

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A INOVAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA¹

Francisco Mesquita de oliveira²

Introdução

O fenômeno da participação política, tal como se conhece atualmente, seja enquanto expressão de cidadãos ou de sujeitos sociais coletivos (organizações sociais) é relativamente novo, remonta aos anos oitenta. Não é demais lembrar que, tradicionalmente, no Brasil sempre estiveram envolvidos nas questões políticas, econômicas e sociais apenas alguns poucos grupos abastados da sociedade. Em geral, as elites, em nome do povo, mantiveram-se à frente das decisões locais, regionais e nacionais. Apesar da histórica inexistência da participação política dos cidadãos nos processos de tomada de decisão³, nasce na sociedade civil contemporânea, em consequência do processo de democratização do Estado e da sociedade, uma nova cultura, a “cultura política participativa”.

Essa cultura é aqui compreendida como propagação de novos hábitos e comportamentos políticos dos cidadãos que se sentem, cada vez mais, sujeitos de processos políticos decisórios, em especial daqueles que se dão em âmbito local, ou seja,

¹ Texto composto a partir da dissertação de mestrado do autor e ligeiramente modificado para fundamentar sua fala no Curso Nacional de Formação Político-sindical: Desenvolvimento Rural Sustentável Solidário e Democracia, Participação Política e Desenvolvimento.

² Mestre em Ciência Política pela UFPE, doutorando em Sociologia na UFPE e Professor Assistente na UFPI, campus de Teresina.

³ Na história da formação política brasileira, durante centenas de anos, desde o período colonial até os tempos modernos, os pobres (negros, índios, trabalhadores de modo geral), foram, sempre, excluídos dos processos de tomada de decisão. Muitas vezes, quando estes buscaram alternativas para sua inclusão nos processos políticos e no desenvolvimento econômico do país, foram fortemente impedidos pelas elites dominantes. Tem-se como exemplo desse processo as seguintes revoltas: *Cabanada (PA), 1833-36; Balaiada (MA), 1838-41; Praieira (PE), 1848; Guerra de Canudos (BA), 1893-97; Revolta do Contestado (PR), 1912-14 (Caio Prado Junior, 1987: 71 - 86)*. A participação política através do voto, até a Constituição de 1988, excluiu diversas categorias de brasileiros, que, no início da emancipação política do país, não podiam votar: escravos, negros, índios, mulheres, analfabetos, homens menores de 21 anos. A Constituição de 1891 (a primeira republicana), instituiu o voto direto para a Câmara, Senado, Presidência e garantiu o voto aos homens com idade acima de 21 anos. As mulheres só passam a votar a partir de 1934 e os analfabetos após a Constituição de 1988. A participação popular na eleição de presidente, até pouco tempo, foi restrita: *na primeira eleição presidencial (1894) o Brasil tinha 15,5 milhões de habitantes, a votação atingiu 2,2% da população (276.583) de eleitores. Mais de 30 anos depois (1926), a população brasileira era de 30,9 milhões e nas eleições para presidente a votação atingiu 2,3% dessa população. Em 1960, a população era de 70,1 milhões e o eleitorado que votou foi de apenas 17,8%. No período de ditadura militar, foi instituído o sistema de colégio eleitoral, onde os deputados federais elegiam o presidente. Nas eleições presidenciais de 1998, a população brasileira era de, aproximadamente, 163 milhões e o eleitorado 106 milhões, correspondendo a 65,03% da população (Retrato do Brasil, 1984)*.

no lugar mais próximo em que atuam. Em recente pesquisa sobre experiências de participação, coordenada por Dagnino, a autora chega à conclusão de que há um “reconhecimento do impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira” (Dagnino, 2002). É dessa cultura de democratização política com participação que se está falando. Os avanços na democratização do Estado e da sociedade estão sendo possíveis, como apresenta este capítulo, graças à disposição da sociedade civil movimentalista em articular-se e tomar parte nos momentos políticos importantes no Brasil, como foi apresentado no capítulo anterior, e pela densidade organizativa do ‘tecido social’ brasileiro pós anos 70, como nos últimos tempos têm demonstrado as ciências sociais.

Nesse sentido, a sociedade civil brasileira tem sido extremamente inovadora no campo da proposição e atuação: ela reconstruiu o sentido da participação política, ultrapassando o limite da intervenção através do voto; enriqueceu-se com a ação dos movimentos sociais, que evoluíram no seu sistema de organização para atuação em redes, fóruns e articulações; construiu uma nova noção de cidadania, na qual o indivíduo é sujeito ativo. Mas um dos grandes avanços diz respeito à construção concreta da relação Estado-sociedade, através da participação, inclusive nas administrações públicas locais. Hoje, a sociedade exerce um controle maior sobre a ação do Estado.

Teoria da democracia participativa

O Elitismo democrático - No século XX, um dos grandes debates da ciência política foi à construção da teoria da democracia, que se estruturou em duas grandes correntes teóricas: por um lado, os liberais e pluralistas defensores da democracia representativa liberal, que a tem como o melhor método institucional de governo⁴. Para eles, a democracia é um meio eficaz de se exercer as prerrogativas e responsabilidades do Estado na relação com a sociedade, sem participação dos cidadãos. Esta concepção ficou conhecida como democracia *minimalista*, ou seja, a democracia funciona como um

⁴ Joseph Schumpeter é o principal expoente da concepção de democracia como método, com seu livro “*Capitalismo, Socialismo e Democracia*”, publicado em 1943, influenciou muitos outros estudiosos na construção de uma teoria da democracia.

mecanismo que possibilita meios e caminhos de se conseguir um bom governo, mas sem vinculação com atributos finalísticos. Por outro lado, a corrente reconhece a democracia como valor político de supremacia na forma de regime político, que possibilita a transformação do Estado e da sociedade a partir da ação do cidadão na democracia real. Nessa concepção, a democracia é concebida não somente como meio, mas também como fim, no sentido de criar uma cultura democrática participativa na sociedade, para além do âmbito político-administrativo.

Um dos mais famosos expoentes da democracia como método foi Schumpeter. Para ele a democracia representativa é um importante arranjo institucional que possibilita as decisões políticas:

“A democracia é um método, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas” (Schumpeter, 1943, p. 304).

Na verdade, essa visão *minimalista* da democracia preza mais pelas formas de como se tomar as decisões políticas, em detrimento da essência da política, dos conteúdos. Enquanto método, a democracia está voltada para a maneira como os cidadãos podem exercer a função pública. Na visão desse autor, “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão, através de uma luta competitiva pelos votos da população” (Schumpeter, 1943). Entender a democracia somente como *método*, ou arranjo institucional competitivo, significa compreendê-la apenas na sua aparência e forma, com ênfase nos procedimentos. Nessa noção, o princípio da democracia é a concorrência entre os indivíduos “líderes” que, pelo voto popular, buscam representar a população nas decisões políticas, como bem explicou Schumpeter na sua mais famosa obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1943).

Depois de Schumpeter, a concepção de democracia representativa liberal recebeu muitas outras contribuições de expoentes importantes⁵, fortalecendo, assim,

⁵ Entre eles: Norberto Bobbio, que publicou *“O Futuro da Democracia”* (1986), *“A Teoria das Formas de Governo”* (2000), *“Teoria Geral da Política”* (2000); Giovanni Sartori, *“A Teoria da Democracia Revisitada”* (1994); Adam Przeworski; Jonh Elster; Robert Dhal, *“Poliarquia: participação e posição”* (1997).

uma teoria da democracia elitista onde a participação do indivíduo não ia além da escolha dos representantes que tomam as decisões e deliberações. Ou seja, na última metade do século passado, a teoria democrática *minimalista* e *elitista* predominou nas ciências sociais em torno das questões estruturadoras da democracia. Para os aliados desta teoria, cabe aos “líderes” eleitos o poder legítimo de decidir em nome dos que votam, sem possibilidade de participação ampliada dos indivíduos. A democracia representativa liberal reserva o poder de decisão para pequenos grupos de indivíduos que, competindo entre si pelo voto, adquirem as credenciais para exercer o poder sobre a deliberação e execução política.

Para os autores referidos acima, que compreendem a democracia apenas como método, desprovida de conteúdos sociais humanistas, a condição de governo como ato de dirigir o Estado de forma democrática está voltada para o modelo de democracia representativa, pela impossibilidade do exercício direto da democracia, ou seja, da participação direta dos cidadãos. Isto quer dizer que as decisões relativas à sociedade como um todo são tomadas pelos representantes eleitos por ela e não pela própria sociedade na sua coletividade (Bobbio, 1986).

Para esse autor, a democracia direta nos sistemas políticos contemporâneos é impraticável, pois ele a compreende no sentido em que participação direta “quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e as deliberações que lhes dizem respeito não exista nenhum intermediário”. Os demais teóricos da democracia *elitista* argumentam que nas sociedades contemporâneas, com sistemas organizativos complexos, a democracia direta, tal como acima definida, é inviável. Para eles, a democracia liberal representativa, centrada no indivíduo que goza da confiança dos demais indivíduos, é a forma mais adequada. Na verdade, todas essas argumentações visam restringir as formas de participação do indivíduo nos processos políticos, o que garantiu a hegemonia da democracia representativa no mundo a partir dos países de capitalismo desenvolvido.

As argumentações desenvolvidas até aqui referem-se à concepção dominante da democracia na ciência política, desde de Schumpeter, sendo fácil perceber que a participação política resumiu-se ao ato do voto para a escolha dos “líderes” que decidem.

Texto trabalhado durante o 2º Módulo do Curso Nacional de Formação Político-sindical da ENFOC, em Brasília (DF), nos dias 01 a 12 de dezembro de 2008

A democracia, nessa concepção, também exerce um papel menor no que diz respeito às decisões políticas que influenciam tanto a sociedade como um todo, quanto o cotidiano do cidadão, ou seja, ela não dá conta das demandas de todos os indivíduos.

Mais participação e mais democracia - num outro rumo, mais próximo dos movimentos sociais e populares, alguns teóricos da democracia, nos últimos tempos, têm valorizado mais a participação política na perspectiva de “democratizar a democracia”, através da atuação direta de sujeitos sociais coletivos e dos cidadãos em processos políticos. Um dos primeiros estudos nesse sentido é o de Carole de Pateman, intitulado “*Participação e Teoria Democrática*”, que foi publicado originalmente em 1970. Mas, recentemente, muitos outros trabalhos se somam a este, destaca-se aqui o que Boaventura de Sousa Santos organizou sobre o tema “*Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*” (2002). Para discutir a inovação política da participação, toma-se como referência estes dois autores que argumentam favoravelmente a seu respeito, como resultante da participação dos cidadãos no sistema político.

Carole de Pateman discute a democracia participativa nas sociedades modernas, mas sem se preocupar com o modelo institucional de governo. Sua meta é discutir a função da participação na perspectiva da teoria da democracia contemporânea, bem como a sua viabilidade em sociedades complexas e o exercício efetivo por parte da participação dos cidadãos.

De modo geral, a autora percebe nos teóricos da democracia moderna de concepção elitista uma desconfiança e até que eles não vêem necessidade de uma participação ampla e efetiva no sistema político. Segundo eles, conforme a autora, “um aumento da taxa de participação, portanto, poderá representar um perigo à estabilidade do sistema democrático” (Dhal apud Pateman, 1992, p. 20). Segundo a autora, Geovanni Sartóri tem “medo de que a participação ativa da população no processo político leve direto ao autoritarismo (...). O povo deve *reagir*, ele não *age*, isto é, deve reagir às iniciativas das elites rivais”. Em Eckstein, a “participação, no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões”, não nos processos decisórios, mas sim nos processos eleitorais. Ainda um ponto que resume a descrença

Texto trabalhado durante o 2º Módulo do Curso Nacional de Formação Político-sindical da ENFOC, em Brasília (DF), nos dias 01 a 12 de dezembro de 2008

desses autores na participação popular: “o nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário, a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando” (Pateman, 1992, p. 20 – 25).

Como se observa, os teóricos da democracia moderna elitista são bastante céticos quanto à função da participação efetiva em sistema político e, sobretudo, nos processos de tomadas de decisões. São várias as razões arroladas para justificar o ceticismo. De modo geral, vão desde a falta de interesse do homem pela política, apatia e desconhecimento, até a possibilidade da participação da maioria da população inviabilizar o sistema democrático. Atualmente, esse tipo de justificativa não sustenta mais a argumentação que se posiciona contrária à participação ativa no sistema político. Os argumentos que se desenvolvem neste trabalho, com toda modéstia, apontam a participação efetiva como uma questão de espaço político, oportunidade e valorização. É claro que a participação envolve obtenção de conhecimento, mas um dos pressupostos da democracia real é o acesso à informação a todos os indivíduos, disseminá-la de forma clara e objetiva é um dever dos governantes. O limite da participação, para preservar o sistema político, é incompatível com o sentido de democracia.

Pateman se contrapõe a essa visão cética. E apóia-se num grupo de autores que trata da participação política numa perspectiva mais positiva. Além de contestar o ceticismo, ela desenvolve uma teoria da democracia participativa discutindo o sentido e a função da intervenção dos indivíduos no sistema político e no mercado, através da participação na indústria.

A teoria da democracia participativa de Pateman se apóia nas contribuições de alguns autores da teoria da democracia moderna que acreditam na participação, como Jean Jaques Rousseau, John Stuart Mill e G.H.D. Cole. São eles, para a autora, os pais da democracia participativa, considerando os diferentes tempos históricos em que cada um desenvolveu sua teoria.

Na teoria democrática de Rousseau, Pateman observa que a participação individual dos cidadãos no processo de tomada de decisão é mais do que “um complemento protetor do arranjo institucional”. Para ele, a participação em processos

políticos assegura um “efeito psicológico” no cidadão, a partir das práticas de “inter-relação” desenvolvidas com as instituições num processo contínuo de atitudes, comportamentos e habilidades. Para Rousseau, a participação assume, ainda, outras funções importantes como a possibilidade dos indivíduos aceitarem mais facilmente as deliberações coletivas; favorece a integração, proporcionando ao cidadão isolado a “sensação” de pertencer a sua comunidade. A função central da participação na teoria rousseauiana é a “educação”. Nesse sentido, Pateman argumenta que o sistema participativo desenvolve “ação responsável, individual, social e política como resultado do processo”. Porém, mais do que isso, Rousseau também vê uma estreita relação entre “participação e controle” da ação dos governantes. Pateman conclui que “há uma inter-relação entre a estrutura de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos (...), que a principal função da participação tem caráter educativo” (Pateman, 1992, p. 35 – 42).

Tanto para Mill como para Cole, os fundamentos da participação defendidos por Rousseau reforçam as suas teorias, mas já num outro sistema político mais complexo do que o das cidades-estados, como pensou Rousseau. Mill acha que uma das funções da participação é o desenvolvimento do “espírito público” possibilitado por instituições participativas, reforçando, assim, o aspecto da teoria de Rousseau sobre a função educativa da participação. Pateman percebe muito bem os aspectos mais importantes da teoria democrática de Mill, que trata da atuação local do indivíduo, especialmente para criar uma base para a participação em sociedade de “grande escala”. Com um certo exagero, ela chega a dizer que para Mill de “nada servem o sufrágio universal e participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local” (Pateman, 1992: 46). Mill acredita mesmo que a participação em uma sociedade complexa só funciona se o indivíduo tiver primeiro uma atuação no âmbito local.

“(...) para que os indivíduos, em um grande estado, sejam capazes de participar efetivamente do governo da grande sociedade, as qualidades necessárias subjacentes a esta participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível

local (...). É a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, onde não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, mas onde também ele tem uma boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local (...). É por meio da participação a nível local que o indivíduo aprende a democracia” (Pateman, 1992, p. 46).

A autora concorda com essa preocupação de Mill. A função educativa da participação, aludida por Rousseau, se concretiza na prática cotidiana do cidadão. É pela educação, com a participação e atuação local, que os cidadãos tornam-se aptos a exercer as virtudes da democracia real. Tanto para Mill como para Pateman, a participação em tomadas de decisões políticas constitui-se em um processo de aprendizado contínuo que fortalece a democracia. “Não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar, apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala” (Mill, apud Pateman, 1992, p. 46). Nessa acepção, a prática cotidiana de participação do indivíduo no poder local é a condição necessária para a participação em governos com atuação nacional. Mill dá a entender que se aprende as coisas praticando-as e não somente observando-as. Porém, em qualquer processo de aprendizagem é necessário considerar a relação dialética entre prática e teoria. Por isso, para se aprender a democracia é necessário ser democrático e viver a democracia.

Outra condição para a participação efetiva, na concepção de Cole, conforme Pateman enfatiza, diz respeito às condições econômicas dos indivíduos:

“A democracia abstrata das urnas não envolve uma igualdade política real; a igualdade de cidadania implícita no sufrágio universal era apenas formal e obscurecia o fato de que o poder político era dividido com muita desigualdade” (Pateman, 1992, p. 56).

A grande desigualdade econômica dos indivíduos, na acepção de Cole, mas também de Pateman, compromete a democracia real, dizia ela: os “democratas teóricos ignoravam o fato de que grande desigualdade de riquezas e de posição social”, assim como a desigualdade nos processos educativos, no poder político e até no ambiente, são

Texto trabalhado durante o 2º Módulo do Curso Nacional de Formação Político-sindical da ENFOC, em Brasília (DF), nos dias 01 a 12 de dezembro de 2008

cruciais para a democracia real, seja na política ou em qualquer outra área (Pateman, 1999). O exercício da democracia real pressupõe o mínimo de igualdade de condições econômicas, sociais e políticas. O argumento dos teóricos da democracia elitista, de que essa igualdade se dá pelo sufrágio universal, nunca correspondeu a realidade de outrora e corresponde menos ainda à realidade de hoje, onde as diferenças sociais e econômicas se agravam enormemente. Atualmente, quem tem poder econômico, tem conhecimento, acesso à informação e poder político. Às vezes, até mais poder do que alguns governantes eleitos para exercê-las o poder, quanto mais comparado ao cidadão que muitas vezes está desprovido das mínimas condições. Mas atualmente o cidadão vem aprendendo que não dá para esperar ter, primeiro, condições de igualdade para poder participar, pois a busca pela igualdade pode ser um dos objetivos da participação política que, inclusive, faz jus ao verdadeiro sentido de democracia.

A partir das reflexões acima, Pateman estabeleceu sua teoria da democracia participativa, que se resumiria nos seguintes pontos: *primeiro, “os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente”*. Em outras palavras, os cidadãos e suas organizações sempre se articularam e se socializaram. Atualmente, esses processos se dão em torno de questões sociais e políticas, a partir do grau de compreensão dos sujeitos sobre a importância da relação do local com o global. E são muitas as argumentações de que nas sociedades contemporâneas complexas e desafiadoras, do ponto de vista da organização política, o isolamento não pode ser mais um fator determinante na limitação da democracia participativa, pois a revolução técnico-eletrônica da mídia e comunicação, vivida no final do século XX, oferece meios eficazes de superação desse limite. Para Pateman, *“a principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa”*; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição das práticas e procedimentos democráticos. Ela afirma que *“não há nenhum risco de desestabilidade do sistema”*, porque o próprio processo de participação, quando efetivo e educativo, contribui para o equilíbrio do sistema. *Segundo, a democracia participativa deveria extrapolar o âmbito puro da política para a “esfera de atuação, como a indústria, que poderia ser visto como esfera de atuação política por excelência”* (Pateman, 1992: 61).

O que Pateman quer comunicar com essa afirmativa é que a democracia participativa é para ser vivida em todos os espaços e instâncias da sociedade. Trata-se de transformar a cultura da democracia representativa, cujo princípio é a existência do tutor, em cultura participativa ativa centrada no princípio da ação direta participativa. Para a autora, o modelo participativo “exige que o *input* máximo (a participação) e o *output* incluam não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que exista um ‘*feedback*’ do *output* para o *input*” (Pateman, 1992, p. 61). A participação ativa tem como função não apenas a tomada de decisões, mas o próprio desenvolvimento do cidadão, como sujeito dos processos decisórios. Se a participação nas gestões públicas não possibilita o crescimento político do cidadão, de modo que ele se sinta livre e independente nas suas decisões em relação à coisa pública, essa participação, portanto, é adulterada. Por fim, a teoria da democracia participativa aqui apresentada não exclui a democracia representativa, coloca-a em questão à medida que “os líderes” são os que devem tomar todas as decisões em nome dos representados e refuta as críticas à participação como elemento negativo ao processo de construção da democracia. A democracia participativa é, portanto, complementar à democracia representativa. Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos defende a necessidade de democratizar a democracia.

A democracia representativa, enquanto modelo de sociedade, já não responde mais aos anseios da população como um todo, sobretudo pelo seu caráter privativo do bem público apropriado pelas elites que se concentram, cada vez mais, em torno do poder econômico e do poder político. Para Santos, o modelo hegemônico de democracia, além de elitista, é de “baixa intensidade”:

“O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representante e representado e uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a esse modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia

participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo e que, crescentemente, vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, ensejando, assim, a formação, por enquanto combinatória, de redes transnacionais de democracia participativa” (Santos, 2002, p. 32).

É verdade que a democracia participativa sempre existiu, porém diferentemente do modelo atual que está em desenvolvimento e, realmente, sempre esteve marginalizada, esquecida ou abafada pelo modelo hegemônico de democracia representativa liberal. As elites abraçaram a democracia representativa liberal e fizeram de tudo para inviabilizar a participação dos cidadãos de menor poder aquisitivo e conhecimento, como demonstrou Pateman, no que expomos acima. Agora, a democracia participativa em várias partes do mundo (Brasil, Índia, Moçambique, Colômbia e África do Sul)⁶, com diferentes graus de desenvolvimento em cada um desses países, está deixando de ser apenas discurso teórico e se tornando realidade a partir da participação efetiva de grupos sociais e de cidadãos em processos de decisões políticas em âmbito local. Como analisou Mill, a participação, ainda hoje, se dá mais diretamente no poder local. Porém, no Brasil, atualmente, se tem exemplo de participação em governo de âmbito mais abrangente (estadual), como foi a experiência do Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul, na gestão de 1999 a 2002, com o governo do Partido dos Trabalhadores. Em escala nacional, agora com o governo do PT, que está desenvolvendo um processo de participação da sociedade civil organizada na formulação do Plano Plurianual Federal⁷, em convênio com a ABONG e a Inter-Redes, a sociedade civil está esperançosa em torno da participação popular de âmbito nacional. Essa poderá ser a oportunidade para contradizer, na prática, as teorias democráticas que não acreditam na

⁶ Nesses países, conforme pesquisa do Professor Boaventura de Sousa Santos, que originou o livro *“Democratizar a Democracia: caminhos da democracia participativa”* (2002), foram detectadas experiências de participação popular em governos locais.

⁷ O processo consiste na realização de plenárias nos 26 Estados e no Distrito Federal, com a participação de representantes de entidades sociais, para discutir as metas, objetivos e colher propostas para o planejamento estratégico do governo federal denominado PPA – Plano Plurianual.

participação em escala nacional, pela sua amplitude e complexidade. Mas é a oportunidade sobretudo para impulsionar a democracia participativa numa sociedade com dimensões continentais, como é a brasileira.

Para Santos, essa nova democracia participativa surge após a “terceira onda de democratização”, onde os países acima citados viveram um intenso processo de redemocratização, depois dos anos 70, cada um com diferente grau e processo. Essa redemocratização possibilitou a reinvenção da democracia participativa, através da atuação da sociedade civil organizada em experiências de gestões públicas locais, com os Orçamentos Participativos, conselhos setoriais de proposição e controle das políticas públicas, processos de planejamento e deliberações políticas. “Os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador” (Santos, 2002, p. 57). Identidade esta de cidadão passivo, apático, sem gosto pela política. Foi pelo processo de mobilização social dos movimentos sociais populares, através da reivindicação de direitos de moradia, direitos de participação, direitos a bens públicos, direitos pelo reconhecimento às diferenças (Santos, 2002), direitos humanos, num sentido mais amplo da palavra (direitos humanos sociais, econômicos, políticos e culturais), que se rompeu com a realidade social e estatal de exclusão e propõe, como alternativa, uma outra “gramática social” mais inclusiva.

A democracia participativa pressupõe a inovação entendida como participação ampliada de sujeitos sociais de “diversos tipos nos processos de tomada de decisão”, o que, necessariamente, implica na inclusão de novos temas na agenda política, até então ignorados pelo sistema político, na redefinição de identidades e no aumento da participação.

Porém, na participação residem riscos de vulnerabilidades. Se antes alguns teóricos da democracia elitista liberal viam na participação o risco em desestabilizar o sistema político e outros, ainda, a viam como uma sobrecarga à democracia, pelas demandas dos grupos excluídos (Crozier, Huntington e Watanuki), hoje os riscos são de outra natureza. Essas argumentações castradoras da participação, tanto individual como

coletiva, alimentavam o processo de hegemonização da democracia representativa liberal.

Atualmente, os riscos da participação são diferentes, até porque a participação é um processo irreversível, tanto pela demanda dos grupos excluídos, propostos de forma mais sistemática ao sistema político, como pelo nível de conscientização dos cidadãos e mobilização dos sujeitos sociais. Boaventura de Sousa Santos denominou de vulnerabilidades o que chama de riscos, nos seguintes termos: “desqualificação da participação”, pela disputa com as forças conservadoras na luta contra a hegemonia da democracia liberal; “participação que não consegue se impor” na construção de uma alternativa democrática; falta de “pluralização da gramática política para que a pluralidade da sociedade seja assumida pela democracia” e “processo de cooptação”. Essas vulnerabilidades colocam a democracia participativa em risco. Porém, estes limites poderão ser atenuados, diminuídos e até eliminados a partir da teorização da prática da democracia participativa, com identificação das causas desses problemas e construção de soluções.

A participação não só apresenta vulnerabilidades, ela também tem potencialidades que reforçam a democracia participativa, como por exemplo, além das já acima citadas: “participação aberta a todo cidadão, sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias, e a combinação da democracia direta com a representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas” (Santos, 2002. p. 66). Acrescento ainda outro elemento de potencialidade: processo partilhado de estabelecimento de regras de combinação dos investimentos públicos, no caso do orçamento participativo, entre técnicos e lideranças da comunidade. No mesmo caso, o estabelecimento de processo de negociação e deliberação do uso dos recursos públicos. Segundo Santos, a própria transferência dos processos de deliberação para o nível local do cidadão implica num processo qualitativo da participação e da deliberação. Pelos processos de participação nas gestões públicas locais tanto na Índia, Brasil, África do Sul, como na Colômbia e Moçambique, segundo sua pesquisa, confrontam a democracia liberal hegemônica, pondo em prática outra forma de

relação da sociedade com o Estado, construindo espaço de crédito a concepções e práticas de democracia contra-hegemônicas (Santos, 2002).

Conclui-se esta parte com quatro pontos importantes na afirmação da democracia participativa, são eles: *“perda da demodiversidade”*. Por demodiversidade, Santos entende a “coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas”. O modelo democrático hegemônico está sendo questionado por outras práticas democráticas, o que inclui a diversidade do povo e a atuação de sujeitos multiculturais como valor intrínseco à democracia. *“O local e o global”*. A democracia liberal representativa tem se mostrado, sistematicamente, agressiva à participação política dos cidadãos e quando permite restringe a experiências locais. A realidade atual é de um mundo transnacionalizado, com relações cada vez mais globalizadas, exige que as práticas locais de participação política extrapolem a escala local para escala nacional, articulando-se do âmbito local ao global. *“Perigos da perversão e da cooptação”*. As experiências de inclusão social conhecidas como “socialismo real” foram pervertidas e se reduziram, até seu completo desaparecimento. As práticas participativas de hoje não estão imunes à burocratização, cooptação, ao clientelismo e outras perversidades. Por isso, requerem vigilância, coerência e ética. A democracia participativa é processual e a própria construção exige, cada vez mais, democracia no andamento do processo e assim compreendida, tem valor em si mesma, ao contrário da democracia como meio ou arranjo institucional. *“Democracia representativa e democracia participativa”*. A democracia participativa, apesar de confrontar e opor-se à democracia representativa em alguns aspectos, não a exclui, ela é complementar. A complementaridade dessas formas de democracia pressupõe a coexistência dos dois modelos, bem como a disposição dos governos de qualquer instância, em partilhar os procedimentos deliberativos, as formas de monitoramento e até a execução de políticas públicas, sem perverter a sociedade, ou melhor, os sujeitos sociais coletivos, os cidadãos e os próprios governantes. O objetivo, portanto, é fortalecer uma nova institucionalidade política que considere a diversidade político-cultural da sociedade, através das práticas participativas e sem perder de vista a lógica da inclusão.

Participação não institucionalizada

O fenômeno de redes e fóruns de movimentos sociais não é uma invenção puramente brasileira, está espalhada no mundo inteiro. Recentemente, alguns autores nacionais ofereceram contribuições importantes a este tema com a publicação de Scherer-Warren: “Cidadania Sem Fronteira” (1999), e Elenaldo Teixeira, intitulado “O Local e Global” (2001). O primeiro discute a importância do trabalho das redes de ONG’s e movimentos populares no Brasil e na América Latina, o segundo traça a trajetória de diversas articulações de ONG’s na Europa e na relação com os organismos internacionais da ONU. No Brasil, essa discussão nasceu nos anos 80, mas se intensificou após a ECO/92⁸. O trabalho de centenas de ONG’s do Brasil e do mundo inteiro em preparação das atividades paralelas à conferência mundial do meio ambiente estimulou a articulação e parcerias desses sujeitos no formato de redes. Mas, mesmo antes desse evento, o processo constituinte brasileiro (1986–1988) proporcionou grandes articulações das ONG’s, movimentos populares e entidades sindicais do Brasil. Esses processos trouxeram a experiência de trabalho articulado entre diferentes sujeitos e, mais tarde, nos anos 90, esse tipo de atuação nos movimentos populares e ONG’s passou a ser uma estratégia largamente utilizada.

Para exemplificar essa reflexão pontuam-se quatro tipos de redes e fóruns de atuação em âmbito regional e nacional:

Primeiro, o FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana, que nasceu na década de 80, como resultado da articulação dos movimentos populares urbanos, ONG’s e intelectuais, que se articularam no período pré-constituinte para lutar por uma política urbana para o Brasil. O Fórum, hoje, tem atuação nacional e articula entidades de quase todos os Estados da federação, como ONG’s, movimentos populares e entidades sindicais. Entre suas bandeiras de lutas e conquistas estão: a Emenda Popular de Reforma Urbana, encaminhada à constituinte; o acompanhamento sistemático ao Congresso Nacional na área de política urbana – especialmente na elaboração e discussão da Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que passou, aproximadamente, dez anos no

⁸ A ECO/92 foi a Conferência Mundial sobre Ecologia, organizada pela ONU, no Rio de Janeiro no em 1992. Participaram desse encontro chefes de Estados do mundo todo discutindo políticas governamentais de preservação da natureza. Centenas de ONG’s de todo mundo se articularam e realizaram encontros paralelos.

Congresso Nacional para ser aprovada e, finalmente, promulgada em 10 de julho de 2001; articulação com outras entidades, movimentos e governos pela regularização fundiária urbana. Seus propósitos são: “1) a necessidade de que as cidades cumpram sua ‘função social’ garantindo justiça social e condições de vida digna para todos no espaço urbano; 2) a subordinação do direito à propriedade as condições de necessidade social, admitindo, entre outros instrumentos, a penalização das grandes propriedades ociosas através da cobrança de imposto progressivo e a regularização fundiária e urbanização das áreas urbanas ocupadas; 3) a gestão democrática e participativa das cidades” (Silva, 2002, p. 146 - 149). Quanto ao funcionamento, o Fórum tem uma coordenação nacional partilhada entre ONG’s, movimentos populares e entidades sindicais.

Segundo, o FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular, conforme informações de sua coordenação, ele é formado por ONG’s e prefeituras do campo democrático e popular⁹. O FNPP funciona desde 1990, promovendo atividades de intercâmbio de experiências de participação popular nas administrações públicas, debatendo os desafios da relação do Estado com a sociedade civil e fazendo pesquisa sobre o tema. Os seus objetivos são: avaliar e sistematizar as experiências de participação popular nas administrações democráticas e populares; estimular a participação popular e o exercício do controle social da gestão pública; e, produzir conhecimentos. Para cumprir esses objetivos, o FNPP realiza seminários temáticos nacionais na área da participação, do controle social e do orçamento público participativo. Ele se estrutura por meio de fóruns regionais. Existem, hoje, dois fóruns regionais com um bom funcionamento (fórum Nordeste e o fórum paulista), e mais dois em fase de estruturação (fórum mineiro e o fórum paranaense). O FNPP ainda se articula com outros fóruns como o FAOR - Fórum da Amazônia Oriental, FNRU, e o Fórum Brasileiro de Orçamento. O fórum regional\Nordeste, atualmente, articula mais de quinze ONG’s e quatro prefeituras nos Estados da Paraíba, Pernambuco e Ceará e está em fase de expansão para ONG’s e movimentos populares de outros Estados da região (folder do FNPP).

⁹ Considero partidos do campo democrático popular: o PT – Partido dos Trabalhadores, o PSB – Partido Socialista Brasileiro, o PC do B – Partido Comunista do Brasil, o PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados, o PPS – Partido Popular Socialista e o PDT – Partido Democrático Trabalhista.

Terceiro, a ASA – Articulação do Semi-Árido Nordestino, atua em todo o Nordeste e o Semi-Árido mineiro. Segundo sua coordenação, “congrega, atualmente, cerca de 750 entidades dos mais diversos segmentos, como das igrejas católica e evangélica, ONG’s de desenvolvimento e ambientalistas, Associações de Trabalhadores Rurais e urbanos, Associações Comunitárias, Sindicatos e Federações de Trabalhadores Rurais, Movimentos Sociais e Organismos de Cooperação Internacional Públicos e Privados” (*Site ASA Brasil*, 26 de junho de 2003). Ela nasceu em julho de 1999, consolidando-se a partir de 2000 como espaço de articulação da sociedade civil do Semi-Árido. Sua principal bandeira de luta é o desenvolvimento de políticas de convivência com a seca e o acompanhamento e proposição de políticas públicas para as populações do Semi-Árido brasileiro. Recentemente, o governo federal assumiu como uma política pública regional uma de suas propostas: a construção de cisternas para armazenamento de água nas casas dos sertanejos.

Quarto, a ARPP – Articulação Regional de Políticas Públicas, uma rede de redes que articula mais de cento e vinte (120) ONG’s em todos os Estados do Nordeste, agrupadas em articulações estaduais. Surgiu em 1998 de discussões entre ONG’s e movimentos populares, incentivadas pela EQUIP – Escola de Formação Quilombo dos Palmares, sobre a necessidade de promover capacitações para os movimentos populares do Nordeste intervirem qualitativamente melhor nas políticas públicas. Essa rede se diferencia das demais pelo seu caráter de formação em várias áreas temáticas como: controle social da gestão pública, orçamento público e orçamento participativo, conselhos setoriais de políticas públicas, construção de redes e parcerias, entre outros. As atividades que ela desenvolve são cursos, seminários, encontros nos Estados, onde se situam os núcleos (Articulações Estaduais), e em âmbito regional com o apoio da EQUIP. O público das atividades é constituído por, no geral, militantes, dirigentes e educadores de movimentos populares do Nordeste, que buscam ampliar seus conhecimentos para desenvolver melhor suas práticas¹⁰.

¹⁰ Informações da EQUIP – Escola de formação Quilombo dos Palmares, que acompanha e estimula a Articulação Regional de Políticas Públicas no Nordeste.

Existem vários outros elementos relativos à atuação desses sujeitos sociais coletivos, dentre os quais destacam-se três mais importantes para rápidas considerações: *institucionalidade; identidade de sujeito coletivo e participação política*. Como, institucionalmente, estes sujeitos existem? Não se deve confundir institucionalidade com legalidade. A primeira diz respeito ao funcionamento do sujeito, enquanto que a outra — a legalidade — se refere à natureza jurídica. Observa-se que, em geral, redes e fóruns não têm uma personalidade jurídica, ou seja, não existem legalmente, mas apenas como agrupamentos de instituições que se entrelaçam para potencializar objetivos comuns. No entanto, o fato de não terem uma personalidade jurídica não significa que não desfrutem de institucionalidade, ao contrário, seguem padrões e rotinas de funcionamento, como qualquer instituição da sociedade civil, que garantem o alcance das metas estabelecidas. Mesmo sendo específico o funcionamento de cada rede e fórum, há uma série de mecanismos que lhes são comuns e lhes potencializam, como: coordenação partilhada com mais de uma entidade, comissões de trabalhos, secretaria executiva, regimento interno, calendário de atividades, planejamento e outros. O estabelecimento dessas rotinas garante a institucionalidade e o funcionamento aos sujeitos. Essa “informalidade institucional” traz vantagens às organizações, tais como: maior flexibilidade no funcionamento, fato que requer, conseqüentemente, compromisso de todas as entidades envolvidas; infra-estrutura enxuta; resultados com baixo custo. As desvantagens são dependência das instituições constitutivas do sujeito coletivo para obter recursos financeiros necessários ao desenvolvimento de suas ações; limites na capacitação técnica e política de seus membros e, como identificou Scherer-Warren, fragmentação da identidade das organizações constitutivas.

Participação institucionalizada

Nas seções acima, argumentou-se sobre os tipos de sujeitos sociais coletivos, a importância da participação na tomada de decisões políticas, bem como a democratização do Estado e o fortalecimento da sociedade civil. Discorre-se, agora, sobre o que se denomina de participação institucionalizada, ou seja, a participação dos cidadãos em espaços legalmente instituídos pelo poder público (conselhos setoriais de políticas

Texto trabalhado durante o 2º Módulo do Curso Nacional de Formação Político-sindical da ENFOC, em Brasília (DF), nos dias 01 a 12 de dezembro de 2008

públicas), através de leis federais, estaduais e municipais relacionadas com o processo de construção da democracia participativa, em andamento no Brasil. Inicialmente, observe-se o que asseguram as leis da participação.

A participação institucionalizada foi introduzida através da Constituição de 1988 e, depois, através de leis federais específicas, conforme cada política pública: de saúde, de criança e adolescente, de assistência social, de educação e, mais recentemente, de gestão das cidades.

A lei do SUS - de Nº 8.142/90 - Sistema Único de Saúde. Ela criou duas instâncias de participação da sociedade nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal –, que são as “conferências e os conselhos de saúde”. No parágrafo segundo do artigo primeiro, ela estabelece que “o Conselho de Saúde, em *caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários*¹¹, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder, legalmente constituído em cada esfera do governo”. O artigo quarto da Lei condiciona o repasse de recursos para cada instância da federação à criação dos “Conselhos de Saúde, com *composição paritária*”¹². A democratização dos serviços de saúde, no Brasil, iniciou-se com a Lei do SUS, fruto da luta dos movimentos populares dos anos 80 pela reforma sanitária nacional, processo que foi pioneiro para o estabelecimento do diálogo na relação do Estado com a sociedade.

A Lei do ECA – de Nº 8.069, de 31 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, também fruto da mobilização social brasileira. Ela orienta a política da criança e o adolescente no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios. O artigo 88 indica as “diretrizes da política de atendimento” e no inciso II estabelece a “criação de conselhos municipais, estaduais e nacional de direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, *assegurada a participação*

¹¹ Grifo nosso.

¹² A resolução Nº 33, de 23/12/1992, orienta a composição do conselho da seguinte forma: 50% de usuários, 25% de trabalhadores de saúde e 25% de prestadores de serviços – públicos e privados (Dissertação de Mestrado de Luciene Maria de Mesquita Lima. UFPE, 2000).

popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais”.

A LOA - de Nº a Lei 8.742, de 07 de dezembro 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social. Ela estabelece no artigo 16 que “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e *composição paritária entre governo e sociedade civil*, são o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social”. No artigo 30, ainda, estabelece as condições para o repasse dos recursos aos Estados e Municípios. “É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal dos recursos de que trata esta lei, a *efetiva instituição e funcionamento* de: Conselho de Assistência Social, de *composição paritária entre governo e sociedade civil*; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e Plano de Assistência Social¹³”. É importante ressaltar que a luta pela promoção social foi uma das principais bandeiras dos movimentos sociais no Brasil que conseguiu dialogar com o Estado em torno da LOA de forma bastante propositiva.

LRF - Lei 101, 05 de maio de 2000, - “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Entre outras coisas, ela fixa mecanismos de transparência da administração pública e maior “responsabilidade na gestão fiscal”. Foi objeto de grande polêmica acerca da sua finalidade e aplicação, envolvendo grupos de políticos e formadores de opinião. Por um lado, alegava-se que a Lei visava mais o *superávit* das contas públicas, com objetivo de saldar dívidas públicas, do que o controle monetário e fiscal, com a finalidade de investir nas políticas sociais. Por outro lado, um grupo defendia a Lei pelo seu rigor com relação à gestão financeira, no que se refere à aplicação de penas severas aos maus gestores. Polêmica à parte, vale ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz importantes mecanismos que visam democratizar a administração pública municipal, obrigando seu gestor a informar a sociedade sobre a arrecadação e uso dos recursos públicos. O artigo 48 trata da “transparência da gestão fiscal”, inclusive com a participação da população nos processos de planejamento do município. “São instrumentos de transparência da

¹³ Grifos nossos.

gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. O parágrafo único desse mesmo artigo assegura a participação popular como forma de dar transparência à gestão pública. “A transparência será assegurada também mediante incentivo à *participação popular e realização de audiências públicas*, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos”. Além disso, o artigo 49 diz ainda que: “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e *instituições da sociedade*¹⁴”. A participação de cidadãos e sujeitos sociais coletivos, na perspectiva do controle social da gestão e das relações do Estado com a sociedade, ganhou mais força com a LRF.

O Estatuto da Cidade - Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Esta é, sem dúvida, uma das mais importantes leis já aprovadas nos últimos tempos no Brasil, pela sua finalidade em normatizar a propriedade, o uso do solo urbano e a participação popular nos instrumentos de política urbana. No inciso II do artigo 2º, entre outras diretrizes gerais que ordenam “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, está a que determina a “gestão democrática *por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade* na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. A Lei ainda dispõe de todo o capítulo IV, que versa sobre a “gestão democrática da cidade”, apresentando os seguintes instrumentos de gestão democrática: “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assunto de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. No artigo 44, diz que a “gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de

¹⁴ Grifo nosso.

debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual, *como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal*".

Além dessas legislações, existem as estaduais e municipais que estabelecem o funcionamento de muitos outros tipos de conselhos como: conselhos escolares, conselho de merenda escolar, conselho de meio ambiente, conselho de transporte, conselho de desenvolvimento urbano, conselho de segurança, conselhos tutelares, etc. Essas instâncias são espaços públicos de disputa, fiscalização e negociação de políticas públicas entre o Estado e a sociedade civil. Além dos conselhos e dos fóruns citados, existem outras formas de articulação e participação junto ao Estado, como as conferências (em algumas políticas sociais elas são deliberativas, como é o caso da saúde e assistência social), audiências públicas, congresso da cidade e o Orçamento Participativo (OP), cujo processo envolve a população do município na discussão de prioridades e alocação de recursos às metas eleitas pelos participantes tem-se espalhado pelo Brasil e extrapolado as gestões dos partidos do campo democrático popular. Uma pesquisa do FNPP, publicada em 2003, identificou na gestão de 1988 a 1992 12 administrações com experiências de OP. Doze anos depois, em 2000, mais de 138 municípios brasileiros implantaram o OP. A pesquisa mostra ainda que, atualmente, esse processo é desenvolvido por vários partidos políticos, independentemente de coloração ideológica¹⁵.

O OP nasceu em Porto Alegre, em 1989, na administração do PT (Avritzer, 2002; Santos, 2002). Segundo Avritzer, o OP não foi uma política exclusiva do Partido dos Trabalhadores. Ele é o resultado das discussões dos movimentos populares de Porto Alegre e da decisão da prefeitura de descentralizar a sua relação. "É possível, portanto, afirmar, que a proposta de Orçamento Participativo foi gerada na intercessão entre sociedade civil e administração estatal. (...) É bastante claro que, sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta ela não teria se tornado realidade, mas é igualmente correto afirmar que a ausência do tema na proposta de governo do PT para a Prefeitura de Porto Alegre demonstra que a

¹⁵ Do total dos municípios com OP, 50% eram governados pelo PT, 13% pelo PSDB e 3% PFL, e o restante de outros partidos (Grazia, 2001). Dessas experiências, 14 foram desenvolvidas no Nordeste, incluindo o município de Camaragibe.

identificação do tema foi obra do movimento comunitário” (Avritzer, 2002. p: 30). Ou seja, o OP nasceu da relação dos movimentos populares com o Estado e da vontade política do gestor público em partilhar o poder com os cidadãos. “O principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição de fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões” (Santos, 2002: 471). Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade, não havia uma orientação legal para a implementação do orçamento participativo, ele dependia da vontade do governante e da “pressão” da sociedade civil organizada. Porém, nessas duas leis, como já explicitado acima, há uma clara orientação para a participação dos cidadãos na gestão orçamentária do município. No entanto, como já é rotina no Brasil, promulgam-se muitas leis, mas pouco se cumpre, gerando o risco de elas caírem no esquecimento.

Participação para o controle social

Para concluir, resta discutir alguns aspectos dos conselhos de que trata a legislação acima apresentada. Mas, antes, é possível afirmar que, tanto a participação não institucionalizada, quanto a participação institucionalizada se orientam para o efetivo controle social da ação do Estado. Contudo, a idéia de conselho não é nova e também não é uma invenção brasileira. Antes mesmo de o Brasil adotar esse sistema de interação entre sociedade, governo e Estado muitas experiências foram realizadas em várias partes do mundo¹⁶. Mas no Brasil, antes dessas legislações, existiram os “conselhos populares” na área de saúde, na cidade de São Paulo, as “comissões de fábrica” e os conselhos comunitários de bairros. Essas experiências foram desenvolvidas nos anos 70 e 80 pelos

¹⁶ As primeiras notícias sobre conselhos remontam ao processo revolucionário francês (1789) que se concretizou com a Comuna de Paris, uma experiência de governo revolucionário realizada naquela cidade (1871). Posteriormente, em 1905, surgem os *soviets* de Petrogrado, na Rússia, incrementados como organização do Estado, na revolução de 1917. Em 1909, os conselhos de fábricas na Itália, surgidos das comissões de fábricas. Em 1918, surgem os conselhos operários da Alemanha que funcionam até 1923. Os conselhos operários da Espanha, que surgem entre 1934 – 1937, na luta contra o poder fascista, retomam a partir de 1955 como “*Comisiones Obreras*”. Os conselhos de autogestão, na Iugoslávia, apareceram após a Segunda Guerra Mundial, a partir dos comitês de libertação. Envolviam governos, operários e poder econômico. Para uma leitura mais detalhada, ver Teixeira (2000), Gohn (1990), Centro Josué de Castro (2000).

movimentos populares e o movimento sindical, tinha caráter informal e fazia parte da estratégia de organização da sociedade civil (Teixeira, 2000).

Os conselhos gestores de políticas públicas legalmente instituídos são frutos do processo de democratização do Estado no trato das políticas públicas. É juridicamente necessário que os governos, ao discutirem as políticas públicas, o façam envolvendo os cidadãos. Mas também é indispensável que a sociedade civil cobre e proponha aos seus governantes a efetivação dos espaços de proposição e fiscalização dessas políticas. Entretanto, há quem ache que existe, no Brasil, uma inflação de conselhos e escassez de lideranças para deles participar. Porém, não existem dados precisos sobre a quantidade de conselhos e de conselheiros no Brasil. Atualmente, estima-se a existência de milhares de conselhos e conselheiros¹⁷. Todavia, é melhor faltar lideranças para compor os conselhos do que não existir espaço de participação entre Estado e sociedade. A falta desse tipo de liderança é um problema que cabe à sociedade civil buscar solução com o processo de formação. Para isso, uma das possibilidades, entre outras, é negociar com os governos no sentido de o Estado investir na capacitação de lideranças, pois deve interessar, também, ao Estado uma sociedade politicamente participativa para que ele seja mais democrático e politicamente forte.

Com relação à constituição dos conselhos, com base nas legislações analisadas, apresentam pequena diferença em termos de formato: com exceção do conselho de saúde – que é tripartite (três partes), governo, usuário e prestadores de serviço –, os demais são paritários, ou seja, têm partes iguais entre os participantes do governo e da sociedade civil. Essa igualdade é apenas numérica, ela não representa igualdade de força política, pois os conselheiros que representam o governo, geralmente, são mais preparados e dispõem de mais informação do que os conselheiros da sociedade

¹⁷ Em 1999, existiam aproximadamente 4 000 conselhos municipais de saúde no conjunto de 5.506 municípios brasileiros. Destes, funcionavam com regularidade mais ou menos 3 000 conselhos, com uma média de 20 conselheiros em cada (Santos, 2000: 15). Em 1998, existiam 3.018 Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes. Em 2000, havia 27 Conselhos Estaduais de Assistência Social e 3.146 Conselhos Municipais, porém, apenas 1.890 funcionavam (Teixeira, 2000). Estudo de Tatagiba indica a existência, em 1999, de mais de 45 mil conselheiros de saúde, nas três instâncias de governo, em todo Brasil. Em São Paulo, no ano de 1999, uma pesquisa, segundo ela, indicou mais 1.167 conselhos municipais só na área social. Autora também menciona pesquisa da Arquidiocese de Natal (RN), que identificou, em 1998, mais 302 só na área social (Tatagiba, 2002:48). Considerando os dados acima dos conselhos em funcionamento na área de Saúde, Criança e Adolescente e de Assistência social, tem-se um total de 9.191 conselhos espalhados pelo Brasil. Considerando, ainda, que cada conselho tem em média 20 conselheiros, soma um total de 183.820 conselheiros nessas três áreas de políticas públicas.

civil. Essa realidade pode oferecer um diferencial importante nos debates políticos internos. Todos os conselhos analisados são criados por leis e funcionam com regimento interno aprovado pelo conjunto dos conselheiros.

Sobre o caráter dos conselhos, pode-se dizer que, no geral, eles são permanentes, deliberativos, fiscalizadores e formuladores de políticas. Porém, a sua eficácia na tarefa de fiscalizar e propor políticas públicas é proporcional à sua força política, autonomia e independência em relação aos governos. Quanto mais frágil a sua capacidade política, menos eficiente são os conselhos. Como o repasse de parte dos recursos públicos está condicionado à existência de conselhos, muitos são criados pelos prefeitos, apenas para cumprir a lei, mas de fato não têm força política nenhuma e nem atuam de forma adequada.

Síntese conclusiva desta seção: os avanços, limites e possíveis soluções para os problemas dos conselhos setoriais de políticas públicas, a partir de processos de formação de algumas ONG's e movimentos populares no Nordeste, bem como em seminários sobre o tema¹⁸.

Quadro Nº 01 - Potencialidades e limites dos conselhos

POTENCIALIDADES	LIMITES	SAÍDAS
Espaço institucional de negociação entre sociedade civil e o Estado.	Fraca capacidade de negociação dos conselheiros da parte da sociedade civil.	Mais investimento em programas de capacitação dos conselheiros.
Espaço que possibilita o exercício do controle social sobre a ação do Estado através da ação da sociedade.	Pouco conhecimento dos conselheiros sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado.	Capacitação orientada para a lógica, natureza e funcionamento das políticas públicas e do Estado.

¹⁸ Entre as atividades desenvolvidas com conselheiros, está o curso de capacitação para lideranças de movimentos populares e conselheiros de políticas públicas, realizado nos anos 2000 e 2001; seminário regional sobre políticas públicas no Nordeste, realizado em 1999, pela ONG EQUIP. Participação no seminário nacional sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil, em São Paulo, em 1999, realizado pelo POLIS.

Possibilidade de domínio das políticas públicas específicas: saúde, educação, criança e adolescente, assistência social, etc.	Fragmentação das políticas públicas que levam os conselhos a atuarem de forma isolada e desarticulada.	Criação de fóruns municipais e redes intermunicipais de conselheiros; estruturas físicas (casa dos conselhos) e infraestrutura compartilhada.
Capacidade de construção da cidadania ativa através da atuação com eficácia.	Baixa eficácia e eficiência dos conselheiros.	Desenvolver instrumentos de planejamento e avaliação da atuação dos conselhos e conselheiros.
Espaço com possibilidade de instituir novas relações entre Estado e sociedade resgatando o caráter público do Estado.	Não dispõe de dotação orçamentária para oferecer condições adequadas de participação a maioria dos conselheiros.	Negociar com os governos a alocação de recursos financeiros para possibilitar o funcionamento adequado dos conselhos.
Possibilidade de maior democratização do Estado, partilhando decisões entre governo e sociedade.	Muitos conselhos são criados pró-forma, para não funcionar efetivamente.	Processo de acompanhamento dos conselhos estaduais aos conselhos municipais e em parcerias com a sociedade civil organizada.
Lugar propício para envolver a comunidade nos processos de planejamento e gestão do município.	Falta vontade política da maioria dos governantes para envolver a sociedade na gestão pública do município.	Mobilização da sociedade civil local, inclusive utilizando medidas legais, para garantir a participação nas gestões públicas.
Espaço que possibilita pensar a política pública universal, contrapondo-se ao individualismo e o localismo.	Os conselhos reproduzem os vícios da cultura política tradicional.	Avaliação sistemática da prática e comportamento dos conselhos e conselheiros reforçando os novos valores.

Este conjunto de limites indica que a participação de cidadãos e movimentos sociais nas políticas públicas e no Estado, apesar dos avanços importantes, ainda precisa dirimir sérios entreselas, como a baixa capacidade de negociação de parte desses

Texto trabalhado durante o 2º Módulo do Curso Nacional de Formação Político-sindical da ENFOC, em Brasília (DF), nos dias 01 a 12 de dezembro de 2008

sujeitos. Especialmente, porque existe a cultura do “assistencialismo de Estado”, onde o serviço público é tido como se fosse uma oferta ou favor do Estado e não um direito do cidadão. Isso reforça o sentimento de não-cidadão mas, de indivíduo carente da assistência do Estado. Sem dúvida, o baixo conhecimento dos cidadãos sobre o funcionamento do Estado, especificamente sobre os direitos sociais que lhes garantem um atendimento público, atrasa a participação qualitativa da sociedade civil nas instâncias de decisão de políticas públicas e democratização do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Márcia (Org. e Coord.). **Conselhos: gestão participativa e cidadania nas políticas públicas**. Recife: Centro Josué de Castro, 2000.

ARMANI, Domingos. **A dinâmica dos atores sociais no Brasil**. Porto Alegre: [s.n.], 2000. Mimeografado.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra, 2002. cap. 2, p. 17-45.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2002. p. 24-48, 56-79, 193-199. (Ensaio, 136).

BOBBIO, Norberto. Democracia representativa e democracia direta. In: _____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 41-64.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Apresenta dados sobre as eleições 2000. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>.

BUARQUE, Cristovam. A missão do PT e de seus governos. In: MAGALHÃES, Inês;

CARVALHO, Maria do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998. Mimeografado.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: UNICAMP: Paz e Terra, 2002. cap. 1, p. 9–15.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 353–383.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais: ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p.7- 42.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 9-91, 137-147.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Vozes, 2003.

SANTOS, Boaventura Sousa de. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39–78, 457-559.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. p 9–15; 295–375.

SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: UNICAMP: Paz e Terra, 2002. cap. 5, p. 143–185.

SILVA, Gustavo Tavares da. Democracia representativa e gestão participativa. In:

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 103).

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: UNICAMP: Paz e Terra, 2002. cap. 3, p.47–103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: PÓLIS, 2000.

_____. **Conselho de políticas públicas**. Salvador: UFBA, 1999. Mimeografado.

WARREN, Ilse Scherer. **Cidadania sem fronteira: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.