais Populares (TP) e as Comissões de Moradores (SANTOS, 2015) e que funcionavam na dependência direta do departamento governamental responsável pelo setor da justiça.

Uma análise sobre a literatura dos conselhos (PANNEKOEK, 1936; GOHN, 1990; 2002), permite nos afirmar que essas experiências participativas se enquadravam no âmbito de conselhos populares e/ou operários historicamente criados e dos quais a experiência russa dos comitês de greve e dos *soviets* aparece como expressão mais perfeita ou acabada (PANNEKOEK, 1936, pp. 1-6).

Maria da Glória Gohn referindo-se ao surgimento de conselhos populares no Brasil nos anos 1980, pontua que eles “foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos (...)” (GOHN, 2002, p. 11). Um desses papéis e que se enquadra na definição avançada acima é que eles seriam “organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução” (Ibidem).

Nesta linha, os conselhos deliberativos cabo-verdianos se inseriam nessa definição, pois funcionavam como órgãos da administração municipal e aconselhamento das estruturas partidárias existentes na localidade e de deliberação de assuntos que visavam o desenvolvimento social, econômico e cultural dos municípios, bem como a “satisfação das necessidades coletivas e a defesa dos interesses das populações locais” (Decreto-lei n. 58/75,

art. 3º).

De igual modo, a sua criação respondia o anseio de atuação através da “iniciativa e participação populares e em coordenação com as estruturas locais do PAIGC e organizações de massas populares” (Idem, art. 4º). Na verdade, a base desses conselhos era indubitavelmente a participação popular – tema recorrente durante os decênios de 1970/80 – reivindicada pela sociedade ou organização que reclamava a sua defesa.

No caso cabo-verdiano, esse tema terá sido reivindicado pelo PAIGC (autointitulado força dirigente da sociedade e do Estado) que teria lutado contra o colonizador e suas estruturas de exploração de homem pelo homem (art. 4º da Constituição de 1980). Portanto, denota-se aqui uma posição revolucionária e uma reivindicação da “igualdade social” típica da ideologia socialista que alimentava o ideal da luta de formatação de um Homem Novo, liberto da exploração capitalista.

Como aponta Gohn (2002), a participação popular girava em torno das classes populares – categoria muito usada e em voga naquele período e que automaticamente remetia para o termo “povo”. Assim, de acordo com ela a participação popular foi, durante aquele tempo, conceituada “como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade” (GOHN, 2002, p. 11).

Por outro lado, a configuração desses espaços encontrava-se vinculada a uma orientação político-ideológica que, como já referido, pode ser enquadrada dentro de uma perspectiva marxista/leninista porquanto eles representavam uma possibilidade de mudança ou transformação social através da participação de cidadãos das respectivas comunidades nas tomadas de decisões com carácter vinculativo. Vale dizer que esses conselheiros tinham mandato delegativo, pois era o Governo (no sistema cabo-verdiano é o Primeiro-Ministro o chefe do Governo) quem os nomeava, conferia posse e delegava competências sobre as quais deviam atuar. (Decreto-lei n. 58/75, art. 32).

Neste ponto, retomamos a discussão de Norberto Bobbio (2006) sobre a democracia, especificamente sobre os tipos de mandatos existentes, feita no capítulo um, e nos quais diferencia o mandato imperativo (delegado) do mandato não imperativo (fiduciário). Isto para dizer que os membros dos conselhos deliberativos cabo-verdianos tinham um mandato

imperativo e revogável por um período de um ano (Idem, art. 6) e, embora o documento oficial não especifique, esse mandato poderia ter sido dado como terminado a qualquer momento em caso do incumprimento cabal, ou mesmo da perda de confiança do Primeiro Ministro sobre o delegado.

Voltando ao caso dos conselhos deliberativos, argumentamos que essa possibilidade de mudança ou transformação social pela via da participação popular muito advogada pelos dirigentes do então Partido Único estava consubstanciada ao próprio projeto de formação de um “Homem Novo” que, por conseguinte, tinha como respaldo ou base de sustentação político-ideológica o princípio da “unidade e luta” em torno de valores revolucionários como a “igualdade social”, ou o “controle popular” na gestão de recursos públicos.

Nesse âmbito, o poder seria exercido no “interesse das massas populares, as quais estão estritamente ligadas ao Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que era tido como força política dirigente na nossa sociedade” (art.1º da LOPE, 1975; art. 4º da Constituição de 1980).

Em nossa opinião, não obstante a existência do discurso em favor da descentralização política e administrativa, o que se assistia na prática era uma estratégia de centralização e de cooptação política uma vez que os membros nomeados para os conselhos eram, na sua maioria, militantes do Partido e, portanto, pertencentes à base aliada do governo nas localidades.

Neste sentido, funcionavam, portanto, como órgão de poder local que debruçava sobre as questões comunitárias ou regionais e tomavam decisões sobre os orçamentos comunitários, bem como as linhas de políticas públicas locais que depois eram examinadas e aprovadas em Conselho de Ministros (Decreto-lei, n. 58/75).

A par desses conselhos, existiram também durante a I República (1975-1991) outras instituições colegiadas como a justiça popular, as comissões de moradores ou de zona que funcionavam em estrita ligação com as estruturas partidárias locais, os conselhos deliberativos e o Governo (SANTOS, 2015).

Em regra, as decisões eram tomadas pelos próprios membros que reunidos em colegiados decidiam sobre quais medidas aplicar a uma pessoa que cometeu um delito ou uma

infração disciplinar grave em sua zona (Idem).

Todavia, não obstante este aspecto participativo, as massas populares eram controladas e dirigidas pelo Partido Único que era a força dirigente do Estado e da sociedade (art.º 4º, CRCV, 1980) e, como tal, as decisões tomadas em colegiados teriam de estar sintonizadas com aquelas orientações determinadas pelos dirigentes do Partido.

Em nossa perspectiva, o poder não residia nas pessoas, mas sim no próprio Partido uma vez que aquelas eram instrumentalizadas ou manipuladas pelos dirigentes que as constringiam a agir de acordo com aquilo que eram as orientações estabelecidas mesmo quando estas, do ponto de vista da justiça, poderiam ser consideradas como descabidas ou injustas.

Neste sentido, argumentamos ainda que a força partidária contribuía para a desvirtualização dos interesses coletivos visto que, em última instância, muitas decisões acabaram sendo arbitrárias e, manifestamente, contra o bem comum. Refira-se, por exemplo, o projeto da reforma agrária, a política comercial entre outros assuntos que geraram fortes controvérsias no seio da comunidade. A nosso ver, essa situação aconteceu porque, do ponto de vista teoria participativa e deliberativa analisados no capítulo um, os cidadãos neles representados não eram autônomos, livres e iguais visto que todos eram designados pelo Partido-Estado, nesse caso o Primeiro-Ministro que era a face mais visível desse sistema (Decreto-lei n. 58/75, art. 6º).

Argumentamos ainda que esses espaços colegiados obedeciam, tão-somente, a uma exigência partidária de organização social e direção das massas populares – desorganizadas e alienadas da vida social e política do país – no sentido de, por um lado, canalizar sua participação para a tarefa de construção do Estado e, por outro, formatar uma nova consciência e modelo social baseados nos princípios revolucionários de construção de um mundo justo onde reina a igualdade social.

Essa subalternização ao Partido estendia-se a todos os sectores da atividade sociopolítica porquanto o modelo de organização política e econômica implantado enfatizava o partido em detrimento da sociedade civil que, na realidade, não existia porque a sua concepção se confundia com o Partido e as suas diversas estruturas (art. 4º da Constituição de

1980). Ou seja, o Partido se comportava simultaneamente como mecanismo que na terminologia gramsciana pode ser designada de momento estrutural e superestrutural da sociedade. (BOBBIO, 1994).

Como já dissemos, esses espaços correspondiam a órgãos máximos da administração municipal local e, portanto, teoricamente não faziam parte da estrutura orgânica do governo e dos ministérios que se organizavam sob uma estrutura de elevado grau de centralização política e administrativa (Decreto-lei n.5/78). Nesse Decreto que regulamenta pela primeira vez a estrutura orgânica dos ministérios no Cabo Verde pós-independente é possível observar esse centralismo ao estatuir no art. 48º o seguinte: “os ministérios podem constituir na sua dependência comissões de estudo e órgãos consultivos”. Ora, constata-se aqui que a criação de órgãos consultivos ao Governo era algo facultativo visto que dependia da vontade dos ministérios.

Ainda, o art.º 49º do mesmo Decreto-lei estatua o seguinte: “os serviços administrativos dos ministérios e secretarias do Estado civis devem ser organizados conforme a sua extensão ou responsabilidade em: a) direções gerais; b) repartições ou serviços equivalentes, e c) departamentos”.

Os ministérios estruturavam-se, essencialmente, debaixo de órgãos de carácter político e técnico que tinham por função fazer executar a política geral do Governo. Eles se organizavam, hierarquicamente, mediante estruturas diretivas e departamentais nas quais o “ministro referenda todos os Decretos-leis bem como os Decretos e Ordens que digam respeito ao Departamento a seu cargo” (art.º 24.º, Decreto-lei, n.º 5/78).

Assim sendo, chegamos à conclusão de que durante aquele período não se verificava, nem na estrutura orgânica do Governo, de uma forma geral, nem, em particular, na estrutura dos ministérios a institucionalização de órgãos consultivos ou deliberativos com participação autónoma de seguimentos da sociedade civil no processo de tomada de decisões. O conselho de ministros enquanto órgão colegiado do governo que existiu e segue existindo não enquadraria na nossa proposta de tese para esse trabalho pelo simples fato de que nele não participam membros da sociedade civil.

Contudo, a institucionalização de órgãos consultivos de carácter colegiado e que

reunisse simultaneamente representantes da sociedade civil e do Governo na orgânica dos ministérios só veio a acontecer a partir do período democrático com a aprovação da Constituição de 1992 que prevê a institucionalização de Conselho para assuntos Regionais como órgãos auxiliares do Poder do Político (CRCV, Título IX, Capítulo II, art. 281º, 1992).

A partir desse período, verificou-se a institucionalização de órgãos colegiados nos diversos ministérios e abrangendo diversas áreas sociais como saúde, educação, habitação, direitos humanos, etc., que procuram interferir-se na formulação e implementação de políticas públicas. Dentre essas alterações afigura-se a criação e institucionalização de conselhos e comissões, designadamente o Conselho de Concertação Social (CCS), o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e a Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania (CNDHC) que são objeto de estudo neste trabalho e dos quais propomos analisar a sua criação no tópico que se segue.

#### 4.2 A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS/COMISSÕES EM CABO VERDE

A criação dos conselhos em análise neste trabalho, quais sejam o CCS, o CNS e a CNDHC, tem antecedentes históricos recentes porquanto remonta à emergência do período democrático ocorrido a partir do início dos anos 1990. Na verdade, terá sido a partir dessa altura é que se verificou a sua institucionalização na estrutura orgânica dos ministérios traduzindo, deste modo, a exigência político-constitucional do direito de participação de todos os cidadãos no processo político e decisório (CRCV, art. 54º, inciso 1, 1992).

De fato, a criação e institucionalização de canais participativos como os Conselhos de Políticas Públicas a partir da II República inserem-se em um modelo de Conselhos diferente daquele verificado durante a I República na medida em que se constituem de representantes governamentais e da sociedade civil que procuram exercer influência sobre aqueles no sentido de afetar recursos ou políticas concretas às suas demandas.

À semelhança do Brasil, o modelo de Conselhos erigido após o período democrático insere-se no esforço de construção de um projeto democratizante que reconhece a participação da sociedade civil organizada no Estado como característica distintiva da ampliação desse projeto a todos os segmentos, independentemente da sua identificação ideológica, religiosa ou

político-partidária.

Referindo-se aos Conselhos criados no Brasil após a Constituição de 1988, Evelina Dagnino (2004) afirma que eles se inscrevem num projeto mais amplo de democratização do Estado, pois representam o “esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (DAGNINO, 2004, p. 96). A ideia central desse modelo de Conselho seria o de proporcionar à sociedade civil um espaço no qual participaria, em conjunto com os representantes do Estado, na formulação de políticas públicas para os diversos setores da atividade social.

Contudo, Dagnino (2004) defende o argumento de que a experiência de participação da sociedade nos Conselhos sinaliza para a formação de uma “confluência perversa”, pois esse modelo exigiria a existência de uma sociedade civil ativa e propositiva no sentido de ela se constituir em instância de controle da gestão de políticas públicas tal como propugna a teoria da democracia participativa.

No intuito de compreendermos o processo de criação dos conselhos propostos nesta tese, passaremos a analisá-los caso a caso, incidindo especialmente sobre a legislação que determina as normas de sua estruturação e funcionamento. Como explicamos na introdução, a escolha do CCS, CNS e CNDHC prende-se com o fato de, além de serem órgãos colegiados de abrangência nacional, sua criação se revelar como espaços de participação mais bem institucionalizados na realidade sociopolítica cabo-verdiana.

#### **4.2.1 Conselho de Concertação Social (CCS)**

A nova configuração político-administra do Estado resultante da instauração do modelo da democracia liberal e pluralista traduziu-se na criação de mecanismos institucionais de caráter permanente na orgânica do Governo como forma de mediar os diversos interesses e assim encontrar solução que visa satisfazer as múltiplas reivindicações veiculadas por diferentes seguimentos sociais.

Por outro lado, essa nova estrutura reflete a necessidade de promoção da participação da sociedade civil em bases totalmente novas e diferentes daquelas existentes durante o período de Partido Único e da qual cabia a este a organização das massas populares em

estruturas participativas partidárias. Como justifica o novo Governo liderado pelo MPD – força política que viria a vencer as primeiras eleições livres e competitivas realizadas a 13 de janeiro de 1991 – os resultados eleitorais alteraram profundamente o “quadro político do país, institucionalizando um sistema democrático pluripartidário e pondo termo, de forma inequívoca, à confusão de funções entre o partido único e as instituições públicas, que caracterizava o regime anterior” (Decreto-lei n. 55/91).

De fato, as novas bases sobre as quais o Estado se assentou passaram a ser orientadas pelos princípios das liberdades civis e políticas (associativa, manifestação, reunião, pensamento, participação) e pelo princípio da superioridade do indivíduo em relação ao Estado (CRCV, 1992), cortando assim com aquela filosofia do Partido-Estado e da sua sobreposição ao indivíduo.

De fato, a criação do Conselho de Concertação Social em Cabo Verde segue o exemplo de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) desenvolvido pelo modelo da social democracia europeu após a II Guerra Mundial com o objetivo de conciliar o capital e o trabalho e tendo o Estado a função de mediação através da busca da harmonização e consensualização das políticas de modo a evitar instabilidade social fruto de reivindicações e/ou tensões resultante da não canalização de demandas sociais. (SCHMITTER, 1992)

Deste modo, a sua criação insere-se no cerne da teoria pluralista da democracia conforme exposta e desenvolvida no capítulo anterior, pois o Estado cabo-verdiano passou a reconhecer e defender a existência e participação de diversos grupos sociais representativos da sociedade civil no que tange à formulação e implementação de políticas públicas (Decreto-lei n. 55/91).

Por outro lado, a institucionalização desse órgão (CCS) enquadra-se na busca de um ambiente de diálogo permanente e de procura de concertação envolvendo diversos atores quais sejam: o Estado, os sindicatos e os empregadores.

Criado pelo Decreto-lei n.º 35/93 de 21 de junho, o CCS funciona como órgão público junto do departamento governamental responsável pela área do trabalho (Idem, art. 1º, n. 2). Assim, ele se encontra na dependência direta do ministério que tutela as relações de trabalho entre os operários/trabalhadores e seus empregadores visando com isso instituir um espírito de

consenso e de harmonização de políticas para esse setor de atividade.

Portanto, o CCS nasce da necessidade de impulsionar ou dinamizar as reformas sociopolíticas e econômicas que o novo quadro democrático impunha e que o Programa do II Governo constitucional da II República assumia como essencial para a consecução dos objetivos de desenvolvimento econômico e social do país (Idem).

Assim sendo e, em nossa perspectiva, o objetivo fundamental da criação do referido órgão parece ter sido o de constituição de um campo que possibilitaria o diálogo social e o desenvolvimento do sistema democrático mediante a participação de diversos atores da vida econômica e social, nomeadamente dos representantes dos trabalhadores e dos empregadores.

Quanto à sua natureza, o artigo 2.º do referido Decreto-lei o define da seguinte forma:

O CCS é um órgão de caráter consultivo e composição tripartida de harmonização de políticas em matéria econômica, social, emprego, relações de trabalho, salários e de concertação de interesses entre o Estado, os trabalhadores e as entidades empregadoras (DECRETO-LEI, nº 35/93).

Neste sentido, o Estado representado pelo Governo procuraria minimizar o conflito, a tensão e a instabilidade social que resultasse da relação Capital/Trabalho pela concertação, diálogo e debate sobre questões estruturantes que pautariam o mundo laboral e, assim, alcançar, quanto a nós, a tão desejada estabilidade social – fundamental para os objetivos do desenvolvimento socioeconômico.

Portanto, essa criação parece ter resultado da necessidade de democratização das esferas sociais incorporadas pela força de trabalho e capital mediante a institucionalização um órgão próprio e voltado para o diálogo e concertação de interesses divergentes entre esses dois seguimentos sociais.

#### **4.2.2 Conselho Nacional de Saúde (CNS)**

Os primeiros passos no sentido da criação do CNS devem-se à aprovação da Lei n.º 62/III/89 de 30 de dezembro que define as bases gerais a que se devem organizar os serviços da saúde. Assim, terá sido previsto no n.º 4, artigo 8º, da referida Lei a existência de um Órgão de natureza consultiva que facilita o desenvolvimento da participação a nível central de entidades com intervenção ou interesse no setor da saúde.

Tendo as bases da saúde sido aprovadas pela Assembleia Nacional Popular a 30 de dezembro de 1989, o CNS viria a ser criado, junto do membro do governo responsável pelo setor da saúde, pelo Decreto-lei n.º 180/90 de 29 de dezembro no qual define a sua natureza, competência, composição e o seu respetivo funcionamento.

Todavia, a aprovação desse Decreto que cria o CNS não foi seguida da sua regulamentação pelos seus membros componentes o que evidencia que o Conselho não se reuniu para definir e aprovar o seu regulamento interno através do qual passará a pautar a sua conduta.

Note-se que essa criação ocorreu ainda durante o Regime de Partido Único e a menos de um mês das primeiras eleições livres e multipartidárias realizadas a 13 de janeiro de 1991 que ditaram a derrota do então Partido (PAIGC) e a chegada ao Poder do recém-criado Movimento para a Democracia (MpD).

Assim, com a alternância política, o novo Governo procedeu a uma série de reformas políticas e administrativas na estrutura do Estado que passa a organizar-se em bases político-ideológicas diferentes daquelas que sustentaram o Estado durante a vigência do monopartidarismo.

Essas reformas estenderam-se a todos os setores sociais, nomeadamente aos da saúde que desde a década de 1990 vem passando por diversas reestruturações na organização e funcionamento dos serviços da saúde, visando a sua modernização e racionalização na implementação do serviço nacional de saúde.

Portanto, essas transformações enquadram-se no âmbito do novo texto constitucional aprovado em 1992, no qual, no seu artigo 68.º, n.º 1, estabelece como universal o direito e o dever de defender e promover a saúde por parte de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica.

Além disso, esta Constituição, nos seus números 2 e 3 do mesmo artigo, determina o seguinte:

- N.º 2 o direito à saúde é realizado através de uma rede adequada de serviços da saúde e pela gradual criação das condições económicas, sociais e culturais necessárias para garantir a melhoria da qualidade de vida das populações.
- N.º 3 para garantir o direito à saúde incumbe ao Estado, designadamente:
  - a) assegurar, de acordo com os recursos económicos disponíveis, um serviço

nacional de saúde universal e hierarquizado, baseado no atendimento integral com prioridade para as atividades preventivas;

- b) incentivar a participação da comunidade nos diversos níveis dos serviços de saúde;
- c) articular e disciplinar as iniciativas públicas e privadas em matéria de saúde;
- d) disciplinar e controlar a produção, comercialização e o uso de produtos químicos, biológicos, farmacológicos e outros meios de tratamento e de diagnósticos (ASSEMBLEIA NACIONAL, CRCV, 1992).

Não obstante essa determinação constitucional, a institucionalização de um Conselho Nacional de Saúde só viria a ser prevista na Lei Orgânica do Ministério da Saúde em 1999 aquando da aprovação da nova estrutura orgânica do referido ministério.

Assim, esta nova estrutura orgânica aprovada pelo Decreto-lei n.º 24/99 de 3 de maio estabelece “como órgãos consultivos do Governo em matéria de política de saúde e funcionamento do Sistema Nacional de Saúde e de Política farmacêutica, o Conselho Nacional de Saúde e a Comissão Nacional de Medicamentos”.

Esses dois órgãos consultivos do Governo em matéria da saúde seriam complementos indispensáveis ao funcionamento do Serviço Nacional de Saúde em vigor desde a independência nacional, sem que, no entanto, tivessem existido ou criado órgãos específicos que visassem o seu monitoramento ou avaliação.

Deste modo, a previsão de um órgão como o CNS na orgânica do Ministério da Saúde veio suprir essa necessidade ao dotar o sistema nacional de saúde de um órgão colegiado que serviria de base para o cumprimento dos objetivos propostos ou traçados na área da saúde e que, em última instância, seria o bem-estar social e psíquico da população.

Todavia, não obstante a consagração desse órgão na estrutura governamental responsável pela saúde em 1999, a sua regulamentação e funcionamento só viria a acontecer 6 anos mais tarde, ou seja, em 2005 – altura da sua aprovação em Conselho de Ministros e sua regulamentação por parte dos membros que o compõem em sua reunião de 21 de dezembro de 2005.

O Decreto-lei (n.º 23/2005) que define a criação do CNS decorre da própria aprovação, pela Assembleia Nacional, da Lei n.º 41/VI/2004 que estabelece as bases do Serviço Nacional de Saúde no âmbito das quais a existência de um Conselho Nacional de Saúde se afigura como um dos elementos centrais uma vez que se define como órgão de

acompanhamento/monitoramento do Serviço Nacional de Saúde.

Assim, a experiência do funcionamento de um Conselho Nacional de Saúde em Cabo Verde, enquanto órgão que promove a participação dos cidadãos na organização e funcionamento dos serviços da saúde é ainda recente quando comparado com outros países dos quais se incluem, por exemplo, o Brasil no qual a criação de um órgão colegiado, como o CNS, na estrutura orgânica do Ministério da Saúde É datada 1937 e se deve à necessidade de controlar os serviços prestados na área da Saúde (GONZÁLEZ, 2000).

De modo idêntico, a criação do CNS em Cabo Verde visa dar cumprimento aos princípios constitucionais de saúde para todos bem como a canalização da participação de todos na promoção e proteção da saúde enquanto bem físico, psicológico e mental do indivíduo.

Posto isto, no tópico seguinte procederemos à discussão do processo de criação e institucionalização da CNDHC na orgânica do governo.

#### **4.2.3 Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania (CNDHC)**

As bases para a criação da CNDHC assentam suas raízes em dois eventos fundamentais para a história recente de Cabo Verde a partir do período democrático. O primeiro evento corresponde, indelévelmente, à aprovação do novo texto constitucional no qual é evidente uma ruptura clara com os fundamentos que nortearam a aprovação da primeira Constituição da República em 1980.

A partir da Constituição de 1992, na qual os princípios liberais, democráticos e do Estado de Direito ganham centralidade, o Estado assume o compromisso com um vasto catálogo de Direitos Humanos cuja preservação e garantia se revelam como fundamentais para a realização da dignidade humana – tida como um valor absoluto do qual cabe a ele defender e promover.

O segundo evento tem a ver com a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos realizada, em Viena, em 1993 na qual saíram importantes recomendações no sentido de todos os Estados criassem ou adotassem mecanismos que visassem à promoção e proteção dos Direitos Humanos, bem como a elaboração de Planos Nacionais de Ação para os Direitos

Humanos.

Deste modo, tanto a Carta Magna quanto a Conferência Mundial de Viena tiveram influência para a criação, pelo Decreto-lei n.º 38/2004, da atual CNDHC. Na verdade, a atual CNDHC veio suceder o então Comitê Nacional para os Direitos Humanos (CNDH), criado pelo Decreto-lei n.º 19/2001 e que “funcionou junto do Ministério da Justiça como instância de coordenação e concertação na formulação e execução da Política Nacional em matéria dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário” (CNDHC, 2014).

Contudo, a aprovação, pela resolução n.º 26/2003, do Plano Nacional de Ação para os Direitos Humanos e a Cidadania cuja elaboração constituía um dos principais objetivos do Comitê, veio abrir caminho para a reformatação desse organismo e a consequente ampliação das atribuições e competências, nomeadamente, no que tange à concretização de uma cidadania ativa e consciente dos direitos, deveres e obrigações.

Assim, a CNDHC passa a atuar não só na identificação das situações de violação dos direitos humanos e direito internacional humanitário, como também nos constrangimentos que impeçam a efetivação desses direitos e o exercício da cidadania plena.

Neste sentido, o n.º1 do artigo 1.º do Decreto-lei n.º38/2004 de 11 de outubro estabelece a seguinte natureza da CNDHC:

A CNDHC é um organismo encarregado da proteção e promoção dos Direitos Humanos, Cidadania e do Direito Internacional Humanitário em Cabo Verde, funcionando também como órgão consultivo e de monitoramento das políticas públicas nesses domínios (DECRETO-LEI, nº 38/2004).

Trata-se, portanto, de um órgão institucional que, apesar da sua autonomia administrativa, patrimonial e financeira, funciona em estreita ligação com o ministério da justiça em matéria de questões que envolvem temas relacionados com os direitos humanos, direito internacional humanitário e promoção da cidadania em Cabo Verde.

Embora as sucessivas leis orgânicas do Ministério da Justiça não a coloquem na sua dependência direta, depreende-se, da natureza da CNDHC, que ela se trata de um organismo que tem como âncora o Ministério da Justiça e toda a política do Governo em matéria da proteção, defesa e garantia dos Direitos Humanos bem como da promoção da Cidadania. Essa constatação deriva do fato de o presidente da CNDHC ser indicado pelo Ministro da Justiça e aprovado em Conselho de Ministros (Decreto-lei n. 38/2004).

Por outro lado, a nova orgânica do Governo aprovada pelo Decreto-lei n.º 66/2014 deixa claro essa pertença ao estabelecer no artigo 18º, n.º 4 que o “Ministério da Justiça estabelece relação de Governo com a Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania”.

Portanto, será então no âmbito da criação e institucionalização de espaços colegiados no interior dos respectivos departamentos governamentais (trabalho, saúde e justiça) que passaremos, no próximo capítulo, à análise das suas características ou variáveis, designadamente a sua composição, atribuições/competências, dinâmicas de funcionamento e capacidade de influência nas decisões políticas de cada um deles.

## **CAPÍTULO V**

### **ANÁLISE E COMPARAÇÃO DAS VARIÁVEIS DOS CONSELHOS DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Neste capítulo são apresentadas as variáveis que serão utilizadas na comparação dos conselhos. Neste sentido, procedemos à análise dos dispositivos institucionais que estabelecem a composição, as competências/atribuições e funcionamento de cada um dos órgãos colegiados propostos no trabalho. As variáveis composição e atribuição dizem respeito meramente aos aspectos formais ou institucionais dos conselhos/comissão enquanto que as dinâmicas de funcionamento e capacidade de influência incidem mais sobre a inserção sociopolítica dos mesmos.

#### **5.1 COMPOSIÇÃO**

A primeira variável considerada na comparação diz respeito à composição dos conselhos. A composição se refere basicamente à constituição de cada conselho ou comissão colocando ênfase nos respectivos membros componentes e entidades representadas no interior de cada órgão. Baseando-se nas normas de sua estruturação estabelecidas nos decretos-leis, passamos a analisar a composição de cada um deles no sentido de averiguarmos o seu impacto no modelo da democracia participativa. Nessa análise, foram destacados dois indicadores sobre os quais a comparação irá incidir e que tem a ver com o processo de escolha dos membros e o nível de inclusão dos membros da sociedade civil de cada órgão colegiado.

#### **O CCS**

O CCS apresenta uma composição tripartida na qual congrega, em seu bojo, os representantes do Estado, das entidades empregadoras e dos trabalhadores. Inicialmente, o artigo 4º, n.º 1 do Decreto-lei n.º 35/93 de 21 de junho estabelecia uma composição de 13 membros, sendo um presidente e 12 membros divididos em número de quatro por cada uma das três entidades representativas no Conselho. Todos esses membros seriam indicados pelas respectivas entidades representativas e designados depois pelo Primeiro-Ministro que é quem preside o CCS ou, na impossibilidade de estar presente, o membro do Governo a quem ele

indicar.

Neste sentido, o inciso 3 do mesmo artigo determinava que a associação dos empregadores constituída pela Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Barlavento, Associação Comercial e Agrícola de Sotavento, Associação Cabo-verdiana dos Armadores Marítimos e Associação Cabo-verdiana de Empreiteiros de Obras Públicas entraria com um (1) representante cada formando assim um total de quatro (4) membros.

De igual modo, o inciso 4 estipulava que a associação dos trabalhadores representada pela União dos Trabalhadores de Cabo Verde e a Confederação Cabo-verdiana dos Sindicatos Livres teriam direito a dois representantes cada perfazendo assim um total de quatro membros.

Assim sendo, se verifica que a estrutura inicial do CCS se edifica sobre um princípio de paridade entre essas três entidades representativas, tendo cada uma delas participado com igual número de membros. Contudo, constatamos que o presidente do Conselho não conta para o efeito de paridade. Essa solução coloca em perigo esse princípio, sobretudo, se considerarmos que ele tem o direito ao voto e, como tal, pode desequilibrar a votação em favor dos representantes do Estado (art. 11º, n. 2 do Regimento Interno do CCS).

Todavia, essa composição viria a ser alterada por 3 vezes sendo que a primeira ocorreu em 1997, e as duas últimas em 2008 e 2014 respectivamente.

A primeira alteração da estrutura orgânica do Conselho foi aprovada pelo Decreto-lei n.º 5/97 de 3 de fevereiro que reconheceu a necessidade de alargamento do CCS a outras organizações representadoras das entidades empregadoras nomeadamente as Câmaras do Comércio de Barlavento e Sotavento que passaram a fazer parte do CCS, o que acabou por aumentar os membros do conselho de 13 para 15.

A segunda alteração foi concebida pelo Decreto-regulamentar n.º8/2008 de 24 de novembro no qual reconhecendo a importância do setor turístico na vida económica e social do país, bem como a necessidade de dar mais capacidade e eficácia participativa ao CCS acabou por incorporar a organização de entidades empregadoras do setor turístico. Assim, esse decreto regulamentar alterou o inciso 3 do artigo 4.º do Decreto-lei n.º35/93 sobre os representantes da associação dos empregadores que passou a ter a seguinte composição:

Os representantes das organizações de entidades empregadoras são indicados ao Primeiro-Ministro, um por cada uma, pela Associação Comercial e Agrícola de Sotavento (ACAS), pela Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Barlavento (ACIAB), pelas Câmaras de Comércio e Indústria de Sotavento e Barlavento, pela Associação Cabo-verdiana dos Armadores de Marinha (ACAM), pela Associação Cabo-verdiana dos Empreiteiros de Obras Públicas (ACEOP) e pela Câmara de Turismo de cabo Verde (UNOTUR), as quais indicarão também, conjuntamente, dois suplentes para funcionarem nos casos de ausência ou impedimento dos efetivos (DECRETO-LEI, n.º 35/93).

Deste modo, verificou-se, um incremento no número de membros das entidades empregadoras, pois estes passaram de quatro para sete representantes, o que somado aos restantes membros perfazia um total de 16.

A terceira e última alteração ocorreu em 2014 aquando da aprovação da Lei n.º 74/VIII/2014 de 26 de setembro que criou o Conselho Económico, Social e Ambiental (CESA) no qual integra, obrigatoriamente, o Conselho de Concertação Social. Essa Lei, no seu artigo 48.º, inciso 1, alterou a composição vigente no Decreto-regulamentar n.º8/2008, passando o Conselho a contar com 18 membros mais um presidente que, nesse caso, seria o Primeiro-Ministro, distribuídos da seguinte forma:

- a) Três membros de Governo a designar por despacho do Primeiro-Ministro;
- b) Três representantes, a nível de direção, da União nacional de Trabalhadores de Cabo Verde, um dos quais o seu presidente;
- c) Três representantes, a nível de direção, da Confederação Cabo-verdiana dos Sindicatos Livres, um dos quais o seu presidente;
- d) Três representantes, a nível de direção, da Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Sotavento, um dos quais o seu presidente;
- e) Três representantes, a nível de direção, da Câmara de Comércio de Barlavento-Agremiação Empresarial, um dos quais o seu presidente;
- f) Três representantes, a nível de direção, da Câmara de Turismo, um dos quais o seu presidente (Lei n. 74/VIII/2014, art. 48º, inciso 1).

Embora o inciso 2 do artigo 48.º desta Lei deixe claro a possibilidade de outras Centrais Sindicais e Câmaras de Comércio vierem a compor o Conselho, caso viessem a ser criadas, essa composição evidencia um grande predomínio da entidade patronal em relação à associação dos trabalhadores o que choca com o princípio da igualdade de representação no Conselho. Esse predomínio sinaliza no sentido de um desequilíbrio na votação de políticas de interesse de ambas as entidades, fazendo a balança pesar mais para o lado dos empregadores do que para o lado dos trabalhadores, pois o seu número de assentos no conselho é inferior ao dos empregadores.

Por outro lado, essa predominância mostra, em nossa perspectiva, não só o

crescimento do tecido econômico e empresarial do país nas últimas décadas, mas também a proteção do capital por parte do Estado dado a sua grande importância na manutenção do emprego e desenvolvimento socioeconômico do país.

O reconhecimento dessa importância traduziu-se na incorporação por parte do Estado de sucessivos grupos de interesse do setor comercial/industrial na estrutura orgânica do Governo, apontando assim para aquilo que Schmitter (1974) designaria de prática neocorporativista de agregação e representação de interesses.

Outra questão digna de realce na análise da composição do CCS é a ausência do mecanismo eletivo para a escolha dos membros dos diferentes seguimentos representados no conselho. Conforme o inciso 5 do artigo 48.º da Lei n.º 74/VIII/2014 que revoga o Decreto-lei n.º 35/93 de 21 de junho, “as organizações dos trabalhadores e de empregadores designarão os membros efetivos e suplentes de idêntico nível”.

#### **A CNDHC**

A CNDHC apresenta uma composição mista na qual integra representantes das entidades governamentais e da sociedade civil. Sendo os Direitos Humanos e Cidadania uma área transversal e não especificamente voltada para um determinado setor, a sua composição espelha essa diversidade ao integrar representantes de diversos ministérios, associações da sociedade civil e organizações não governamentais em cuja atuação acaba por interferir com os direitos humanos, direito internacional humanitário e cidadania em Cabo Verde.

Nesta lógica, o artigo 9º, inciso 1 do Decreto-lei n.º 38/2004 dispõe que a composição e a designação dos membros da CNDHC baseiam-se no princípio do pluralismo sociológico e institucional deixando transparecer, claramente, o seu caráter transversal e a possibilidade de influência de políticas públicas por parte de um maior número de atores.

À semelhança do CCS a composição da CNDHC não se dá mediante a eleição dos seus membros, mas sim através da designação entre “cidadãos de reconhecida idoneidade moral e conhecidos pelo seu interesse pela defesa dos Direitos Humanos, Liberdades Fundamentais ou Direito Internacional Humanitário” (Decreto-lei n. 38/2004, art.º 9º, inciso 2). Assim, com exceção do Presidente da Comissão, os membros (comissários) são indicados

pelas suas respectivas entidades representativas entre organizações governamentais, não governamentais e da sociedade civil para um mandato de três anos sendo passível de uma renovação por igual período (Idem, art. 11º).

Deste modo, de acordo com o inciso 3 do artigo 9º do mencionado Decreto, a CNDHC conta com uma composição formada por 31 membros, sendo um Presidente, 11 em representação das entidades governamentais e 17 em representação das organizações da sociedade civil e dois (2) cidadãos de reconhecida idoneidade em matéria de direitos humanos designados pelo Governo.

Todavia, uma análise às atas das reuniões nos permite afirmar que são 28 os membros que participam das reuniões e, além disso, se levarmos em conta o número de reuniões realizadas entre 2005 a 2013, a média por encontro situar-se-á à volta de 15, 6 participantes.

No que diz respeito ao Presidente da Comissão, cumpre dizer que, de acordo com o artigo 16º desse Decreto, ele é “nomeado em Conselho de Ministros, sob a proposta do membro do Governo responsável pela área da justiça”. Ainda, o artigo 17º do mesmo Decreto adianta que a elegibilidade do Presidente da CNDHC ocorre entre “indivíduo de consolidado mérito e competência na área dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e possuidor de integridade moral e cívica”.

Contrariamente a outros membros, o Presidente da CNDHC tem um mandato de seis (6) anos não sendo passível de renovação (Decreto-lei n. 38/2004, art. 18º, inciso 1). Não obstante a transversalidade da área sobre a qual a CNDHC se debruça e a participação de diversos ministérios na sua composição, verifica-se certa vinculação da mesma ao ministério da justiça.

Muito embora a decisão final da nomeação do Presidente da CNDHC recaia sobre o Conselho de Ministros, a indicação do nome a presidente é da responsabilidade do Ministro que tutela a área dos Direitos Humanos o que, como efeito, coloca esse ministério numa posição privilegiada e de maior força em relação aos demais. Do nosso ponto de vista, esse fato permite ao Ministério da Justiça reforçar a sua posição dentro da Comissão fazendo com que determinadas matérias do seu interesse entre na agenda e seja discutida e deliberada em detrimento de outras cuja relevância não lhe pareça tão evidente.

Ainda, a despeito dos seus membros, constatamos que esse Decreto-lei não prevê membros suplentes aos efetivos o que, em caso de impedimentos destes. Todavia, constatamos, nas atas, a presença de substitutos dos comissários sem perceber, realmente como essa substituição ocorre.

Por outro lado, verificamos algumas situações nas quais determinadas entidades governamentais e da sociedade civil permanecem, atualmente, sem representantes na comissão o que, a nosso ver, além de constituir uma deficiência organizativa grave, pois choca com o princípio do pluralismo sociológico e institucional (Decreto-lei n. 38/2004, art. 9º inciso 1) advogado como base da composição da comissão, representa a redução da capacidade participativa bem como da capacidade de influir sobre temáticas em discussão.

## **O CNS**

À semelhança dos dois órgãos atrás analisados, a escolha dos membros componentes do CNS é feita através da designação dos órgãos competentes das instituições representadas e não mediante um processo eleitoral.

De igual modo, ele apresenta uma composição repartida entre o Poder Público e as instituições da sociedade civil. Todavia, esta constituição apresenta uma particularidade que tem a ver com o fato de estas instituições estarem divididas em diferentes seguimentos sociais bem delimitadas uma da outra.

Neste sentido, a representação da sociedade civil é estruturada em 3 seguimentos quais sejam: a) associações dos profissionais representativas do pessoal técnico de saúde; b) representação de prestadores públicos de serviços e, c) representação da associação nacional dos consumidores de Cabo Verde. Além desses membros, o CNS conta também com um representante da Plataforma das Organizações não Governamentais (ONG) sediadas em Cabo Verde.

Contudo, observa-se algum déficit de representatividade do CNS, uma vez que ele não se organiza em torno de uma estrutura representativa diversificada e alargada no âmbito da qual se registra uma ampla participação dos prestadores privados dos serviços da saúde, bem como da associação dos utentes do serviço nacional de saúde. Aliás, essa associação ainda não foi criada apesar dos esforços e dos apelos registrados em ata por parte dos conselheiros

no sentido de dotar o CNS da representação dos utentes (Ata da reunião do CNS, 2009, p. 3).

Vale ressaltar que essa estrutura organizativa se mantém, atualmente, inalterada, pois não há registro de saída de nenhuma das instituições representativas previstas na legislação que define a sua criação, nem a entrada de novas instituições fruto de alguma reestruturação que, eventualmente, possa ter ocorrido no CNS.

Assim, além do membro do Governo responsável pela área da saúde que preside o CNS (Decreto-lei n.º 23/2005 art. 2, inciso 1), o Poder Público é representado pelos departamentos governamentais responsáveis pelas áreas do ambiente, saneamento básico, educação e finanças.

No que tange às associações profissionais representativas do pessoal técnico de saúde, permanecem como representantes duas (2) entidades, nomeadamente a Associação dos Enfermeiros e a Ordem dos Médicos. Em relação aos prestadores públicos dos serviços de saúde, o conselho conta com a representação dos diretores dos dois Hospitais Centrais do País.

Com relação ao terceiro seguimento a representação é assegurada pela ADECO – Associação de Defesa dos Consumidores de Cabo Verde. Ademais, entre outras instituições, permanecem como representantes do conselho as Centrais Sindicais existentes no país, nomeadamente a União Nacional dos Trabalhadores de Cabo Verde (UNTC-CS) e a Confederação Cabo-verdiana dos Sindicatos Livres (CCSL), que participam com um representante cada, bem como as Câmaras de Comércio e Indústria que seguem participando com um membro no conselho.

Assim sendo, o CNS conta com uma constituição formada por 17 membros repartidos entre as diversas entidades acima mencionadas, incluindo um presidente, nesse caso, o membro do Governo responsável pela área da saúde.

Contudo, essa composição não se encontra estruturada mediante o princípio de paridade entre representantes governamentais e diversas entidades representadas no conselho, tendo o conselho atribuído maior peso aos representantes do Governo que além do ministro conta com a representação de quatro (4) departamentos governamentais, dois (2) diretores de Hospitais Públicos, um (1) diretor geral da saúde e um (1) representante do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Portanto, torna-se evidente que essa composição coloca nas mãos do presidente o poder de decisão visto que ele possui o voto de qualidade e, tendo com isso, a possibilidade de utilizá-lo sempre que achar conveniente ou necessário. Essa prerrogativa reforça o poder governamental que pode fazer aprovar ou não medidas ou políticas que podem não ser do interesse de todas as organizações com representação no Conselho, ou que, em última instância, o beneficia em detrimento de outras instituições.

## 5.2 COMPETÊNCIA E/OU ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS

A segunda variável considerada na comparação é a que diz respeito à competência e/ou atribuição dos arranjos institucionais (conselhos/comissão) selecionados nesta tese. As competências se referem, basicamente, às funções e/ou atividades delimitadoras do campo de atuação de cada colegiado selecionado neste trabalho. Convém ressaltar que nos documentos legais de estruturação dos conselhos aparece a designação de “atribuições” e não de “competências”.

Todavia usamos, nesta tese, esses dois termos como se fossem sinônimos, ou seja, como significando a mesma coisa tendo em conta o objetivo traçado que é o de analisar as áreas sobre as quais eles incidem, ou que constituem o seu campo de ação. Assim, para a análise dessa variável recorreremos, por um lado, aos respectivos dispositivos legais através dos quais se encontram as competências legais definidas nas normas de estruturação dos Conselhos e, por outro, às deliberações emanadas das reuniões ou encontros realizados.

Neste sentido, a análise das competências legais dos Conselhos bem como das deliberações emitidas pelos mesmos permite-nos agrupá-las em 5 tipos diferentes: Consultivas, monitórias, deliberativas/decisórias, executivas e de auto-gestão.

Por Competências consultivas queremos significar àquelas atribuições cuja função se relaciona com a elaboração de pareceres e/ou estudos por iniciativa do órgão em questão, ou quando solicitado pelo Governo ou Legislativo visando auxiliar o processo de tomada de decisão.

Como competências monitórias considerámos aquelas voltadas para o acompanhamento, monitorização, controle ou fiscalização das políticas públicas por partes

dos órgãos públicos aqui selecionados.

Por seu turno, as competências deliberativas/decisórias são entendidas neste trabalho como todas aquelas orientadas para a tomada de decisão por parte dos conselheiros/comissários após um processo de discussão dialógica.

Quanto às competências executivas, queremos significar todas aquelas voltadas para a execução e/ou implementação de medidas tomadas pelo conselho.

Por fim, referimos às competências de autogestão, basicamente como atividades administrativas dos órgãos, ou seja, como todas as tarefas voltadas para sua estruturação e funcionamento.

Assim sendo, para permitir a comparação dessa variável, foram destacados dois indicadores quais sejam: a) nível de atribuições legais e b) nível de deliberações, recomendações ou moções emitido por cada um deles.

### **5.2.1 Competências Legais**

#### **O CCS**

Inicialmente, as competências e/ou atribuições do CCS encontravam-se definidas no artigo 7º do Decreto-lei n.º35/93 que, entretanto, terá sido revogado pela Lei n.º 74/VIII/2014 que cria o Conselho Econômico, Social e Ambiental. Devido ao longo período de vigência desse Decreto-lei e o consequente funcionamento do CCS até 2014 nos parâmetros desse Decreto, procedemos à análise das competências constantes nesse dispositivo legal até porque não encontraríamos informações caso tivéssemos optado pela análise da Lei n.º 74/VIII/2014 tendo em conta que ela ainda não foi regulamentada.

Assim, o Decreto-lei n.º35/93 consagra um total de 9 competências e/ou atribuições do CCS reservadas às áreas de concentração econômica, segurança social, relações de trabalho e capital. Da análise efetuada e, em linha com aquilo que é sua essência como órgão de natureza consultiva, se constata seis (6) competências de carácter consultivo, duas (2) de natureza monitoria e uma (1) de autogestão.

As de carácter consultivo se centram, fundamentalmente, no pronunciamento sobre

políticas econômicas, na proposição de medidas para o regular funcionamento das unidades empresariais, bem como na emissão de pareceres quando solicitados, ou por iniciativa própria sobre questões ligadas à política econômica e financeira, ao emprego, às condições de trabalho, à política salarial, à previdência e segurança social.

Por seu turno, as competências de carácter monitorio abrangem áreas como as de avaliação da eficácia da implementação da legislação laboral e social, bem como as áreas da análise das implicações laborais e sociais das estratégias de desenvolvimento.

As atribuições de autogestão dizem respeito à elaboração do seu regulamento interno “podendo nele prever normas sobre a organização das estruturas de segundo nível, repartição das competências e sobre o funcionamento, bem como o funcionamento de sessões especializadas destinadas a estudos e análises de setores determinados” (Decreto-lei n. 35/93, incisos 1 e 2). Inexistem disposições sobre competências de carácter decisório e executivo o que demonstra claramente a sua natureza enquanto órgão institucional voltado para o aconselhamento do Governo em matérias que envolvem as relações entre o capital e trabalho.

Portanto, o Conselho funciona como mecanismo de negociação e diálogo entre o Estado representado pelo Governo e os parceiros sociais com representação no Conselho com vista à chegada de um acordo sobre as políticas econômicas e sociais do Governo e, assim, contribuir para o estabelecimento de um clima de estabilidade social e governamental no país.

Essa característica do Conselho orientado para o diálogo e concertação sociais torna-se evidente na distribuição das suas atribuições no âmbito da qual a área de maior concentração do Conselho reside na sua função consultiva em detrimento de outras áreas sobre a qual ele se debruça. Ou seja, o CCS foi criado com o objetivo de o Governo consensualizar e obter um parecer favorável sobre as suas políticas econômicas e sociais junto dos parceiros sociais e assim criar um clima que possibilita o desenvolvimento equilibrado desses setores de atividade.

Portanto, a inexistência de competências executivas e decisórias mostra o real alcance e dimensão do CCS enquanto órgão que tem por função a pacificação entre trabalhadores e empregadores e a legitimação das políticas do Governo em matéria econômica e da legislação laboral através da busca de consenso entre a representação das confederações da classe

trabalhadora e empregadora do país.

A nosso ver o esvaziamento dessas competências demonstra que a responsabilidade de decisão e execução de políticas recai sobre órgãos específicos do poder executivo (Governo), cabendo ao CCS apenas a função de fazer o monitoramento das políticas consensualizadas em sede de Concertação Social e a emissão de pareceres, quer através da iniciativa própria, quer quando solicitados pelo poder executivo.

Assim, o funcionamento do CCS configura uma prática neocorporativista (SCHMITTER, 1974) através da qual o Estado busca promover o seu interesse por via de obtenção de um parecer favorável da parte dos parceiros sociais com representação no Conselho.

### **A CNDHC**

No que se refere às competências legais da Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania (CNDHC), elas se encontram dispostas no Decreto-lei n.º 38/2004. Elas abrangem as áreas da educação, investigação e consultoria ao Governo em matéria dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Cidadania.

Deste modo, constata-se um conjunto de 18 competências distribuídas entre as diversas áreas de concentração acima referidas. Dessas competências, 4 se apresentam como sendo de carácter executivo visto que se refere à realização e promoção de iniciativas que sirvam para educar, formar e incentivar o respeito pelos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Cidadania, e uma (1) se apresenta como sendo de cariz decisória relacionada com a participação na elaboração dos currículos escolares em todos os níveis de ensino.

Em matéria consultiva, a CNDHC apresenta um número de 6 competências que podem ser exercidas por iniciativa própria ou quando solicitados sobre qualquer diploma em matéria dos Direitos Humanos ou Direito Internacional Humanitário já em vigor ou em fase de elaboração.

No que tange à área investigativa, ela dispõe de um número de 3 atribuições que podem ser enquadradas dentro das competências monitórias na medida em que se encontram

voltadas para a investigação e monitoramento de situações que constituem violação aos Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário em Cabo Verde.

Quanto às competências de autogestões ou administrativas elas estão reservadas ao Conselho Coordenador que se constitui como um órgão executivo por excelência da CNDHC. Elas são em número de 4 e estão relacionadas com a laboração do regimento interno e outros instrumentos de gestão da comissão.

## O CNS

Relativamente ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), é possível identificar um total de oito (8) competências. Dessas, 3 se afiguram como sendo de natureza monitória visto que se relacionam com a questão de prevenção da doença e de acompanhamento do serviço nacional de saúde, quer seja no que toca ao relacionamento entre os diversos sectores implicados, quer seja no âmbito do desenvolvimento da intersectorialidade das ações de prevenção e promoção da saúde.

Quanto às restantes, uma (1) se revela como sendo de carácter decisório relacionada com a participação na formulação da política da saúde, 3 se apresentam como de natureza consultiva na medida em que se encontram voltadas para o pronunciamento do CNS sobre projetos de legislação, ou sobre assuntos que lhe sejam solicitados pelo membro do governo responsável pelo sector da saúde. Por último, o conselho apresenta uma competência de autogestão relacionada com a aprovação do seu regulamento interno.

A tabela seguinte apresenta a distribuição dessas atribuições legais mediante as tipologias acima definidas bem como suas respectivas porcentagens. Essa distribuição nos permitirá avaliar o primeiro indicador dessa variável e, averiguar até que ponto suas atribuições legais são efetivamente exercidas na prática através da expedição de deliberações, recomendações ou moções.

**TABELA 4: CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGAIS DOS CONSELHOS**

COMPETÊNCIA	CCS	%	CNDHC	%	CNS	%
Decisória	-		1	5,55	1	12,5
Monitória	2	22,2	3	16,66	3	37,5

Consultiva	<b>6</b>	<b>66,6</b>	<b>6</b>	<b>33,33</b>	<b>3</b>	<b>37,5</b>
Executiva	-		<b>4</b>	<b>22,22</b>	-	
Autogestão	<b>1</b>	<b>11,1</b>	<b>4</b>	<b>22,22</b>	<b>1</b>	<b>12,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>100</b>	<b>8</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos legais dos Conselhos.

A observação desta tabela permite-nos constatar que a distribuição das competências difere de Conselho para Conselho revelando assim a real vocação e natureza dos mesmos no cumprimento daquilo que são as suas atribuições legais. A distribuição das competências legais do CCS demonstra, claramente, que ele é um órgão voltado para a consulta do Governo, pois essa função ocupa a maior parte do bolo, representando mais do que 60%. A não existência de competências decisórias e executivas e a pequena percentagem reservada às competências monitorias e de autogestão (22 e 11% respectivamente) em comparação com as de caráter consultivo, ilustra bem a sua natureza de procura de diálogos e aconselhamento por parte do Governo em relação aos parceiros sociais.

De igual modo, a CNDHC apresenta uma distribuição na qual a maior percentagem recai sobre a competência consultiva (33,3%) seguida da executiva e de autogestão (ambas situando-se à volta dos 22%). Essa distribuição reflete bem a sua natureza enquanto órgão de proteção, consulta e monitoramento de políticas públicas em matéria dos Direitos Humanos e Cidadania.

Por outro lado, a CNDHC é o único que possui a competência executiva, mostrando que além de funcionar como órgão consultivo do Governo em matéria dos Direitos Humanos, é também um mecanismo que atua na execução das medidas aprovadas em plenário visando a defesa, promoção, formação, consciencialização e divulgação dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Cidadania em Cabo Verde.

No que toca ao CNS, constata-se um equilíbrio entre as competências monitorias e consultivas (37, 5% cada), o que mostra que ele se trata de um organismo voltado para a consulta e monitoramento de políticas públicas do setor da saúde.

Em nossa opinião, a grande demanda que ainda prevalece nesse setor, parece ter pesado na decisão das autoridades sanitárias em forjar um órgão orientado para o acompanhamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS) numa área em que a enorme carência

leva a que as políticas sejam implementadas com necessária eficiência e eficácia.

Por outro lado, não há referência à competência executiva e, em relação às competências decisórias e de autogestão, o CNS apresenta uma porcentagem bastante reduzida (ambas situando-se à volta dos 12,5%).

### **5.2.2 Formas de Manifestação dos Conselhos**

Os Conselhos selecionados nesta Tese manifestam-se de forma diferenciada. O CCS adota a terminologia “deliberação” no exercício da sua atuação, enquanto que os atos da CNDHC assumem a forma de pareceres, recomendações ou moções (Regimento Interno da CNDHC, art. 30º). Quanto ao CNS, embora não esteja explícito em seus documentos legais [Decreto-lei e Regimento Interno], acreditamos que tenha a mesma forma de atuação que a CNDHC, tendo em conta a sua natureza enquanto órgão de consulta do Governo.

Essa forma de atuação assumida por esses dois órgãos públicos além de espelhar bem a sua natureza, é um indício forte de que suas decisões não têm carácter vinculatório, ou seja, não obrigam diretamente o seu cumprimento por parte do departamento governamental responsável. Essa constatação é comprovada em atas pelas falas dos comissários da CNDHC das quais mais à frente iremos transcrever.

De igual modo, elas não estariam sujeitas à homologação por parte do Ministro que exerce a tutela, o que significaria dizer que não tem força executória ou validade jurídica.

Neste tópico, faremos à análise dessas atuações e buscaremos classifica-las conforme as categorias utilizadas na classificação das competências legais de cada Conselho, ou seja, em: decisória, monitória, consultiva, executiva e de autogestão.

### **O CCS**

Apesar de ter sido criado em 1993, só encontramos registro regular de deliberações a partir de 1997. Um dos nossos entrevistados, Daniel Lopes, na qualidade de primeiro secretário permanente afirmou-nos o seguinte.

Assumi a função de secretário do CCS em 1997 e desempenhei este cargo até o ano 2000. As primeiras deliberações do CCS foram escritas por mim e tinha o cuidado de enumerá-las por ordem numérica consoante as reuniões que vinham sendo estatutariamente realizadas (LOPES, 2015).

Assim, de acordo com o Arquivo disponível, no período compreendido entre 1997 a 2013, o CCS terá produzido um total de 31 deliberações envolvendo as mais diversificadas áreas da vida socioeconômica, política e laboral do país.

Além dos acordos pontuais ou de curta duração alcançados em sede de Concertação Social, se destacam três acordos de concertação social de longa duração, conseguidos entre o Governo e os parceiros sociais. O primeiro terá sido alcançado em 1997 e vigorou até 2006. O ponto central desse acordo girava em torno da ideia de que o aumento salarial devia-se fazer em função da taxa de inflação anual registrada de forma a que o poder de compra dos trabalhadores fosse salvaguardado.

O segundo acordo marca o início do assim chamado “Agenda de Transformação” do país e terá sido assinado em 2006, ou seja, no início da VII Legislatura (2006-2011). Nesse acordo, a ideia central foi a necessidade de encetar profundas reformas no Estado e na sociedade com vista a alcançar as metas de crescimento econômico sustentável, de redução do desemprego a níveis próximos a 10% e de diminuição da pobreza em consonância com os objetivos do milênio.

A diferença fundamental desse acordo com o de 1997 tem a ver com a manutenção do nível salarial de acordo com a situação econômica do país. Ou seja, decidiu-se que o aumento salarial deve ser compatível com a competitividade da economia nacional e a criação de novos empregos e não mais de acordo com a taxa de inflação.

Nessa questão o nosso entrevistado declarou o seguinte:

Quando o MPD estava no Poder (1991-2001) as deliberações iam no sentido de a cada ano conceder aumento salarial de acordo com a taxa de inflação verificada no período e, assim, salvaguardar o poder de compra dos trabalhadores. Cumpríamos este preceito e está registrada nas deliberações. Ao contrário, quando o PAIGC assumiu o Poder (a partir de 2001), o Governo decidiu fixar que o aumento salarial passaria a ser feito de acordo com a situação econômica do país (LOPES, 2015).

Em ambos os casos, verifica-se aquilo que vínhamos dizendo a respeito da democracia deliberativa e que tem a ver com a dificuldade do princípio da igualdade, liberdade e racionalidade ser traduzido e refletido na prática por parte dos atores envolvidos em ações deliberativas. Neste caso, o Estado, representado pela entidade governamental, parece ter mais força e acaba por impor ou determinar o sentido das deliberações.

Voltando aos acordos de longo prazo conseguido, o último aconteceu em 2011, ou seja, no início da VIII Legislatura, e terá sido considerado de histórico por terem chegado, entre outros aspetos, ao entendimento sobre a fixação do Salário Mínimo Nacional em vigor no país desde o primeiro de janeiro de 2014 (CCS, 2012).

De uma forma geral, grande parte das deliberações relaciona-se com a análise e aprovação do Orçamento Geral do Estado (OGE), a consulta do Governo sobre as suas políticas económicas e sociais, nomeadamente, a política de proteção social, de rendimentos e preços, salário mínimo nacional, reforma da segurança social, código laboral entre outras questões pertinentes e que exigem auscultação e uma abordagem tripartida.

Na verdade, uma análise ao conteúdo dessas deliberações permite-nos dizer que todas elas estão em linha com a definição legal das suas competências. Ou seja, a grande maioria delas se afigura como sendo de carácter consultivo ao Governo uma vez que elas estão voltadas para a busca de consenso e articulação de interesses entre os parceiros sociais e o Estado no que diz respeito às políticas governamentais.

Neste âmbito, o CCS se configura como um organismo institucional no qual regimes democráticos promovem, sob a “capa” de participação, planeamento colaborativo, representação mista e consulta permanente, um sistema de intermediação de interesse típico da teoria neocorporativista (SCHMITTER, 1974).

## **O CNS**

Durante o período analisado, não constatamos a existência de nenhum documento que tivesse a designação de moção, parecer ou recomendações expeditas pelo CNS. Os documentos oficiais existentes, nomeadamente o decreto-lei e o regimento interno, que poderiam conter a designação da forma de manifestação do conselho são omissos nesta matéria.

Destarte, o único documento encontrado durante a investigação foi a ata das reuniões plenárias do Conselho. Não obstante o Conselho ter funcionado a partir de 2005, só foi possível obter três atas das suas reuniões plenárias o que abre possibilidades para diferentes tipos de leitura. Uma das possibilidades de leitura para esse reduzido número de ata reside

num certo secretismo do poder que ainda persiste em Cabo Verde. Esse secretismo muitas vezes é justificado com base na alegação de que se trata de documentos de uso restrito ou interno. Contudo, esse argumento cai por terras se se consideramos que o CNS enquanto órgão público significa que o resultado da sua intervenção dever ser partilhado e tornado público.

Das três atas de reuniões analisadas, duas delas se inscrevem dentro das competências monitorias, enquanto 1 se insere no rol das suas competências de autogestão. Nessas atas, não se vislumbram competências deliberativas em que determinado tema, após discussão e debate na plenária do Conselho, se torna objeto de deliberação por parte dos conselheiros com vista à chegada de uma decisão consensual entre as partes. O que se verifica são as manifestações de opinião, sugestão, recomendações ou propostas por parte de alguns conselheiros sobre determinado assunto constante na ordem do dia, sendo que a última palavra cabe ao presidente que decide pela sua incorporação ou não nas políticas governamentais para o setor.

Efetivamente, o CNS não tem nenhum poder deliberativo visto que os seus membros não decidem políticas que possam implicar numa mudança de funcionamento, ou na regulação do sistema nacional de saúde. Antes pelo contrário, funciona como uma extensão do Governo ou como fonte de legitimação das políticas formatadas, desenhadas ou arquitetadas pelo representante do Poder Público que tutela o setor.

Embora o termo “deliberação” esteja referenciado no artigo 11º do seu Regimento Interno, não há indícios que apontam que, efetivamente, ela tenha sido acionada enquanto mecanismo, por excelência, do processo decisório. Na entrevista realizada com o ex-diretor Nacional de Saúde, António Pedro Delgado, se apercebe nitidamente que, de fato, o CNS trata-se de um órgão voltado mais para o aconselhamento e clarificação de procedimentos governamentais visando a sua melhor aplicação. Segundo ele:

O debate que se registra em torno das questões que compõem a ordem do dia é mais para aconselhar o Governo no sentido de corrigir as falhas e assim melhorar a aplicação de medidas para o setor da saúde (DELGADO, 2015).

Todavia, as propostas de melhoramento não têm nenhuma força vinculatória que possa obrigar o Governo a incorporá-las nas suas políticas e, conseqüentemente, implementá-las na prática, uma vez que elas carecem de homologação por parte do ministro que tutela o setor da saúde.

Na mesma linha, outro entrevistado nosso e conselheiro em representação da ordem dos médicos quando instado sobre de que formas as decisões são tomadas no conselho declara o seguinte:

As decisões são discutidas e consensualizadas, mas nunca votadas. O CNS é um órgão de aconselhamento do Serviço Nacional de Saúde visando clarear as medidas e alertar o governo para eventuais falhas na implementação das medidas (ANDRADE, 2015).

Verifica-se, então, que a função do CNS não é deliberar sobre as medidas a serem implementadas, mas antes discutir e consensualizar as medidas previamente tomadas pelo departamento governamental responsável pela área da saúde. Em suma, essa experiência vai contra os pressupostos quer da democracia participativa que diz que as decisões devem ser tomadas após um processo de debate e discussão, quer os da democracia deliberativa que considera que não existem decisões sem que primeiro ela tenha passado por um processo deliberativo no qual atores mostram-se dispostos a mudarem suas posições ou convicções iniciais sobre um determinado assunto.

## **A CNDHC**

À semelhança do CNS, o único documento onde é possível encontrar alguma forma de atuação da CNDHC é através das atas das reuniões plenárias realizadas conforme o previsto em seu Estatuto. Foram analisadas todas as atas expedidas entre 2005 – ano que marca o primeiro encontro da CNDHC e 2013 – limite do período delimitado no estudo. Assim, entre 2005 e 2013 foram realizados 27 encontros dos quais debruçamos para análise de eventuais deliberações.

Como afirmámos no início desse tópico, estatutariamente os atos da CNDHC manifestam-se sob a forma de pareceres, recomendações ou moções. Assim, nas atas analisadas, foram encontradas duas deliberações uma relacionada com o comunicado proferido sobre a violência envolvendo um jovem num dos bairros da capital (Cidade da Praia), outra sobre a criação de grupos de trabalho para tratar da prostituição infantil em dos bairros vulneráveis da referida capital.

Quanto às recomendações ao Governo foram encontradas um total de quatro (4) e todas elas relacionadas com competências consultivas, quer no sentido de recomendar o

Estado a realizar estudos sobre a criminalidade e tomar medidas para tirar determinadas ilhas ou regiões de isolamento, quer no sentido de recomendação ao governo para a fixação do Salário Mínimo Nacional e recomendação de alargamento da experiência piloto do ensino dos Direitos Humanos nas Escolas.

Como se pode ver, a maioria das reuniões terminou sem a tomada de deliberação ou recomendação clara sobre o posicionamento da CNDHC em relação a determinados assuntos, evidenciando assim um grande défice da intervenção da Comissão. Aliás, esse fato terá sido reconhecido pela atual presidente, Zelinda Cohen, que quer em entrevista a nós concedida, quer em plenária da CNDHC reconheceu esse défice ao dizer que falta “corpo” à CNDHC (CNDHC, Ata da XV reunião, 2008). De seguida, passamos a transcrever um excerto da fala da presidente que nos concedeu em entrevista:

Há um défice de deliberação na CNDHC. Muitas reuniões acabaram sem qualquer tomada de deliberação ou recomendação. Há que ter em conta que há concorrência de setores representados na Comissão e isso impede as pessoas de chegar a um consenso porque cada um defende a instituição que representa. Não conseguem separar e discutir o caso concreto. Existe uma espécie de dupla pertença dos membros representados na Comissão (COHEN, 2015).

Esse excerto é esclarecedor, pois nas atas constatamos falas de diferentes comissários sem que ao final exista uma deliberação, uma tomada de posicionamento claro sobre os assuntos discutidos. Ademais, verificamos que a maioria das discussões giraram em torno de atribuições monitórias e de autogestão seguidas dos temas enquadrados dentro do rol de suas atribuições executivas.

Essas discussões recaem sobre temas como a elaboração/aprovação do Regimento Interno, a constituição de Grupos de trabalhos, organização dos encontros internacionais sobre os Direitos Humanos, elaboração dos programas e planos de atividades da Comissão entre outras questões que se incluem no conjunto de atividades de carácter monitório e administrativo.

Dentro das atividades de carácter monitório, destacam-se as visitas às instituições carcerárias (presídios) e aos centros de acolhimento, às comunidades, bem como análise da situação de violência doméstica e aumento da criminalidade no país e processamento e encaminhamento das queixas sobre violação de direitos humanos e cidadania dão entrada na Comissão.

De igual modo, constata-se realização de algumas atividades quais sejam realização de palestras, fóruns, seminários e campanhas de sensibilização visando não só chamar atenção da sociedade para as questões relativas ao respeito pelos Direitos Humanos, mas também alertar as autoridades públicas no sentido de estabelecimento de medidas que visam por cobro à situação de violação ou abuso dos Direitos Humanos.

Entretanto, como já referimos, não vislumbramos presença de deliberação propriamente dita na qual determinado tema, previamente identificado, é colocado sob a deliberação da qual resulta em uma decisão homologada pelo departamento governamental responsável pela formulação de políticas públicas da área respectiva.

Ou seja, não tendo poder deliberativo que implicasse em uma decisão adoptada pelo Estado, as atividades da Comissão ficam limitadas ou circunscritas a processos administrativos e monitórios sem qualquer tipo de influência na decisão do Governo que continua decidindo sobre políticas públicas. Sobre esse assunto, transcrevemos outro excerto da entrevista concedida pela presidente que pode explicar a pouca influência na formulação de políticas públicas:

Todas as atribuições já foram experimentadas. Algumas não foram implementadas de forma boa, nomeadamente a proposta de lei ao Governo. Isso exigiria *staff*, coisa que a Comissão não tem tido visto que só funciona com um contingente de dois juristas. Por outro lado, ela não se transformou ainda numa organização que pudesse por ela própria fazer relatórios a serem apresentados aos Organismos Internacionais (COHEN, 2015).

Vale dizer que, segundo o decreto-lei n. 38/2004 que estipula as normas de sua estruturação, o orçamento da CNDHC corresponde às dotações inscritas no Orçamento do Estado, bem como as subvenções e subsídios concedidos pelo Estado ou por qualquer entidade e ainda doações e receitas provenientes de alienações de bens ou patrimónios.

Assim sendo a Comissão fica muito dependente do Estado visto que é ele quem determina o orçamento para o seu funcionamento levando, assim, ao condicionamento das suas ações conforme a disponibilidade financeira do Estado. Em relação à autonomia a nossa entrevistada vai dizendo que:

A Comissão ainda não tem toda autonomia. Está vinculada ao Ministério da Justiça. Ela funciona com um orçamento muito limitado para as suas reais exigências. O orçamento de Estado só contempla o orçamento para o seu funcionamento e isso não dá para fazer muita coisa. (COHEN, 2015).

Em nossa perspectiva, essa debilidade organizacional gerada pela escassez de recursos, associada a outros fatores de natureza diversa influi grandemente na capacidade de ação sociopolítica da Comissão, pois o empoderamento humano e financeiro, bem como a possibilidade do acesso à informação sistematizada por parte dos comissários é de particular relevância para que se possa empreender um processo participativo com repercussão nas decisões do Estado. Aliás, são essas características que tanto a teoria participativa como a deliberativa advoga como centrais para que se possa empreender um processo de diálogo, discussão e debate que resulte em uma decisão após deliberação de cidadãos racionais, livres e iguais.

### 5.3 DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS

A terceira variável considerada para a comparação dos conselhos e, conseqüentemente, para a avaliação do impacto no modelo de democracia participativa é a que se refere às dinâmicas de funcionamento dos diferentes conselhos.

Como dinâmicas de funcionamento, queremos significar um conjunto integrado de fatores como a frequência e a iniciativa de convocação das reuniões, bem como as interações sociais estabelecidas com outros organismos públicos e com a sociedade.

Assim, são destacados como indicadores dessa variável, a *frequência e iniciativa de convocação das reuniões, o grau de inserção social e interação dessas estruturas com outros órgãos de poder e com a sociedade.*

### O CCS

Relativamente ao CCS, as reuniões ocorrem, ordinariamente, duas vezes por ano, podendo também se reunir extraordinariamente por iniciativa do presidente ou por solicitação de um terço dos seus membros (art. 2º, nº 1 e 2 do Regimento Interno). Ora, do nosso ponto de vista Essa frequência de reuniões sinaliza para a institucionalização de um órgão que não tem como objetivo a participação sistemática ou contínua dos cidadãos na esfera decisional, mas antes a participação periódica ou conjuntural.

Assim, se o fundamento da democracia participativa é o de promover, através de

canais institucionais alternativos, a participação ou ingerência sistemática ou mais regularmente possível dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas ou na tomada de todas as decisões que afetem suas vidas ou existências, então essa frequência de participação não parece, quanto a nós, satisfazer, suficientemente, os princípios por ela defendidos.

Por outro lado, embora a lei tenha determinado que a primeira reunião deva ocorrer no primeiro trimestre (entre fevereiro e março) e a segunda no quarto trimestre (entre outubro e novembro) de cada ano, a iniciativa das reuniões recai sobre o Estado que, através do presidente do Conselho (Primeiro-Ministro ou membro do Governo a quem ele delegar essa função), convoca os membros para as sessões previstas no regulamento.

Neste sentido, a participação dos membros em reuniões ordinárias depende do Estado que dispõe dessa iniciativa, independentemente da vontade de cada membro que só pode convocar reunião extraordinária mediante maioria de um terço dos seus membros.

A nosso ver, essa cláusula representa o poder hegemônico do Estado que controla o poder de agenda das reuniões através de imposição de restrições e, a partir daí ampliar o seu campo de manobra com relação aos membros no que tange à negociação de medidas ou políticas.

Quanto ao segundo indicador “inserção social e interação do conselho” com outros órgãos públicos do poder e com a sociedade, o CCS mantém um grau de inserção social que pode ser considerado como muito limitado, pois ele se concentra apenas no nível nacional, desconsiderando, deste modo, outros níveis da esfera pública quais sejam os níveis subnacionais regionais ou locais.

Talvez seja por causa dessa lacuna e pelo seu limitado poder de inserção e interação sociais que se fez aprovar, pela Assembleia Nacional, em 2014, um projeto de lei que tem por objeto regular a organização, a composição e o funcionamento do Conselho Económico, Social e Ambiental (CESA) previsto no artigo 257º da Constituição da República de Cabo Verde.

Esse Conselho que integraria, necessariamente, um conselho para o desenvolvimento regional, um conselho de concertação social e um conselho comunitário, teria maior

capacidade de interação e inserção sociais, pois além de congregar maior número de representantes e, por conseguinte, maior capacidade de mobilização social, a sua ação estenderia aos demais níveis da esfera pública que teriam também oportunidade de participar na formulação da política governamental.

Todavia, a Lei 74/VIII/2014 que cria o CESA ainda não foi regulamentada, o que, empiricamente, significa dizer que ele não existe e que, para todos os efeitos, segue valendo o Conselho de Concertação Social tal como foi criado embora com algumas modificações quanto à sua composição conforme referido no tópico anterior. .

Por essa razão, o grau de interação e poder de mobilização social do CCS é bastante limitado, pois para além das reuniões previstas em lei, não se vislumbra outras atividades desenvolvidas pelo Conselho que possam promover a interação deste com a sociedade.

A interação fica mais ancorada nos setores ou seguimentos sociais que o mesmo representa, sendo que essa representação não é extensiva a toda camada social, mas apenas aos seguimentos “capital” e “trabalho”.

## **O CNS**

Com relação ao CNS, a frequência das reuniões é bem mais limitada do que a do CCS, pois esta acontece apenas uma vez por ano (art. 7º, nº 4 do Decreto-lei, nº 23/2005). Essa reduzida frequência das reuniões, quando, por exemplo, comparado com o Conselho Nacional de Saúde brasileiro que reúne, ordinariamente, doze vezes por ano (Regimento Interno do CNS do Brasil, Seção IV, art. 15) mostra, de forma clara e inequívoca, que o CNS cabo-verdiano tem poucas ou nenhuma chance de participação ou ingerência na política governamental, tendo em conta a importância desse setor para a vida dos cidadãos.

Aliás, um dos nossos entrevistados que além de médico é bastonário da Ordem dos Médicos nos confidenciou precisamente isso ao dizer que:

Devia haver reuniões mais frequentes, abordando assuntos específicos e com caráter semivinculativo (ANDRADE, 2015).

Por outro lado, à semelhança do CCS, ele possui uma cláusula que determina a possibilidade dos encontros extraordinários serem convocados pela iniciativa do seu

presidente ou por um terço dos seus membros, limitando assim a possibilidade destes em pautar a agenda do Conselho.

No caso da sua congênera brasileira, por exemplo, essa cláusula é, quanto a nós, mais democrática, pois qualquer conselheiro pode convocar extraordinariamente o Conselho desde que o seu pedido seja aceito por deliberação do Plenário do Conselho (art. 15º do Regimento Interno do CNS do Brasil).

No que se refere à iniciativa das reuniões, assim como acontece no CCS, ela é da responsabilidade da representação estatal através do membro do Governo que assegura a pasta da saúde e, conseqüentemente, a Presidência do Conselho (art. 4º do Regimento Interno do CNS).

Se compararmos esta iniciativa de convocação, elaboração e aprovação da ordem de trabalhos com outros Conselhos – mais uma vez tomemos o caso do CNS do Brasil –, na qual cabe à Mesa Diretora elaborar a pauta e apresentá-la ao Plenário, concluiremos que, no caso cabo-verdiano, o processo não só é menos inclusivo como também menos participativo e democrático, pois essa competência é quase exclusiva do Presidente do Conselho.

Portanto, além de se verificar a ausência de um mecanismo interno de governança que pudesse responsabilizar pela elaboração e envio das propostas de ordem do dia a serem discutidas no Conselho, as matérias nela constantes carecem de validação ou aprovação prévia pelos conselheiros na Plenária que aprova o plano anual de atuação, ou na reunião anterior como acontece, por exemplo, no caso brasileiro.

Relativamente ao segundo indicador de mensuração dessa variável referente ao grau de inserção social e interação do CNS com outros órgãos públicos do poder e com a sociedade, pode-se dizer que, formalmente, ele apresenta um grau de inserção social relativamente elevado, pois o Decreto-lei nº 11/2007 de 20 de março previu a existência de Comissões Municipais de Saúde (CMS) em todos os 22 municípios existentes no país.

Todavia, a nível empírico, essa inserção social assume uma categoria próxima do nível médio ou parcial, pois a não existência de uma estrutura própria leva a que as Comissões Municipais de Saúde funcionem nas dependências das estruturas descentralizadas e desconcentradas do Estado em cada Município, e, conseqüentemente, sem a devida autonomia

ou independência em relação a esses órgãos.

Vale notar também que a mesma constatação se aplica ao caso do Conselho Nacional de Saúde que funciona nas dependências do Ministério da Saúde, por falta da existência de uma estrutura própria para o efeito.

No que se refere à interação do CNS com outros organismos públicos destacamos a seguinte fala dos conselheiros:

Há necessidade de maior articulação e coordenação com as diversas instituições implicadas diretamente na promoção da saúde, nomeadamente, o ministério da Educação e Desporto, de um lado e, de outro, maior envolvimento do Centro Nacional de Desenvolvimento Sanitário (CNDS) no programa de saúde escolar (Ata da Reunião do CNS, 2009).

De igual modo, eles manifestam a seguinte opinião que passamos a transcrever:

É necessário estabelecer, a nível local, uma parceria mais ativa entre as instituições desconcentradas do ministério da saúde e educação por forma a promover os cuidados da proteção da saúde e de prevenção das doenças (Idem, 2009).

Por outro lado, eles queixam-se de um baixo nível de interação entre o CNS e as Comissões Municipais de Saúde (CMS):

Não tem havido trocas regulares de informações ou mensagens entre as duas instituições com vista à transmissão de preocupações ou sugestões e, de uma forma geral, as CMS não têm funcionado como deveriam e, como tal, não terão conseguido dar seguimento ao que estava planeado (Idem, 2009).

Em relação à sociedade civil, pode-se dizer que a interação do Conselho com ela situa-se próximo do nível considerado médio, pois segundo a informação avançada por um dos nossos entrevistados e ex. Diretor Nacional da Saúde, António Pedro Delgado, já se realizou diversos fóruns sobre diversos temas ligados à saúde em todas as 9 ilhas habitadas de Cabo Verde. Segundo ele:

Desde o começo do funcionamento do CNS já realizámos cerca de 10 fóruns de Saúde em todas as ilhas habitadas e, destes, dois foram realizados na maior ilha (Santiago) no sentido de partilharmos as medidas com a comunidade e obter a visão dos utentes e prestadores locais do Serviço Nacional de Saúde sobre elas visando o seu melhoramento (DELGADO, 2015).

Todavia, esses fóruns não são deliberativos e nem são uma competência do CNS decidir pela iniciativa de realizar Fóruns ou Conferências temáticas sobre qualquer tema pertinente do setor da saúde. Mais uma vez, a iniciativa é da competência do Ministro da

Saúde que decide sobre os temas e o local da sua realização.

Afora os fóruns, ocasionalmente realizados, a dinâmica do funcionamento do CNS centrou-se, durante esse tempo, fundamentalmente, nas reuniões plenárias realizadas anualmente, não havendo, pois, registro do funcionamento em sessões permanentes especializadas ou ainda registro de criação de alguma comissão eventual conforme previsto em Lei e no seu Regimento Interno.

Portanto, essa dinâmica de funcionamento evidencia fraca capacidade de participação, mobilização, inserção e articulação sociais quando comparado com o CNS brasileiro no qual apresenta uma dinâmica de funcionamento bem mais robusta ou forte. Esse fato com relação ao caso brasileiro advém de trabalhos empíricos realizados na área e nos quais foi, empiricamente, constatado o exercício de um vasto leque de competências legais do CNS brasileiro (GONZÁLEZ, 2000).

O trabalho de González (2000) mostra, por meio de construção e mensuração de indicadores empíricos, que a atuação do CNS brasileiro assume um papel importante na construção do modelo da democracia participativa ao conseguir encaixar 70 pontos em 100 possíveis (GONZÁLEZ, 2000, p. 278). Essa realidade evidencia que embora o modelo de CNS brasileiro não satisfaça totalmente a democracia participativa, ele representa um impacto positivo na modificação do modelo participativo ou na transformação dos princípios convencionais da democracia representativa. No próximo tópico, debruçaremos sobre a dinâmica de funcionamento da CNDHC.

## **A CNDHC**

A CNDHC dispõe de uma frequência maior de reuniões quando comparado com os outros dois conselhos, pois conforme o Decreto-lei n.º 38/2004 de 11 de outubro a sua plenária se reunirá trimestralmente (art. 13, n.º 1), ou seja, quatro (4) vezes por ano.

Todavia, essa frequência, ainda que maior em relação ao CCS e CNS fica muito aquém do desejado quando comparada com a experiência de outros conselhos que atuam na área dos Direitos Humanos, como é o caso do CONANDA do Brasil (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) que se reúne mensalmente, ou seja, 12 vezes por ano

(art. 17º do Regimento Interno do CONANDA).

Essa frequência, assim como a do CCS e CNS, satisfazeria muito pouco o modelo de democracia participativa, pois o número de vezes em que a participação social ocorre é insuficiente para que haja uma modificação significativa do modelo da democracia representativa.

Outro elemento essencial e que se associa a essa fraca frequência tem a ver com a iniciativa de reuniões e a formulação da agenda de trabalhos. A CNDHC se reúne, trimestralmente, por iniciativa própria ou, extraordinariamente, sempre que convocada pelo seu Presidente ou por maioria de um terço dos seus membros.

Contudo, os temas ou assuntos a serem discutidos nas reuniões não são objeto de deliberação prévia pelo conjunto dos seus membros na plenária que aprova o Plano Anual de Atividades, mas antes definidos por um Conselho Coordenador composto pelo Presidente e dois vogais.

Relativamente ao segundo indicador, o grau de inserção social e interação com outros órgãos de poder e com a sociedade, a CNDHC possui um nível fraco de inserção, pois dispõe apenas de “pontos focais” em cada município. Aliás, vale dizer que os pontos focais não estão previstos no seu estatuto e que a sua existência cumpre apenas a vontade dos presidentes de Câmara Municipal (prefeituras) que decidiram indicar um eleito municipal para ocupar essa função.

Neste sentido, eles serviriam como mediadores entre a CNDHC e as comunidades locais, denunciando eventuais situações de violações dos Direitos Humanos e apoiando a CNDHC na realização das atividades em nível local ou regional.

Na verdade, os pontos focais funcionam nas dependências das respectivas Câmaras Municipais sem a existência de um orçamento e estrutura próprios com vista à realização de atividades relacionadas com a investigação, denúncia e monitoramento de situações que configuram violação de direitos humanos e cidadania a nível local e regional.

A nosso ver, esse fato limita bastante as suas atuações, visto que não dispõem nem de autonomia nem de meios materiais e humanos suficientes para desempenharem cabalmente a

sua função e, assim, participar de forma ativa na promoção e proteção dos Direitos Humanos e Cidadania a nível local/regional.

No que se refere à interação com outros organismos públicos e privados, a CNDHC mantém um nível de interação que pode ser considerada como razoável na medida em que ela se articula com vários poderes públicos nomeadamente a Assembleia Nacional e vários ministérios, nomeadamente, o da Justiça, Educação, Saúde, Habitação, bem como outras instituições e associações públicas e privadas que atuam na área dos Direitos Humanos e Cidadania.

Neste sentido, a nossa entrevistada salientou a boa articulação e relacionamento com diversos setores e organizações implicados na questão dos Direitos Humanos e da Cidadania ao pontuar o seguinte:

O segredo para a realização de algumas atividades e conquistas conseguidas até agora em matéria de direitos humanos tem sido a boa articulação com diversas instituições de promoção e defesa dos direitos humanos e cidadania. Temos boa relação com o Instituto cabo-verdiano da Criança e do Adolescente (ICCA), Instituto cabo-verdiano da Igualdade e Equidade de Género (ICIEG) e outros poderes públicos como o Legislativo e o Executivo (COHEN, 2015).

Quanto à interação com a sociedade, a CNDHC tem realizado diversos fóruns e palestras nas comunidades sobre temas que envolvem a sua área de atuação, bem como divulgação de informações e sessões ou programas de sensibilização sobre os Direitos Humanos e Cidadania a vários níveis.

As palestras e fóruns sobre Direitos Humanos têm sido nos últimos anos uma prática recorrente e resultou da necessidade de maior aproximação e/ou identificação com a sociedade civil já que ela vinha sendo criticada de falta de reconhecimento social e de se identificar mais como um órgão governamental do que propriamente como um órgão ao serviço da promoção e defesa dos direitos humanos e cidadania no país (Ata da XXV reunião da CNDHC).

Outra forma de interação da CNDHC com a sociedade tem sido através da produção e divulgação de documentos educativos, dos quais se destacam os cadernos da cidadania, criados com vista à densificação da Cidadania e promoção dos Direitos Humanos, bem como da criação do Prémio Nacional dos Direitos Humanos como forma de incentivar a pesquisa na

respectiva área.

Das edições da CNDHC, destacam-se o “Guia do Cidadão Eleitor”; “Mundo para Todos”; “Cartilha do Muniípe Atento” e “Cartilha do Cidadão Pequeno” dos quais foram socializados com a população em todas as Ilhas e tiveram grande impacto no seio da comunidade, sobretudo, pelo conteúdo e metodologia utilizada.

#### 5.4 PARTICIPAÇÃO COMO CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA

A última variável empregada na comparação dos Conselhos se refere à participação como capacidade de influência nas decisões governamentais nas respectivas áreas constitutivas de cada Conselho. Não obstante o caráter polissêmico, complexo e diverso da participação veiculada pela literatura sociopolítica moderna (PATEMAN, 1992, p.9), nessa Tese ela é concebida ou entendida como dispendo de um sentido específico enquanto “participação em alguma coisa”, isto é, nas tomadas de decisões políticas.

Neste sentido, essa variável é considerada ou tomada como estando associada a um sentido que enaltece e enfatiza a “participação como capacidade de influência”, o que nos remete para uma dimensão diferenciada da participação e que a considera como toda atividade desenvolvida pelos cidadãos de forma autônoma, com ou sem sucesso, virada, especificamente, para influenciar o processo de tomada de decisões governamentais ou públicas (HUNTINGTON & NELSON, 1976, p. 3).

Posição semelhante é encontrada em Parry (1992) que concebe a participação política como ato de influenciar os decisores públicos, em regra, representantes eleitos nas tomadas de decisões sobre determinadas políticas públicas. Segundo ele, essa influência deve implicar na mudança de atitude das entidades governamentais sobre as políticas a serem formuladas e executadas.

Na mesma linha, Verba *et al.* (1995, p. 38) consideram a participação política como toda a atividade que tem a intenção de influenciar a ação governamental, quer diretamente ao afetar a formulação ou implementação de política pública, quer indiretamente ao influenciar na seleção de pessoas que elabora aquelas políticas.

É neste contexto que considerámos a participação dos cidadãos nos diferentes Conselhos selecionados nessa tese e que cumpre agora avaliar tendo sempre em linha de conta a dimensão da influência na feitura, implementação e avaliação de políticas públicas para as diferentes áreas sobre as quais os conselhos se encontram voltadas.

Portanto, essa variável nos permite analisar até que ponto esses organismos se constituem em um instrumento de influência direta ou não dos cidadãos enquanto membros da sociedade civil organizada nas políticas governamentais, tendo em conta os objetivos do modelo da democracia participativa.

Para proceder à mensuração dessa variável, debruçámos sobre dois indicadores, quais sejam: a) nível de envolvimento da sociedade civil na formulação da agenda de discussão e, b) nível de influência do Conselho na tomada de decisão governamental.

## O CCS

Considerando o primeiro indicador, diríamos que o CCS apresenta um nível bastante baixo de envolvimento da sociedade civil na formulação da sua agenda de discussão. Se atendermos às normas de sua estruturação já mencionadas, verificaremos que o seu modelo ou formato institucional restringe o envolvimento da sociedade como um todo ou de um amplo número de representantes eleitos da sociedade civil organizada, pois tem uma representação concentrada em três seguimentos sociais (Decreto-lei n. 35/93).

Assim sendo, a participação sociopolítica neste conselho se encontra confinada a um número pequeno de grupos do qual a teoria neocorporativista convencionou chamar-se de “participação tripartida” (SCHMITTER, 1992).

Nela estão envolvidas apenas três entidades, sendo dois deles representando interesses divergentes e corporativos, cabendo à representação estatal, através do governo, o papel de fazer a necessária intermediação de interesses entre o capital e o trabalho (GONZALEZ, 2013, p. 31).

Por outro lado, embora os parceiros sociais possam enviar, sempre que possível e com devida antecedência, propostas de componente da ordem do dia, a agenda de trabalhos é

pautada e/ou estabelecida pelo Governo que dispõe da competência de formular e apresentar, com antecedência mínima de 15 dias (art. 3º, nº 1 do Regimento Interno), as matérias a serem objetos de discussão e deliberação no Conselho.

Ora, este arranjo institucional contradiz os pressupostos básicos da democracia participativa que pressupõe a colaboração mútua de ambas as partes e a igualdade de poder político na determinação da agenda e, conseqüentemente, da decisão (PATENAN, 1992, p. 96).

Teóricos como Habermas (2005); Cohen (1987); Avritzer (2000) e outros que se inscrevem dentro de uma matriz teórica que enaltece e valoriza a participação e deliberação, consideram que nesses processos os indivíduos enquanto cidadãos racionais, livres e iguais apresentariam suas preferências para a discussão tendo como base a igualdade e não a hierarquia social.

Habermas (2005) chega mesmo a dizer que em um processo dialógico ou comunicativo não existiriam espaços para propostas hegemônicas que possam suplantar a outra sem antes passar pelo crivo da deliberação da qual a força do melhor argumento é que vence.

Todavia, como deixamos claro, essa asserção teórica de Habermas tem dificuldade em se traduzir no plano empírico, pois o que se verifica é que as proposta de atores com maior recurso de poder (informação, habilidades, *status quo*) acabam sempre se prevalecendo sobre as demais.

No inquérito aplicado aos membros do CCS, todos os respondentes afirmaram que somente “às vezes” é que suas propostas são levadas em consideração e incorporadas no processo deliberativo pelo Governo. Isso evidencia claramente desigualdade de poder e ausência de princípios (igualdade, liberdade) evocados quer pela democracia participativa, quer pela democracia deliberativa.

Do nosso ponto de vista, este fato leva a que grande parte das deliberações do CCS por nós consultadas se constitui de resultado menos propositivo o que evidencia, deste modo, a ausência de propostas ou medidas políticas alternativas às do Governo. Contudo, essa realidade não é específica ao caso cabo-verdiano. Rodrigo González (2013), referindo-se ao

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, chegou à conclusão de que não se verifica grande capacidade propositiva por parte dos parceiros sociais ao ponto de pautar a agenda governamental.

De igual modo, o fato de o CCS estar vinculado diretamente ao executivo e ser chefiado pelo Primeiro-Ministro, além de pressupor um envolvimento praticamente nulo da sociedade através das suas organizações cívicas, faz com que a agenda seja controlada pelo Governo o que, como consequência, leva a que o seu grau de autonomia ou de independência seja empiricamente inexistente.

Portanto, a formulação da agenda de trabalhos resulta de uma abordagem que incentiva uma orientação *top-down* na qual o fluxo de informação segue uma trajetória de cima para baixo, ou seja, das autoridades governamentais para os representantes da sociedade civil e não uma trajetória horizontal no âmbito da qual todos teriam idênticas oportunidades de influenciar a agenda com suas proposta componentes de ordem de trabalho.

Relativamente ao segundo indicador de mensuração dessa variável, nível de influência nas decisões do Governo, o Conselho não mostra dispor de grande capacidade de influência uma vez que as decisões governamentais acabam sempre por vingar e isso se justifica, quanto a nós, por duas razões: primeiro, o recurso de poder do Governo é absolutamente superior ao dos restantes parceiros; segundo, o método utilizado é consultivo e, como tal, não permite a tomada de decisão, mas sim a legitimação de decisões previamente tomadas pelo Governo.

Essa constatação se comprova com a resposta de 4 membros em representação dos trabalhadores e empregadores no CCS quando numa escala de 1-5 (em que 1 significa nível completamente mínimo e 5 nível completamente máximo) atribuem o algarismo 2 (correspondente ao nível mínimo) à influencia do Conselho nas decisões do Governo.

Como complemento a esses dados, transcrevemos, neste ponto, a fala de um dos nossos entrevistados:

Nós sempre defendemos que o aumento salarial deveria ser feito em função da inflação registrada. Mas o Governo adoptou o discurso de que esse aumento deve ser feito em função da disponibilidade financeira e capacidade orçamental do país. Utiliza esse discurso para não dar aumento e, como consequência se verifica uma perda de 24% do poder de compra dos trabalhadores (Representante sindical no

CCS, 2015).

A nosso ver, essa reduzida capacidade de influência parece resultar do fato do CCS ser um canal de interlocução onde cabe ao Governo apresentar seus planos e, assim, auscultar críticas e/ou sugestões dos parceiros em relação aos mesmos e, conseqüentemente, proceder a ajustes necessários.

Todavia, há críticas por parte dos parceiros sociais ao Governo e elas dizem respeito à falta de diálogo e de interesse no debate das políticas que consideram fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e melhorias de condições socioeconômicas e laborais do país e, também de, muitas vezes, não cumprir com os compromissos assumidos em sede de concertação social.

O governo não cumpriu até agora mais de 70% dos compromissos assumidos no CCS. Como exemplo, podemos referir o caso do IUR (Imposto Único sobre o Rendimento) que desde 2008 continua sem restituição, apesar do compromisso assumido pelo Governo e a não implementação do PCCS (Plano de Cargos, Carreira e Salários) para o pessoal do quadro privativo (Representante sindical no CCS, 2015).

Portanto, apesar da legislação garantir um espaço privilegiado de participação na estrutura política e administrativa do Estado, o mesmo não se reveste de significativa capacidade de influência nas decisões, pois, na prática, quem decide continua sendo o Governo. Contudo, ele recorre a um mecanismo institucional como forma de legitimar suas decisões pela via de obtenção de consensos entre um número limitado de organizações da sociedade civil as quais confere “status” público e reconhece o direito de participação.

## **O CNS**

À semelhança do CCS, o envolvimento da sociedade civil na definição da agenda de discussão situa-se a um nível muito baixo ou praticamente inexistente. Segundo o artigo 9º, inciso 1 do seu Regimento Interno, “a ordem de trabalhos será elaborada pelo presidente do CNS em coordenação com o secretariado”. Vale realçar que o secretariado do CNS é assegurado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sanitário (CNDS) que é um órgão que integra a hierarquia política e administrativa do Governo e, como tal, tutelado pelo próprio Estado.

Assim sendo, o Estado é quem define e elabora os temas e as propostas constantes da Agenda do Conselho, reservando, deste modo, os representantes da sociedade civil um papel residual ou inexpressivo no que tange ao processo de formulação da agenda de trabalhos. Ainda que estes possam propor o aditamento à ordem de trabalhos, o poder de agenda pertence ao Estado representado pela entidade governamental que decide pela incorporação ou não das propostas advindas da representação da sociedade civil na agenda.

Se, eventualmente, compararmos esse modelo de formulação da agenda com o do CNS do Brasil, verificaremos que, no caso da sua congênere brasileira, essa competência pertence à mesa diretora que é quem se encarrega de:

Art. 12, inciso XI: Proceder à seleção de temas para a composição da pauta das reuniões ordinárias e das reuniões extraordinárias do CNS, priorizando aquelas deliberadas em reunião anterior (...).

Art. 22: As matérias da ordem do dia são aquelas aprovadas pelo Plenário para a agenda anual ou na reunião anterior, cabendo à Mesa Diretora a inclusão de outras julgadas de relevante interesse e aquelas resultantes de estudos promovidos pelas Comissões ou Grupo de Trabalho (REGIMENTO INTERNO DO CNS, 2009).

Essa constatação, além de ser um indicador de democratização, demonstra maior envolvimento e participação da sociedade na formulação da agenda de trabalhos do Conselho visto que a seleção de temas para a composição da pauta resulta necessariamente da deliberação por parte dos conselheiros em reunião precedente.

No que se refere ao segundo indicador, o CNS apresenta um nível que pode ser considerado como mínimo de influência nas decisões governamentais. Na verdade, as decisões do Conselho seguem sendo não propositivas o que evidencia a ausência de propostas alternativas da sociedade em relação à política para o setor da saúde.

Essa realidade advém do fato de alguns dos membros que responderam o nosso questionário (5) disserem que suas propostas raramente ou somente “às vezes” são consideradas ou levadas em conta pelo Governo.

Deste modo, o grau de influência do Conselho que implica na mudança de atitude da entidade governamental sobre uma política é bastante limitado uma vez que as decisões governamentais permanecem sem alterações ou mudanças profundas fruto da intervenção do Conselho. Nessa questão, o nosso entrevistado afirma o seguinte:

Quanto ao resultado da ação do Conselho diria que tem sido insuficiente porque falta

muita coisa para discutir e entendo que poderia haver uma participação maior. Contudo, repito que o debate visa o aconselhamento do Governo para melhorar a aplicação de suas medidas (DELGADO, 2015).

Essa situação configura aquilo que a teoria democrática participativa apelida de “pseudoparticipação” na medida em que este arranjo gera um sentimento de participação nas pessoas sem que tenham, no entanto, qualquer tipo de influência nas tomadas de decisão.

Verba afirma que essa participação ocorre sempre quando “o líder do grupo tem em mente um objetivo particular, e utiliza a discussão de grupo como um meio de induzir à aceitação desse objetivo” (VERBA, 1961, apud PATENAM, 1992, p. 95).

Aliás, grande parte dos respondentes, apesar de reconhecerem um processo de debate e discussão no interior do Conselho, classifica como nível mínimo a sua influência nas decisões governamentais, bem como a possibilidade do Governo mudar ou mostrar-se disposto a mudar de opinião após a discussão e debate havidos.

Em geral, a discussão e participação ocorrem a um nível a que Pateman (1992, p. 97) chamou de “nível mais baixo”, pois a participação no Conselho limita-se basicamente à atividades de autogestão e monitoramento de políticas pública da saúde e não no “nível mais alto” que seria a participação nas decisões.

## **A CNDHC**

Comparativamente aos dois conselhos analisados anteriormente, a CNDHC apresenta um nível maior de envolvimento da sociedade civil na formulação da sua agenda de trabalhos, não apenas pelo fato de ela propiciar uma participação mais ampla da sociedade, mas, sobretudo, pela possibilidade conferida ao seu plenário de “decidir, pela maioria absoluta dos membros, sobre admissão das questões a serem tratadas nas reuniões” (art. 10º, nº 4 do Regimento Interno).

Todavia, esse envolvimento da sociedade está longe de alcançar o ideal de “participação plena” advogada pela teoria da democracia participativa na qual coloca ambas as partes com igual poder para a determinação e/ou formulação da agenda de trabalhos.

De fato, o envolvimento da sociedade civil esbarra numa perspectiva de “participação parcial” e, em última instância, de “pseudoparticipação” uma vez que o Plenário é chamado

apenas para aceitar ou ratificar as propostas previamente elaboradas por um órgão executivo designado de Conselho Coordenador.

Essa constatação se justifica, sobremaneira, quando repararmos que a composição desse Conselho Coordenador gera desigualdades de poderes entre representantes governamentais e da sociedade civil visto que ele reúne mais elementos da representação estatal do que da representação da sociedade.

Assim, a estrutura organizativa da CNDHC cria uma falsa imagem de envolvimento da cidadania na formulação da sua agenda, quando na verdade ela é determinada por apenas uma das partes, ou seja, pela representação estatal.

Relativamente ao segundo indicador, e à semelhança do que acontece com os restantes conselhos aqui analisados, verifica-se um nível muito baixo de influência nas decisões governamentais. Isso deriva da própria natureza da CNDHC enquanto órgão de consulta do governo em matéria de políticas públicas para a área dos direitos humanos e cidadania.

Como vimos na análise das atas citadas no tópico anterior, a Comissão se debruça mais sobre atividades de monitoramento relacionadas com a defesa e promoção dos Direitos Humanos do que naquelas que visam provocar mudanças ou modificações significativas no sistema de autoridades burocráticas e administrativas do país em matéria de direitos humanos.

Neste ponto, transcrevemos a fala registrada em ata de um dos comissários e que nos parece que sumariza essa questão:

O comissário Rosendo contou que desde o ano de 2005 que está a representar o Governo a pedido da Ministra Cristina Fontes, então Ministra da Justiça, mas que até hoje ninguém lhe perguntou o que tem estado a fazer na Comissão. Para o comissário, enquanto a Comissão for híbrida nem a sociedade civil, nem a polícia, nem as câmaras chegam lá, pois se fosse uma Comissão autónoma com funcionamento próprio, de certeza que as coisas funcionariam melhor (...) (CNDHC, Ata da XXV Reunião Plenária, 2011, p. 7).

Na mesma linha, todos os membros que responderam o questionário apontaram o défice de participação e autonomia como sendo as principais questões que impedem a CNDHC de ter uma maior influência nas políticas públicas. Um dos nossos entrevistados disse o seguinte:

O primeiro aspecto que se deve levar em conta é tornar a Comissão independente,

pois maior violador dos direitos humanos é o Estado e ele controla e/ou semicontrola a Comissão. Por outro lado, os comissários devem ser mais interventivo/participativo do que meramente consultivos (Representante da Igreja Católica na CNDHC).

## 5.5 COMPARAÇÃO DOS CONSELHOS

Na comparação dos conselhos analisados nesta Tese recorreremos ao método da Análise Comparativa Qualitativa [*Qualitative Comparative Analysis* na expressão inglesa], muito utilizada no campo da sociologia e ciência política comparada assente no estudo de caso orientado com base em *n* pequeno.

Esta metodologia, da qual tem em Charles Ragin (1987) um dos seus principais mentores ou expoentes, nos permite com base numa abordagem que privilegia a construção de lógicas difusas [*fuzzy logics*] (RAGIN, 2000), analisar a comparação dos conselhos por meio de criação de categorias nominais qualitativas que geram diferentes graduações.

Assim, foi construída uma tabela que nos possibilite mensurar qualitativamente a relação dos conselhos com o modelo da democracia participativa. A tabela centra-se na relação entre variáveis, indicadores das variáveis e categorias nominais abstratas referentes a cada indicador das respectivas variáveis. As categorias foram construídas com base nos indicadores e nos potenciais que representam para a democracia participativa. Neste sentido, foram levados em consideração os elementos essenciais de uma democracia participativa e que tem a ver com o envolvimento e participação ativa de todos no processo decisório.

Neste âmbito, se destacam três diferentes graduações criadas em função da influência ou não de cada variável no modelo da democracia participativa. Assim, no primeiro indicador referente à variável COMPOSIÇÃO, a graduação aumenta ou diminui de acordo com a existência ou não do processo eleitoral do qual todos os membros da respectiva entidade participam na escolha dos representantes. Quanto ao segundo indicador a graduação girou em torno do nível da inclusão dos membros da sociedade civil.

Relativamente à variável ATRIBUIÇÕES a graduação girou em torno do nível quer das suas competências legais, quer da expedição das deliberações, recomendações ou moções de cada órgão. Com relação à terceira variável (DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO), a

graduação no primeiro indicador incidiu sobre a frequência das reuniões. Em função do número das reuniões de cada órgão, a graduação aumenta ou diminui. Em relação ao segundo indicador, a graduação girou em torno do nível de inserção social e interação de cada conselho com a sociedade e outros poderes.

Finalmente, na variável CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA a graduação foi construída de acordo com o nível de envolvimento da sociedade na formulação da agenda e de influência do Conselho na tomada de decisão governamental, variando-se entre o nível baixo a alto. Assim sendo, quanto menor a graduação, menor será o impacto na democracia participativa e na possibilidade de transformação do regime representativo e, quanto maior a graduação, maior será o impacto na democracia participativa e a possibilidade de transformação da democracia representativa. A tabela seguinte apresenta-nos a relação dessas variáveis, indicadores e categoriais nominais qualitativas utilizadas na comparação dos três órgãos colegiados selecionados nesta tese.

**TABELA 5: RELAÇÃO DE VARIÁVEIS, INDICADORES E CATEGORIAS AVALIATIVAS.**

VARIÁVEIS DOS CONSELHOS	INDICADORES	CATEGORIAS NOMINAIS		
1. COMPOSIÇÃO	1.1. Processo de escolha	Pouco participativo	Participativo	Muito participativo
	1.2. Nível de inclusão dos Membros da sociedade civil	Pouco inclusivo	Inclusivo	Muito inclusivo
2. ATRIBUIÇÕES	2.1 Atribuições legais	Nível baixo	Nível médio	Nível alto
	2.2 Deliberações	Nível baixo	Nível médio	Nível alto
3. DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO	3.1 Frequências de reuniões	Pouco frequente	Frequente	Muito frequente
	3.2 Níveis de inserção social e interação com outros poderes e sociedade	Nível baixo.	Nível médio	Nível alto
4. CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA	4.1 Níveis de envolvimento da sociedade na formulação da agenda	Nível baixo.	Nível médio	Nível alto
	4.2 Níveis de influência do Conselho na tomada de decisão governamental.	Nível baixo.	Nível médio	Nível alto

FONTE: Elaboração do autor

Conforme essa tabela, na comparação dos Conselhos foi destacada dois indicadores para cada uma das suas variáveis constituintes. Com base nesses indicadores, procedemos à sua comparação no sentido de saber qual dos Conselhos apresenta maior impacto na democracia participativa.

**TABELA 6: COMPARAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS**

<b>VARIÁVEL 1:</b>	<b>CCS</b>	<b>CNS</b>	<b>CNDHC</b>
<b>COMPOSIÇÃO</b>			
1.1 Processo de escolha dos membros	Pouco participativo	Pouco participativo	Pouco participativo
1.2 Nível de inclusão dos membros da sociedade civil	Pouco inclusivo	Pouco inclusivo	Inclusivo

FONTE: Elaboração do autor

Com relação à primeira variável analisada, verificamos que o processo de escolha existente em todos os Conselhos é pouco participativo, pois a escolha dos membros para compor cada conselho é uma prerrogativa das diferentes entidades ou organizações que determinam os membros que as irão representar no Conselho. Neste sentido, inexiste, em todos eles, um processo eleitoral a partir do qual todos os membros das organizações participariam, democraticamente, na escolha dos candidatos que lhes irão representar no Conselho.

Portanto, a escolha para representar determinada instituição nos três órgãos públicos cabe sempre ao dirigente máximo da instituição sem que haja um envolvimento de todos no processo. Assim, se considerarmos os pressupostos da democracia participativa, o processo de escolha para os mencionados órgãos seria pouco participativo, pois esse modelo reconhece e enfatiza a participação de todos os membros da organização na tomada de decisão.

No que se refere ao segundo indicador desta variável, há uma diferença entre eles. Aqui a CNDHC consegue ser mais inclusivo do que o CCS e o CNS, pois a sua composição abarca um amplo número de organizações da sociedade civil e, conseqüentemente teria maior impacto na democracia participativa. Mas, como vimos na análise das atas essa maior

inclusão não se traduziu no plano empírico na medida em que muitos acabaram por não tomar posse e a CNDHC acabou por funcionar com uma média de cerca de 15 membros por reunião, portanto longe dos 31 membros previstos nos Estatuto.

Já o CNS, apesar de reunir maior número de representação de organizações sociais do que o CCS apresenta um déficit de representação por deixar de fora setores importantes na promoção do serviço nacional de saúde, como é o caso da associação dos utentes e de outros seguimentos que poderiam ser úteis à influência nas políticas públicas. .

Por outro lado, deparamos com uma situação de constante repetição de membros que marcam presença em todos os Conselhos, diminuindo assim as chances da renovação social e a consequente ampliação da participação aos demais seguimentos da sociedade civil. São os casos das representações sindicais e patronais que aparecem em todos esses órgãos. Acresce ainda que a inclusão de todas as organizações no Conselho é determinada por decreto governamental o que significaria dizer que a alteração ou incorporação de novos atores estaria sujeita a vontade política do Governo.

Sem embargo, a forma de composição da CNDHC com inclusão de um número significativo da sociedade civil seria mais favorável à constituição de um modelo da democracia participativa do que o CCS e o CNS. Contudo o CCS apesar de representar a fragilidade em termos de capilaridade consegue estar mais próximo do poder do que os outros dois órgãos, o que significaria maior capacidade de influência nas políticas públicas da qual a democracia participativa considera como essencial para a correção das distorções provocadas pelo modelo representativo.

A próxima variável observada diz respeito às atribuições de cada Conselho com base nos seguintes indicadores:

**TABELA 7: COMPARAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS**

<b>VARIÁVEL 2:</b>	<b>CCS</b>	<b>CNS</b>	<b>CNDHC</b>
<b>ATRIBUIÇÕES</b>			
2.1 Atribuições legais	Nível médio	Nível médio	Nível alto
2.2 Deliberações	Nível alto	Nível baixo	Nível baixo

FONTE: Elaboração do autor

No que se refere às atribuições legais dos Conselhos, somente a CNDHC teria maior influência no modelo da democracia participativa, pois apresenta um amplo catálogo de atribuições legais que lhe permitiria influir sobre políticas públicas do setor do qual ela se encontra direcionada. Já o CCS e o CNS apresentam um limitado leque de atribuições legais, o que do ponto de vista da democracia participativa teria um impacto médio, mas não o suficiente para transformar a democracia representativa.

Contudo, só o CCS conseguiu exercer toda sua gama de atribuições legais através de emissão de deliberações. Durante o período analisado o CCS terá sido o Conselho que mais conseguiu emitir deliberações (cerca de 30) sobre as áreas da sua previsão legal. Entretanto, essas deliberações teriam pouco impacto no modelo da democracia participativa, pois se configuram como mecanismos de legitimação dos planos governamentais. Teria maior impacto caso elas traduzissem na modificação da preferência inicial da entidade governamental e fossem mais propositivas.

Como referimos na discussão dos modelos democráticos, a teoria participativa considera que ambos os atores devem ter igual oportunidade e poder para empreender um processo deliberativo e, assim, chegar a uma decisão em que ambas as partes reconhecessem como produto da sua participação. Porém, como ficou demonstrado não se registra esse pressuposto teórico nos debates da CCS, pois existem grandes disparidades de recurso de poder.

Com relação ao CNS, não vislumbramos a tomada de deliberações/recomendações por parte dos conselheiros. Antes, se verificam situações nas quais as discussões não têm evoluído para a fase da deliberação. As discussões restringem-se ao pronunciamento e aconselhamento à tutela da Saúde. Assim sendo, o modelo do CNS cabo-verdiano não entraria numa proposta democrática participativa, nem a sua permanência e funcionamento resultaria num forte impacto na democracia participativa e, assim, na transformação do modelo representativo.

De igual modo, a CNDHC apresenta um nível baixo de realização de suas competências legais como, aliás, ficou demonstrado na descrição dessa variável. Na verdade não verificamos existência de recomendações/deliberações que influenciasses o Governo a mudar de decisão ou a tomar medida que visa por cobro a uma situação de violação flagrante dos direitos humanos. Aliás, os próprios comissários reconhecem isso ao manifestarem uma

atuação mais forte da CNDHC e maior autonomia nas suas intervenções.

Tendo em conta que o exercício pleno das atribuições se afigura como condição central para uma ingerência mais ampla da sociedade no Estado e, conseqüentemente, para a democratização das relações entre essas duas instituições, então nenhum dos Conselhos conseguiria alcançar o nível mais desejado de democratização das relações de poder idealizada pela democracia participativa.

A participação plena, segundo essa teoria, seria tomar parte não apenas em atividades de natureza secundária (administrativas ou de autogestão) desses conselhos, mas acima de tudo contribuir na formulação e implementação de decisões tomadas. Isso além de incrementar a consciência cívica, geraria o espírito de autogoverno, pois as pessoas que participara para a elaboração de leis ou programas seriam os primeiros a fiscalizar o seu cumprimento e isso, automaticamente, reverteria em maior apoio e deferência ao Governo.

A terceira variável considerada na análise da comparação dos Conselhos é a que diz respeito às dinâmicas de funcionamento de cada um. Nela, foi destacada, também, dois indicadores de mensuração da comparação, quais sejam: frequência de reuniões e nível de inserção social e interação com outros poderes e sociedade.

**TABELA 8: COMPARAÇÃO DAS DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS**

<b>VARIÁVEL 3: DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO</b>	<b>CCS</b>	<b>CNS</b>	<b>CNDHC</b>
3.1 Frequência de reuniões	Nível baixo	Nível baixo	Nível médio
3.2 Nível de inserção social e interação com outros poderes e sociedade	Nível baixo	Nível baixo	Nível médio

FONTE: Elaboração do autor

Ambos os conselhos analisados apresentam uma frequência de reuniões oscilando de um nível baixo a médio. O CCS com uma frequência de duas reuniões por ano e o CNS com apenas um encontro ao ano não deixariam de ser enquadrados num nível baixo tendo em conta a amplitude de demandas participativas apresentadas pelos cidadãos e que tem a ver com a garantia e salvaguarda de direitos tendo em conta as mudanças e transformações

constantes que sucedem em um mundo cada vez mais global e interdependente.

Por seu turno, apesar de a CNDHC apresentar uma frequência maior comparativamente a estes dois, reunindo-se quatro vezes por ano, não deixaria de, com algum otimismo, ser considerada como “média”, pois quando comparada com outras experiências participativas que atuam na mesma área, essa frequência se revela como modesta.

Relativamente ao segundo indicador só a CNDHC consegue evidenciar um nível médio de inserção social e interação com outros poderes públicos e a sociedade. Ainda assim, esse nível não seria desejável para a democracia participativa, pois persistem deficiências na articulação com poderes públicos e no reconhecimento e identificação com a sociedade. No caso do CCS, ele se encontra implantado somente no nível nacional, inexistindo representações nas regiões e localidades. Aqui o déficit de articulação e inserção social é maior na medida em que a maior parte da sociedade desconhece a existência e o modo de funcionamento desse órgão.

A última variável utilizada para a comparação diz respeito à participação como capacidade de influência nas decisões governamentais. Para permitir a comparação dessa variável foi destacado, como indicadores, o nível de envolvimento da sociedade na formulação da agenda e o nível de influência do Conselho na tomada de decisão governamental.

**TABELA 9: COMPARAÇÃO DA CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA DOS CONSELHOS**

<b>VARIÁVEL 4: CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA</b>	<b>CCS</b>	<b>CNS</b>	<b>CNDHC</b>
4.1 Nível de envolvimento da sociedade na formulação da agenda	Nível baixo	Nível baixo	Nível baixo
4.2 Nível de influência do Conselho na tomada de decisão governamental	Nível baixo	Nível baixo	Nível baixo

FONTE: Elaboração do autor

Em relação ao envolvimento da sociedade na formulação da agenda, todos evidenciam

um nível baixo de envolvimento. Em todos os casos, a formulação da agenda parece ser pautada mais pela representação governamental que decide sobre a inclusão dos temas cabendo à representação da sociedade civil apenas a possibilidade de ratificar ou não determinada proposta contida na agenda e previamente concebida. Como já mencionamos, do ponto de vista da teoria democrática participativa tal experimento revela a forma tradicional de agregação de interesse e tão somente o poder de barganha por parte do ator com maior estoque de recursos de poder.

Ao contrário, mas sem quaisquer influências significativas, a CNDHC demonstra possuir um nível maior de envolvimento da sociedade em relação ao CCS e CNS, pois tem um representante da sociedade civil no Conselho Coordenador que é o órgão responsável pela formulação da sua agenda. Contudo esse Conselho Coordenador representa um desequilíbrio de forças a favor da representação governamental que se compõe de maior força.

No entanto, ainda que a representação da sociedade civil esteja em menor número no Conselho, esta solução institucional encontrada pela CNDHC representa um avanço em relação aos demais, pois possibilita que algumas propostas resultem do envolvimento da sociedade na formulação da sua agenda de trabalhos.

Por outro lado, nenhum dos Conselhos demonstra possuir um razoável nível de influência susceptível de impactar na mudança ou transformação do modo tradicional ou convencional de tomadas de decisões. Estas continuam sendo tomadas pelo Governo sem o necessário controle social e o sentimento de autogoverno que a teoria da democracia participativa apregoa como essencial para o fortalecimento democrático.

A tabela seguinte sumariza os resultados das diversas dimensões de cada órgão colegiado analisado neste estudo tendo em conta o peso traduzido em forças ou fragilidades que cada variável representa para a extensão e fortalecimento da democracia participativa.

**TABELA 10: SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS CONSELHOS EM RELAÇÃO À EXTENSÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

VARIÁVEIS CONSELHOS	DOS	CCS	CNS	CNDHC
COMPOSIÇÃO		Menor posição de força (fragilidade)	Maior posição de força	Maior posição de força
ATRIBUIÇÕES LEGAIS E SEU CUMPRIMENTO		Maior posição de força	Menor posição de força (fragilidade)	Menor posição de força (fragilidade)
DINÂMICAS FUNCIONAMENTO	DE	Menor posição de força (fragilidade)	Menor posição de força (fragilidade)	Maior posição de força
CAPACIDADE INFLUÊNCIA	DE	Menor posição de força (fragilidade)	Menor posição de força (fragilidade)	Menor posição de força (fragilidade)

Fonte: Elaboração do autor

Esta tabela permite-nos afirmar que nenhum arranjo institucional analisado neste trabalho consegue ser ideal em todas as dimensões no que tange à influência no modelo da democracia participativa. No entanto, isso não significa dizer que todos eles representam fragilidade em todas as dimensões analisadas no estudo. Assim sendo, verificamos que apesar do CCS representar menor posição de força na dimensão “composição” relativamente ao CNS e CNDHC, ele consegue representar maior posição de força na dimensão da atribuição, permitindo-o estar mais próximo da esfera do poder, pois a sua menor capilaridade em termos de composição o permite diminuir sua distância em relação ao centro do poder e, conseqüentemente, sua maior influência através de participação efetiva de todos os membros.

Entretanto, nenhum deles conseguiria ter uma posição de força forte na dimensão de influência da decisão, pois conforme ficou dito isso exigiria recursos de poder como empoderamento, informação, capacitação entre outros e que os conselheiros não parecem dispor, ou ao menos, não são visíveis. Todavia, só a CNDHC conseguiria ter maior impacto na democracia participativa no que tange às dinâmicas de funcionamento. Contudo, esta tabela evidencia as dimensões que carecem de melhorias ou intervenções visando o alargamento e fortalecimento da democracia participativa.

## CONCLUSÃO

### OS CONSELHOS E A INFLUÊNCIA NO MODELO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM CABO VERDE

Da análise efetuada ao CCS, CNS e à CNDHC, constatamos que nenhum deles conseguiria ser perfeito em todas as dimensões/variáveis no que tange ao impacto na extensão e fortalecimento da democracia participativa. Isso acontece devido a vários fatores decorrentes do próprio arranjo institucional desses conselhos, bem como provenientes da natureza comportamental envolvendo sua dinâmica de funcionamento e capacidade de influência nas tomadas de decisão governamental.

Os fatores institucionais aqui analisados, quais sejam, as normas de estruturação que delimitam a sua composição e funcionamento inibem significativamente a possibilidade de uma participação efetiva dos cidadãos, pois elas além de estabelecer a natureza consultiva a todos eles, delimitam o seu campo de atuação.

Neste sentido, a existência desses espaços promove aquilo que na teoria da democracia participativa é conhecido por “pseudoparticipação” na medida em que na verdade não ocorre participação nenhuma na tomada de decisão (PATEMAN, 1992, p. 95). Os arranjos institucionais desses conselhos permitem apenas a discussão e participação em torno de decisões já selecionadas e tomadas pela representação governamental que meramente utiliza esses espaços como forma de obter legitimidade em relação às suas políticas.

Analisando a influência de cada conselho de forma individualizada, verifica-se que o CCS, apesar de propiciar participação a certos segmentos sociais bem identificados, não pode ser tomado como um modelo de democracia participativa *stritu senso* visto que a sua composição representa traços marcantes e significativos da teoria neocorporativista. Neste sentido, o CCS se afigura mais como espaço de representação de interesses de certas classes sociais identificadas e reconhecidas pelo Estado como relevantes para a prossecução da sua política econômica e social.

De igual modo, ele teria pouco ou nenhum impacto no alargamento da democracia participativa definida como modelo no qual proporciona a todos os cidadãos a oportunidade

de um envolvimento e participação ativos nos processos de tomadas de decisões cuja consequência influi diretamente sobre suas vidas.

É que a representação de interesses corporativos e a participação na defesa destes não implicam na defesa de interesses de toda a comunidade visto que as corporações representadas no Conselho não representam a sociedade como um todo. Daí a dificuldade do CCS em constituir-se em um espaço de democracia participativa e, assim, contribuir para a transformação do modelo representativo. Aliás, verifica-se reprodução de formas tradicionais desse modelo, nomeadamente a agregação de interesse e a prevalência da capacidade de barganha por parte do ator com mais recurso de poder.

Acresce-se ainda, que as diversas corporações (mormente as representações sindicais), têm forte conotação com os partidos políticos da esfera do poder em Cabo Verde. Este fato faz com que a participação, apesar de estar canalizada a um espaço diferenciado, esteja vinculada a mecanismos tradicionais de agregação e representação de interesse, nesse caso os Partidos Políticos.

Outra dificuldade, que, aliás, diversos estudos têm apontado (Lüchmann, 2007) é que espaços como esses fazem aumentar a representação política ao invés da qualidade da participação político- democrática. Lüchmann (2007, p. 140) referindo-se ao Brasil, sugere que a relação entre participação e representação no interior de experiências participativas, longe de se constituir em elementos que representam oposição entre si, tem contribuído para a reprodução das práticas e orientações político-institucionais. Ou seja, esses espaços que se propõem “participativos” acabam se transformando em instrumentos de representação, aumentando cada vez mais os seus mecanismos e fazendo com que se tenham ainda mais representantes no interior da sociedade.

A mesma situação ocorre também nos casos do CNS e da CNDHC. No primeiro caso, deparamos com uma situação na qual não se observa participação tal como conceituado aqui, ou seja, no seu verdadeiro sentido da palavra que implique na influência direta na tomada das decisões políticas. Como referido ao longo do estudo, o CNS é um órgão de acompanhamento e monitoramento das políticas públicas em matéria da saúde. Isto equivale dizer que ele não toma decisão nenhuma sobre políticas da saúde limitando a sua atuação apenas ao processo de acompanhamento ou monitoramento.

Assim, o que se observa é uma discussão em torno de medidas já implementadas ou que precisam ser tomadas para melhorarem os serviços da saúde. Porém a responsabilidade de tomada dessas decisões não recai sobre os conselheiros porque o seu arranjo institucional não lhes permitem tomar decisões, mas antes sugerir medidas ou aconselhar o governo para que tome determinadas políticas.

Assim, a agregação e articulação de interesses coletivos ou gerais continuam se efetivando no âmbito dos mecanismos convencionais de agregação de interesses: o voto que estabelece quem estará em condições de tomar decisões políticas com caráter vinculativo a toda sociedade. Neste sentido, antes de ocorrência de impacto na democracia participativa, verifica-se uma continuação da democracia representativa sem quaisquer modificações e não o estabelecimento de uma estrutura piramidal na qual teria na base uma estrutura de conselhos com forte propensão participativa conforme proposto por Macpherson (1997).

De igual modo, a CNDHC não se mostra como órgão do qual todas as dimensões se inseriam no modelo da democracia participativa ou que teriam forte correlação com ele. Tal como o CCS e o CNS, ela se trata de um órgão de natureza consultiva do Governo em relação à problemática dos direitos humanos e cidadania no país. As políticas para essa área sobre a qual incide a CNDH seguem sendo tomadas pelo Governo, especialmente pelo departamento governamental responsável pela área que envolve a justiça e os direitos da cidadania no país. Assim como, nos restantes conselhos, não se verifica repartição ou partilha de poderes quanto ao processo decisório.

Se a partilha de poder é um dos pressupostos basilares da democracia participativa, significa então que a representação da sociedade civil em conselho ou comissão deveria ter igual poder para influenciar ou tomar decisões em pauta. Não ocorrendo a partilha de poder e sendo este ainda prerrogativa exclusiva e por excelência daqueles que foram legitimados através do mecanismo tradicional de agregação de interesses: o voto em eleições periódicas para a seleção da elite político-governativa, a democracia em cabo verde segue sendo percebida de forma estrita, ou seja, através dos mecanismos convencionais de representação de interesses.

Por outro lado, a par do CCS do qual os traços neocorporativos são mais visíveis ou evidentes, estes também (CNS e CNDHC) conservam significativas características

neocorporativistas visíveis nas organizações corporativas com representação no interior dos mesmos. A mesma conclusão terão chegado Cortes e Gugliano (2010) com relação aos conselhos no Brasil ao incorporarem-nos dentro do debate neocorporativista.

Portanto, estudos recentes apontam para essa realidade ao constatar diferenças entre fóruns participativos como os Orçamentos Participativos (OP's) e Conselhos de Políticas Públicas. Estes contrariamente daqueles mantêm representação corporativa fixa e uma concepção de participação fechada a determinados grupos. Cortes e Gugliano (2010) argumentam ainda dizendo que essa característica neocorporativista que perpassa os conselhos faz com que eles sejam menos democráticos quando comparado, por exemplo, com fóruns como os Orçamentos Participativos (OP's) nos quais mantêm uma concepção de participação mais flexível e aberta a todos os cidadãos que queiram participar, independentemente do *status* ou posição social que ocupam ou representam na sociedade.

#### OS CONSELHOS E A EXTENSÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM ABO VERDE

A tese considerada neste estudo foi a de que os conselhos de políticas públicas são mecanismos que possibilitam a ampliação e fortalecimento da democracia pela via da participação e deliberação pública. Contudo, o estudo de caso empreendido neste trabalho nos permite dizer que, pegando todas as variáveis de forma inseparada, nenhum deles consegue alcançar a meta de ampliação e fortalecimento da democracia participativa em Cabo Verde. Assim, ela demanda ser analisada mediante a consideração individual de cada variável e, nesse aspecto, há variável que consegue representar maior posição de força do que a outra consoante o caso. Isso ficou sintetizada na tabela 10 desse trabalho.

Não obstante a constatação empírica de que a abertura de canais ou fóruns participativos como os conselhos de políticas públicas pode ser encarada como uma saída para a democracia participativa (GONZÁLEZ, 2004), a experiência dos conselhos aqui analisados não nos leva a corroborar essa premissa, sobretudo se levarmos em consideração a dimensão da capacidade de influência.

A nosso ver, essa realidade se sustenta com base nos seguintes argumentos: a) a participação dos cidadãos nesses espaços não ocorre no nível mais alto da administração

(PATEMAN, 1992) ou do processo de tomada de decisão política; b) grande parte da participação ocorre no nível mais baixo da esfera decisória referente à discussão em torno das medidas implementadas pelo Governo (o caso do CNS) e à discussão a volta de ações de prevenção das situações de violação dos direitos humanos recomendando às autoridades competentes a tomada de determinadas medidas com vista a pôr cobro ou a atenuar situações de obstruções dos direitos humanos (o caso da CNDHC); c) ela é usada pelo governo meramente para obter legitimidade das políticas previamente definidas; d) em caso de ocorrência de deliberação como acontece no CCS ela não vincula obrigatoriamente o seu cumprimento por parte do Governo. Como referimos, muitas das deliberações do CCS acabaram não sendo cumpridas ou implementadas pelo Governo o que fez aumentar o clima de crispação sócio laboral patente nas relações trabalho/capital em Cabo Verde; e) não se verifica situações de partilha de poder entre representantes governamentais e da sociedade civil mantendo a democracia no seu figurino habitual, ou seja, estritamente representativo.

Por outro lado, apesar da CNDHC e CNS possuir maior capilaridade quanto à composição, se constata que eles não contribuiriam, de forma significativa, para a extensão da participação a todos os cidadãos, pois se registra triplicações de membros com presença nos três espaços impedindo assim uma maior extensão a cidadãos fora dos espaços mediáticos e circuitos de poder. Na teoria democrática isso se chama de sobreposição da representação (AVRITZER, 2007).

Uma democracia participativa pressupõe que todos tenham oportunidade de participar e de se envolver na política através de meios não estritamente convencionais, proporcionando aos cidadãos a educação política e o desenvolvimento psíquico e sóciocognitivo essenciais ao empreendimento da tarefa de controle e fiscalização das leis que eles mesmos contribuíram para sua elaboração, levando assim à ampliação do princípio de autogoverno pelos cidadãos.

Ora, não se verificando grande rotatividade das organizações/entidades e pessoas no interior desses espaços, a possibilidade de uma extensão democrática permanece remota, pois a dimensão e amplitude dos canais institucionais da participação não permitem a cobertura ou a integração de maioria dos cidadãos em processos participativos de tomadas de decisões públicas. De igual modo, inexistem mecanismos de articulação e/ou interação entre os conselhos e a sociedade civil ficando esta sujeita a decisões ou medidas das quais não participou ou se envolveu ativamente para a sua concepção. Nesta perspectiva, o princípio de

autogoverno dos cidadãos tão caro à democracia participativa não encontra mecanismos que possibilitam a sua real efetivação.

Além desse déficit de articulação com a sociedade do qual atravessa todos esses organismos, se verifica também grande deficiência de relacionamento nos espaços que dispõem de representações ao nível subnacional/local como são os casos da CNDHC e CNS.

No caso do CNS, conforme foi demonstrado, não se nota articulação forte com as Comissões Municipais de Saúde existentes em todas as localidades e que funcionam como órgão de monitoramento dos serviços da saúde a nível local/regional. Estas não participam nem das reuniões do CNS, nem da eleição dos membros deste.

O mesmo se passa com a CNDHC da qual raramente os pontos focais existentes nos diversos municípios participam das reuniões desta e se mostram dinâmicos, ativos e fortemente em sintonia com a CNDHC. A constatação é dos próprios comissários que reconhecem a necessidade de uma maior articulação e intervenção dos pontos focais em suas localidades.

Deste modo, não dá para se pensar que, globalmente, esses espaços contribuem para a extensão e fortalecimento da democracia participativa em Cabo verde. Com isso, estaremos, de um lado, a responder a nossa problemática, ou seja, o problema de pesquisa traçado e que se refere à questão de saber qual a influência desses órgãos colegiados (CCS, CNS, CNDHC) na ampliação e fortalecimento da democracia participativa em Cabo Verde e, de outro, a testar nossa hipótese de trabalho referente à premissa básica de que a existência e funcionamento do CCS, da CNDHC e do CNS se constituem em espaços que possibilitam a extensão e fortalecimento da democracia participativa no arquipélago.

Com relação à nossa problemática de pesquisa constatamos que, tomando as variáveis dos conselhos como um todo não há impacto no modelo da democracia participativa. Porém, advertimos para a necessidade de consideração individual das diferentes variáveis analisadas. Esta opção nos oferece pistas sobre quais variáveis teriam impacto e quais necessitariam de uma intervenção no sentido de desencadear o seu fortalecimento.

A mesma ilação pode ser inferida da hipótese de trabalho: com base na variável “composição” do CNS e da CNDHC estaríamos caminhando para o alargamento da

participação. Contudo no que se refere à variável “capacidade de influência” estaríamos ainda longe do caminho que nos leva a uma concepção “forte” da democracia.

A participação segue sendo confinada a um pequeno grupo de organizações e cidadãos sem que estes disponham de significativa influência nas tomadas de decisões políticas do Estado. Assim sendo, a democracia permanece ainda fiel ao estilo representativo convencional, sem que nela houvesse grandes possibilidades para sua modificação ou transformação.

## DESENHO INSTITUCIONAL E CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Malgrado o potencial democratizante advogado pela literatura sobre os fóruns participativos, quais sejam os Conselhos, em Cabo Verde, esses espaços, conforme evidenciado pela análise, estão ainda a léguas da sinalização de um projeto democrático suficientemente participativo.

A despeito da construção de um projeto democrático e participativo centrado na abertura de novos canais institucionais, estudos com base na análise documental de diversos autores têm sinalizado para a relevância do desenho institucional nos resultados da participação no interior dos Conselhos.

Por meio de análise documental, autores como González (2000); Fung e Wright (2003); Tatagiba (2004); Faria e Ribeiro (2010) têm demonstrado que as normas e regras dos conselhos funcionam simultaneamente como estimuladoras e limitadores da ação dos diferentes atores com representação nesses espaços.

Variáveis institucionais como a composição, competência e funcionamento são analisados como cruciais na determinação de dinâmicas participativas, deliberativas e decisórias no interior dos colegiados. Nesta lógica, quando se olha para as dinâmicas participativas e decisórias dos conselhos em Cabo Verde, dos quais apresentam, conforme demonstrado, níveis que variam de baixo a médio, se percebe que, nesse caso, os seus desenhos institucionais acabam funcionando como limitadores de uma dinâmica participativa mais robusta.

Nos conselhos analisados, não se vislumbra grande disputa política entre os diversos atores e, muitas vezes a discussão centra-se mais sobre os representantes governamentais do que propriamente sobre os membros da sociedade civil. Concluímos neste trabalho que, a forma como é arquitetada os conselhos é que constrange uma maior dinâmica participativa e decisória, obstaculizando assim as vias para a constituição de um projeto ou modelo democrático inserido nos limites do pressuposto participativo.

Destarte, achamos necessário, caso o projeto democrático-participativo seja tomado como um desígnio nacional, que se proceda a uma alteração do desenho institucional desses espaços por forma a que seja possível alcançar os seguintes elementos sem os quais não seria possível encontrar a via para a materialização do referido projeto:

Em primeiro lugar, considerámos imperiosa a descentralização da estrutura do poder desses espaços que se encontra fortemente concentrada ao redor dos representantes governamentais que dispõem do poder da agenda e da decisão. Autores como Fung e Wright (2003) que trabalham a questão da descentralização e do *accountability* social mostram que a deslocação do poder do núcleo central/institucional e formal para estruturas sociais e participativas fortalece a governança democrática elevando os níveis de eficiência e eficácia das políticas públicas.

Em segundo lugar, julgamos ser necessário conferir maior capacidade propositiva aos representantes da sociedade civil. Os arranjos institucionais mostram que os membros não governamentais, praticamente, não têm oportunidades de apresentar propostas e, quando o fazem, têm de se sujeitarem a fortes restrições institucionais. A existência de um órgão interno de governança eleito pelos próprios conselheiros e encarregue de articulação entre os membros governamentais e não governamentais, seria uma boa alternativa para se fazer face à fragilidade dos membros da sociedade civil quanto a sua capacidade propositiva.

De igual modo, a existência de mecanismos internos (como comissões) virados para o assessoramento e fortalecimento da capacidade participativa dos atores, mormente os da sociedade civil que enfrentam dilemas da informação, e de outros indicadores como a renda e o nível de formação cultural e acadêmica, contribuiriam para o aumento da disputa política e do nível de influência e de controle das políticas.

A CNDHC, por exemplo, dispõe de um órgão interno de governança designado de Conselho Coordenador. Mas como, demonstramos o conselho coordenador é formado maioritariamente por representantes governamentais dos quais se inclui o presidente que é designado pelo Ministro da Justiça em Conselho de Ministros.

Assim, a solução institucional encontrada pela CNDHC não seria a mais adequada tendo em vista o princípio de partilha do poder essencial na abertura e constituição dessas instituições participativas.

Outra condição que julgamos ser necessária levar em conta é a questão da inclusão de atores diversificados nos processos decisórios. Além das organizações corporativas e tradicionais da sociedade civil como os sindicatos, as associações comerciais e empresariais, as associações profissionais e ordens corporativas (médicos), as representações religiosas e os partidos políticos, não se verifica a incorporação de novos atores sociais com pautas diferenciadas e das quais a literatura apelida de novos movimentos sociais. Ou seja, em Cabo Verde ainda não se avançou para aquilo que Gurza Lavalle *et al.* (2006) chamam de pluralização de atores e diversificação do núcleo representativo

A par disso, outro elemento necessário para o fortalecimento e extensão da democracia participativa e que a literatura vem recentemente explorando é o problema da conexão desses espaços com a sociedade no seu todo. Como colocado por Gurza Lavalle *et al.* (2006) apesar do alargamento da participação proporcionado por esses espaços, não existem mecanismos de conexão entre os representantes da sociedade civil e a sociedade em geral por forma a que esta possa também exercer o *accountability* social sobre os seus representantes.

Esse aspecto reportado pelos autores é um dos limites consistentes do projeto democrático participativo veiculado por uma série de literatura contemporânea sobre o tema que tende, de um lado, a negligenciar a representação devido aos efeitos corrosivos associados a ela e, de outro, a tratar a sociedade como se fosse um bloco unido e homogêneo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMADA, David Hopffer. **A Construção do Estado e a Democratização do Poder em Cabo Verde**. Cidade da Praia, s/ed. 2011.
- ALMOND, G. A; POWELL Jr., G. Bingham. **Uma Teoria de Política Comparada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- ALMOND, Gabriel & VERBA, Sidney. **The Civic Culture Revisited**. Newbury Park: Sage, 1980.
- AMES, Barry; RENNO, Lucio; RODRIGUES, Francisco. Democracy, Market Reform and Social Peace in Cape Verde. **Afrobarometer Paper**, n. 25, 2003. Disponível em: [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org). Acesso em: 20/08/2015.
- AMORIM NETO, Octávio & LOBO, Marina Costa. Between Constitutional Diffusion and Local Politics: Semi Presidentialism in Portuguese-Speaking Countries. **APSA Annual Meeting Paper**. Washington, DC, 2010. P. 1-36. Disponível em: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1644026>. Acesso em: 12/06/15.
- ANJOS, José Carlos Gomes dos. **Intelectuais, Literatura e Poder em Cabo Verde: Lutas de definição da identidade nacional**. 1ed. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- ARENDT, Hanah. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Ed. UnB, 1988.
- ARONOWITZ, Stanley. Pós-modernismo e Política. In: BUARQUE DE HOLLANDA, Heloísa (org.). **Pós-modernismo e Política**. Rio de Janeiro: Rocco, 1991. P. 151-176.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, nº 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. **DCP-UFGM**, Belo Horizonte: Brasil, 2006. P. 1-37.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, 2007. P. 443-464.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade de Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464. 2007.

- AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p. 25-47, 2000,
- BAQUERO, Marcello & BAQUERO, Rute V. A. Capital Social e Empoderamento como Construtores de Cidadania Plena em Sociedades em Desenvolvimento. In: MARQUES, Ângela & MATOS, Heloiza (orgs.). **Comunicação e Política: Capital Social, Reconhecimento e Deliberação Pública**. São Paulo: Summus Editorial, 2011.
- BARBER, Benjamin. **Strong Democracy**. Berkeley: University of California Press, 2003.
- BARBETA, Pedro Alberto. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. 7ª Ed. Revisada. Florianópolis: UFSC, 2007.
- BAYART, Jean-François. La Revanche des Sociétés Africaines. In: Seminário do Centro de Estudos e Documentação Econômica, Jurídica e Social, Cairo, 9-10 de abril de 1983.
- BERLIN, Isaiah. Two Concepts of Liberty. In: BERLIN, Isaiah. **Four Essays on Liberty**. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- BOBBIO, Norberto. **O Conceito de Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda, 1994.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CANFORA, Luciano. **Crítica da Retórica Democrática**. São Paulo: Edição Liberdade, 2007. CANFORA, Luciano. **La Democracia. Historia de una Ideología**. Barcelona: Crítica, 2004. CHABAL, Patrick. **A History of Postcolonial Lusophone Africa**. Indiana University Press: Bloomington & Indianapolis, 2002.
- BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.
- BOURDIEU, Pierre. **La Noblesse d'État**. Paris: Minuit, 1989.
- CABRAL, Amilcar. A Estratégia de Mobilização Política. In: CABRAL, Amilcar. **Unidade e Luta: A Prática Revolucionária**. Vol. 2. Cidade da Praia: Fundação Amilcar Cabral, 2013.
- CABRAL, Amilcar. **Pensar para melhor Agir. Intervenções no Seminário de Quadros (1969)**. Cidade da Praia: Fundação Amilcar Cabral, 2014.
- CABRAL, Amilcar. **Unidade e Luta: A Arma da Teoria**. Vol. 1. Cidade da Praia: Fundação Amilcar Cabral, 2013.
- CABRAL, Iva et al. **Cabo Verde, Uma Experiência Colonial acelerada (Séc. XVI-XVII)**. Praia: Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, Instituto de Investigação Científica Tropical, 2004.

- CARDOSO, Humberto. **O Partido Único em Cabo Verde: um Assalto à Esperança**. Praia: Imprensa Nacional, 1993.
- CARREIRA, António. **Cabo Verde. Formação e Extinção de uma Sociedade Escravocrata (1460-1878)**. 2ª Edição. Lisboa: Instituto cabo-verdiano do Livro, 1983.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 17ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- CHABAL, Patrick. *A Transição Democrática em África: Problemas e Perspectivas*. Praia, Cabo Verde: Fundação Amílcar Cabral, Colóquio Internacional, 1998.
- COHEN, Joshua. *Democracy and Liberty*. In: ELSTER, Jon (Ed.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 185-231.
- COHN, Amélia. **Participação Social e Conselhos de Políticas Públicas**. Brasília, DF: CEPAL-IPEA, 2011, 25p.
- CONSTANT, Benjamin. *Da Liberdade dos Antigos comparada a dos Modernos*. **Revista Filosofia Política**, n. 2, 1985. P. 1-7.
- CORREIA E SILVA, António Leão. **O Nascimento do Leviatã Crioulo: Esboços de uma Sociologia Política**. Lisboa: CEA/ISCTE, 1999.
- CORTES, Soraya M. V. *Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas*. **Educar em Revista**, POA, n. 25, p. 143-174, 2005.
- COSTA, Suzano. *Sociedade Civil, Estado e Qualidade da Democracia em Cabo Verde: Entre a Letargia Cívica e a Omnipresença do Leviatã*. In: SARMENTO, Cristina Montalvão; COSTA, Suzano (Orgs.). **Entre África e a Europa. Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde**. Coimbra: Edições Almedina, 2013. P. 273-330.
- DAGNINO, Evelina “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.
- DAHL, Robert A. **A Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHL, Robert A. **A Preface to Democratic Theory**. Chicago: University of Chicago Press, 1984. DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília DF: Universidade de Brasília, 2001.
- DAHL, Robert A. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press, 1989.
- DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional Change and American Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- DENZIN, Norman K. & LINCOLN, Ivonna S. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa:**

**Teorias e Abordagens.** 2ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy.** Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall, 1984. ELSTER, Jon. **Deliberative Democracy.** Cambridge: Cambridge University Press, UK, 1998.

ÉVORA, Roselma, **Cabo Verde: A Abertura Política e a Transição para a Democracia.** Cidade da Praia: Spleen Edições, 2004.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro.** 4ª Edição. São Paulo: Globo, 2008.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e seus efeitos sobre o Processo Participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** V. 7. Brasília: Diálogos para o Desenvolvimento, IPEA, 2011. P. 125-136.

FERNANDES, Gabriel. **A Diluição da África: uma interpretação da saga identitária cabo-verdiana no panorama político (pós) colonial.** Florianópolis: Edufsc, 2002.

FERNANDES, Gabriel. **Em Busca da Nação. Notas para uma reinterpretação do Cabo Verde Crioulo.** Praia, Cabo Verde: Editora da UFSC/ Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, 2006.

FRASER, Nancy. Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça numa era Pós- socialista. **Cadernos de Campo.** São Paulo, v. 15, n.14, p. 1-382, 2006.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem Ética. **Lua Nova,** São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (Ed.). **Habermas and the Public Sphere.** Cambridge: MIT Press, 1996.

FREYRE, Gilberto. Um Brasileiro em Terras Portuguesas (Introdução a uma possível lusotropicalologia acompanhada conferências e discursos proferidos em Portugal e Terras lusitanas e ex-lusitanas da Ásia, África e do Atlântico). Lisboa: Livros do Brasil, 1953.

FUNG, Archon & COHEN, Joshua. Democracia Radical. **Política & Sociedade,** n. 11, p. 221-237, outubro, 2007.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening Democracy: Institucional Innovations in Empowered Participatory Governance.** London-New York: Verso, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo:

Cortez, 2001, 119p.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular. **Cadernos Metrópole**, n. 7, 1º Semestre, pp. 9-31, 2002.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social: A Experiência do Brasil. **Revista Lider**, v. 23, p. 29-54, dez. 2013.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas: Uma Análise Comparativa**. Porto Alegre: UFRGS, 2000. 340 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Direito, Democracia e Nova Institucionalidade: Uma Análise da Criação de Conselhos Municipais de Controle de Políticas Públicas. In: ROCHA, Leonel Severo; STRECK, Lenio (Orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. P. 33-48.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why Deliberative Democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado Democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Quarta Edición. Madrid: Editorial Trota, Ferraz, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society**. V.1. Boston: Beacon Press, 1984.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos da Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HELD, David. **Models of Democracy**. Cambridge: Polity Press, 2006.

HIRST, Paul. **A Democracia Representativa e seus Limites**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

JOHNSON, James. Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations. In: ELSTER, Jon (Ed.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 161-184.

- HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, Ed. USP, 1975.
- HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda: A Democratização no Final do séc. XX**. São Paulo: editora ática, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel; NIELSON, Joan. **No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries**. Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1976.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, Mudança Cultural e Democracia: A Seqüência do Desenvolvimento Humano**, São Paulo: Editora Francis Ltda, 2009.
- KARL, Terry Lynn; SCHMITTER, Philippe. Models of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe. **International Social Science Journal**, v. 128, pp. 269-284, 1991.
- KATO, Junko. Path Dependency as Logic of Comparative Studies: Theorization and Application. San Francisco, **APSA**, ago/set, 1996a.
- KI-ZERBO, Joseph. **História da África Negra**. Vol. 1. São Paulo: Publicações Europa-América, Coleção Biblioteca Universitária, 1979.
- KOUDAWO, Fafali. **Cabo Verde e Guiné-Bissau: Da Democracia Revolucionária à Democracia Liberal**. Bissau: INEP, 2001.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony & Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics**. London and New York: Verso, 1985.
- LEVI, Margaret. A Model, a Method and a Map: Rational Choice in a Comparative Analysis. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan (eds.). **Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure**. New York: Cambridge University Press, 1997.
- LOPES, Baltasar. As Ilhas Adjacentes de Cabo Verde. *Notícias de Cabo Verde*. S/1, ano 1, n. 1, 1931.
- LOPES, BALTASAR. Uma Experiência Romântica nos Trópicos. In **Revista Claridade**, vol. 2, Mindelo, 1947.
- LOPES, José Vicente. **Aristides Pereira: minha vida, nossa história**. Cidade da Praia: Spleen Edições, 2012.
- LOPES, José Vicente. **Cabo Verde: Os Bastidores da Independência**. 2ª Edição. Cidade da Praia: Spleen Edições, 2002.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação no Interior das Experiências de

- Participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 130-170, 2007.
- MAHONEY, James & THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge University Press, 2009.
- MAINWARING, Scott & DONALD, Share. A Transição pela Transação: Democratização no Brasil e na Espanha. **Dados**, v. 29, n. 2, p. 207-236, 1989.
- MALTEZ, José Adelino. **Breviário de um Repúblico: Entre o estado e as teias neofeudais do micro-autoritarismo**. Lisboa: Edições gradiva, 2013.
- MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MARSHALL, T. H., **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARTINS, Luciano. **Pouvoir et Développement Économique: Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil**. Paris: Anthropos, 1976.
- McPHERSON, C. B. **La Democracia Liberal y su Época**. Madrid: Alianza, 1997.
- MEYNS, Peter. Cape Verde: An African Exception. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 3, p. 153-165, 2002.
- MILL, John Stuart. **Sobre o Governo Representativo**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.
- MOREIRA, Adriano. Partido Português. **Boletim Cabo Verde**, ano XIII, n. 156, 1962.
- MOSSÉ, Claude. **Atenas: A História de Uma Democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político**. Lisboa: Gradiva, 1996.
- MUTZ, Diana. **Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- NORRIS, Pippa. **Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited**. New York: Cambridge University Press, 2011.
- NZONGOLA-NTALAJA, Georges. Desafios para a formação do Estado em África. In: FUNDAÇÃO AMILCAR CABRAL (Org.). **Cabral no cruzamento de Épocas. Comunicações e Discursos produzidos no II Simpósio Internacional Amilcar Cabral**. Cidade da Praia: Alfa Comunicações, 2005. P. 405-428.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transitions from Authoritarian Rule**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1986.

- OFFE, Claus. A Atribuição de Status Públicos aos Grupos de Interesse. In: OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989. P. 223-268.
- PANNEKOEK, Anton. Os Conselhos Operários. In: The Marxists Internet Archive, 1936. P. 1-6.
- PARRY, Geraint et al. **Political Participation and Democracy in Britain**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1992.
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PLATÃO. **A República**. São Paulo, 1965.
- PIERSON, Paul. **Politics in Time. History, Institution and Social Analyses**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam. Deliberation and Ideological Domination. In: ELSTER, Jon (Ed.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 140-160.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 1986.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Justiça Popular em Cabo Verde**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1984.
- RAGIN, Charles C. **Qualitative Comparative Analysis and Fuzzy Sets**. Arizona: University of Arizona, Tucson, 2000.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Justiça Popular em Cabo Verde**. Coimbra: Edições Almedina, 2015.
- SANTOS, Daniel dos. **Amílcar Cabral: Um outro Olhar**. 1ª Edição. Lisboa: Chiado Editora, 2014.
- SANTOS, Maria Emília Madeira; CABRAL, Iva. O Nascer de uma Sociedade através do Armador-morador. In: ALBURQUEQUE, Luis de; SANTOS, Maria Emília Madeira (coords.). **História Geral de Cabo Verde**. V. 1. Lisboa: Instituto de Investigação Nacional, 1991. P. 371-398.
- SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: O debate contemporâneo**. V. 1. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHMITTER, Philippe C. Modos de Intermediação de interesses y modelos de cambio social en Europa occidental. In: SCHMITTER, Philippe; LEHMBRUCH Gerhard (Coords.). **Neocorporativismo: Más allá del Estado y el Mercado**. Vol. 1. México, D.F: Alianza

Editorial, 1992.

SCHMITTER, Philippe. Still the Century of Corporatism? **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, jan., p. 85-131, 1974.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVEIRA, Onésimo. **A Democracia em Cabo Verde**. Lisboa: Edições Colibri, 2005.

SIRINELLI, Jean-François. Os Intelectuais. In RÉMOND, René (org.). **Por uma História**

STOKES, Susan. Pathologies of Deliberation. In: ELSTER, Jon (Ed.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 123-139.

TARROW, Sidney. **Poder em Movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, Luciana. A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

TAVARES, Eugénio. **Viagens, Tormentas, Cartas e Postais**. Praia: IPC, 1999.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013.

TILLY, Charles. The Top-Down and Botton-Up Construction of Democracy. In: ETZIONI-HALEVY, Eva (Ed.). **Classes and Elities in Democracy and Democratization: A Collection of Reading**. New York: Garland Publ., 1997. P. 274-284.

TURNER, Bryan S. Outline of a Theory of Citizenship. **Sociology**, v. 24, n. 2, pp. 189-217, may, 1990.

VARELA, Odair Bartolomeu. A Extinção dos Tribunais Populares em Cabo Verde perante o processo de Globalização Hegemônica do Direito: A Reinvenção Contra-hegemônica é Mito ou Realidade? In: **III Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**, Universidade de Coimbra: CES, 2004. P. 1-25.

VARGAS CORTES, Soraya e GUGLIANO, Alfredo. Entre Neocorporativistas e Deliberativos: Uma Interpretação sobre os Paradigmas de Análises dos Fóruns Participativos no Brasil. **Sociologias**, POA, v. 12, n. 24, mayo-agosto, p. 44-75, 2010.

VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry. **Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics**. Cambridge Mass.: Cambridge University Press, 1995.

VILLASANTE, Tomás R. **Las Democracias Participativas**. Madrid: HOAC, 1995.

VILLASANTE, Tomás. De La Democracia Delegada Distributiva a las Democracias Participativas Conversacionales. IN: **Reporto: Presupuestos Participativos y Autogestionados en Las Cabezas de San Juan**. Sevilla: *Atrapasueños*, 2003.

WALZER, Michael. The Civil Society Argument. Gunnar Myrdal Lecture: University of Stockholm, p. 1-11. 1990.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. V. 2. São Paulo: Editora UNB, 2004.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. Mexico: Fundo de Cultura, 1984.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

## ANEXO 1

### LEGISLAÇÕES CITADAS

#### **Constituição da República**

ASSEMBLEIA NACIONAL POPULAR. Constituição da República de Cabo Verde. In: **Boletim Oficial [da República de Cabo Verde]**, Cidade da Praia: n. 41, 13 de outubro de 1980.

ASSEMBLÉIA NACIONAL POPULAR. Constituição da República de Cabo Verde. Cidade da Praia: Lei Constitucional n. 1/IV/92 de 5 de agosto de 1992.

ASSEMBLÉIA NACIONAL POPULAR. Lei sobre a Organização Política do Estado. In: **Boletim Oficial [da Republica de Cabo Verde]**, Cidade da Praia: n.1, 5 de julho de 1975.

#### **Direitos Humanos e Cidadania**

Decreto-Lei nº 38/2004 de 11 de Outubro - Cria a Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania e dispõe sobre a sua composição, atribuições e funcionamento.

Decreto-Lei nº 45/99 de 26 de julho - aprova a nova orgânica do Ministério da Justiça e da Administração Interna.

Decreto-Lei nº 44/2004 de 2 de novembro – regula a estrutura interna dos serviços da Administração direta e indireta do Estado.

Decreto-Lei nº 25/2011 de 13 de junho – aprova nova Orgânica do Governo.

Regimento Interno da CNDHC- aprovado na cidade da Praia a 24 de maio de 2005.

Decreto-Lei nº 5/2009 de 12 de janeiro – altera os estatutos da CNDHC.

Diário oficial, nº 243 – 20/12/06 – Regimento Interno do CONANDA.

#### **Saúde**

Decreto-Lei nº 25/2003 de 25 de agosto – estabelece nova orgânica do Ministerio da Saúde.

Decreto-Lei nº 23/2005 de 11 de abril – cria o Conselho Nacional de Saúde e dispõe sobre a sua composição, atribuição e funcionamento.

Resolução nº 407 de 12 de setembro de 2008 - aprova o Regimento Interno do CNS do Brasil.

Regimento Interno do CNS. Praia, 2005.

Decreto-Lei nº 41/VI/2004 de 5 de abril – estabelece as bases do serviço nacional de saúde.

Decreto-Lei nº 11/2007 de 20 de março - cria a Comissão Municipal de Saúde e dispõe sobre a sua composição, atribuição e funcionamento.

### **Relações de Trabalho, Salário e Seguridade Social**

Decreto-Lei nº 5/97 de 3 de fevereiro – alarga a composição do CCS.

Decreto-regulamentar nº 8/2008 de 24 de novembro – alteração do nº 3 do art. 4º do Decreto-Lei nº 35/93.

Decreto-Lei nº 35/93 de 21 de junho – cria o Conselho de Concertação social e dispõe sobre sua composição, atribuição e funcionamento.

Lei nº 74/VIII/2014 de 26 de setembro – cria o Conselho Económico, Social e Ambiental e dispõe sobre sua composição, competência e funcionamento.

Decreto-lei n. 58/75.

### **ANEXO 2:**

#### **ENTREVISTAS REALIZADAS**

António Pedro Delgado, ex- Diretor Geral da Saúde – entrevista realizada na Cidade da Praia em 11 de junho de 2015.

Zelinda Cohen, Presidente da CNDHC – entrevista realizada na Cidade da Praia em 30 de junho de 2015.

Júlio Andrade, Bastonário da Ordem dos Médicos entrevista realizada na Cidade da Praia em 6 de julho de 2015.

José Manuel Vaz, Presidente da Confederação Cabo-verdiana dos Sindicatos Livres (CCSL) – entrevista realizada na Cidade da Praia em 02/07 de 2015.

Júlio Ascensão Silva, Presidente da União Nacional dos Trabalhadores Cabo-verdianos – Central Sindical (UNTC –CS) – entrevista realizada na Cidade da Praia em 12 de fevereiro de 2014.

Daniel Lopes, 1º Secretário permanente do CCS – entrevista realizada na Cidade da Praia em 25/06/15.

Bernardino Gonçalves, Representante da Igreja Católica na CNDHC – entrevista realizada na Cidade da Praia em 30/06/15.