



OS (DES)CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL: algumas notas

Masilene Rocha Viana¹

RESUMO:

Análise da participação institucionalização no Brasil recente como elemento fundamental do debate sobre a reconfiguração das lutas sociais. Os estudos nacionais recentes sinalizam para enfoques menos celebratórios e mais críticos quanto ao alcance de padrões mais elevados de socialização da política. A cultura política presente nesses espaços, por vezes assentadas em alicerces clientelistas, reprodutores de heteronomia e exclusão social dá os contornos do modelo “participativo”, caracterizado por vezes por uma inserção tutelada, tímida e limitada.

Palavras-chave: Participação política. Democratização. Políticas Públicas.

ABSTRACT:

Analysis of institutionalizing participation in Brazil as a key element of the recent debate about the reconfiguration of social struggles. The recent national studies point to approaches less celebratory and more critical to achieving higher standards of political socialization. The political culture present in these spaces, sometimes seated on foundations patronage, players heteronomy and social exclusion gives the contours of the model "participatory", sometimes characterized by an insertion ward, timid and limited.

Keywords: Political Participation. Democratization. Public Policy.

¹ Doutora. Universidade Federal do Piauí (UFPI). Email: masilene@uol.com.br



I INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas as temáticas “participação” e “democracia” compareceram fortemente nos debates e reflexões sobre a realidade brasileira, especialmente quando da análise dos novos formatos da relação Estado-Sociedade pós-1988. Associadas ou não, podemos mesmo afirmar que essas categorias alcançaram o patamar da unanimidade, dado aos seus usos generalizados, malgrado as distintas acepções e sentidos conferidos a elas no debate político.

A constituição dos conselhos gestores no Brasil foi terreno fértil para o fomento desses debates já que, como inovação institucional gestada a partir da retomada do processo democrático brasileiro, esses e outros arranjos participativos nasciam sob as expectativas de que a frágil democracia brasileira alcançasse patamares mais elevados de socialização da política para além da retomada das instituições democráticas formais básicas (eleições regulares, livre organização partidária, liberdade de imprensa, entre outros aspectos)².

Decorridos quase vinte e cinco anos desde a promulgação da Constituição Federal, há indubitavelmente no Brasil uma diversidade de experiências de participação, sendo uma das marcas a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o espraiamento de arranjos e experiências participativas, desde o âmbito local ao nacional, em geral fomentando o debate sobre direitos e cidadania e promovendo reconfigurações nos contornos da *policy*. Uma simples observação do saldo político desse processo sugere a necessidade de pautar os clássicos temas da “representação” e da “participação” já que “a institucionalização em larga escala de arranjos participativos” reconfiguram o debate, ao tempo em que suas limitações para alcançar padrões mais elevados de socialização da política, apontam também para a reflexão sobre as culturas políticas em tensões e os distintos projetos em disputa pela direção da *politics* e da *policy*.

Com efeito, os arranjos participativos dessas últimas décadas possuem forte institucionalidade, na medida em que compõem o desenho das políticas públicas enquanto espaços de gestão, como os conselhos gestores, outros, funcionam fundamentalmente

² Paulo Neto assevera que “a socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um projeto inconcluso – e quando, nos seus momentos mais quentes, colocava a possibilidade de um grau mínimo de socialização do poder político, os setores de ponta das classes dominantes lograram neutralizá-lo. Por dispositivos sinuosos ou mecanismos de coerção aberta, tais setores conseguiram que um fio condutor costurasse a constituição da história brasileira: a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social.” (PAULO NETO, 1994, p.18-19)



enquanto ferramentas de controle social e de vigilância em prol da garantia e efetividade dos direitos, como alguns casos de observatórios e fóruns, e outros ainda, constituem-se como experimentos de gestão local aproximando a população dos processos decisórios, como alguns casos de orçamentos participativos.

As questões que alimentam as reflexões a seguir pontuadas situam-se particularmente no universo das preocupações com o saldo político democrático gestado a partir das experiências no Brasil. Hoje é vasta a literatura produzida sobre eles, das quais podemos destacar inquietações novas e velhas. Assim, que inovações e incrementos esses formatos participativos inseriram no processo de tomada de decisões e na conformação de uma cultura política democrática?

Destarte, nas páginas a seguir o leitor encontrar-se-á com algumas reflexões produzidas a partir do trânsito pela literatura, de forma a assinalar os desafios políticos na ampliação das possibilidades do exercício de tomar decisões e garantir políticas públicas democráticas nesses espaços tendo o olhar dirigido para os sentidos da participação que aparecem nos debates atuais e o necessário entendimento de que a disputa por esses sentidos se dá no campo de uma cultura política tensionada por distintos projetos políticos, embora nem sempre de forma a gerar mudanças – nos espaços locais, regionais e nacionais – que espreiem a democracia de forma a romper com as desigualdades sociais, com a “destituição da fala” e a “anulação da política” (OLIVEIRA, 1999) que, na história brasileira sempre foi uma marca da vida dos setores subalternos.

2 A PARTICIPAÇÃO E A DEMOCRACIA POSSÍVEL NA INSTITUCIONALIDADE POLÍTICA BRASILEIRA PÓS-1988

Grande bandeira de tempos e setores os mais distintos, a participação comparece no cenário político latino-americano e particularmente no brasileiro, marcada por distintos projetos políticos em disputa. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.43) asseveram que “ainda que sob os riscos inerentes a todas as generalizações, é possível identificar hoje na América Latina, três grandes projetos políticos, entre os quais se coloca a disputa pela construção democrática”: o projeto autoritário, o neoliberal e o democrático-participativo.

Essas tensões e disputas nos últimos anos estiveram presentes no interior dos movimentos sociais e da sociedade civil como um todo, desafiando os rumos do processo



democrático brasileiro e redesenhando o formato da participação. Para Nogueira (2004, p.139), a “participação política evoluiu historicamente como uma bandeira dedicada a promover uma espécie de invasão do Estado pela sociedade” configurando-se “como um meio de se fazer presente no conjunto da vida coletiva, de disputar seu governo e de postular a hegemonia, a direção intelectual e moral da sociedade”.

No entanto, para Nogueira (2004, p.142), no bojo da modalidade “cidadã” de participação “está se constituindo outro tipo de participação que se orienta por uma ideia de política de ‘troca’ entre governantes e governados”, o que ele nomeia como participação gerencial. Nesta, “quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim, ver atendida parte de suas postulações”.

Conforme Nogueira, os conselhos gestores consistiram em uma aposta da participação como recurso gerencial. Todavia, “os conselhos, com os quais se imaginava aperfeiçoar a gestão das políticas descentralizadas, em poucos casos funcionavam, cortados por descontinuidades e bloqueios variados” (NOGUEIRA, 2004). O que se esperava dos conselhos gestores é que constituíssem canais genuínos de experiência participativa, daí a proliferação de enfoques que o relacionam a constituição de esferas públicas discursivas, onde, a partir das “trocas de razões públicas em público” ocorresse um incremento do processo de democratização e deliberação. Nessa seara não somente comparecem elaborações em torno de conceitos talhados em outras realidades como “esfera pública”³, “capital social” entre outros, como também sobressaem-se compreensões de forte apelo normativo sobre categorias de larga tradição na sociologia política como o de “sociedade civil”. Lavallo (2003) lembra que buscando alargar os conceitos além de sua dimensão político-institucional, as ciências sociais, e particularmente a Sociologia, encontraram na questão da cidadania outra veia temática de rearticulação do pensamento.

Há claros pontos de contato entre a "nova cidadania" - segundo denominação também cunhada para esse campo temático - e a nova sociedade civil, visto que o alargamento do conceito de cidadania faz-se de modo a considerar mudanças na sociabilidade, na cultura política, na definição de direitos, na constituição de atores sociais e, portanto, no deslocamento do foco conceitual da relação entre o Estado e o indivíduo para a incorporação da sociedade

³ O (ou a apropriação do) conceito de esfera pública, em geral da lavra de Habermas tornou-se grande referência teórica na análise dessas formas de participação social. No entanto, há significativas controvérsias quanto a adequabilidade desse conceito à realidade brasileira. O uso de um outro conceito, o de “espaço público” ou de ambos, por vezes, sem maiores preocupações com as distinções que lhes são particulares, tem sido observado nas produções brasileiras.



civil como protagonista inovadora dessa ampliação de fronteiras. (LAVALLE, 2003, p.96)

Essa abordagem do conceito de sociedade civil presente em muitos estudos sobre experiências de participação política nesse período, traduz-se em grande medida no enfoque que Simionato (2010) qualifica como liberal democrático, que, embora mantenha traços de identificação com a abordagem liberal corporativa ou neoliberal, mantém, tal como nesta, um apelo despolitizador na medida em que promove a separação entre Estado, mercado e sociedade civil. Conforme Simionato, a abordagem neoliberal contribuiu para fortalecer a ideia de uma sociedade civil como sujeito de cooperação, onde os conflitos de classe são marginalizados, favorecendo a criação de um hiato entre sociedade civil e o Estado, fortalece-se, assim, a ideia de uma sociedade civil como terceira esfera, “representada pelas associações voluntárias, pela filantropia e pelas solidariedades comunitárias, uma trincheira com o fim de proteger os indivíduos dos excessos do Estado e dos abusos do mercado”. (SIMIONATTO, 2010, p.39-40). Nessa perspectiva, sociedade civil traduz-se como o terreno onde situam-se as associações voluntárias, conformando um “terceiro setor” que ora complementa, ora substitui o Estado, já que subjacente a esse discurso está toda uma retórica em torno do caráter perdulário, ineficiente e corrupto do Estado, daí a expressiva significação que toma o voluntariado, a responsabilidade social e a parceria nos discursos políticos.

As elites dominantes, ao incorporarem essa perspectiva, conseguiram estruturar e sedimentar, mediante uma linguagem e uma gramática comuns, uma “reforma intelectual e moral” que se entranhou nas diferentes esferas da vida social. Descaracterizada como espaço de luta de classes, a sociedade civil foi reduzida ao âmbito dos interesses privados e corporativos, como uma esfera autônoma sem conflitos, destituída da prática política em sentido amplo. (SIMIONATTO, 2010, p.46).

Assim, conforme Simionato (2010, p.44) o conceito de participação perdeu o significado de construção política e de articulação de vontades coletivas, transformando-se em ferramenta de manipulação e de legitimação de interesses de grupos específicos.⁴ Em esforço reflexivo sobre as mudanças da “participação” em tempos recentes no Brasil,

⁴ Convém demarcar, no entanto, uma outra abordagem que justifica suas razões para o uso que faz a autora do conceito de sociedade civil: o enfoque gramsciano. Para Simionato (2010, p.48), a originalidade ao pensamento de Gramsci situa-se no “nexo que estabelece entre economia e política, entre sociedade civil e sociedade política”. Gramsci cria assim uma teoria de ampliação do Estado, sendo este constituído dessas duas esferas, interligadas e entrelaçadas. Assim, embora com enfoque diferente da abordagem de Marx, o pensador italiano elabora um conceito de sociedade civil como a esfera onde as classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia, conferindo maior centralidade à política, sem, no entanto, desmontar as bases do pensamento original de Marx.



Lavalle (2011, p.13), afirma que ao longo da última década, as pesquisas e os debates teóricos sobre a participação registraram uma inflexão interessante e configuraram um cenário “pós-participativo” que, em muitos sentidos encontra-se mesmo à frente do estado da arte na literatura internacional.

Subjaz a essa inflexão um processo histórico de alcance maior que *transformou a participação em uma feição institucional do Estado no Brasil*. Isto é, e independentemente das avaliações sobre o resultado desse processo, a participação, que nos anos 1960 a 1980 condensava a crítica dos atores sociais e de parte da academia perante os déficits de inclusão das instituições políticas e do crescimento econômico, bem como exprimia um reclamo de autodeterminação efetiva em face de partidos e intermediários políticos vários, *tornou-se progressivamente, nos anos da pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias. A participação, é claro, não perdeu seu registro simbólico original, mas adquiriu novo registro dominante porque inserida nos chamados “espaços participativos”*. Os atores sociais inseriram-se nesses novos espaços e a literatura acadêmica migrou com eles (LAVALLE, 2011, p.13-14, grifo nosso).

Na verdade, o fim do regime ditatorial e a retomada do processo democrático ocorreu no caldo político e institucional de mudanças e de expectativas diversas em torno da participação e da democratização na gestão pública. Um contexto político em que a sociedade civil era tomada, em geral, como portadora de virtualidades e o Estado - traduzido pelos movimentos sociais mais expressivos, como o governo centralizador e autoritário, o adversário a ser combatido -, ou a encarnação do mal (DAGNINO, OLVERA; PANFICHI, 2006).

Hoje sabemos que a aposta foi grande demais e que o caminho ainda a ser percorrido para avançar na democratização se mostra pleno de desafios, afinal, os resultados de muitas experiências de participação revelam-se pífios e atravessados por marcas autoritárias e tradições estranhas ao processo democrático, além do fato de que essas construções dicotômicas de Estado - sociedade civil engendradas outrora revelam-se inúteis em face da heterogeneidade seja da sociedade civil seja da sociedade política.

Assim, esse processo de socialização da política implica uma alteração no nível da cultura política, muito além dos arranjos normativos e do desenho institucional das políticas públicas. Assim, se interessa refletir sobre a disputa pela construção democrática nos espaços participativos e analisar o alcance e os sentidos de participação e de democracia nessas experiências - esforços de muitos pesquisadores-, interessa também entender como o conjunto da sociedade tem incorporado às suas práticas cotidianas os



valores da igualdade, da justiça social, do respeito à diferença e os horizontes emancipatórios, ou seja, interessa pensar em que medida a sociedade brasileira avançou em termos de construir alternativas ao sistema político produtor de heteronomia e exclusão que historicamente o caracterizou.

Mas, entre incrementos e recuos, em um processo de realinhamento de atores em cena, essas mudanças em curso produzidas pelas experiências de participação provocaram alterações também na trajetória dos movimentos sociais. Não é difícil imaginar que esses arranjos participativos compõem um caldo político e institucional que engendram fortes alterações nas pautas dos movimentos sociais. Oliveira (1999) afirma que houve um deslocamento progressivo da “luta de classes” da esfera das relações capital versus trabalho para a esfera do fundo público.

Paoli (2005, p.378) afirma que ocorreu um deslocamento “do ativismo político pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social.” Obviamente que muitos movimentos sociais tencionam o projeto conservador mantendo vivos projetos emancipatórios e compromissos efetivos com uma militância para além da disputa pela participação institucionalizada e nos marcos da democracia liberal. Sendo a democratização sempre um projeto inconcluso, se o pensamos para além dos horizontes liberais ou pluralistas, entendemos que no caminho da construção democrática estamos somente nos primeiros passos. Com efeito, pensar a democracia ou mais precisamente o processo de democratização implica a combinação, indissolúvel, de reformas políticas com reformas econômicas e sociais.

3 CONCLUSÕES

Sabemos que ao longo das últimas duas décadas proliferaram conselhos (em áreas de distintas de políticas públicas) e muitos outros arranjos participativos, porém nem sempre eles efetivamente geraram um incremento qualitativo na democratização da vida pública. Se nasceram carregando a esperança de contribuir para a oxigenação da vida política nacional (e local), tendo sido acolhidos por muitos pesquisadores “celebratoriamente” como afirma Dagnino, hodiernamente, muitas são hoje as inquietações quanto aos limites e óbices à democratização observáveis nesses espaços.



A cultura política presente nesses espaços, por vezes assentadas em alicerces clientelistas, reprodutores de heteronomia e exclusão social dá os contornos do modelo “participativo”, caracterizado por vezes por uma inserção tutelada, tímida e limitada, em particular dos representantes “não-governamentais”, forjando uma prática como nos conselhos, pragmática, reprodutora dos interesses dos estratos burocráticos e políticos, que embora promova, em certo grau, alguma legitimidade aos governos que se sucedem, especialmente para acionar o fundo público, se constitui como uma participação, em grande medida, acrítica, sem domínio técnico e sem poder de decisão nos rumos da política pública.

Assim, malgrado o desenho da política favorecer contornos participativos, muitas experiências vem se forjando no interior de uma cultura centralizadora dos negócios públicos nas mãos de estratos e classes dirigentes locais, em prejuízo da democratização e ampliação da própria política democrática.

Na busca de entender os limites colocados à socialização da política no que tange aos conselhos gestores, e muitos outros arranjos participativos, é necessário considerar que, no âmbito local, espaço por excelência onde estão os carecimentos sociais básicos, também se revelam como fundamentais as tradições e os legados da história local, as formas distintas de relações de poder cristalizadas ao longo do tempo, não raras vezes na forma de uma cultura política heterônoma e de exclusão social, reprodutora de privilégios e reiteradora do “favor” como mediador das relações sociais.

Em se revelando hegemônica essa forma de construção e reprodução das relações sociais e políticas, as possibilidades do exercício autônomo, efetivamente participativo e impulsionador da democracia, ficam prejudicados pelos limites estabelecidos na forma como são produzidas e reproduzidas essas relações. (VIANA, 2011). Destarte, o desafio da democratização passa muito além da formatação e normatização de políticas públicas que contemplem distintos segmentos sociais do “local” ou suas “representações” (muitas vezes representações meramente formais, sem nenhum substrato de legitimidade) e descomprometidas em alimentar as discussões que fomentassem os eventuais argumentos e posições desses representantes nos espaços dos conselhos.

Na verdade muitas questões pautadas hoje em torno da problemática da participação e da representação repõem as velhas dificuldades em torno dos limites da representação frente à necessidade de ampliar a democracia. Dada à complexidade sempre



crecente das sociedades modernas esse é um desafio sempre aberto: incorporar cada vez os sujeitos políticos nos processos decisórios, fomentando a participação da vida política.

Não se pode esquecer também que a experiência brasileira a partir de parâmetros participativos é recente, revelando uma trajetória marcada por práticas e tradições assentadas, não raras vezes em matrizes clientelistas, corporativas, ou mesmo marcadas pela lógica do “favor”, em geral típicos de uma formação social em bases autoritárias. A democratização e maior socialização da política, consiste portanto em um desafio, tarefa hercúlea para um país com forte tradição autoritária, pouco tempo de um processo de democratização e enormes desigualdades ainda a serem transpostas.

REFERÊNCIAS

DAGNINO, Evelina.; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (orgs) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2006.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará. 1994.

LAVALLE. Adrian Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP* n. 66, p.91-109, jul.2003.

_____. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC 84: p.13-23, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F. de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal *In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. (Org). Os sentidos da democracia*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999, p.55-81.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil *In: SANTOS, B. de S. (Org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

PAULO NETO, José. *Ditadura e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1994.



SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. C. (Org). *Sociedade civil e Democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: Ed. Veras, 2010, p.29-54.

VIANA, Masilene Rocha. *Espaço público e cultura democrática no Brasil pós-1988: o que os novos arranjos participativo-deliberativos incrementaram na democracia brasileira*. 2011. (digit.)