

A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil

Alexandre Ciconello

Introdução

Em sua história recente, o Brasil viveu mais de 20 anos – entre 1964 e 1985 – sob o regime autoritário militar, onde a participação dos cidadãos na esfera pública era limitada e desencorajada. Isso não impediu que por fora dos espaços oficiais e controlados, uma pluralidade de experiências participativas e emancipatórias florescesse na base da sociedade brasileira.

Grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do país na década de 1980, estava imbuída de uma concepção democrática ampliada, que não se restringia apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. O desejo popular era maior. Tratava-se de mudar a estrutura do Estado, não-democrático, excludente e autoritário, transformando-o radicalmente. Não por meio de uma ruptura institucional ou de uma revolução, mas sim por uma transformação gradual das estruturas de poder. Pretendia-se alargar a participação de homens e de mulheres nas decisões políticas que afetavam suas vidas. Mas como transformar esses ideais em realidade? Que mecanismos institucionais deveriam ser criados para promover essas mudanças?

O presente texto busca apresentar parte das respostas a essas indagações. Procura-se analisar a estrutura de participação social criada no Brasil após o restabelecimento do regime democrático, no final dos anos 1980. O Brasil hoje é um celeiro de iniciativas e de idéias no que diz respeito a ampliação da participação de cidadãos e cidadãs nas decisões públicas. Os brasileiros/as, para além do voto, têm ao seu alcance uma pluralidade de instâncias e de mecanismos de alargamento da esfera pública, normatizados e inseridos dentro da burocracia estatal, por pressão de organizações da sociedade civil.

Ao longo dos últimos 20 anos, foram construídos diferentes espaços formais de participação nos âmbitos federal, estadual e municipal. Assim, por exemplo, estima-se que existam, atualmente, mais de 40.000 Conselhos de Políticas Públicas, ligados a diversas estruturas governamentais e que contam com a participação de milhares de organizações da sociedade civil em todo o país. Apresentar essa inovação institucional, seus impactos e desafios para a consolidação e ampliação da democracia é o que se pretende realizar.

Este estudo de caso foi escrito como contribuição ao livro *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International 2008. Ele foi publicado para compartilhar amplamente os resultados de pesquisa encomendada e experiência de programa. As visões que ele expressa são as do autor e não refletem necessariamente as visões da Oxfam International ou de suas organizações afiliadas.

A participação social dentro do marco democrático

A idéia da participação dos indivíduos na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política. Além dos princípios de igualdade e de liberdade, o ideal democrático pressupõe ação, participação, co-responsabilidade e interação entre diferentes sujeitos (Ciconello & Moroni, 2005, p. 31). Na década de 1980, os movimentos da sociedade que forjaram a abertura política no Brasil tinham clareza quanto as limitações do regime democrático representativo e, portanto, buscavam referenciais teóricos da chamada “democracia participativa” ou da “democracia deliberativa” que pudessem contribuir para a construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro. Assim, uma pergunta era recorrente entre os movimentos sociais daquela época: quais seriam os aspectos de uma democracia participativa e quais mecanismos institucionais a viabilizariam?

À ocasião predominava o entendimento de que a participação deveria obedecer as seguintes características:

- ser um processo educativo voltado para o exercício da cidadania, levando ao estabelecimento de conexões e influências mútuas entre as esferas pública e privada;
- permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos, uma vez que os mesmos tomam parte do processo de decisão;
- produzir maior integração social, na medida em que produz um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado (associação, sindicato, movimento social).

Contexto histórico da participação social no Brasil

Neste item propõe-se analisar brevemente o contexto histórico da participação social no Brasil, a partir de uma questão central: de que forma o processo de redemocratização iniciado nos anos de 1980 conseguiu inserir a participação social como princípio constitucional e com parte integrante da formulação e do controle das políticas públicas do Estado brasileiro?

Muito embora a ditadura militar tenha controlado e restringido a liberdade de expressão e de associação de indivíduos e de grupos políticos e sociais que criticassem o regime político autoritário, havia algum espaço de mobilização e de debate na base da sociedade brasileira. Esse espaço foi estrategicamente identificado e utilizado por milhares de organizações - formais e informais -, militantes, religiosos, intelectuais e movimentos sociais inspirados, principalmente, por referenciais teóricos e morais, como a Teologia da Libertação e o movimento pedagógico criado pelo brasileiro Paulo Freire, chamado Educação Popular. A atuação era baseada em processos educativos junto a grupos populares com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã. Educar a população para a transformação social era o objetivo. Essa estratégia estava em sintonia com outro referencial, muito em voga entre os opositores do regime: a perspectiva do pensador marxista Antônio Gramsci, para quem a mudança só poderia ocorrer a partir de uma maior consciência de classe e das estruturas de desigualdade e de opressão a que estava submetida a maior parte da população brasileira.

Muito embora as experiências participativas com os segmentos populares fossem realizadas por uma pluralidade de sujeitos políticos (Ongs, movimentos sociais, sindicatos, etc), foram os setores progressistas da Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) - grupos ligados às milhares de paróquias católicas espalhadas por todo o país - quem conferiram a esse movimento unidade e força política. Durante as décadas de 1970 e de 1980, as CEBs constituíram uma tentativa de criar vínculos bem como fortalecer a autonomia e a organização de grupos e setores populares. As CEBs tornaram-se conhecidas por sua abordagem pedagógica que enfatizava a participação, a comunidade e ideais igualitários. Estima-se que no início dos anos 1980 existiam no Brasil cerca de 80 mil comunidades, reunindo aproximadamente dois milhões de pessoas (Viola & Mainwaring, 1987).

As CEBs influenciaram a organização de trabalhadores em sindicatos, a formação do Partido dos Trabalhadores (PT) e, no campo associativo, a constituição de inúmeras associações de

desenvolvimento e de defesa de direitos (associações de moradores, associações comunitárias, Ongs de defesa de direitos, etc.).

Paralelamente a esse movimento, em razão do intenso processo de urbanização vivido pela sociedade brasileira a partir dos anos de 1950, surgiram nas cidades centenas de associações de moradores e de bairros que reivindicavam serviços públicos para as suas comunidades, como água, saneamento, transporte, eletricidade, escolas e postos de saúde. O “associativismo comunitário” nos anos de 1970 e 1980 era “percebido como o veículo para enfrentar os problemas cotidianos mais imediatos, assim como um *locus de convívio democrático e de constituição de identidades*” (Boschi, 1987, p.71).

Nesse mesmo período, constituíram-se, também, as primeiras organizações não-governamentais, como respostas da sociedade ao fechamento de diversos espaços sociais e políticos no Brasil, como sindicatos, universidades e partidos. Essas organizações - pautadas pela luta pelos direitos humanos e pela constituição de novos direitos - buscavam encontrar formas inéditas de ação política e de sociabilidade, constituindo uma nova dimensão ou segmento na vida associativa brasileira. Além disso, essas Ongs faziam parte de redes de solidariedade internacional, formadas por agências de cooperação da Europa e da América do Norte, que garantiam a sustentabilidade financeira e política de suas ações.

Devido à intensa pressão exercida pela sociedade, o regime militar promoveu uma gradual abertura política, que possibilitou no início dos anos de 1980, a criação do Partido dos Trabalhadores - PT (10/02/1980) e da Central Única dos Trabalhadores - CUT (28/08/1983). Esses dois eventos são marcos do processo de redemocratização do país e de um projeto de transformação mais radical da sociedade brasileira. O PT aglutinou uma pluralidade de forças sociais e conseguiu assumir o poder em algumas prefeituras importantes, promovendo experiências participativas emblemáticas no âmbito da gestão municipal.

Quadro 1– Orçamento Participativo

Uma das experiências participativas mais conhecidas internacionalmente é a do Orçamento Participativo (OP). Desenvolvidas em diversas municipalidades brasileiras, foi em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1989, que esse mecanismo de participação de cidadãos/ãs no debate e na deliberação sobre parte do orçamento público municipal ganhou maior visibilidade. Segundo pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular – FNPP¹ (Teixeira, Grazia, Albuquerque, Pontual, 2003), no período de 1997 a 2000, 140 municípios brasileiros iniciaram um processo de implementação do Orçamento Participativo. O que une essas iniciativas é a busca pela participação da população na definição de algumas prioridades e na alocação dos recursos orçamentários em obras e serviços públicos, assim como no acompanhamento da execução orçamentária do município.

Do ponto de vista educativo, os resultados obtidos pelo envolvimento de parte da população na gestão municipal são inegáveis. Contudo, a pesquisa indicou que as maiores dificuldades dos OPs são o montante relativamente pequeno de recursos colocados em discussão (raramente atingindo 10% do orçamento municipal) e a nem sempre efetiva implementação das obras e serviços deliberados pela população em assembleias. Mesmo assim, em um terço das experiências, a implementação do OP conseguiu provocar mudanças efetivas na rotina administrativa das cidades.

Essas experiências bem sucedidas no nível comunitário - e agora nos governos municipais - mostravam que era possível criar mecanismos institucionais de participação, ampliando o modo como os cidadãos poderiam influenciar as decisões públicas. Contudo, essas iniciativas precisavam ganhar escala bem como ser incorporadas na própria formulação das políticas públicas de Estado. Como democratizar um Estado altamente burocratizado e autoritário por anos de ditadura militar? Que institucionalidades deveriam ser construídas? Esses eram desafios que se apresentavam à Assembleia Constituinte e aos movimentos sociais quando do debate da Constituição Federal, em 1988.

A institucionalização dos processos participativos a partir da Constituição Federal de 1988

O movimento democrático que brotou na base da sociedade civil brasileira durante as décadas de 1970 e de 1980 conseguiu ter força e expressão política suficientes para provocar uma verdadeira democratização no nível institucional-legal do sistema político da Nação.

A Constituição Federal de 1988, construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado Democrático de Direito no Brasil. Além disso, promulgou uma série de princípios e de diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social das políticas públicas que, posteriormente, foram regulamentados e operacionalizados em diversos mecanismos institucionais nas três esferas da Federação (União, estados e municípios). A Constituição também reconheceu novas atribuições para as organizações da sociedade civil dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista na condução da “coisa pública”. É por essas razões, entre outras, que a Carta Magna foi batizada de “Constituição Cidadã”. Assim, os dois principais mecanismos de deliberação coletiva que foram criados ou reconfigurados a partir das diretrizes constitucionais de participação cidadã nas políticas públicas do Estado brasileiro são os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências.

Conselhos de Políticas Públicas

Os chamados Conselhos de Políticas Públicas² foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, permitindo a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez das decisões governamentais ficarem restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil.

Muito embora, a figura de um órgão colegiado como um conselho não fosse uma novidade no Estado brasileiro, a configuração assumida por esses novos espaços após a Constituição de 1988 foi uma verdadeira revolução institucional. Uma das primeiras políticas públicas a ser inteiramente reconfigurada dentro desse novo referencial de participação e de descentralização foi a política de saúde. Criou-se o Sistema Único de Saúde (SUS), para articular todos os serviços públicos e universais de saúde nos três níveis federativos (União, estados e municípios). Em cada um desses níveis administrativos, foi implantado um Conselho de Saúde, de caráter deliberativo e permanente, com a participação obrigatória de metade de representantes da sociedade civil³. O Conselho possui diversas atribuições legais, dentre elas, a de formular as estratégias e definir as prioridades da política de saúde, incluindo a aprovação dos recursos públicos destinados à execução dos programas e ações governamentais. Uma outra atribuição importante é o exercício do controle social da política, por meio do monitoramento e da avaliação das ações de governo.

Esse modelo foi posteriormente expandido para outras políticas sociais, especialmente àquelas em que havia previsão constitucional explícita no tocante à participação social, a saber, as políticas de assistência social e da criança e do adolescente.

Formou-se assim um modelo ideal do que seria um Conselho de Política Pública:

- Paritário (representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número).
- Deliberativo (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política).
- Com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação).
- Implantado nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), formando uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas.
- Com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos.

As lutas sociais a partir do começo da década de 1990 direcionaram suas energias para a construção e a defesa de políticas públicas universais e garantidoras de direitos por meio da criação de sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas. Isso resultou na criação de milhares de conselhos em todo o país, de características diferentes, além de uma intensa regulamentação e estruturação das políticas públicas. Especialmente a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, estrutura-se uma nova geração de conselhos em torno de novos direitos e temáticas, tais como: gênero, juventude, segurança alimentar, cidades, igualdade racial e transparência pública. Em geral são conselhos consultivos, cujas decisões não são vinculantes para o gestor público. São ainda conselhos nacionais, que não se desdobram necessariamente em um sistema participativo nos âmbitos estaduais e municipais.

Atualmente, somente na administração pública federal, contabilizam-se 35 Conselhos Nacionais que contam com a participação de representantes da sociedade civil. Segundo estudo recente, estão presentes nesses colegiados mais de 400 organizações representativas de diversos segmentos da sociedade civil. Dessas, 31% são ONGs que têm como área de atuação a defesa dos direitos humanos; 23% são entidades que representam os interesses patronais ou empresarias; 14% são vinculadas aos movimentos sociais do campo e do meio ambiente; 14% são entidades sindicais de trabalhadores urbanos; 8% movimentos populares urbanos; e, 10% de outros (religiosas, culturais, educacionais etc) (IPEA, 2007).

Infelizmente não existe um mapeamento nacional dos conselhos estaduais e municipais. Informações do IPEA e do IBGE revelam que somente para as políticas públicas de assistência social, saúde, criança e adolescente, desenvolvimento rural, habitação e meio ambiente tem-se no Brasil um conjunto de aproximadamente 20.000 conselhos municipais. Isso corresponde a mais de três vezes o número de Câmaras de Vereadores, lócus da democracia representativa (poder legislativo local), atualmente totalizando 5.564. A esses 20 mil colegiados devem-se somar àqueles oriundos de políticas como educação, trabalho e renda, segurança alimentar, cultura, cidades, que poderiam elevar esse número para, aproximadamente, 40.000.

Essa estrutura institucional participativa, impulsionada por pressão da sociedade civil organizada, gera um impacto ainda não dimensionado nas próprias formas de estruturação da ação coletiva e no associativismo. O Estado brasileiro passou a estimular um novo protagonismo das associações civis e demais organizações da sociedade civil, dentro do sistema político nacional, a saber, o papel de exercer democraticamente o controle social das políticas públicas, assim como influenciar a sua elaboração e configuração. Esse papel, contudo, tem sido exercido não sem dificuldades tendo em vista a fragilidade e a falta de estímulo oficial às organizações da sociedade civil brasileira, como será discutido mais adiante.

Quadro 2 – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES⁴

Dentre a nova geração de conselhos criados recentemente no Brasil, merece destaque o CDES, instalado em 2003, com o objetivo de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas voltadas ao estabelecimento de pactos sociais sobre grandes temas nacionais, como desenvolvimento, reforma tributária e previdenciária, infra-estrutura, bioenergia e políticas sociais, dentre outros. É um conselho integrado por 12 ministros/as de Estado, pelo Presidente do Banco Central e por 90 representantes da sociedade civil indicados pelo Presidente da República (empresários, trabalhadores, movimentos sociais e personalidades). O CDES vem se constituindo como um espaço significativo de interlocução política e de concertação de grandes questões da agenda nacional, apesar de uma desproporcional representação de empresários e sindicalistas em sua composição. Muitas decisões do governo federal, incluindo proposições legislativas (no âmbito da política industrial, reforma tributária, etc) foram inicialmente debatidas e pactuadas no âmbito do CDES.

Conferências

Ao lado dos Conselhos, foi criado um outro espaço institucional participativo, de natureza distinta mas complementar, as Conferências. As conferências de políticas públicas ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo milhares de pessoas em todo o país. Mais do que um evento, as conferências são um processo que se inicia na esfera municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados/as para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional.

Uma das principais potencialidades desse mecanismo é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência. Essa agenda será posteriormente monitorada pelas organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos.

Nos últimos cinco anos, tem aumentado, e muito, o número de conferências realizadas em todo o país em razão do maior estímulo do governo federal a esse mecanismo de participação. Entre os anos de 2003 e 2006 foram realizadas cerca de 40 conferências nacionais que envolveram mais de 2 milhões de pessoas, entre representantes da sociedade civil (sindicatos, Ongs, movimentos sociais, entidades de profissionais, empresários, igrejas, etc) e dos poderes públicos municipal, estadual e federal. Somente nas etapas nacionais dessas conferências foram produzidas por volta de 5.000 deliberações públicas. Grande parte delas foi incorporada no desenho de diversas políticas públicas setoriais (IPEA, 2007, p. 20).

Diante desse intenso ativismo surge, contudo, uma questão: em que medida esse aumento quantitativo dos espaços de participação tem propiciado uma efetiva incorporação das demandas populares nas políticas de Estado. Quantas dessas deliberações foram efetivamente consideradas ou implementadas pelo governo federal em suas diversas políticas? Qual tem sido a efetividade e os limites dessa estrutura participativa criada nos últimos 20 anos no Brasil? Nesse sentido, tentaremos avançar nas próximas duas seções na identificação de alguns resultados e desafios do aprofundamento democrático vivenciado pela sociedade brasileira pelo canal da participação social.

Resultados da participação social no Brasil

Ao lado das instituições democráticas representativas, é inegável hoje no Brasil o papel institucional dos inúmeros espaços de participação popular na tomada de decisões públicas. Em recente⁵ mensagem presidencial ao Congresso Nacional de encaminhamento do Plano Plurianual 2008-2011 (Ministério do Planejamento, 2007) – o principal instrumento de planejamento do Estado brasileiro – o Presidente Lula declarou que *“A construção desse plano contou com a participação de segmentos representativos da sociedade efetivada em cerca de 40 Conferências sobre diversas políticas públicas, inúmeros fóruns e Conselhos. Essa participação ativa, que será fortalecida na avaliação das políticas a serem implementadas, aprofundará o controle social das ações de governo.”*

Além de estar incorporada ao modelo democrático em curso no Brasil, a participação social vem produzindo vários resultados, especialmente voltados para o alargamento, pelo menos no plano formal, dos direitos sociais da população brasileira. Nesse sentido, listam-se, a seguir, alguns exemplos das conquistas obtidas graças a contribuição da sociedade, por meio de sua atuação e mobilização:

- Qualquer cidadão, independentemente de ser um contribuinte do Estado, tem acesso gratuito a todos os serviços de saúde. A universalização desse direito social básico, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), tem possibilitado substanciais melhorias nos indicadores de saúde do país. Não é por outra razão que o Brasil é referência mundial no que diz respeito ao tratamento e à prevenção da epidemia de DST/Aids.
- A população em situação de pobreza recebe do Estado benefícios monetários por meio de um conjunto de programas e ações voltados para diferentes públicos, tais como, família, crianças,

jovens, idosos e pessoas com deficiência. Segundo dados oficiais, essas intervenções têm contribuído para combater a pobreza e, sobretudo, para diminuir as desigualdades sociais no país (Ipea, 2006⁶).

- Todo trabalhador/a rural tem direito a uma aposentadoria mínima, mesmo não tendo contribuído para a previdência social. Com isso, milhões de famílias têm sido beneficiadas, gerando forte impacto na diminuição da pobreza rural.
- aumento real do salário mínimo como resultado da pressão dos movimentos sindicais. Esse aumento tem permitido o alívio da pobreza e o encurtamento das distâncias entre ricos e pobres; isto porque, o salário mínimo é referência para os rendimentos da maior parte dos trabalhadores brasileiros bem como para certos direitos sociais (i.e., benefícios previdenciários e a renda contínua de pessoas pobres idosas e com deficiência).
- Os programas e recursos destinados à agricultura familiar aumentaram substantivamente sua cobertura nos últimos anos. A título de exemplo, menciona-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) cujo volume de recursos destinado ao crédito das famílias de agricultores/as passou de R\$ 2,376 bilhões para R\$ 7,507 bilhões entre as safras de 2002-2003 e de 2005-2006, ou seja, os recursos mais do que triplicaram em apenas 4 anos.
- A principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003 - a construção de um Sistema Único da Assistência Social (SUAS) - está sendo implementada pelo governo federal, provocando um enorme reordenamento do alcance e da qualidade dos serviços sócio-assistenciais no Brasil.
- A inclusão na agenda política nacional de temas transversais, essenciais para o combate às desigualdades sociais, tais como, gênero, raça/etnia, juventude, pessoa com deficiência, idosos, orientação sexual e segurança alimentar e nutricional. A mobilização da sociedade possibilitou por em marcha, de forma inédita, um conjunto de medidas e de instituições governamentais voltadas para a implementação de políticas públicas destinadas a enfrentar essas questões.
- A maior abertura de áreas tradicionalmente resistentes à participação social, tais como, os Ministérios das Relações Exteriores e do Planejamento. Neste sentido, de forma bastante inovadora, o governo brasileiro vem envolvendo movimentos sociais e organizações da sociedade civil nos processos de elaboração de documentos oficiais e de participação nos espaços internacionais de concertação. Este é o caso, por exemplo, do ciclo de conferências do Sistema ONU (i.e., meio ambiente, população, social, alimentação, financiamento para o desenvolvimento, mulheres, discriminação racial, juventude) e das rodadas de negociação da OMC. Recentemente, o Ministério do Planejamento criou por meio de Decreto uma Comissão paritária, governo e sociedade, encarregada de discutir e monitorar a elaboração e implementação de todo o ciclo orçamentário federal.

Quadro 3 - Um caso exemplar: a participação das mulheres na elaboração do Plano Nacional de Política para as Mulheres

Apesar dos inúmeros desafios à consolidação da participação social no Brasil, algumas experiências merecem ser destacadas. Uma delas é a participação social na elaboração do Plano Nacional de Política para as Mulheres. Com efeito, apenas recentemente foi criado no país um órgão federal para operacionalizar políticas públicas para as mulheres. A institucionalidade anteriormente existente era o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), constituído em 1985, e que durante os anos 1990 se caracterizou por ser um espaço consultivo e esvaziado. Contudo, em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM, o Conselho foi reformulado, contando com a presença majoritária de representantes da sociedade civil e com atribuições de caráter consultivo⁷.

No ano seguinte (julho de 2004), o governo organizou a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com a presença de 2 mil mulheres em Brasília, sendo que mais de 120.000 mulheres participaram das etapas preparatórias municipais e estaduais. O resultado do processo da Conferência foi a elaboração de uma lista de diretrizes para a formulação do primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que orientaria a ação de todo o governo federal no tocante a igualdade de gênero.

Após este importante evento, foi constituído um Grupo de Trabalho governamental que tinha como objetivo elaborar o Plano a partir das diretrizes emanadas da Conferência. Esse GT contou com a participação de duas representantes da sociedade civil, membros do CNDM. Em dezembro do mesmo ano, a SPM lançou o Plano e logo em seguida foi constituído o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano, contando com representação de membros da sociedade civil do Conselho⁸. Em agosto de 2007, foi realizada a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, tendo como um de seus objetivos centrais a avaliação e revisão do Plano.

Essa experiência inaugura uma nova etapa nos processos de participação no Brasil que diz respeito à institucionalização de mecanismos plurais de prestação de contas: trata-se, doravante, de aperfeiçoar instrumentos de *accountability* nos moldes do sistema de monitoramento e avaliação das ações públicas implantado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Apesar desses indiscutíveis avanços, a consolidação da participação social no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, podendo se destacar: (i) a resistência de diversos setores do poder público em efetivamente compartilhar o poder com organizações da sociedade; (ii) a grande distância que subsiste entre os resultados formais e reais da participação. Até o momento as conquistas se deram no plano da legalidade; agora é preciso efetivar os direitos, garantido a todos o seu acesso; (iii) a fragilidade das organizações da sociedade civil tanto do ponto de vista financeiro como político; e, (iv) a dificuldade de estender a participação social para o campo da política econômica.

Desafios à consolidação da participação social no Brasil

O desafio de abrir mais o Estado

Dentro da burocracia estatal não há unanimidade no que se refere à participação social. Existem inúmeros gestores públicos que não estão dispostos a partilhar o poder fora do espaço da democracia representativa. Esses gestores relutam em efetivamente abrir-se para o diálogo com a sociedade e aceitar as deliberações oriundas de órgãos colegiados como os conselhos e as conferências. Segundo Enid Rocha⁹, que foi Secretária Nacional Adjunta de Articulação Social da Secretária Geral da Presidência da República, “quanto mais atribuições importantes tem um Conselho, mais esvaziado ele é em termos de sua representação governamental.”

Nessa mesma linha argumentativa, é importante destacar a ressalva de Tatagiba (2004, p. 366), quando da análise dos conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. A autora afirma que:

'no caso de as correlações de força dentro dos Conselhos serem muito desfavoráveis, ele pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. Quando isso acontece, em vez de atuar no sentido de reinvenção institucional, os conselhos gestores podem constituir-se como institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais. Esse é um dos problemas freqüentemente apontados nos estudos de caso: conselhos fragilizados que não conseguem se legitimar como instâncias de participação, que acabam sendo renegados à função de legitimadores das decisões de órgãos executivos.'

Esse baixo comprometimento de setores governamentais também contribui para uma falta de integração e coordenação entre os processos participativos. Muitas vezes as deliberações tomadas em conferência ou conselhos de áreas diferentes são contraditórias entre si. Buscando vencer esse desafio, o governo do Presidente Lula criou uma instância específica dentro do Palácio do Planalto. Essa Secretaria tem dentre suas atribuições, “garantir maior articulação e sinergia entre as relações políticas do Governo com a sociedade civil organizada e entre o conjunto de mecanismos e iniciativas setoriais de participação social hoje existentes na formulação, acompanhamento e controle de políticas públicas”¹⁰. Note-se, contudo, que esse objetivo tem sido parcialmente cumprido até o momento. Para alguns críticos, a lógica do governo federal tem sido o da governabilidade social e da consulta, não avançando em uma

perspectiva de construção de espaços de participação com atribuições de deliberação nas políticas públicas.

O desafio da exigibilidade dos direitos

Enquanto a Constituição Federal traçou diretrizes de democracia participativa, sobretudo nas políticas sociais, a reforma administrativa gerencial do Estado - de inspiração neoliberal - levada a cabo no Brasil, a partir dos anos de 1990, realizou mudanças institucionais em uma outra direção.

Durante a década de 1990, em toda a América Latina, implantou-se uma política de redução do Estado, de valorização do “mercado” e de terceirização das políticas públicas para as organizações da sociedade civil e o setor privado. A chamada “reforma do Estado”, segundo Nogueira (2004) produziu resultados em termos de eficiência e racionalização da máquina pública, gerando contudo uma desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e a desorganização de seu aparato técnico e administrativo. O autor afirma que “o movimento reformador não se preocupou em articular sua dinâmica racional-legal com uma dinâmica emancipatória, aberta para a democracia política, a promoção social e a cidadania. Disso deriva a razão maior de seu fracasso” (p.52).

Um participante do Seminário “Novas estratégias para ampliar a democracia e a participação” promovido por diversas redes e organizações da sociedade civil em dezembro de 2005, na cidade de Recife/PE, assim concluiu os efeitos da reforma do Estado brasileiro na participação social:

'Apostamos demais nos canais de participação no estado, mas olhamos de menos para o Estado como um todo. Fazer “túneis” no estado não resolve. Criamos canais de participação em um estado que não existe mais. A reforma do estado implementada a partir dos anos 90, transformou o Estado brasileiro, privatizando, criando agências reguladoras, terceirizando a execução das políticas públicas. Esse tipo de Estado não incorpora a visão de participação que a gente vem formulando' (apud Ciconello, 2006).

Ou seja, a capacidade do Estado brasileiro de implementar políticas públicas e efetivar os direitos previstos no ordenamento jurídico está cada vez mais reduzida. Aliado a isso, o Brasil ainda é um país comandado por uma elite política e econômica que se estrutura em torno de privilégios. É em grande parte por isso que as leis e os direitos (mesmo garantidos na legislação) são cumpridos parcialmente, sempre excluindo os mais pobres. A participação social, até agora, permitiu romper formalmente com esse modelo, construindo um arcabouço legal extremamente progressista. Entretanto, a permanência de relações de poder desiguais e a fragilidade do Estado brasileiro não permitem a sua efetivação. Esse é um novo desafio da participação social: consolidar uma institucionalidade de exigibilidade dos direitos.

O desafio do fortalecimento das organizações da sociedade civil

Uma estrutura de participação nas políticas públicas pressupõe a existência de organizações da sociedade civil fortalecidas e autônomas. Para atuar, técnico e politicamente, em conselhos e conferências são necessários recursos humanos qualificados. É preciso os representantes da sociedade entendam minimamente de aspectos da burocracia estatal, como os instrumentos de planejamento, gerenciamento e orçamento público. Para isso, faz-se mister, além da disponibilidade da informação, de um processo de formação e de capacitação desses representantes, que na maioria das vezes não ocorre.

Atualmente, há uma lacuna de processos de formação política e educação popular – que ocorriam com muita força no passado – por três razões principais:

- a falta de prioridade das agências internacionais de cooperação em financiar ações de ONGs de assessoria e defesa de direitos vinculadas à capacitação de lideranças e formação política;
- o sufocamento dos setores progressistas da Igreja Católica ligados à Teologia da Libertação, devido a rápida e bem sucedida “contra-revolução” conservadora, vinda do Vaticano;

- a insuficiência de recursos para o financiamento institucional das organizações da sociedade civil. Com efeito, o chamado campo progressista de organizações da sociedade civil, vinculados ao processo do Fórum Social Mundial, tem sofrido dificuldades em garantir sua sustentabilidade financeira e política, devido aos recursos cada vez mais minguados e delimitados das agências internacionais de cooperação, parceiras históricas no fortalecimento da sociedade civil brasileira e na luta pela efetivação de direitos. Ademais, encontram-se limitações para a mobilização de recursos locais para ações mais transformadoras e aliadas a processos educativos. Isto porque, de um lado, ainda não existe no país uma cultura de doação na sociedade brasileira. As pessoas quando o fazem, doam recursos para ações assistenciais e caritativas, de baixo potencial transformador. De outro lado, o Estado brasileiro tem optado por financiar preferencialmente organizações da sociedade civil que executam serviços sociais básicos.

Cabe dizer também que o arcabouço jurídico que rege as relações das organizações da sociedade civil com o Estado brasileiro é anacrônico e foi historicamente construído a partir de uma perspectiva instrumental de prestação de serviços (e de colaboração com o Estado). Em função disso, praticamente não existem na legislação brasileira incentivos públicos ao fortalecimento da organização autônoma de grupos sociais diversos e de ampliação da esfera pública. Pelo contrário, as organizações são submetidas a uma intensa e complexa burocracia que dificulta, inclusive, que diversos grupos sociais encontrem formas de representação e expressão em espaços públicos institucionais de participação

Devido a todos esses constrangimentos, muitas organizações da sociedade civil têm que optar entre concentrar recursos e esforços na luta institucional dentro do Estado (por meio dos conselhos de políticas, conferências, orçamento participativos) ou por processos de mobilização e formação política na sociedade. Para muitos a chamada “luta institucional” só poderia ser suportada por militantes profissionalizados, com tempo e disposição para entender e operar por dentro da máquina estatal. Cabe dizer, entretanto, que pelas dificuldades financeiras enfrentadas pelas organizações a existência de militantes profissionalizados é um artigo de luxo no movimento social.

O desafio da participação social na área econômica

Ao mesmo tempo em que foram criados diversos conselhos e processos de conferências para o debate e deliberação das políticas sociais, nenhum mecanismo participativo foi implementado nos espaços decisórios da política econômica. Aliás, cada vez mais as decisões econômicas estão concentradas nas mãos de poucos. Isso tem se revelado uma verdadeira contradição e uma barreira para o avanço da participação, uma vez que as restrições determinadas pelas políticas macroeconômicas afetam o alcance e o próprio desenho das políticas sociais. Qualquer argumento no sentido de tornar as medidas econômicas mais transparentes, passíveis de influência e do controle social é refutado com a naturalização do discurso de que as mesmas são de natureza essencialmente técnica e, portanto, devem ser tomadas por especialistas. Nesse sentido, diz-se que a economia colonizou a política, uma vez que em última análise as decisões “técnicas” indiscutíveis afetam o espaço de decisão da política, incluindo os conselhos e conferências.

Evanildo Barbosa da Silva, colaborador da FASE e membro do FNPP, em seminário supra citado afirma que *“uma crítica fundamental com relação aos instrumentos e mecanismos de participação existentes é que eles ainda não conseguiram assegurar o debate democrático sobre a política econômica. Os mecanismos existentes estão inseridos em uma dinâmica de geração de consenso tendo como pano de fundo a escassez de recursos. Gerimos a escassez por meio do consenso. A postura da sociedade civil nesses espaços está limitada por uma estrutura de priorização de ações e políticas, a partir de resíduos orçamentários”*.

O próprio governo admite a dificuldade em criar espaços de participação nas decisões econômicas, incluindo nas prioridades de alocação de recursos. Enid Rocha admite que os ministérios da área econômica, de infra-estrutura e os bancos de fomento são os principais opositores da participação dentro do governo. Segundo Rocha, *“A sociedade quer participar da decisão sobre os investimentos, da sua localização e não há cultura nem disposição dessas áreas de participar. É considerado algo que atrapalha totalmente”*. Vê-se, portanto, que o caminho a ser percorrido de criação de espaços participativos

nessas áreas - que definem o eixo central do modelo de desenvolvimento do Estado e cujas decisões apresentam expressivos impactos socioambientais - é longo.

Considerações finais

Atualmente, não há como se falar em democracia no Brasil sem considerar as abundantes experiências de participação e a enorme estrutura institucional constituída especialmente no âmbito das políticas sociais. Os espaços de concertação entre governo e sociedade, particularmente as conferências e os conselhos, apresentam as seguintes vantagens:

- contribuem para aproximar o poder público dos cidadãos/ãs e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesses para esferas públicas de decisão;
- permitem maior grau de acerto no processo de tomada de decisões;
- ajudam na identificação de problemas e na construção de alternativas de ação;
- aumentam a transparência administrativa e pressionam os governos por resultados.

As conquistas resultantes da maior presença de organizações da sociedade no aparelho de Estado ganham densidade diante do fato de que a retomada da democracia representativa e a implantação da democracia participativa sequer completaram duas décadas. São processos que, apesar de muito recentes, conseguiram uma institucionalidade que se consolida cada vez mais. Contudo, os problemas a serem enfrentados não são de pequena monta, especialmente diante da magnitude da exclusão social no Brasil.

Mas, apesar dos problemas, a aposta na participação social permanece. Conforme destaca Pedro Pontual, coordenador da CEAAL/ Brasil – Conselho Latino Americano de Educação “a participação não é um fim em si mesmo. A participação é estratégica para construir a possibilidade de uma democracia efetiva, que represente os interesses do conjunto da sociedade e que seja um espaço de tolerância e de reconhecimento. A participação também é estratégica para a universalização de direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), assim como para a promoção do desenvolvimento” (Ciconello, 2006).

Referências Bibliográficas

Barros, R., M. Foguel, and G. Ulyseia (eds.) (2006) *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente – Volume 1*, Brasília: IPEA.

Boschi, R. (1987) *A arte da associação: Política de Base e Democracia no Brasil*, São Paulo: Revista dos Tribunais.

Ciconello, A. and J. Moroni (2005) ‘Participação social no governo Lula. Avançamos?’, in ABONG (ed.) *A Abong nas Conferências 2005: Criança e Adolescente – Assistência Social*, Brasília: ABONG.

Ciconello, A. (2006) ‘Relatório do Seminário: Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação’, www.fes.org.br (última checagem pelo autor em Setembro de 2007)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007) ‘Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento’, Brasília: IPEA.

Ministério do Planejamento (2007) ‘Plano Plurianual 2008-2011: Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade’, www.planejamento.gov.br (última checagem pelo autor em Setembro de 2007).

Nogueira, M. (2004) *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, São Paulo: Cortez.

Pateman, C. (1992) *Participação e Teoria Democrática*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Tatagiba, L. (2004) 'A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas na cidade de São Paulo', in L. Avritzer (ed.) *A participação em São Paulo*, São Paulo: Unesp.

Teixeira, A., G. Grazia, M. Albuquerque, and P. Pontual (eds.) (2003) *Orçamento Participativo: Democratização da Gestão Pública e Controle Social*, Rio de Janeiro: FASE.

Viola, E. and S. Mainwaring (1987) 'Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina', in I. Scherer-Warren and J. Krischke (ed.) *Uma Revolução no Cotidiano: Os Novos Movimentos Sociais na América do Sul*, São Paulo: Brasiliense.

© Oxfam International Junho de 2008

Este estudo de caso foi escrito por Alexandre Ciconello, em setembro de 2007. Ele faz parte de uma série de estudos de caso escritos para oferecer informações para o desenvolvimento do livro de publicação da Oxfam International *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International 2008.

Alexandre Ciconello é advogado, cientista político e especialista em direitos humanos.

O texto pode ser usado gratuitamente para fins de educação e pesquisa, desde que a fonte seja reconhecida integralmente. O detentor dos direitos autorais solicita que todos estes usos sejam registrados com eles para fins de avaliação de impacto. Para cópias em outras circunstâncias ou reutilização em outras publicações, ou ainda para tradução ou adaptação, uma permissão deve ser concedida. Envie um e-mail para publish@oxfam.org.uk

Para mais informações sobre as questões levantadas neste texto, por favor envie um e-mail para enquiries@oxfam.org.uk

NOTAS

¹ O Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), criado em 1990, é formado por ONGs e organizações da sociedade civil que se articulam para promover o intercâmbio entre as experiências de participação na gestão pública e o debate sobre os grandes desafios que envolvem a democratização do exercício do poder público nas suas diversas instâncias. Para maiores informações consultar a página eletrônica www.participacaopopular.org.br

² Também chamados de conselhos de gestão ou conselhos de direitos.

³ Lei 8142/90 - Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:(...)
Parágrafo 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, 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.

⁴ <http://www.cdes.gov.br>

⁵ Em 30 de agosto de 2007.

⁶ A esse respeito consultar Ipea: On the recent fall in income inequality in Brasil, 2006 na página www.ipea.gov.br

⁷ De acordo com o Decreto 4.773/2003, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher -CNDM é um órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, tendo por finalidade promover, em âmbito nacional, políticas para as mulheres com a perspectiva de gênero, que visem a eliminar o preconceito e a discriminação, inclusive as de aspectos econômicos e financeiros, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas.

⁸ www.presidencia.gov.br/spmulheres

⁹ Em entrevista realizada em 26 de julho de 2007.

¹⁰ Ver o site da Secretaria Geral da Presidência da República no endereço: www.presidencia.gov.br