



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Ana Claudia Chaves Teixeira

Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia
participativa no Brasil (1975-2010)

Campinas

2013



Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Ana Claudia Chaves Teixeira

Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia
participativa no Brasil (1975-2010)

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba (orientadora)

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, para
obtenção do Título de Doutora em Ciências
Sociais.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELA ALUNA ANA CLAUDIA CHAVES TEIXEIRA, E ORIENTADA PELA PROF^ª.DR^ª.
LUCIANA FERREIRA TATAGIBA.
CPG, 17/05/2013

**CAMPINAS
2013**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Marta dos Santos - CRB 8/5892

T235p Teixeira, Ana Claudia Chaves, 1973-
Para além do voto : uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil
(1975-2010) / Ana Claudia Chaves Teixeira. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Luciana Ferreira Tatagiba.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas.

1. Administração local - Participação do cidadão. 2. Democracia - Brasil. 3.
Esquerda (Ciência política). 4. Movimentos sociais - Brasil. I. Tatagiba, Luciana
Ferreira, 1971-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em inglês: Beyond the vote : a narrative about participatory democracy in Brazil

Palavras-chave em inglês:

Local administration - Citizen participation

Democracy - Brazil

Left (Political science)

Social movements - Brazil

Área de concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutora em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Luciana Ferreira Tatagiba [Orientador]

Rosângela Dias Oliveira da Paz

Carla Cecília Rodrigues Almeida

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Evelina Dagnino

Data de defesa: 17-05-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais



Tese de Doutorado

Ana Cláudia Chaves Teixeira

Para além do voto: tensões no interior da esquerda sobre os diferentes sentidos da democracia participativa no Brasil

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do Título de Doutora em Ciências Sociais, sob a orientação da Prof^ª. Dr^ª. Luciana Ferreira Tatagiba.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 17/05/2013.

Comissão Julgadora:

Titulares:

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck (presidente)

Prof^ª. Dr^ª. Evelina Dagnino

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof^ª. Dr^ª. Rosângela Dias Oliveira da Paz

Prof^ª. Dr^ª. Carla Cecília Rodrigues Almeida

Suplentes:

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Prof^ª. Dr^ª. Ângela Maria Carneiro Araújo

Prof. Dr. Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

**Campinas
Maio de 2013**

Resumo:

A democracia participativa foi uma construção histórica, feita por atores concretos de esquerda que, buscando responder a problemas concretos, fizeram escolhas e produziram experiências e discursos que resultaram na ampliação dos sentidos da democracia no Brasil. Esta tese busca cotejar passado e presente, tendo como ponto de partida os sentidos e as opções históricas que os atores tinham diante de si no contexto dos anos 1970. Ao utilizar textos produzidos em cada período, tanto de acadêmicos quanto de militantes, o trabalho recupera as distintas visões e o imaginário social construído sobre o tema no interior da esquerda e busca compreender porque determinados modelos institucionais de democracia participativa e não outros saíram “vencedores”. Aqui, o patamar normativo é inserido como elemento da avaliação e não algo que deva ser superado em nome de uma avaliação objetiva das experiências de democracia participativa.

Palavras-chave: participação do cidadão, democracia, esquerda (ciência política), movimentos sociais.

Abstract:

Participatory democracy was a historic building, made by concrete left actors that seek to respond to concrete problems. These actors made choices and produced experiences and discourses that resulted in the expansion of the meanings of democracy in Brazil. This thesis aims to collate past and present, taking as its starting point the senses and historical options that actors had in the context of the 1970s. Using texts produced in each period, both academics and activists, the thesis retrieves distinct visions and social imaginary built on the theme inside the left and tries to understand why certain institutional models for participatory democracy and not others were "winners". Here, the normative level is part of the evaluation and not something that should be surpassed in the name of an objective evaluation of the experiences of participatory democracy.

Key-words: citizen participation, democracy, left (political science), social movements.

Agradecimentos

Eterna gratidão a Luciana Tatagiba por acreditar que eu teria uma história para contar, e principalmente por me ajudar a contar esta história. Agradeço a ela e Evelina Dagnino terem me incentivado a fazer este balanço, sem novos estudos de caso, e sim refletindo sobre materiais já existentes, pesquisas já feitas por mim e por muitos outros. Este trabalho me permitiu organizar parte das minhas ideias sobre o tema, encerrar um ciclo, fazer um balanço de experiências que vivi, pesquisei e de alguma forma contribui para se desenvolverem. Sem dúvida, a oportunidade de refletir e escrever, mesmo com toda a dificuldade, foi um grande privilégio, e só foi possível pela confiança e orientação da Luciana.

Agradeço Luciana, Evelina e Rosangela Paz, pela interlocução na defesa de qualificação pelas sugestões, críticas e pelos incentivos a continuar escrevendo.

Agradeço aos amigos do Pólis, do Fórum Nacional de Participação Popular, da Plataforma da Reforma Política, da Inter-redes, da Abong. Não posso listar aqui todos os nomes porque seriam dezenas de pessoas de governos, de movimentos, entidades da sociedade civil e partidos políticos. Amigos de toda parte com quem eu convivi política e afetivamente. Nomeio estes, sem me esquecer de muitos outros: Anilu, Evanildo, Kazuo, Lizandra, Jorge, Maria do Carmo, Mesquita, Moroni, Paula, Pedro Pontual, Renato, Silvio, Veronika. Obrigada. Foram tantas discussões, tantas reflexões partilhadas que é muito difícil atribuir exatamente de onde veio cada ideia. O que aparece como minha autoria neste texto não é exagero dizer que foi forjado no diálogo, naquela esquina na qual se cruzam o trabalho intelectual e o trabalho militante, cheia de concordâncias e divergências. Quando dizem que o conhecimento é construído coletivamente, na minha vida, foi nessas interlocuções que aprendi grande parte desta lição.

Agradeço aos amigos ou colegas com quem intelectualmente discuti nos últimos anos, em seminários, encontros, congressos, ou em alguns casos elaborando artigos. Durante a elaboração desse texto, em vários momentos me peguei fazendo debates “imaginários” com vocês: Adrian Gurza Lavalle, Clovis de Souza, Carla Almeida, Evelina Dagnino, Ligia

Luchmann, Ernesto Isunza, Gabriel Feltran, José Szwako, Paula Lima, Wagner Romão. Obrigada por vocês serem tão instigantes e democrática e respeitosamente acreditarem no debate de ideias.

Agradeço a Gianpaolo Baiocchi pela oportunidade de ser visitante por um ano na Universidade de Brown. Obrigada pela acolhida, pelas preciosas conversas, por compartilhar seus *insights*, pela disposição e generosidade em escrever juntos. Agradeço ainda a Brown, mais especificamente ao Watson Institute, por me fornecer sala, computador, acesso à internet e a artigos, assistir aulas, além da oportunidade de escutar pessoas de todas as partes do mundo. Parece um mero detalhe, mas sonho com o dia em que as universidades brasileiras forneçam este ambiente de trabalho para seus alunos. Obrigada também aos novos amigos que fiz por lá: Euzineia, Paulinha, Gilvan e Ernesto Ganuza.

Não posso me esquecer da super eficiente Tânia, do Pólis, por ter me socorrido várias vezes na localização e envio de textos. Muito obrigada.

Já de volta a Campinas, agradeço às amigas dos cafés e almoços, cheios de significados, carinhos e apoios mútuos, Daniela e Samira; Clícia pelas boas conversas; Sidney pelas agulhadas na acupuntura; e Dona Cida pelo apoio no cuidado da casa.

Agradeço também às famílias Teixeira e do Carmo, por serem pessoas tão compreensivas e incentivadoras: mãe, pai, sogro, irmãs, cunhadas(os), tias, vó, sobrinhas(os). Família, família: gente querida que só quer o bem, e adoraria poder ajudar de alguma forma. Muito obrigada por todos os pensamentos positivos.

Dedico este trabalho ao Roberto e ao Tomás, meus parceiros na vida.

Roberto, companheiro querido, de todas as jornadas, pelo suporte afetivo. Fico pensando que esta tese foi em grande parte feita *por* você. Não porque você tenha escrito uma linha, mas porque sua cumplicidade e sua compreensão foram os combustíveis para enfrentar o desafio.

Tomás, que nasceu no início dela, para alegrar e me fazer enxergar o mundo de outros jeitos.

Uns meses antes de terminar este texto, Tomás começou a juntar umas letrinhas e a tentar ler. Um dia, sentada aqui na frente do computador, ele me perguntou: “Mamãe, o que é TE-O-RRRI-A (com som de erre de “rato”)? Na hora, não entendi e respondi: “Não sei. Onde você viu isto?”. Meio sem graça, ele saiu de perto. Passados uns minutos, viro e vejo que na minha pasta azul, cheia de textos xerocados, ao lado do meu computador estava escrito em letras garrafais “TEORIA POLÍTICA”. Foi uma das primeiras palavrinhas que ele leu sozinho. Não sei se consegui explicar para um menino de quatro anos o significado de uma palavra tão abstrata (provavelmente não), mas fiquei pensando que nós dois, de alguma forma, estávamos no mesmo ponto, ele aprendendo a ler e eu aprendendo a reler.

*“Ella está en el horizonte -dice Fernando Birri [cineasta argentino]-.
Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos.
Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá.
Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.
¿Para que sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar.”*

Eduardo Galeano

SUMÁRIO

Introdução	1
Argumentos centrais no diálogo com a bibliografia.....	9
Considerações teórico-metodológicas.....	16
Capítulo 1.A participação local instituinte (1975-1990)	22
1.1 As CEBs e a educação popular: as raízes da utopia participativa.....	27
1.2 A relação entre partidos de esquerda e movimentos sociais	31
1.2.1 A experiência dos núcleos e o debate, no interior do PT, sobre a relação entre partido e movimentos sociais.....	32
1.3 A aposta da luta “por dentro do Estado”	39
1.3.1 Os Conselhos Populares e as primeiras administrações petistas.....	39
1.3.2 Disputas em torno do modelo de participação na área da saúde e a construção do “modelo SUS”	43
Capítulo 2. Participação por políticas públicas e a disseminação das experiências participativas no nível municipal (1991-2002)	53
2.1 Remando contra a maré: a complexa conjuntura dos anos 1990.....	56
2.2 O Orçamento Participativo: a mais inovadora experiência da década.....	62
2.2.1. Origens e tendências.....	62
2.2.2 O OP e o “modo petista de governar”.....	68
<i>Socialismo e democracia</i>	69
<i>A relação do Partido com a sociedade e a questão da hegemonia</i>	71
<i>O futuro da participação no PT</i>	76
2.3 Os conselhos de políticas públicas.....	81
2.3.1 Sistemas de políticas públicas e a participação nos conselhos.....	81
2.3.2. O desafio da implementação dos conselhos.....	85
2.3.3. Sobre “apostas”, tensões e “promessas não cumpridas”.....	88
Capítulo 3. O período “instituinte” no plano nacional (2003-2010)	98
3.1. A chegada do PT ao governo central e as expectativas em relação à participação.....	101
3.2. A pluralização da representação:novos atores, novos temas.....	106
3.3. Do ponto de vista da efetividade: vale a pena participar?.....	120
<i>Mudanças nas tendências de institucionalização da participação</i>	121
<i>“Da participação como deliberação” para a “participação como escuta”</i>	125
Considerações finais	141
Referências bibliográficas	148

Introdução

O Brasil, como sabemos, tem se tornado fonte de estudos para o tema da democracia participativa (FUNG e WRIGHT, 2003, SANTOS e AVRITZER, 2002, DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006, entre muitos outros), e no caso concreto do Orçamento Participativo esta experiência tem sido “exportada” para outros países. Em alguns casos, esta “exportação” gerou distorções esdrúxulas, como a Lei de Participação aprovada no Peru, país pressionado pelo Banco Mundial para que obrigasse todos os municípios a fazerem orçamentos participativos, encontrando neste país muitas resistências de implementação.

Ainda no plano internacional, não deixa de ser curioso, como a crise econômica de grandes proporções que atravessa Europa e os Estados Unidos desde 2008 tem colocado no centro do debate a crise da democracia, e como os experimentos brasileiros têm surgido como uma espécie de “remédio” para uma democracia doente. A “poesia política” que circula nas redes sociais espanholas geradas pelo movimento 15-M (ou movimento dos indignados) foi capaz de produzir frases curtas e precisas. Cito apenas alguns dos lemas políticos do 15-M que circularam por Facebook ou Twitter “no somos antisistema, el sistema es antinosotros”, “alternancia no es democracia”, “error 404: democracia not found”, “error del sistema: reinicie por favor”, “democracia: me gustas por que estas como ausente”.¹ O movimento *Occupy* em Nova York optou por ocupar justamente Wall Street, símbolo do poder financeiro, e dizem representar os 99% da população, contra o 1% do setor financeiro. Sem esquecer ainda da frase dita pelo presidente da Islândia, em 2008, quando este país resolveu por plebiscito que o dinheiro público não fosse utilizado para salvar os bancos. Disse o presidente “a Islândia é uma democracia, não um sistema financeiro”.

¹ Agradeço a VeronikaPaulics por enviar o link com a poesia política produzida na Espanha entre 2011 e 2012. <http://blogs.elpais.com/micropolitica/2012/05/15m-poesia-politica-los-lemas-de-una-generacion-.html> [acessado em 27 de fevereiro de 2013]

O que gostaria de argumentar aqui é que estas frases e experiências colocam em evidência (e é bom que se diga que, com exceção da Islândia, não resolvem) o conflito entre sistema financeiro e a democracia. Alguns analistas (HARVEY et al., 2012) têm afirmado que elas apelam para uma democracia real, *versus* a democracia fictícia em que vivemos, que não abrem mão, como diria Carlos Nelson Coutinho (1984), da democracia como valor universal. Não é por acaso que o Movimento dos Indignados da Espanha recebeu Tarso Genro (atual governador do Rio Grande do Sul), em maio de 2012, e disse que gostaria do apoio do Brasil porque considera que o país teve avanços na democracia participativa. A referência novamente aqui é o Orçamento Participativo, cujo maior expoente foi a cidade de Porto Alegre, governado pelo Partido dos Trabalhadores, e da qual Tarso Genro foi prefeito.²

Para o bem ou para o mal, no sentido de idealizar estas experiências e esvaziá-las muitas vezes do seu contexto e sentido político específico, tornando-as apenas “metodologias participativas”, o fato é que o Brasil tornou-se referência mundial em experimentos participativos.

Por outro lado, no plano interno, nos dias de hoje é impossível tratar as instituições participativas criadas como parte apenas de um experimentalismo democrático. Elas são uma realidade garantida por leis federais e locais, que, em termos numéricos evidentemente mobiliza muito menos pessoas do que a quantidade de eleitores que vai às urnas a cada eleição, mas que no dia a dia engajam um contingente bem maior do que o total de vereadores espalhados nos mais de cinco mil municípios brasileiros. Com 59 conselhos nacionais em funcionamento, mais de 30 tipos de conferências nacionais operando nos oito anos do Governo Lula (2003-2010) nos três níveis de governo,³ e uma estimativa de que quase a totalidade de municípios brasileiros já tenham conselhos de saúde, e boa parte já

² “Indignados da Espanha pedem apoio político do Brasil”, Carta Maior, 02/05/2012, http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20101, acessado em 02/06/2012.

³ O Relatório Pólis-Inesc, Arquitetura da Participação no Brasil, 2011, levantou a existência de 60 Conselhos Nacionais em funcionamento, e a realização de 74 conferências nacionais entre 2003-2010, em torno a 40 diferentes tipos de temas.

tenha conselhos de criança e adolescente e assistência social,⁴ além é claro dos conselhos criados pelos municípios sem que haja obrigatoriedade por leis nacionais, estamos falando de milhões de pessoas. Some-se a isso os Orçamentos Participativos, cujo número preciso não é possível saber hoje, mas que já chegou a mais de 100 municípios brasileiros nas últimas gestões municipais. Além dos comitês de bacias, cuja estimativa é que existam hoje quase 140 em todo o Brasil,⁵ e projetos ou programas de governo que preveem canais formais de participação.⁶ É este “exército” que precisa ser melhor compreendido. Mesmo que a mídia não noticie, as instituições participativas têm sido parte significativa da democracia brasileira. É sobre esta parte (e a sua relação com os demais *locus* da experiência democrática) que esta tese procura discorrer.

Essa miríade de espaços participativos, construídos ao longo das últimas três décadas, é mais uma expressão das ambiguidades e contradições que marcam a sociedade brasileira. Afinal, há o avanço da democracia participativa num contexto mais amplo historicamente marcado por profundas desigualdades de raça, gênero e de classe, e no interior de um sistema político que tem se mostrado altamente resistente às reformas de cunho democratizante. Esse não era – e ainda não é – um terreno propício para o desenvolvimento dessa equação entre democracia e participação, que explode o terreno conceitual e empírico da democracia representativa e aposta na conformação de uma democracia de alta intensidade, por meio de criativas formas de interação entre Estado e sociedade civil. No decurso da transição democrática no Brasil atores, dinâmicas e processos confluíram para a afirmação desse modelo de democracia de alta intensidade que contraria nossas tradições e nosso imaginário político e suscita resistência à direita e à esquerda do espectro político.

⁴ A Munic (pesquisa municipal realizada pelo IBGE) de 2009 revelou que 98% dos municípios têm conselhos de saúde, 91% de criança e adolescente, 71% de educação. Os conselhos de assistência não foram investigados na versão 2009 da Munic, mas em pesquisas de anos anteriores a cobertura era de 93% dos municípios (VAZ e PIRES, 2011).

⁵ Para mais informações, ver site da Agência Nacional de Águas, www.cbh.gov.br.

⁶ No plano federal, Pires e Vaz (2012) identificaram que, em 2010, 92,1% dos programas federais declararam possuir alguma prática de interação com a sociedade, sendo que além de conselhos e conferências, foram apontadas ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, audiências e consultas públicas.

Se esse não era um resultado esperado da transição democrática brasileira, mas pelo contrário era quase um desfecho que ia contra a corrente, quais as origens dessa aposta política, quais os atores e as dinâmicas que lhe deram vida e por meio de quais discursos se buscou legitimá-la? Quais as alternativas históricas que esses atores tinham diante de si, quais os termos nos quais essa equação democracia e participação era debatida e apresentada, tanto para a disputa no interior do campo das esquerdas quanto para a disputa com os setores de direita? O que fez com que uma esquerda refratária e resistente ao Estado, porque o identificava com o autoritarismo do período militar ou porque o via como instrumento da burguesia, tenha adotado de forma quase generalizada uma forma de atuação tão próxima ao Estado? Quais foram as origens ideológicas e as experiências concretas que de fato permitiram esta guinada? Quais os atores mais importantes que construíram estas instituições, com que intencionalidades e de que maneiras? Como se conformou um campo discursivo e uma configuração de forças favorável a essas ideias num cenário político mais amplo marcado pelo conservadorismo e pelo autoritarismo?

Essa tese não tem a pretensão de responder a todas essas perguntas, mas ela está fortemente inspirada nesse conjunto de questões que problematizam as condições de emergência e desenvolvimento das instituições participativas no Brasil. É por essa cunha que busco realizar o meu balanço da democracia participativa no Brasil.

Olhar diretamente para as instituições participativas existentes sem pensar no campo de tensões onde elas nasceram, e quais as expectativas sobre elas, tem mais obscurecido do que tornado claro os limites e desafios que estas instituições enfrentam. Revelar o que se esperava delas (e é bom que se diga desde o início que eram expectativas com sentidos muito diferentes) se faz necessário. Quando os analistas procuram fazer uma espécie de “teoria geral da democracia participativa” ou da “democracia deliberativa”, por estarem mais vinculados a uma teoria sobre a democracia, em geral apagam diferenças de conteúdos sobre a participação que não contribuem de fato para a percepção do fenômeno, apagam ainda mudanças de percepção dos atores sobre os fenômenos vividos ao longo do tempo. Quem é convocado a participar (que tipo de sociedade civil e de sociedade política se convoca), para quê, e como (ou seja, que tipo de relação se quer estabelecer entre elas) são

resultados de distintas concepções de participação e resultam na prática em distintas possibilidades delas se darem.

Ao longo do tempo algumas concepções em torno da democracia participativa foram mais “vitoriosas” do que outras, e tiveram como resultado instituições participativas concretas. Pouco se investiu em plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei. Muito se investiu em conselhos e conferências por políticas públicas e por sujeitos de direitos (mulheres, negros, etc.). Comparando com as trajetórias de outros países que procuraram também incorporar a soberania popular para além do voto, como por exemplo, o Uruguai ou a Bolívia, nosso investimento foi baixo em termos de democracia direta, com os plebiscitos ou referendos.

Há no Brasil uma forte trajetória **por políticas públicas** específicas (saúde, educação, assistência social etc.) ou por sujeitos sociais (mulheres, negros, indígenas, idosos, etc.), e a ênfase tem sido em estruturar estas políticas (muitas vezes de forma fragmentada, sem as devidas interconexões entre elas), a partir da dimensão do **direito**. O terreno onde se ancoram estas experiências costuma ser no “direito a ter direitos” (ARENDDT, 2000), muito provavelmente expressando uma forma de atuação dos movimentos sociais brasileiros, muito mais focados em políticas públicas do que outros países (AVRITZER, 2010), e com seus vínculos com o sistema político elegendo políticos que representam ou vocalizam suas lutas.

Diferente de países que “optaram” por um percurso de tornar a sociedade vigilante ao Estado (como as experiências de combate à corrupção e a acesso à informação no México),⁷ a ênfase aqui tem sido no momento de deliberação, na tomada de decisões em torno das políticas públicas ou do orçamento público de forma geral. Apesar das leis que criam os conselhos falarem em controle da sociedade sobre o Estado, de fato tanto nas experiências quanto nas análises a ênfase tem sido muito mais nos momentos de

⁷ A Lei de Acesso à Informação, que garante a qualquer cidadão o direito de pedir informações a qualquer órgão público e receber uma resposta, existente no México desde 2001 e na Colômbia em 2004, só foi aprovada no Brasil em dezembro de 2011. Não deixa de ser curioso que o país com número tão grande de instituições participativas tenha demorado tanto para aprovar uma lei que garantisse algo essencial para qualquer processo, a informação, sem a qual é muito difícil deliberar ou decidir, ou mesmo exercer o “controle social”.

deliberação do que na fiscalização ou monitoramento.⁸ A expressão “controle social” encontrou no caso brasileiro campo fértil para uma inversão semântica. Nos termos originais da sociologia significava o controle do Estado sobre a sociedade, mas no Brasil foi ampla e intencionalmente utilizada pelos sanitaristas no processo de elaboração do Sistema Único de Saúde, para designar o controle da sociedade pelo Estado (CARVALHO, 1995). Entretanto, o que se observa é que os processos de fiscalização têm sido mais protocolares (como aprovar contas nos conselhos), e os processos mais densos têm sido os relacionados à tomada de decisões (como, por exemplo, decidir sobre o destino dos recursos públicos).

A experiência também se focou muito no debate sobre o orçamento público. A criação de fundos (habitação, criança e adolescente) e a garantia constitucional de mínimos para a saúde, por exemplo, foram algumas das formas pelas quais se procurou que as intenções de efetivação de direitos obtivessem respaldo material (e não apenas fosse um conjunto de intenções). Vale ressaltar ainda, o longo processo de acúmulo que levou à criação do Orçamento Participativo, uma das grandes bandeiras dos governos municipais progressistas nos anos 90 e início dos 2000. Premiada internacionalmente e difundida no Brasil e em outros países, especialmente pelas edições do Fórum Social Mundial (a partir de 2001), realizados ao início em Porto Alegre (cidade com a experiência com maior visibilidade mundial) aos poucos a experiência do OP perdeu força, passou a ser questionada no interior dos próprios partidos progressistas, e não conseguiu ter seu correspondente no plano federal, apesar de ter feito parte do Programa de Governo de Lula, em 2003 (BAIOCCHI, BRAATHE e TEIXEIRA, 2013).

Como veremos, é possível perceber que ao longo do tempo *algumas visões “ganharam” e outras “perderam força”*. Se nos anos 1970 havia uma forte presença de concepções que afirmavam a importância de utilizar o espaço participativo como forma de organização da sociedade (e aqui os “modelos” eram o sindicato, os movimentos populares

⁸ Muito sintomático, neste sentido, é o excelente livro de balanço da “Efetividade das instituições participativas” publicado pelo IPEA (PIRES, 2011). Os vários artigos quase não apresentam métodos de como medir se as instituições conseguem monitorar ou fiscalizar o Estado. As “medidas” ou “metodologias” de efetividade centram-se quase totalmente nos momentos de deliberação, se as instâncias conseguem ou não decidir ou orientar as políticas.

e o próprio partido), como forma de educação para cidadania, que foi muito idealizada por setores da Igreja Católica progressista, esta visão ao longo do tempo perdeu força. E passaram a entrar nos argumentos políticos uma visão da participação como forma de apoiar os governos, de um lado, e de fiscalizar o Estado, de outro.

Menciono estas características (há outras a serem problematizadas, como os tipos de relação da sociedade com os partidos políticos ou a menor “pressão nas ruas”, se comparado com países como a Argentina, por exemplo) porque entendo que há um conjunto de possibilidades para que a democracia participativa se desenvolva em qualquer terreno (democracia participativa entendida como o exercício da democracia para além do voto). Este conjunto de possibilidades não é ilimitado, depende obviamente de constrangimentos políticos e das forças sociais de cada país. Mas é importante explicitar quais foram as “escolhas” feitas, ou no sentido inverso, quais opções foram vitoriosas e quais derrotadas, quais opções encontraram solo fértil para se desenvolver e quais não. Estas opções consolidaram no país concepções sobre o papel do Estado, da sociedade e da inter-relação entre eles, diferentes de outros países.

Portanto, a compreensão sobre a democracia participativa no Brasil que essa tese almeja não consiste em descrever e avaliar os resultados das experiências de participação no presente. Ao contrário, a tese busca cotejar passado e presente, tendo como ponto de partida os sentidos e as opções históricas que os atores tinham diante de si no contexto dos anos 1970. De certa forma, a tese busca levar a sério uma afirmação que à primeira vista pode parecer banal: a democracia participativa foi uma construção histórica, feita por atores concretos que, buscando responder a problemas concretos, foram fazendo escolhas e produzindo experiências e discursos que acabaram por ampliar os sentidos da democracia.

Portanto, a ideia aqui é compreender quem eram esses atores, como percebiam as opções que tinham diante de si, sob que termos fizeram suas escolhas e por que foram determinados modelos institucionais e não outros que saíram “vencedores”. Fica evidente, portanto, que o patamar normativo é inserido como elemento da avaliação e não algo que deva ser superado em nome de uma avaliação objetiva das experiências de democracia participativa no Brasil hoje.

E, por que é importante olhar para as utopias ou olhar para o imaginário social em torno da democracia participativa? Do ponto de vista político, tem a ver com o “para onde queremos ir”, qual o horizonte político onde se encerram estas experiências, onde elas ganham significados ou são avaliadas e resignificadas. Por outro lado, do ponto de vista científico, as ideias e os discursos não são tudo, mas considero que olhar se (e como) as utopias em torno da participação mudaram é uma questão de pesquisa. A meta aqui é trabalhar na análise dos discursos sobre o desejado, o sonhado que se esperava como resultado da participação institucionalizada. Em torno dos imaginários sociais da democracia participativa sempre existiu um “dever ser” na cabeça dos atores, e é preciso explicitá-lo. Ao que parece, nos dias de hoje, alguns desejos do que se esperava dos espaços formais participativos não se confirmaram, e eles tendem a ser buscados em outros espaços, com a chamada “pressão na rua” (ou na internet, ou de outras formas criativas). Partindo desse universo amplo de questões e fazendo um esforço de simplificação é possível dizer que a presente tese tem como objetivo central responder a três perguntas básicas:

a) **Como** os ideários de participação se formam no Brasil? Quem são os portadores deste discurso da participação e como eles se relacionam entre si e experimentam este ideário?

b) Quais são seus **conteúdos** e como se alteram ao longo do tempo? Quais questões, ambivalências e conflitos surgem em torno da participação?

c) E quais são as **experiências concretas** vis-à-vis os desejos projetados sobre elas?

Desta maneira espero fazer um balanço da democracia participativa no Brasil. Parcial, é claro, já que a produção acadêmica e as próprias experiências são muitas, e é praticamente impossível dar conta de tudo, bem como espero contribuir, mesmo que de forma secundária, para a discussão da teoria democrática.

Por fim, é importante esclarecer que o desenho da tese busca encontrar uma equação entre três esforços: a) os novos esforços despendidos para a produção de um texto de tese, b) com as pesquisas que tenho desenvolvido ao longo dos últimos quatro anos⁹ e, c) com as

⁹Neste período, entre outros projetos, contribuí no desenho e na execução do projeto “Arquitetura da Participação no Brasil”, coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Inesc. O projeto mapeou e analisou conselhos e

experiências vividas ao longo de minha história de militância política no Instituto Pólis, no Fórum Nacional de Participação Popular e em torno da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política. Portanto, o desenho da tese não surge de uma escolha de um campo empírico projetado para um debate teórico específico. O desafio aqui é de outra natureza. É buscar compor nesse trabalho dimensões de minha trajetória de pesquisa e de intervenção política num desenho de pesquisa que mostre coerência interna e que se mostre – eu espero - também útil para o avanço dos debates políticos com os quais me sinto comprometida. Nesse sentido, essa tese é uma costura particular, uma narrativa, uma história contada por mim (que fiz parte de alguma forma desta história) e que alinhava elementos (e evidentemente exclui outros). Portanto é uma interpretação de fatos e materiais, que certamente outros autores “costurariam” de forma diferente.

Argumentos centrais no diálogo com a bibliografia

A literatura já procurou responder às questões acima de alguma forma. E, em geral, esta tese não vai confrontar estas respostas, mas problematizá-las ou complementá-las com alguns dados novos que permitem ir um pouco além dos consensos já alcançados. A partir do intenso diálogo com essa bibliografia, mas buscando dar passos além dela no esforço de responder as questões que a tese se propõe, a minha pesquisa buscará sustentar três argumentos centrais.

O primeiro argumento parte da constatação de que as experiências de democracia participativa surgiram e foram mais ou menos bem sucedidas a depender da vontade política dos governantes, da sociedade civil, do desenho institucional e dos recursos disponíveis para efetivá-las (AVRITZER e NAVARRO, 2003, SILVA, 2001, LUCHMANN, 2002, TEIXEIRA e CARVALHO, 2006). A ênfase destes estudos é em

conferências nacionais. Foi financiado pela Fundação Ford e contou com apoio do Ipea. Parte do material e das ideias contidas aqui neste trabalho é oriunda dos esforços desta pesquisa.

avaliações *ex-post*, ou seja, depois que as experiências já foram instaladas, instituídas, e estas variáveis mencionadas de fato contribuem para descrever, entender e avaliar o melhor ou pior funcionamento das instituições participativas, mas elas pouco contribuem para compreender o momento instituinte das experiências. Olhar diretamente para as instituições existentes sem pensar como de fato atores se movimentaram em torno da criação das instituições participativas tem mais obscurecido do que tornado claro as formas pelas quais o ideário participativo pode se contrapor, no processo de sua afirmação histórica, a valores profundamente arraigados como patrimonialismo, machismo, clientelismo etc. E estas variáveis isolam a “sociedade civil” da “sociedade política”, porque olham para uma ou outra de forma analiticamente separadas. Ou seja, a tendência tem sido olhar para os governos e depois para as características da sociedade como duas variáveis independentes.

Além disso, o foco destes estudos para explicar o momento de surgimento dos ideários participativos tem sido na sociedade civil, especialmente a partir de um ator privilegiado que é o movimento social. A este respeito ver a crítica de Laval et al. (2006). O que quero argumentar aqui não é que estes atores não existiam, ou que não foram fundamentais para o ideário participativo, mas em primeiro lugar, há uma série de outros atores minimizados ou invisibilizados nestas análises, e aqui cito dois que me parecem centrais, a academia e setores de dentro do Estado (funcionários públicos). E em segundo lugar, há uma tendência em produzir uma cisão teórica entre sociedade civil e sociedade política com fronteiras muito definidas. Ao contrário, o que quero explicitar na tese são as interações profundas entre sociedade civil e sociedade política, para contribuir para tornar menos enigmático o que foi a transição brasileira e qual o lugar das instituições participativas nesta transição.

A maneira como a bibliografia trata a relação entre sociedade civil e sociedade política tende a adotar uma perspectiva dicotômica e esquece-se de dizer que isso muitas vezes no caso brasileiro não é uma relação entre dois sistemas, mas entre pessoas que são ao mesmo tempo uma coisa e outra (ressalto, ao *mesmo* tempo), partido, movimento (às vezes vários movimentos diferentes ao *mesmo* tempo) e governo. E ao fazer estes trânsitos (que não são temporalmente um momento depois outro, mas são “ao mesmo tempo agora”) alteram os lugares por onde passam e a si mesmos (MISCHE, 2008).

Quando os analistas contam uma história linear que vai da sociedade civil para o Estado (GURZA LAVALLE et. all., 2006a e 2006b, AVRITZER, 1997) ou ao contrário invertem esta história e dizem que quem faz as experiências é a sociedade política (ROMÃO, 2010), operam com uma divisão que, por um lado, omite os trânsitos (e aqui não estou falando do trânsito de passar da condição de movimento a governo ou vice-versa, como bem relatou Feltran, 2006), mas de vivenciar ao mesmo tempo a condição de ser movimento, academia, partido, sindicato, estado, e/ou governo. Meu primeiro argumento nesta tese, portanto, é de que esta múltipla identidade está na raiz da construção de boa parte das experiências participativas no Brasil. Por outro lado, a divisão muito rígida entre sociedade civil e sociedade política omite ou invisibiliza (por motivos muitas vezes políticos) atores importantes, entre eles a própria academia, associações de profissionais e setores de dentro do aparato estatal (como funcionários de empresas públicas) que são centrais para construção das experiências.

Os conceitos de “comunidade de política” e de “múltipla filiação” são conceitos importantes para descrever e compreender essas imbricações entre sociedade civil e sociedade política. O conceito de *policy community* tem sido usado no caso brasileiro por autores como CORTES, 2002, CUNHA, 2009, WAMPLER, 2010, para fazer referência

Aos atores orgânicos de certa área de política, pertencentes ou não ao governo (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, dentre outros) que têm em comum o interesse e a preocupação com as questões e os problemas dessa área, bem como a interação entre si independentemente de algum evento que os mobilize, o que faz com que conheçam as ideias e propostas uns dos outros. Essas comunidades variam no grau de fragmentação e abertura, mas têm em comum o fato de acolherem diferentes ideias e propostas, debatê-las, avaliá-las, descartá-las ou não, alterá-las, aperfeiçoá-las, advogá-las em público (KINGDON, 1995, apud CUNHA, 2009, p. 118)

O que em geral os autores têm feito é localizar estas comunidades (das áreas da saúde, assistência social, segurança alimentar, meio ambiente etc.) como parte da sociedade civil que se dirige a setores do Estado (partidos, políticos, governantes) para conquistar a participação em cada uma destas áreas. Diferente desta posição, meu argumento central é que uma das características destas comunidades políticas é ter pessoas com múltiplas

filiações (MISCHE, 2008). Tomo aqui a ideia de múltipla filiação, desenvolvida por Anne Mische, que ao estudar grupos de jovens no Brasil, encontrou o embricamento de múltiplas redes de igrejas, partidos, agremiações, associações, ONGs, e este embricamento ocorria justamente pela capacidade das lideranças de conectarem diferentes grupos e organizações a partir de seus múltiplos pertencimentos. Ao transitar entre vários grupos essas lideranças conferiam maior complexidade a esses atores coletivos ao mesmo tempo em que incorporavam, em suas trajetórias, novos saberes e expertise conquistados nessas interações. A autora recupera esse impacto mútuo resultante da múltipla filiação sobre os indivíduos e sobre os grupos aos quais eles pertencem. Essa perspectiva é importante para essa tese uma vez que as teorias sobre democracia participativa tendem a enfatizar muito a importância da sociedade civil brasileira na constituição da participação popular, mas talvez falte às análises um olhar mais acurado sobre a interação entre sociedade civil e sociedade política, principalmente no que se refere às implicações desse “ecletismo”¹⁰ provocado pela dupla, tripla militância.

O segundo argumento central da tese é que é impossível entender o quanto os imaginários sociais sobre a participação ganharam espaço sem olhar para a esquerda, querendo dizer com isso não apenas os partidos, mas as relações entre organizações da sociedade (movimentos sociais) e partidos e grupos políticos de esquerda, notadamente o PT (com os seus inúmeros grupos internos).

Diferente de uma posição que reduz a participação a meras técnicas, formatos ou metodologias participativas a serem replicadas, quero recuperar a *trajetória de esquerda da democracia participativa* e explicitar o quanto ela nasce de conflitos e visões de mundo

¹⁰Segundo o Dicionário Houaiss, ecletismo é uma diretriz teórica originada na Antiguidade grega, e que se caracteriza pela justaposição de teses e argumentos oriundos de doutrinas filosóficas diversas, formando uma visão de mundo pluralista e multifacetada. Significa ainda qualquer teoria, prática ou disposição de espírito que se caracteriza pela escolha do que parece melhor entre várias doutrinas, métodos ou estilos. Utilizo a ideia de ecletismo porque ela remete justamente às visões de mundo multifacetadas dos atores, oriundas do pertencimento a múltiplos espaços (igreja, partido, sindicato, movimento social, governo, academia, etc.) e porque intencionalmente estes pertencimentos alteraram os “lugares onde cada ator estava” e propiciaram a eles escolhas do que pareceria melhor em cada contexto.

diferentes dentro da esquerda. Não como um grande consenso, mas sim com suas múltiplas crises, tensões e questionamentos. Localizo este “nascimento” nos anos 1970.

As experiências de participação que se deram no Brasil tem origem em distintas visões *dentro do campo da esquerda* sobre o papel de movimentos sociais, sua relação com partidos, e seu ideário em torno do papel do Estado e da sociedade e das relações entre sociedade e Estado. Essas não foram e não são questões consensuais no interior desse vasto campo da esquerda e é um debate que continuamente se repõe de forma mais ou menos aberta, com importantes implicações sobre as estratégias de atuação dos militantes. Uma de suas expressões mais claras é a dicotomia entre uma visão do estado como bloco monolítico, de dominação de uma classe por outra *versus* uma visão que compreende o Estado como um espaço em disputa. Como consequência a única postura possível no primeiro caso é ser “contra o estado”, o que exigiria a preservação dos antagonismos e da distância em relação aos mecanismos instituídos de luta política. Enquanto no segundo caso, com certa inspiração poulantziana se diz que é possível levar para dentro do estado as contradições e explorá-las desde dentro. Estas duas posturas impactam as visões sobre a participação em canais institucionais, bem como o que é possível esperar delas.

Como consequência do argumento anterior, meu terceiro argumento é que os conteúdos da participação são mais complexos do que uma contraposição binária entre projeto político democratizante versus projeto político neoliberal. Em torno do trabalho de Evelina Dagnino (2002, 2006) o conceito de projeto político conformou-se em importante instrumento analítico e político para pensar os anos 90. Naquele cenário tratava-se de fazer o esforço de diferenciação entre os sentidos de participação à direita e à esquerda, contra uma visão que buscava tornar a participação “um remédio para todos os males” e palatável para todos os gostos no contexto de afirmação do projeto neoliberal. Por meio do conceito de projeto político os estudos sobre participação alcançaram naquele período um forte grau de politização. Afinal, tratava-se de mostrar que sob o aparente consenso em torno da ideia de participação existia diferenças importantes no que se refere ao seu escopo e intensidade. Da mesma forma através do conceito de “confluência perversa” Dagnino nomeou a ambiguidade que emergia das experiências gestadas no caldo neoliberal no contexto brasileiro e latino-americano.

Esse forte sentido político resultante do contexto dessa produção acabou resultando num enquadramento que favoreceu uma visão estanque dos projetos e, pior ainda, acabou por tomá-los internamente como homogêneos, mesmo a autora tendo afirmado que haveria diferenças internas a serem demarcadas (DAGNINO, 2006, p. 48-54). Como um contraponto a essa tendência, essa tese buscará investir na compreensão da diversidade de concepções sobre a participação no campo da esquerda. Não da esquerda como um todo, porque seria impossível, mas principalmente da esquerda que deu origem ao Partido dos Trabalhadores ou que se identificou com ela na construção da democracia participativa no Brasil.

Ou seja, vamos tentar olhar para a diversidade de sentidos da participação no interior do projeto da democracia participativa, não apenas para identificar os sentidos em disputas, mas também as condições históricas que fizeram com que uns sentidos e não outros se tornassem predominantes ao longo do tempo. Vamos quebrar o projeto da democracia participativa em suas partes constitutivas e vamos tentar fazer um esforço de identificar as diferenças, a particular associação de palavras, o ideário que sustenta essas associações e suas conseqüências em termos da narrativa da participação no longo prazo, identificando suas principais tendências.

Nesse sentido, é que vamos nos referir a três sentidos de participação que estiveram e continuam estando em disputa no interior do projeto da democracia participativa no Brasil: *participação como emancipação*; *participação como deliberação*; e *participação como escuta*. Nos capítulos dessa tese vamos associar a emergência e evolução desses modelos de participação à trajetória da esquerda no Brasil. Ou seja, é no interior de uma narrativa mais ampla sobre a esquerda e as estratégias de contestação política que localizamos esses modelos em termos de suas origens, combinações e evolução ao longo do tempo.

“Participação como emancipação” é o termo que uso para nomear as ideias, valores e apostas associadas à participação no período entre 1975 e 1990. O substrato que nutre esse imaginário advém das experiências de educação popular, da Teologia da Libertação, das CEBs, núcleos do PT, conselhos populares e primeiras experiências de gestão petista. O que se destaca nessa visão é a ênfase na participação como educação para

a cidadania, associado a uma ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social.

“Participação como deliberação” é o termo que uso para fazer referência a um outro conjunto de práticas e valores associadas à participação que tem na expressão “partilha do poder de governar” sua ideia força. Esse sentido de participação traduz a forte expectativa dos movimentos sociais no Brasil de atuarem por dentro do Estado decidindo sobre políticas públicas. Essa aposta encontrou tradução histórica nos conselhos de políticas públicas e nas experiências de orçamento participativo, sendo o ideário de participação no período compreendido entre 1991-2002.

“Participação como escuta” é o termo a partir do qual nomeio um sentido de participação que parece estar se tornando predominante no período recente (2003 a 2010) que está associado a uma concepção de participação como colaboração vigilante. Aqui a ideia é de público fraco nos termos de Nancy Fraser (1992). Ou seja, há debate, mas isso não se transforma em deliberação, no máximo se constitui como uma “escuta”. A participação como escuta guarda semelhanças com as noções de accountability e boa governança. Nesse modelo há um valor positivo para a pluralidade na representação de interesses o que amplia o espectro de temas e atores reconhecidos como legítimos. Esse parece ser o sentido predominante da participação na Era Lula.

Este esforço de identificar as diferenças é necessário justamente porque tanto na prática quanto nas análises há inúmeros pontos de contato e conexão. Estas categorias da participação não esgotam todos os tipos possíveis, mas elas são uma forma de nomeação daquilo que será destacado a seguir ao longo da tese. Servirão, sobretudo, - logicamente sem esgotar todas as possibilidades de qualificar a participação - para mostrar as mudanças no interior da esquerda. E reforçar que ao longo do tempo algumas concepções em torno da democracia participativa foram mais “vitoriosas” do que outras, e tiveram como resultado algumas formas de instituições participativas concretas ao invés de outras.

Gostaria de argumentar aqui que estas visões de participação perpassam (explícita ou implicitamente) a produção acadêmica e a atuação militante. Novamente aqui as “militâncias múltiplas” e o “ecletismo” provocado pela múltipla filiação facilitam que concepções sobre a participação sejam teorizadas e que ideias sejam colocadas em prática

por governos, partidos, organizações etc. Como não poderia deixar de ser, o que acontece é que a forma de nomear e o conjunto de questões ilumina parte da experiência, mas ao mesmo tempo obscurece outras dimensões importantes. Por exemplo, todas as teses e trabalhos que olharam para as experiências participativas dos anos 90 sob a chave da esfera pública e da deliberação contribuíram para explicitar uma dimensão importante destas experiências (qual seja a da construção de consensos, do debate público e da formação de uma agenda sob determinadas políticas), mas ocultaram outras (tais como os conflitos que não conseguem ser conciliados, as desigualdades dentro da sociedade civil e dela com setores do estado, e o lugar do partido político, entre outros), não intencionalmente mas porque o vocabulário e o foco era outro.

Considerações teórico-metodológicas

Este trabalho se apoia em fontes secundárias (livros, teses, artigos científicos) e nas seguintes fontes primárias: a) documentos de constituição do Sistema Único de Saúde (projetos de lei e documentos do movimento sanitarista, b) documentos e artigos produzidos por entidades ligadas à Igreja Católica sobre participação e sobre educação popular; c) artigos publicados na revista *Teoria & Debate* da Fundação Perseu Abramo (do Partido dos Trabalhadores) e na Revista *Desvios*, editada por Eder Sader ao final dos anos 1980, d) documentos produzidos por governos. Além disso, utiliza-se de artigos publicados na *Revista do Cebes*, e por algumas ONGs sobre o orçamento participativo, conselhos populares e conselhos de políticas públicas. Estes artigos foram escritos por militantes ou políticos em exercício dos seus mandatos, por isso são considerados aqui fontes primárias e não secundárias. Mesmo alguns artigos acadêmicos (como os produzidos pela revista *Desvios*), podem ser considerados também fontes primárias, porque são escritos muitas vezes por acadêmicos militantes que expressam suas opiniões e visões em meio a debates com outros atores de distintas concepções. A pesquisa também se apoia em entrevistas realizadas com lideranças: seis entrevistas realizadas em dezembro de 2011, no âmbito do

Projeto Arquitetura da Participação no Brasil - Pólis, Inesc (2011)¹¹ e duas entrevistas realizadas em 2012 por mim. Os entrevistados do projeto são pessoas advindas de movimento de moradia, mulher, catadores de resíduos sólidos, negro e dois membros de ONGs, com trânsitos variados em partidos, movimentos e governos. Os dois entrevistados por mim são pessoas com ampla trajetória no tema. Um deles já atuou em várias organizações, e hoje é coordenador de uma Organização não-governamental de atuação em âmbito nacional e membro ativo da Plataforma da Reforma do Sistema Político. O outro tem atuado em governos municipais, ONGs, Fóruns ligados à educação popular e atualmente trabalha no Departamento de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência (Governo Dilma Rousseff). Estes dois interlocutores foram importantes para este trabalho porque com eles discuti o desenho e os principais argumentos da tese.

Por fim, gostaria de esclarecer o uso que faço dos textos “engajados” e me posicionar em relação a usual distinção entre esses e os textos acadêmicos. Alonso (2000) oferece um bom ponto de partida para essa discussão ao afirmar - remetendo a Rosanvallon (1985) e Hale (1989). Ela afirma que a sobreposição entre cultura e política precisa ser iluminada em alguns contextos, e há a necessidade de explodir as distinções entre textos produzidos e práticas dos autores, entre teoria e obras de circunstâncias, e privilegiar a tensão entre a obra e a experiência dos autores. O efeito não seria partir das teorias e da realidade como dois blocos a serem unidos, mas fazer uma análise conjunta da experiência dos atores e seus textos, compreendendo neste caso a própria produção do texto é uma ação política. Nesse sentido, por exemplo, o Eder Sader dos anos 1980 que escreve sobre os novos personagens entrando em cena (1988) é o mesmo que escreve a Revista *Desvios*, e experimentava dentro do PT o debate sobre “autonomia”. Tarso Genro autor de diversos textos sobre o Orçamento Participativo e a democracia no Brasil é o mesmo que foi prefeito de Porto Alegre, Ministro e atualmente Governador. E assim por diante, muitos dos autores transitaram entre ambientes intelectuais e de militância política (as mais diversas, não só partidos, mas grupos religiosos, movimentos, organizações). Claro que nem todos os autores circulam dos ambientes intelectuais e acadêmicos (de produção de livros) para os

¹¹Agradeço à coordenação do Projeto, Anna Luiza Souto e Rosângela Paz, pela disponibilização do material.

ambientes propriamente de partidos, organizações da sociedade civil e de governos (e vice-versa), mas o que quero argumentar aqui é que é impossível e indesejável separar certo tipo de produção acadêmica do debate político. A compreensão das sobreposições entre estes “dois mundos” mais esclarecem as distintas formas de conceber a democracia participativa do que as obscurecem. Alguns ambientes que poderiam ser considerados puramente acadêmicos são o oposto disso, tais como a Escola Nacional de Saúde Pública com sua importância para o desenvolvimento do sanitarismo e da constituição do SUS. Por isso, o tratamento que dou à boa parte dos textos acadêmicos é o mesmo que dou aos textos “engajados”, supondo-os ambos em igual nível, pois são tanto produções de conhecimento quanto textos políticos.

Para isso, trabalharemos em torno do conceito de imaginários sociais. Na literatura, o conceito de imaginário social pode ser encontrado em Castoriadis (1982) ou Ernst Bloch (2006), entre outros, e que consiste, como afirmou Baczcó (1985), na faculdade de considerar que os modos de sociabilidade existentes não são os únicos, que é possível criar outras fórmulas e modelos. Retomando o velho debate nas ciências sociais e especialmente no marxismo, entre estrutura e ação, é importante dizer que para mim este imaginário se ancora em *experiências* (como diria Thompson, 1987), e não apenas em ideias. O conceito de imaginário social dialoga com um conceito caro para as Ciências Sociais no Brasil que é o conceito de “matrizes discursivas”. Segundo Eder Sader as matrizes discursivas corresponderiam

a modos de abordagem da realidade, que implicam diversas atribuições de significados. Implicam também, em decorrência, o uso de determinadas categorias de nomeação e interpretação (das situações, dos temas, dos atores) como na referência de determinados valores e objetivos. Mas não são simples ideias: sua produção e reprodução dependem de lugares e práticas materiais de onde são emitidas as falas (SADER, 1988, p. 143, grifo meu).

O autor discorre sobre três matrizes discursivas, a da Igreja Católica, do marxismo e do sindicalismo, que corresponderiam a organizações da sociedade. No caso da presente tese também localizo meu esforço no sentido de compreender estes imaginários como formas de nomear o real (como o conceito de matriz sugere); mas diferente do caminho seguido por Sader meu foco não está em localizar a “sede” originária do discurso e fonte de sua difusão, mas sim em observar justamente como as ideias atravessam diferentes “lugares” e instituições.

O percurso da tese busca centrar força em mostrar *as experiências concretas* em cada período e as *principais tensões entre visões de transformação social, papel dos movimentos sociais e relação entre Estado e sociedade*. Isso porque as experiências são o melhor lócus para conseguir enxergar os dilemas, tensões e embates dentro da esquerda. Esses atores não vêm com ideias prontas para o jogo, essas ideias vão se formando à medida que as experiências vão se desenvolvendo. A visão dos atores não está pronta, há discursos, desejos, expectativas que vão encontrando acolhida em atores específicos em momentos determinados. Ou seja, pela própria natureza da pesquisa meu interesse não é capturar a cristalização ou sedimentação dos imaginários em atores específicos, mas o processo pelo qual as ideias vão ganhando corpo ao darem vida e serem interpeladas pelas experiências.

Meu argumento é de que as tensões que marcaram o momento instituinte da participação não se resolvem completamente (de alguma forma, os mesmos debates presentes na cena política em torno da institucionalização da participação dos anos 1970, estão presentes até os dias de hoje), mas eles são “resolvidos” de alguma maneira, por meio da disseminação de ideias e principalmente por meio de experiências concretas, vividas de forma coletiva, no sentido thompsoniano.¹² Aqui considero estas experiências concretas

¹² Thompson, em “A Formação da Classe Operária”, utilizou a ideia de *experiência* para ampliar o conceito de classe social. Ele afirmava que a noção de classe não deveria estar restrita à inserção diferenciada no processo produtivo. Mas sim a toda e qualquer experiência que venha ser herdada ou vivida em comum por pessoas que se encontrem na mesma posição. As experiências partilhadas articulariam tanto os valores comuns quanto a disposição de agir em coletivo. Tomo emprestada esta noção de “experiência” de Thompson não para discutir sobre classe social, mas para reforçar a importância dos valores comuns vividos e partilhados cotidianamente seja em grupos profissionais, acadêmicos, religiosos, movimentos sociais e populares, partidos, nos governos etc.

como “resultados” dos embates entre concepções distintas de participação. Há – num leque infinito de possibilidades – algumas experiências que foram abandonadas no meio do percurso (como a ideia dos conselhos populares como “células de soviets”, ou da democracia interna ao PT organizado por núcleos) e outras que acabaram por se consolidar, como no fim dos anos 1980, o Conselho Nacional de Saúde, dentro do Sistema Nacional de Saúde, e que se tornará modelo para outras políticas públicas no Brasil, ou nos anos 1990 a experiência do Orçamento Participativo.

Quero alertar desde o início que entendo que há diferenças muito sutis entre os atores, nem sempre explicitadas por escrito (e evidentemente dentro do mesmo grupo podem haver divergências – um documento de um ator pode refletir parcialmente a visão daquele grupo). Por isso evito trabalhar aqui atribuindo ideias a atores específicos. Quero entender e recuperar o debate, sem “cristalizar” estas ideias como sendo de “domínio” de algum setor, partido ou segmento. Além do mais, muita coisa foi dita, mas não necessariamente escrita. Em alguns casos, posso problematizar alguns pontos, mas talvez não tenha muitos elementos para afirmar. O texto, portanto, terá limites que dizem respeito às possibilidades concretas de realização do trabalho, já que será apoiado basicamente em documentos, e em algumas entrevistas com atores chave sobre as “utopias da participação” (que expressarão sempre um olhar do presente sobre o passado, ou seja, já é uma revisão, e não necessariamente o que se pensava e fazia na época).

O texto da tese está estruturado em três períodos, cobrindo 35 anos de experiência de democracia participativa no Brasil. A decisão de construir a tese em torno desses marcos cronológicos se deve a um esforço de acompanhar a construção e evolução dos imaginários da participação ao longo do tempo, mas de qualquer forma é importante não perder de vista que como todo recorte temporal há inúmeras sobreposições entre os períodos, dotando os pontos de corte temporal de uma certa arbitrariedade. Os sentidos das experiências, o laboratório da participação não cabe exatamente dentro das caixas temporais.

O primeiro período vai de meados dos anos 1970 até o ano de 1990. A ideia aqui é recobrir os primeiros debates sobre democracia participativa no Brasil e a consolidação da Carta Magna de 1988, considerada o marco da institucionalização da participação, quando

foi inscrito em seu artigo primeiro que o poder emana do povo e será exercido por meio dos seus representantes eleitos ou diretamente.¹³ E a partir dela se institucionalizam vários canais participativos. O ano de 1990 é o marco final porque nele foi aprovada a lei que cria o Sistema Único de Saúde, modelo a ser seguido por outras políticas públicas.

O segundo período vai de 1991 a 2002, quando se consolidam as experiências locais de participação como o Orçamento Participativo, e se pluralizam conselhos de políticas por todo o país. Foi neste período que se consolidou a ideia de um “modo petista de governar”.

O terceiro período é o do governo Lula (2003-2010). O motivo de separar o governo Lula dos demais períodos da redemocratização é não apenas porque numericamente crescem os espaços formais de participação nacional, mas principalmente porque é a primeira vez que o PT chega ao poder nacional, e carrega com ele todas as expectativas quanto à possibilidade de construção de uma nova arquitetura participativa no plano federal.

¹³Art 1º da Constituição Federal (1988): “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Capítulo 1. A participação local instituinte (1975-1990)

Nesse capítulo buscaremos trazer para o centro da análise as tensões emergentes dos “debates inconclusos” no interior da esquerda brasileira e explorar suas consequências no que se refere à conformação prática e simbólica das experiências participativas entre 1975 e 1990. Usamos aqui a ideia de “instituinte” para nos referirmos a esse período porque entendemos que nele mudanças importantes já estão em curso, são nomeadas, experimentadas embora suas características institucionais não possam ser ainda claramente delimitadas. Se pensarmos em termos de “instituinte” e “instituído”, ou seja, aquilo que ainda está em gestação e não está totalmente delineado institucionalmente (CASTORIADIS, 1982), este foi o período que definiu os termos centrais do que seria mais tarde a democracia participativa no país.

Como dito anteriormente, estas “marcações” de tempo tem sempre um quê de arbitrário, mas aqui escolhi o ano de 1990 como marco do fim de um período basicamente porque foi neste ano que foi aprovada a Lei Orgânica de Saúde (1990), que instituiria o Sistema Único de Saúde. Do ponto de vista das ideias da democracia participativa no Brasil esta Lei e a Constituição de 1988 são dois marcos fundamentais.

O conceito de democracia participativa cobre um espectro amplo de projetos, expectativas e agendas, com uma trajetória associada às crises e a renovação da esquerda tradicional no contexto mais amplo marcado pela falência do modelo leninista e de crise da representação política (HELD, 2006, AVRITZER, 2000). Não é a toa que a relação entre democracia e socialismo, assim como entre participação e representação vão se constituir em permanente fonte de tensão no interior do modelo e eixo importante de fragmentação e disputa no campo da esquerda.

A difícil equação que desafia o modelo da democracia participativa é como garantir que as mudanças no plano da cultura e da política possam efetivamente resultar em mudanças no plano econômico, com melhoria efetiva nas condições de vida dos trabalhadores e das minorias. Pois se a ênfase da democracia participativa é com a

dimensão pedagógica da participação, da construção da autonomia e consciência política dos indivíduos, que tem como substrato uma nova forma de conceber a relação entre poder e conhecimento (PATEMAN 1992; MACPHERSON 1978), o ponto que permanece em aberto é como aliar essas conquistas no plano da construção da cidadania com estratégias mais amplas de transformação social e econômica. Isso porque a ideia de transformação social é uma dimensão estruturante do modelo de democracia participativa face sua vinculação com o ideário marxista. A expectativa é que essa participação ocorra em vários lugares (universidades, locais de trabalho, na relação médico paciente, na relação entre estado e sociedade etc.) e que influencie a forma de exercício do poder e distribuição dos recursos econômicos que a sociedade produz.

Outra dimensão importante no modelo da democracia participativa é a ideia da experimentação. Nesse sentido, como afirmava Pateman no livro muito clássico “Participação e teoria democrática” (1970),¹⁴ a democracia participativa vai muito além das regras e procedimentos, ela é uma forma de vida. Ao invés da participação periódica nas eleições, defende-se uma participação no processo de tomada de decisão em cada uma das esferas da vida, no nível mais imediato, trazendo para o centro do debate da democracia a questão da escala. É a partir dessa participação mais local e focado nos problemas cotidianos que se pode construir vínculos entre interesses e subjetividades privadas e mundo público. Como analisa Araújo,

A valorização da subjetividade pode ser entendida com uma consequência radical da ideia de democracia direta e participativa. Recusar a diluição da representação, falar em nome de si próprio, da sua vivência pessoal; afirmar a especificidade de uma condição minoritária, valorizar sentimentos e emoções. Estes foram alguns dos postulados trazidos por grupos e movimentos de esquerda alternativa em todo o mundo. A democracia direta, compreendida a partir da fala de um sujeito único que recusava instâncias gerais de representação, foi um dos mais marcantes legados do movimento político dos anos 1970 (2000, p. 43).

¹⁴Vale lembrar que o próprio livro de Carole Pateman, “Participation and Democratic Theory”, de 1970, foi produzido como uma espécie de resposta a um contexto de fortes demandas participativas da época.

O pressuposto é que ao participar o indivíduo aprende e que esse aprendizado poderá ser mobilizado para debater e intervir nas grandes questões nacionais, “quando a oportunidade aparecer” (PATEMAN, 1992). Obviamente, o vínculo entre esses dois níveis, participação no nível micro (construção das subjetividades, participação como educação para a cidadania) e nível macro (participação como tomar parte nas decisões que afetam a coletividade) é sub tematizada, quase uma “aposta”, dado o patamar normativo e geral no qual o problema é tratado. Mas, o que nos importa salientar aqui é essa ideia da democracia participativa como uma sociedade experimental.

Como veremos essa ideia de experimentação esteve também muito presente no ativismo político da esquerda brasileira nos anos 70 e 80. Foi um período rico de busca de alternativas para transformar uma ideia vaga do “povo no poder” em modelos e arranjos institucionais que dessem vez e voz ao popular. Para isso era preciso desafiar os lugares e os discursos tradicionais do saber, o que no caso brasileiro foi possível a partir das propostas de uma nova educação popular, sustentada na crítica ao papel de vanguarda dos partidos de esquerda em relação aos movimentos populares. Mas, esse processo também gerou muitas fissuras e tensões no campo da esquerda principalmente no que se refere às estratégias de transformação social. Vejamos.

O período que vai de meados dos anos 1970, e atravessa todos os anos 1980 coincide com o fim do período militar, de luta contra ditadura, de anistia, e principalmente do processo constituinte. É um momento crucial, no qual começam a se delinear, a partir de diferentes formas de luta contra ditadura, que tipo de democracia se pretendia construir. Neste momento, setores de esquerda no Brasil passariam a se preocupar de forma mais enfática com temas como cidadania e institucionalidade democrática (FLEURY, 2009). O debate sobre a transição à democracia apareceria nos discursos desses atores à esquerda não no sentido que a “transitologia” (SZWAKO, 2012, p. 30) apontava, de que a transição seria operada pelos atores políticos “importantes”, pelos pactos entre as elites políticas, como construção da institucionalidade e da estabilidade democráticas. Mas, ao contrário, a transição seria discutida a partir de um intenso debate no campo dos movimentos e das esquerdas de uma forma geral sobre qual o tipo de Estado se queria, as mudanças nos

padrões de interação Estado e sociedade, e as formas de luta para fazer avançar uma democracia que fosse efetivamente combinada com a justiça social.

Como afirma Araújo (2000), em sua análise sobre as novas esquerdas no Brasil e no mundo, nos anos 1970 há um forte debate naquele momento (pós-1968 na França, e pós-1964 no Brasil) entre correntes, grupos clandestinos e tendências que variavam entre a defesa da ditadura do proletariado (e uma justificativa para a “violência justa” feita por aqueles que seriam “oprimidos” e que no Brasil contribuíram para a organização de guerrilhas urbanas e rurais) até visões de um marxismo influenciado pelo confronto com minorias políticas (notadamente o feminismo, luta anti-racista, o movimento gay e movimento ecológico). Como uma espécie de alternativa à “violência justa” e uma crítica à luta armada, segundo esta autora, teriam surgido os defensores da democracia direta e participativa, tanto fora quanto dentro do Brasil.

Os principais pontos de divergência no interior da esquerda que terão rebatimento na forma de enquadrar o debate da participação dizem respeito ao eterno problema das estratégias de ação e o grau de suporte à agenda da transição democrática (ARAÚJO, 2000).

Uma parte dessas disputas pode, grosso modo, ser traduzida na dicotomia reforma *versus* revolução. De um lado, estariam setores do PCB e do PCdoB que defendiam a luta democrática e reformas do Estado, e de outros inúmeros grupos de esquerda que defendiam a guerrilha (ARAÚJO, 2000).

A partir do momento em que a via “guerrilha” chega a um esgotamento, tanto pela repressão do Estado quanto pela própria autocrítica, introduziu-se dentro de setores cada vez mais amplos na esquerda a visão de que a democracia seria uma alternativa. Mas a opção pela democracia trazia em seu bojo novas disputas e polaridades. De um lado, o bloco conhecido como o “Bloco das liberdades democráticas”(composto pelo PCB e PCdoB, organizações de esquerda dissidente e/ou independente – o MR-8, a APML e algumas organizações trotskistas, como a Convergência Socialista e a Liberdade e Luta), que defendia a agenda dos direitos humanos e a defesa da legalidade e do estado de direito, valorizando a participação eleitoral por “candidaturas populares” pelo MDB, e que mais tarde levantaria a bandeira da Assembleia Nacional Constituinte (ARAÚJO, 2000, p. 124-

125). De outro lado, estavam grupos como a PO (ex-Polop) e o MEP (Movimento de Emancipação do Proletariado) que consideravam essas propostas uma reedição do reformismo do comunismo tradicional brasileiro.

Entre a PO e o MEP havia uma diferenciação entre uma visão da “democracia como estratégia” e uma “percepção tática da democracia”. Outro importante eixo de diferenciação e disputa no interior da esquerda dizia respeito ao lugar e papel dos movimentos de “minorias políticas” (mulheres, negros, homossexuais, indígenas etc.), os quais nos anos de 1970, segundo Araújo, se propunham a ser uma alternativa tanto à esquerda tradicional quanto à dissidente. Como afirma a autora, boa parte era oriunda e mantinha vínculos com os setores mais tradicionais da esquerda ou com esta esquerda dissidente, mas a presença deles na cena política brasileira quebrava o monopólio da contestação até então nas mãos dos partidos ou organizações comunistas. Enquanto uma parte dos setores da esquerda via na emergência desses novos temas e atores um risco de fragmentação e um desvio do foco central, a luta de classes; outra parte reconhecia que a luta política deveria ser menos tradicional e mais aberta a novas questões. Esta disputa vai permear boa parte do debate dentro da esquerda, e de alguma forma está presente até os dias de hoje (volto a esse tema mais adiante).

Esses diferentes posicionamentos no interior da esquerda dos anos 1970 afetam o debate posterior sobre a democracia participativa, influenciando o nível de aposta dos atores e o seu grau de envolvimento com os novos espaços de participação. Como veremos, esses diferentes pontos de partida ensejaram propostas diferenciadas em relação ao desenho institucional dos novos canais de participação como, por exemplo, sua forma de estruturação, se territorial, por políticas públicas (saúde, educação, etc) ou por segmentos da sociedade (mulheres, negros, juventude etc.), assim como os discursos que buscavam legitimá-los.

Em suma, em termos de grandes unanimidades no debate no interior da esquerda naquele período, o que vamos encontrar é a referência à luta contra a ditadura e uma ideia de igualdade e justiça redistributiva, que tem na ideia de socialismo sua principal tradução. Mas afora estes grandes consensos, o meio donde surgem as apostas na democracia

participativa é marcado, como vimos, por muitos dissensos no bojo de um processo mais amplo de reavaliação das esquerdas sobre suas estratégias de transformação.

Sem a pretensão de esgotá-los, buscaremos mapear e debater dois conjuntos de temas que de certa forma congregaram o cerne das questões em jogo naquele momento no campo da esquerda, os quais, por sua vez, tiveram rebatimentos importantes na configuração prática e simbólica dos arranjos participativos nesse período instituinte, muito associados: i) a relação entre partido e movimento e ii) e a questão da institucionalização (ou não) da participação.

Antes, porém, nos deteremos na análise do que parece ter sido o substrato que nutriu o ideário participativo e permitiu ao campo da esquerda no Brasil transformar o ativismo dos anos 70 em uma consistente proposta de atuação por dentro Estado, a qual que distingue a experiente democrática brasileira do conjunto das democracias contemporâneas.

1. 1. As CEBs e a educação popular: as raízes da utopia participativa

A importância da Igreja progressista no Brasil, principalmente na prática das CEBs, bem como do papel da educação popular (capitaneada por Paulo Freire) não pode ser de forma alguma minimizada no debate sobre visões de democracia participativa. Uma destas duas pontas (Igreja Católica progressista e educação popular) porque ambas se retroalimentaram fortemente e foram o substrato de muitos movimentos sociais e partidos político à esquerda. Não é à toa que Eder Sader no fim dos anos 1980 identifica como uma das principais matrizes discursivas do associativismo e do que seria futuramente o PT as matrizes da Igreja Católica. Como afirma Doimo (1995), igreja popular, educação popular, comunicação popular, dinâmica de grupo e pesquisa participante, foram atividades e práticas que contribuíram para a constituição do *ethos* do movimento popular.

Para os efeitos deste trabalho é importante notar o vínculo estreito entre as CEBs e a educação popular. Ambas as experiências apostavam num “saber popular” que deveria ser valorizado. Como explica Doimo (1995) a educação popular teve seu ponto de inflexão em meados dos anos 70, quando deixou de estar associada à alfabetização de adultos e assumiu

um sentido mais organizativo-conscientizador, agregando valores que se tornariam centrais na democracia participativa, como “democracia de base” e “autonomia” no interior da ideia de “povo como sujeito de sua própria história”, que talvez seja a expressão que melhor concentre os valores associados à noção de “participação como emancipação”.

No caso das CEBs o que estava em jogo era a organização da população, mais do que tomar o poder ou ser governo, por isso, a acusação de alguns setores de que na Igreja Católica progressista vigoraria certo “basismo”, que não desafiava a população a buscar saídas, apresentar soluções para os problemas (DOIMO, 1995). Mas se o objetivo final não era tomar o poder (porque estes setores de esquerda da igreja sempre foram muito refratários, sempre tiveram muito receio de serem picados pela “mosca azul”, para utilizar os termos de Frei Betto, 2006), por outro lado, acusá-los de quererem manter padrões submissos em relação ao Estado, sem apresentar soluções para além das reivindicações parece ser um grande equívoco.

O que é possível observar durante o período instituinte da ideia de democracia participativa é que de uma posição refratária à institucionalidade aos poucos há uma aproximação com os partidos, um forte engajamento com os processos eleitorais e com a participação em canais institucionais.

Se agregarmos estas aproximações às concepções de educação popular veremos que a aposta aqui é fortemente na mudança de valores, na educação para cidadania (PONTUAL, 2000). Na estratégia de educação popular destacam como instrumentos a dinâmica de grupo e a pesquisa participante, ambos tinham como objetivo libertar o popular do risco do vanguardismo conferindo-lhe a chance de auto-organização (DOIMO, 1995). Sobre a educação popular escrevia Landim em 1988,

[a] educação popular ganha sentido quando referida a uma tradição histórica, como a do Brasil, de autoritarismo, exclusão do processo de decisões (...), ação do Estado no sentido de promover a desorganização. Dentro disso, pensamos a educação popular como atividade que visa a intervenção desse quadro. Seu elemento fundamental é a participação, na prática, dos próprios setores populares nos processos de transformação, é a ideia de que esses [processos] só podem ser levados a cabo pelos setores populares (*apud* LANDIM, 1988, p.34-35).

As comunidades eclesiais de base (CEBs) foram o lugar de experimentação destes elementos, assim como pastorais e grupos. As primeiras CEBs surgem no início da ditadura militar, mas se expandem principalmente a partir da segunda metade dos anos 1970. As CEBs vão abrigar setores de esquerda que queriam atuar nas periferias, e não tinham espaço em partidos ou faziam isso de forma clandestina. Segundo Lesbaupin (1997), as CEBs vão ajudar na construção do PT, contudo com muitas dúvidas se de fato a via “institucional” de atuação em partidos políticos seria melhor.

Ainda segundo o autor, os grupos se utilizavam na sua forma de atuação do método Paulo Freire, e discutiam a “Pedagogia do Oprimido”, que tratarei logo adiante. Neste método, e nestes grupos de CEBs, as pessoas pobres eram incentivadas a falar, se manifestar, seu saber era valorizado. O princípio era de que havia capacidade de pessoas humildes se autoformarem, inclusive politicamente. Opondo-se claramente a uma ideia de que a vanguarda ou a elite vai dirigir o povo e o pensamento. Segundo Freire (FREIRE e NOGUEIRA, 2011, p. 30), a origem da educação popular estaria, por um lado, dentro de um contexto de crítica ao populismo, no qual grupos e movimentos populares entravam em cena de forma tutelada e vigiada. De outro lado, um contexto de rápida industrialização urbana no país, que expulsava populações do campo para as cidades. Deste contexto surgiam movimentos nas periferias urbanas onde a população refletia sobre os efeitos da migração.

Desde o início dos anos 1960, Paulo Freire já publicara seus livros. O livro mais importante teria sido “Educação como prática da liberdade”. Mas foi no exílio no Chile, em 1968, que o autor escreveria *Pedagogia do Oprimido*, publicada pela primeira vez em 1970, reeditada dezenas de vezes e traduzida em muitas línguas. A “pedagogia” teria surgido da própria prática de trabalho de alfabetização e conscientização, segundo o autor:

As afirmações que fazemos neste ensaio não são de um lado, fruto de devaneios intelectuais, nem tampouco, de outro, resultam apenas de leituras por mais importantes que tenham sido estas. Estão sempre ancoradas, como sugerimos no início destas páginas, em situações concretas. Expressam reações de proletários, camponeses urbanos e rurais, e de homens de classe média, que vimos observando direta ou indiretamente no nosso trabalho educativo. (FREIRE, 1987, p. 10)

As palavras-chave utilizadas pelo autor estarão presentes no vocabulário dos militantes de esquerda do fim dos anos 1970. Entre elas, estão “opressores-oprimidos”

(inspirado em Erich From)¹⁵, além de “conscientização”, e de “reflexão sobre a ação”. Diz Freire,

somente quando os oprimidos descobrem nitidamente o opressor, e se engajam na luta organizada começam a crer em si mesmos, superando assim sua convivência com o regime opressor. Se esta descoberta não pode ser feita em nível puramente intelectual, mas da ação, o que nos parece é que esta não se cinja a mero ativismo, mas que seja associada a sério empenho de reflexão para que seja práxis (FREIRE, 1987, p. 29)

Esta era a essência do método, a discussão sobre a ação. A ideia de liderança é bastante forte, e o livro parece se dirigir para este “líder revolucionário”, para que ele saiba educar os oprimidos de outra forma (diferente daquela que fazem os opressores), ou seja, para que ele ajude a fazer a reflexão sobre a ação, porque ela conduziria à “revolução”, à “transformação”. A postura deste líder deveria ser oposta a uma postura vanguardista, que ele identifica como um traço da esquerda não só no Brasil, mas também outros países.

a propaganda, o dirigismo, a manipulação, como armas de dominação, não podem ser instrumentos para esta reconstrução. Não há outro caminho senão da prática de uma pedagogia humanizadora, e que a liderança revolucionária, em lugar de se sobrepor aos oprimidos e continuar mantendo-os como quase “coisas”, com eles estabelece uma relação dialógica permanente. (FREIRE, 1987, p. 29)

Percebe-se aqui como estes elementos da Pedagogia do Oprimido contribuem para o debate sobre participação no Brasil. Para Freire, “*a presença dos oprimidos na busca de sua libertação mais do que pseudo-participação, é o que deve ser: engajamento*” (p. 32). Esta é ideia síntese do ideário participativo em torno dos grupos de igreja, e vivenciados dentro das CEBs, de alfabetização de adultos e da educação popular: uma ideia de mudança subjetiva, que partiria das vivências desses sujeitos para transformá-los em seres engajados, envolvidos, e não dirigidos ou manipulados. Haveria segundo Freire (FREIRE, NOGUEIRA, 2011), uma estreita relação entre educação e transformação da sociedade. Haveria um tipo de educação que não apenas transformaria as pessoas, mas que “refletisse com as pessoas a transformação do país inteiro”. Para Freire, a educação popular seria o “esforço de mobilização, organização e capacitação das classes populares”, que alteraria as relações de poder.

¹⁵Erich From (1900-1980) foi importante psicanalista, filósofo e sociólogo alemão, que procurou aliar o pensamento marxista ao pensamento de Freud.

O fato é que estudiosos dos movimentos sociais (DOIMO, 1995, SADER, 1988, GOHN, 1997, entre muitos outros) vão encontrar setores de igreja atuando em quase todos os movimentos sociais existentes do período. Ao lado das CEBs entravam em cena outros sujeitos com variados modelos organizacionais: ‘clubes de mães’, ‘roças comunitárias’, ‘grupos de autoconstrução’, ‘grupos de reflexão’, ‘associações de moradores’, ‘grupos de favelados’, ‘caixas coletivas’. É possível dizer que a marca indelével destes setores de esquerda para o debate da democracia participativa serão a crítica ao vanguardismo e a valorização de um tipo de participação que aposte no saber popular e engaje todos os setores populares no projeto de transformação.

1.2. A relação entre partidos de esquerda e movimentos sociais

A relação entre partidos e movimentos sociais sempre foi sujeita a tensões, aproximações e distanciamentos.

Somente para ilustrar: uma importante liderança do movimento feminista e também ligada ao Partido dos Trabalhadores, dizia (Carmen Silva, no Fórum Social Brasileiro, Recife, em 2005), que quando eram feitas formações políticas nos anos 1990, costuma-se desenhar um trenzinho, no qual a locomotiva era o partido, o primeiro vagão era o sindicato, e depois vinham os demais movimentos puxados por estes dois atores principais. Este desenho simbolicamente dava aos chamados movimentos sociais setoriais um papel subordinado e subalterno.

A seguir discutiremos em que bases se deram as relações entre movimentos e o PT, porque aí se dão algumas bases e experiências importantes para uma forma de conceber o imaginário participativo.

1.2.1 A experiência dos núcleos e o debate, no interior do PT, sobre a relação entre partido e movimentos sociais

A experiência do PT como partido durante os anos 1980 foi bastante importante para o desenvolvimento do ideário da democracia participativa. Duas questões merecem destaque, de um lado o debate sobre a formação dos núcleos do partido que foram importantes para o exercício de democracia interna. De outro lado, o debate sobre a autonomia, sobre a relação do partido com movimentos sociais, e mais especificamente o debate sobre a relação dos movimentos sociais com a institucionalidade democrática.

Os trabalhos de Meneguello (1989) e Keck (1991) já apontaram a originalidade do PT na sua forma de estruturação interna com seus núcleos de base, constituindo-se no seu início como uma completa “anormalidade” no sistema político brasileiro.

No início, como destaca Meneguello, havia uma ligação mais estreita do PT com as organizações de base, dando maior “ênfase as lutas sociais e menor importância, comparado aos outros partidos, à luta eleitoral parlamentar” (p. 41). Segundo a autora, “a proposta petista de organização partidária interna funda-se essencialmente no princípio da democracia participativa (...) permeada pela ideia de maximização da participação dos indivíduos nas decisões políticas” (p. 90). A valorização de formas mais democráticas de participação política estava em toda a proposta do partido. Nascido de movimentos sindicais e populares urbanos, parte do debate fundamental do partido era como manter a relação com estes setores, como fazer com que eles fizessem parte realmente da construção política. Isso fez com que fossem criados os núcleos de base, como lócus de organização interna segundo seu local de moradia, categoria profissional, local de trabalho ou movimento social. Os núcleos poderiam ter de 5 a 21 membros no máximo, segundo o Regimento Interno de 1981.

Quanto às suas funções pode-se dizer que os núcleos teriam não apenas a função de educação política (como seria uma “célula comunista” de organização mais rígida e fechada), mas também uma função de influência sobre o processo decisório no Partido. Os primeiros estatutos do PT falavam que havia obrigatoriedade de consulta às bases no processo decisório.

Em relação aos núcleos, estima-se que em 1980, eram 26 mil filiados a 632 núcleos, espalhados por 23 estados (AMARAL, 2011, p. 109), em um bairro da cidade de São Paulo “militantes católicos ligados à pastoral operária chegaram a formar cerca de 50 núcleos, reproduzindo a ideia das CEBs de organizar grupos pequenos e maximizar a participação de seus membros” (KECK, 1991, p. 123).

Entretanto, os núcleos não demonstraram grande vigor e acabaram reduzidos a estruturas institucionais com pouca capacidade de afetar a dinâmica interna do partido no sentido de sua democratização. “Em 1984 uma resolução aprovada diagnosticou que muitos Núcleos estavam se transformando em entidades fantasmas, funcionando apenas para o cumprimento de exigências legais ou como mecanismo de indicação de delegados para as disputas internas”, (citado de PT, 1988, *apud* AMARAL, 2011, p. 111). Em outro documento do PT, já da década seguinte, reafirma-se o esvaziamento dos núcleos,

a maioria dos núcleos deixou de existir e, quando existem, se restringem a exercer precariamente apenas alguns aspectos de base de democracia interna. O mais das vezes, tem ação episódica, às vésperas de encontros e convenções, transformando-se em comitês eleitorais de apoio a candidatos proporcionais ou se engalfinhando em intermináveis disputas internistas por posto de direção e pelo chamado poder partidário (PT, 1998)

Essa tendência a uma participação declinante se confirmou nas décadas seguintes. Segundo dados da Perseu Abramo, de 1997 a 2001, a porcentagem de lideranças que pertenciam a algum núcleo variou entre 7% e 10%. Entre 2001 a 2007, caiu de 8,6% para 2,3% (AMARAL, 2011, p. 112).

Havia diferenças de posições sobre os núcleos, dentro do PT. A esquerda petista defendia o *empowerment* dos núcleos por meio de sua transformação em real instância deliberativa de base com capacidade de eleger delegados para os Encontros Estaduais e nacionais. Já os moderados, reunidos em torno do campo majoritário, defendiam que os núcleos deveriam permanecer apenas como instâncias consultivas e sem representação junto aos órgãos deliberativos mais importantes do partido, como os encontros e congressos nacionais (RIBEIRO, 2008, p. 267-268).

Essa experiência dos núcleos expressa o desafio central que o PT teve que enfrentar no tema da participação, de pensar e fazer um partido que não fosse a reprodução dos partidos já existentes, que foi lidar com a articulação entre base e direção, e criar uma

forma alternativa para tomada de decisões contemplando os vários movimentos sociais e sindicais que ele abrigava. Essa foi uma construção difícil, cheia de tensões e embates no interior do PT.

Partes desses debates internos ao PT podem ser recuperados por meio da Revista *Desvios*, editada por Eder Sader no final dos anos 1980, e organizada por um coletivo de “intelectuais orgânicos”. Os debates nesta Revista apontam para, pelo menos, três concepções distintas acerca da relação entre movimentos e partidos, que Sader nomeia de vanguardistas, basistas e a visão deste coletivo, considerada posteriormente como “autonomista”.

Na abertura do primeiro número, Sader afirma que a Revista se dedicaria a pensar o PT, e não gostaria de ser uma nova tendência dentro dele. Ele se opõe ao que chama de “basismo” e ao que chama de “vanguardistas”. Está de olho nas resistências, e as diferencia entre si, não considerando todas iguais: “massa de desempregados, juventude revoltada, pacatos indivíduos, delinquentes, radicalismo de uma parte da população que já experimentou protestos coletivos”. Afirma Sader,

Já para os que buscam uma vanguarda revolucionária, a explosão popular revela uma disposição de mudar o regime, mas, espontânea e sem direção, não consegue falar aquilo que está escondido em seu ser de classe: o programa revolucionário. É claro que, contrariamente aos homens de poder, que pretendem sufocar o grito dos bóia-frias, as vanguardas comunistas reconhecem a legitimidade desse protesto descontrolado (1983, p. 11).

Mas é interessante ver como, segundo Sader, os vanguardistas pensariam a categoria da “espontaneidade”, que lhes serve para abordar esse povo selvagem. “A espontaneidade fala de um povo que é massa informe, incompreensível porque absolutamente desarticulado, mas justamente por não ter identidade alguma, está pronto para ser amoldável, para que seu “ser de classe” escondido em seu íntimo seja despertado por ‘suas’ vanguardas. Seria como terra fértil à espera da semente”(SADER, *Desvios*, n. 2, 1983, p. 11 e 12).

Por que Sader quer olhar para a espontaneidade do protesto de outra forma, que não a vanguardista? Primeiro porque, defende o autor

chamar a atenção para a diversidade das manifestações, para sua distancia em relação a qualquer forma organizada, para as características selvagens do protesto, não implica em ficar na pura valorização da espontaneidade. Pois é claro que ela coloca enormes problemas para aqueles – como nós – que estão comprometidos com a constituição de um movimento político do qual o conjunto dos oprimidos desta sociedade possam afirma-se, enfrentando a dominação capitalista (SADER, 1983, p. 15)

E continua,

pois não se trata de querer simplesmente ‘entregar uma direção’ à espontaneidade popular. Aqueles que já têm o programa pronto assinalam a combatividade popular e sua falta de direcionamento político, oferecendo-se para suprir isso ‘que falta’. Mas o problema é que, por aí, só podem oferecer uma direção para o movimento e não do movimento. Podem fracassar por sua falta de base. Pois podem ascender a postos de poder manipulando uma representação formal. Em qualquer dos casos, permanecem exteriores aos movimentos. (SADER, 1983, p. 15)

Por fim, ainda afirma, “estimular as formas de organização dos oprimidos em sua própria diversidade. Formular propostas que institucionalizem reivindicações populares, reforçando sua unidade e a confiança em suas próprias forças. Estas são responsabilidades de um partido com o PT”. E sobre o PT, afirma “esse fruto inesperado – meio partido e meio movimento, meio pragmático e meio sonhado – não estava nos livros, nem nos planos ou estratégias, constitui por si só uma crítica aos ‘iluminados’ – sejam eles tecnocratas pretensamente esclarecidos, sejam doutrinadores pretensamente revolucionários – que querem fazer política ‘para o povo’ (p. 97).

Estes artigos na revista *Desvios* expressam distintas concepções sobre a relação do PT com os movimentos sociais. De um lado, Sader critica os revolucionários comunistas, ou vanguardistas, para afirmar que estes têm uma relação com os movimentos como se fossem fazer política para eles. De outro lado, critica os basistas (fazendo menção à Igreja Católica progressista) que valorizam a espontaneidade do protesto nela mesma. E qual seria o papel do PT, para Sader? Construir junto com os movimentos, “institucionalizar” o protesto.

Na sua visão, estes movimentos espontâneos precisam ser trabalhados pelo PT, reforçando a “unidade” entre eles. A experiência concreta dos núcleos de base (do início do PT e depois derrotada) que foi descrita acima era parte desta estratégia de organizar ou criar unidade entre movimentos sociais. O que Sader chama de basismo orientará muitas das

práticas participativas no período, entre elas, as CEBs e todas propostas da igreja de transformação social via organização de base, que tratamos antes.

É este debate fecundo dentro do PT (e que evidentemente ultrapassa suas fronteiras) que explicitará divergentes visões sobre a democracia. De um lado, visões mais estratégicas da democracia como valor universal e de atuação em canais institucionalizados de participação como parte da construção democrática, e, de outro, em visões mais táticas e instrumentais sobre a participação (onde não se aposta nela de fato, porque a democracia é sempre burguesa).

Dará ainda o fecundo debate se o PT deveria se manter como movimento ou deveria ocupar cargos, disputar eleições etc. (MENEGUELLO, 1988, AMARAL, 2011). Segundo Amaral (2011), os três desacordos fundamentais entre esquerda e direita no início do PT eram: a) ênfase na luta institucional X articulação entre luta social e luta institucional; b) ausência de compromisso com a institucionalidade liberal X compromisso com a institucionalidade liberal; c) política de alianças restritas X política de alianças amplas. É possível acrescentar pelo menos mais dois desacordos importantes. Um quarto diz respeito aqueles que querem fazer um “governo para toda a sociedade”, e outros um “governo dos trabalhadores”, para usar os termos do debate nos anos 90, como veremos no período posterior, mas que já aparece como questão para as primeiras prefeituras petistas dos anos 1980. E uma quinta divergência diz respeito à qual seriam os atores políticos privilegiados. Um grupo pensando mais nos sindicatos como protagonista, e outro nos movimentos sociais, principalmente os movimentos sociais urbanos, donde se repõe uma visão que enxerga na luta de classes a única luta política relevante, *versus* uma visão que defende a articulação entre lutas políticas distintas (gênero, raça etc.)¹⁶.

¹⁶ Não deixa de ser curioso como hoje em dia este debate continua presente. Safatle, no ensaio recente “A esquerda que não teme dizer seu nome”(2012), por um lado, defende uma esquerda que se comprometa mais com a soberania popular, com uma democracia para além do Estado de direito, de defesa da democracia direta, e faz contundente crítica à dicotomia “reforma” ou “revolução”, e de outro, faz uma longa crítica às diferenças. Defende que a esquerda seja *indiferente às diferenças*, e defende radicalmente o igualitarismo. O autor diz que a dinâmica de expor as diferenças ajudou a expor setores mais vulneráveis da sociedade, mas segundo ele, a direita se apropriou deste discurso de diferenças e transformou conflitos sociais em conflitos culturais. E com este discurso estigmatizou, principalmente na Europa, imigrantes africanos e árabes. Tendo a achar que é evidente que o discurso das diferenças foi apropriado por amplos setores, e o risco de que diferenças transformem-se em estigmas é sempre uma possibilidade. A linha é tênue. Mas também é inegável que parte da esquerda no Brasil se move (especialmente a parte que se propõe a democratizar o Estado), a

O termo que aparece em Sader, e não por coincidência, é “institucionalizar” o protesto. Sobre esta égide estarão em jogo múltiplas institucionalizações: a do movimento dentro do partido, dentro do Estado, nos canais institucionais, na política formal.

Autonomia aqui para Sader é uma nova forma de organizar os movimentos em um novo partido, em uma nova “instituição”. Não que partidos mais à esquerda não existissem (e de que muitos movimentos já se relacionassem com eles), mas a promessa é de uma relação não subordinada nem por relações clientelistas, nem por relações de ocupação de cargos, como era comum ao repertório petista. Desde o início, autonomia não significava não relação com partidos, mas era a promessa de que o PT assumira em relação aos movimentos uma função articuladora e não diretiva. Mas, as linhas divisórias entre exercer uma função articuladora e assumir a direção das lutas – numa posição de vanguarda – são muito tênues. E os termos do debate no período permitem múltiplas interpretações.

Somente para explicitar estas linhas tênues, recupero outro texto, de Gadotti e Pereira (1989) sobre a relação entre movimentos populares e PT. Segundo os autores, os movimentos populares não teriam capacidade de construir um projeto para a sociedade como um todo e de colocar a questão do poder. Dizem os autores,

Quando discutimos a necessidade do partido, temos que levar em consideração que ele é o único instrumento capaz de articular uma proposta para toda a sociedade, de dar uma direção de classe, de ser uma vanguarda. Isso não é contrário com “ter bases”, ser de “massa”. O partido não se confunde com a massa mas recolhe as aspirações dela e as faz voltar enquanto política. (GADOTTI, PEREIRA, 1989, p. 280).

E aparece aqui o Conselho Popular tratado anteriormente como forma de representação popular apoiada em organizações, associações e movimentos já construídos ou em construção (GADOTTI, PEREIRA, 1989:281).

Este imaginário influenciará boa parte das práticas participativas do período dos 1980, quando as primeiras prefeituras petistas se iniciam, e principalmente no período

partir do discurso das diferenças, e não me parece que aqui estas diferenças têm se constituído em discursos de estigmatização, mas de reconhecimento de diferenças que são em sua essência desigualdades (raça, gênero, orientação sexual, classe etc.). Ao que parece, todo o esforço de parte da esquerda no Brasil é argumentar em favor do tratamento desigual aos desiguais, como condição para realização da justiça e da igualdade.

posterior, no início dos anos 1990. Entretanto, as análises internas ao partido nem sempre serão muito favoráveis a estas experiências e institucionalização. Para alguns, o jogo institucional era muito difícil de ser jogado,

O jogo institucional, na verdade, tem duas mãos. De um lado, nós levamos para dentro da institucionalidade burguesa, numa nova vitalidade, um espírito de compromisso com os interesses da população, com transparência. De outro, a instituição traz para nós seus padrões de comportamento, seus modos de "fazer política", seus conceitos acerca do que é "possível". Enquanto partido de massas, olhamos para as instituições com o olhar de quem está de fora; enquanto partido institucional, olhamos para as massas com o olhar contaminado pelo espaço institucional. (VAINER e PALMEIRA, 1989)

Nessa mesma toada, aparecem duras avaliações sobre as primeiras experiências de gestão petista,

Parece fácil, mas não é. Nossa experiência em prefeituras tem mostrado que somos melhores e mais radicais no discurso que na prática. Tem mostrado que a luta institucional vai roendo o partido e sua moral e, às vezes, até mesmo desmobilizando militantes que, envolvidos na campanha eleitoral, não se encaixam na máquina governamental. Cresce o número de militantes aferrados a posições burguesas, mandonistas, prepotentes embevecidos com as migalhas de poder burguês que detêm. (VAINER e PALMEIRA, 1989)

Este debate duro e desconfiado sobre os efeitos da luta institucional para o PT e para os movimentos talvez explique porque uma parte do partido não tenha se envolvido muito na criação da participação na saúde em torno do SUS e, ao contrário, tenha se empenhado mais na criação de conselhos locais de saúde. Trataremos disso no próximo item.

1.3 A aposta da luta “por dentro do Estado”

1. 3.1. Os Conselhos Populares e as primeiras administrações petistas

O debate em torno dos Conselhos Populares expressa naquele momento importantes diferenças entre partidos e grupos de esquerda. Aqui se apresenta de maneira forte a discussão sobre qual que é a natureza do Estado e quais deveriam ser as estratégias da esquerda. Em termos simplificados, duas concepções polarizam o debate na época. Para boa parte dos defensores dos conselhos populares o Estado é um bloco homogêneo e a única forma de relação com o Estado é de denúncia e reivindicação. Nessa visão, os conselhos populares deveriam ser espaços da sociedade, sem qualquer interferência do Estado ou diálogo com ele. A relação é sempre de reivindicação. Ou, para outros, num outro extremo, a visão é de que o Estado pode ser tomado por setores progressistas da sociedade; neste caso, há duas saídas (ocupar cargos, que foi historicamente a saída escolhida pelo Partido Comunista) ou pensar em espaços em que Estado e sociedade podem dialogar, onde é possível um caráter mais propositivo por parte da sociedade organizada em movimentos sociais sem que ela necessariamente se transforme em Estado (sem necessariamente ter cargos). Para isso, ela precisaria organizar suas demandas. Para alguns, os conselhos populares organizados a partir do Estado poderiam ter esta função.

Mas isso foi um grande e forte debate, retratado, por exemplo, na publicação “Conselhos Populares, que história é essa?” (URPLAN -Instituto de Planejamento Regional e Urbano,1988). Com algumas poucas experiências municipais de prefeituras mais abertas à participação popular ensaiava-se uma experiência que não fosse apenas a de “ocupar cargos” ou, no extremo oposto, “de apenas reivindicar”. Esta publicação foi feita pelo Grupo de Educação Popular da Urplan, e recolheu durante vários anos depoimentos: “abordando na linguagem e na visão dos próprios trabalhadores, questões vitais como a organização na fábrica, o registro de lutas e as tentativas de organização nos bairros” (p. 4). Segundo os editores da publicação, “todos conhecem as imensas dificuldades que o movimento operário e popular enfrenta para romper com o isolamento”, por isso seus objetivos seriam contribuir para o debate sobre a participação política dos trabalhadores, e neste número específico discutir o que seriam os conselhos populares. São relatadas as

experiências da Assembleia do Povo de Campinas, do Conselho Popular de Osasco e dos conselhos populares de saúde. Há relatos ainda de representantes de partidos políticos que se posicionam a respeito dos conselhos populares. Não vou recuperar todos os textos aqui, mas a experiência de Osasco relatada exemplifica bem o percurso para que a experiência se tornasse possível. De alguma forma, esta mesma história se repetirá em outros contextos.

Segundo os relatos, antes da experiência do conselho, os bairros de Osasco, por meio das suas associações de moradores, se mobilizaram por iluminação pública e creches. Em 1980, começam a discutir a ideia da criação de um conselho popular. A proposta é debatida em um curso na Igreja Matriz de Osasco, intitulado “Município, Vida do Povo, Poder e Democracia”. É importante destacar que neste encontro estão presentes não somente as associações e moradores, mas o prefeito (filiado ao MDB), os sindicatos, e setores da igreja católica progressista. No final do curso decidem que “as entidades populares precisam reunir seus esforços e suas forças; podem (e devem) ser sujeitos da democracia aqui e agora; podem (e devem), portanto, interferir na administração local, na prefeitura”. E o caminho seria o conselho popular. Dias depois, de surpresa, o prefeito convoca a criação do conselho popular na cidade. Durante dois meses a população discute com o prefeito como seria o conselho: recusam a ideia de que os vereadores seriam membros natos, e dizem que o poder máximo era da “assembleia popular”, não aceitam que haja um presidente, e criam uma coordenação colegiada, e conseguem (mesmo com a resistência da prefeitura) que um dos objetivos do conselho seja interferir no orçamento.

Vale reter aqui que são “ensaiados” ou, melhor dizendo, “experimentados” no início dos anos 1980 (não só em Osasco obviamente, ele é tomado aqui somente como um exemplo) elementos fundamentais do que viriam a ser outros espaços participativos no Brasil: uma composição sem a presença do legislativo, mas somente com executivo e população, um tipo de organização interna que privilegia o colegiado ao invés do “presidente”, e a ênfase no debate sobre o orçamento público. Outra informação importante é que naquele momento já havia proximidades com partidos políticos, e não há uma identidade unívoca com apenas um deles. Na eleição municipal de 1982, muitos participantes do conselho saíram candidatos a vereador, nos diferentes partidos (PMDB, PT e PDT) e ninguém foi eleito. Por fim, vale destacar alguns elementos utópicos projetados

no espaço do conselho popular, especialmente a ideia de que é um espaço de **disputa de poder**, de “**arrancar o poder** da prefeitura, do Estado” (p. 27). Como diz uma liderança,

eu acho importante para burro a ideia que a democracia é a divisão de poder. Nós queremos dividir o poder, e para isso, é que existe a linha vamos dizer, a programação do conselho popular das comunidades de Osasco. Ela vai no sentido de querer arrancar pedaços do poder da prefeitura, do estado, e deter nas próprias mãos do conselho popular este poder” (URPLAN, 1988, p. 27).

O debate sobre conselhos populares será ainda parte da discussão que dará os termos para experiências tanto de institucionalização da participação nacional (como o SUS) como das primeiras experiências municipais como o OP ou de conselhos locais. Este debate terá como resultado, por exemplo, a criação de formas diferentes de fazer o Orçamento Participativo, e em ênfases maiores ou menores na participação por políticas públicas. Dará origem ainda em São Paulo à experiência dos conselhos populares de saúde, existentes até hoje.

Durante os anos 1980, o debate sobre conselhos populares e a experimentação de algumas cidades, farão com que o debate amadureça e surjam posições mais críticas. A Prefeita Luiza Erundina, em 1990, no seu segundo ano de mandato à frente da prefeitura de São Paulo dizia:

Os Conselhos Populares não são uma questão metodológica, mas uma questão política de fundo. Não acho que seja tarefa do Estado, da Prefeitura, tomar a iniciativa de criá-los. Conselhos Populares não podem ser órgãos institucionais de representação e participação. Isso não é Conselho Popular (ERUNDINA, 1990)

Por outro lado, ela apontava a tendência que se confirmaria no período seguinte, dos conselhos setoriais por políticas públicas. Nessa mesma entrevista, ao ser perguntada sobre a participação institucional, respondeu: “Existem conselhos setoriais nas áreas de Educação, Transporte, Saúde e Habitação, que acumularam a experiência dos movimentos e adquiriram caráter institucional. No setor de Saúde, por exemplo, há instâncias de representação dentro dos próprios equipamentos - hospitais, postos de saúde etc” (ERUNDINA, 1990).

Algum tempo antes desta entrevista de 1989, pouco antes da eleição nacional, Carlos Vainer e Vladimir Palmeira analisaram de forma bem crítica as experiências de conselhos populares:

Em nenhum lugar as limitações de nosso partido estão mais claras que nas administrações municipais. Durante as campanhas enchíamos a boca com "participação popular", com conselhos mirabolantes, com as massas engajadas na política e na administração. Mas até agora as prefeituras do PT, com poucas exceções, não democratizaram quase nada, não abriram nem as portas do fundo do poder para o povo. E quando algum obstinado implementa um conselho popular, de modo geral não organiza senão militantes e bases petistas. Por incrível que pareça, temos tido medo de convocar eleições para os conselhos e administrações regionais, sob o pretexto de que as forças reacionárias podem sair vitoriosas e conquistar posições que lhes permitirão boicotar a administração popular. Bela maneira de engajar as massas na luta política!(VAINER, PALMEIRA, 1989, grifo meu)

Interessante como neste trecho anterior os autores criticam o fato dos conselhos populares criados se restringirem aos militantes petistas. Ou seja, a expectativa era de organização da sociedade como um todo. Ou ao menos, como na experiência de Osasco relatada acima, que distintos setores sociais e partidos de esquerda estivessem presentes. E os mesmos autores seguem na crítica:

Temos aqui mais uma lição da inconsistência e ineficácia do verbalismo discursivo que empolga a esquerda brasileira. A extrema-esquerda do partido lançou a palavra de ordem dos "conselhos populares", imaginando-os como um verdadeiro núcleo de contrapoder. Como não se constitui, nem nunca se constituiu em nenhum lugar do mundo, contrapoder fora de situações revolucionárias, os "conselhos populares" do slogan se mostraram inviáveis. De seu lado, a direita partidária olhava com condescendência para as propostas esquerdistas e defendia seus "conselhos populares" justamente porque sabia que eles não existiriam nunca...E, enrolados num falso debate acerca do caráter que deveriam ter os "conselhos populares", não avançamos um centímetro na discussão acerca do que fazer concretamente para democratizar o poder burguês... enquanto os soviets não vêm. Consequência: nem conselhos revolucionários, nem conselhos de tipo algum, nem formas efetivas de participação e controle popular. Limitamo-nos a administrar o aparato de administração. Governamos de forma convencional.(VAINER e PALMEIRA, 1989)

O que estes trechos apontam é que a aposta nos conselhos populares foi uma tentativa de experimentar a chamada "luta institucional" por dentro do estado, de instalar contrapoderes dentro do Estado. O que é importante reter aqui (mais do que a crítica) são os significados, as utopias, as expectativas em torno da ideia de conselho popular. E num

sentido forte, o que estava em torno deles era uma nova forma de democracia, um novo poder, e forma de organizar o conjunto da sociedade.

A compreensão de que os conselhos populares eram espaços da sociedade e não do Estado, trazida pela entrevista de Erundina, foi parte significativa deste debate dos anos 80. Ou seja, face aos avanços das administrações populares, alguns consideravam fundamental que houvesse espaço autônomo para a organização dos setores populares.

1.3.2 Disputas em torno do modelo de participação na área da saúde e a construção do “modelo SUS”

O caso da participação na área da saúde permite explorar as origens do discurso da participação por dentro de uma política pública. Política esta que se constituiu, com a consolidação do SUS, em paradigma de participação popular para outras políticas públicas. Permite também compreender como uma comunidade de política se forma, e principalmente como visões distintas sobre a participação se encontram, se chocam, se acomodam. A luta por mecanismos de participação na área de saúde é também importante porque sua história, ao mesmo tempo, particular, serviu de inspiração para outras tantas áreas de políticas.

Para os propósitos da tese é importante destacar algo que tem sido pouco explorado, as diferenças entre os movimentos populares de saúde, de um lado, e o movimento sanitarista, de outro. A literatura tem identificado ao menos dois tipos de movimentos em torno da saúde: os “sanitaristas” e os “movimentos populares de saúde” (GERSCHMAN, 2004), sempre com o alerta que dentro destes rótulos mais amplos, existiriam muitas diferenças.

No livro “A Utopia Revisitada”, sobre o Projeto Montes Claros - que foi um dos importantes laboratórios da participação que contribuirá para o desenvolvimento do ideário da participação no SUS,- Somarriba (1995) aponta os múltiplos sentidos da ideia de participação presentes entre os participantes do projeto, e ressalta que naquele caso não houve muita demanda da população por participação popular. De fato, eram mais os

médicos sanitарistas, que procuravam uma forma de construir o socialismo, e que são influenciados principalmente pela igreja progressista e pelas ideias de educação popular de Paulo Freire. Eles é que procuram incentivar e organizar a população local.

Em torno dos sanitарistas há documentos históricos importantes, como o do Cebes, de 1979, que deu origem ao projeto de lei no Congresso. Este documento é precioso porque além de explicitar concepções de participação (inclusive com algumas incoerências internas entre possíveis concepções distintas sobre o tema), explicita ainda que havia uma articulação de parte da universidade, setores do estado, vários partidos e grupos políticos, que corrobora a ideia de que se formava ali uma comunidade de política. O tom do documento é de contrapor o “saber técnico e pressão dos setores empresariais versus a voz da população”. Dizem eles, que o que se buscava era uma solução para a saúde que não fosse apenas administrativa ou “estatizante”. O Estado teria forte papel, mas incluiria a voz e o voto da população. Nesse sentido, lemos no documento:

“organizem este sistema de forma descentralizada, articulando sua organização com a estrutura político-administrativa do país em seus níveis federal, estadual e municipal, estabelecendo unidades básicas, coincidentes ou não com os municípios, construídas por aglomerações de população que eventualmente reuniriam mais de um município ou desdobrariam outros de maior densidade populacional. Esta descentralização tem por fim viabilizar uma autêntica participação democrática da população que eventualmente reuniriam mais de um município ou desdobrariam outros de maior densidade populacional. Esta descentralização tem por fim viabilizar uma autêntica participação democrática da população nos diferentes níveis e instâncias do sistema, propondo e controlando as ações planejadas de suas organizações e partidos políticos representados nos governos, e assembleias e instâncias próprias do Sistema Único de Saúde (CEBES, 1979)

É importante observar neste extrato de texto que a participação e a descentralização têm dupla função, por um lado maior eficácia, permitindo uma maior visualização, planificação e alocação dos recursos segundo as necessidades locais. Mas visa, sobretudo, ampliar e agilizar uma “autêntica participação popular” a todos os níveis e etapas na política de saúde. Eles continuam “*Este, talvez o ponto fundamental desta proposta, negador de uma solução meramente administrativa ou estatizante. Trata-se de canalizar as reivindicações e proposições dos beneficiários, transformando-os em voz e voto em todas as instâncias*”. Vale dizer que aqui neste ponto do documento aparecem os *beneficiários*, e mais para frente aparecem as *organizações representativas*, como neste trecho:

O órgão [o SUS] deve ter poder normativo e executivo, inclusive sobre o setor privado e empresarial, sendo controlado permanentemente pela população através de suas organizações representativas, via mecanismos claramente estabelecidos e institucionalizados (CEBES, 1979).

O que interessa aqui é recuperar os termos do debate, nesse caso: dar voz e voto, ser contra uma visão “estatizante”, buscar a “autêntica participação popular”. E algumas possíveis tensões, que explicitariam visões distintas sobre a participação.

Segundo Menicucci (2003), que estudou detalhadamente a constituição do SUS dois embates importantes se deram naquele momento que vai do fim dos anos 70 até a aprovação da lei (1990). De um lado, houve grandes polêmicas sobre como tratar o setor privado, uma parte dos setores sanitaristas era favorável que todo o sistema fosse estatal, mas houve muita pressão da iniciativa privada, com lobby, abaixo-assinados etc.. E por parte dos trabalhadores pouca defesa de que o sistema fosse realmente estatal, porque significativa parcela deles já estava coberta por planos de saúde privados. Isso dificultou a identificação dos trabalhadores com a reforma política do SUS. Resultando na “ausência de mobilização e suporte político efetivo para uma reforma publicista e universalista”, “reforçando a perspectiva de que ao SUS cabe a cobertura da população mais pobre e em condições desfavoráveis de inserção no mercado de trabalho”.

De outro lado, houve grandes polêmicas internas ao movimento: uma parte considerava o Estado como instrumento da burguesia e outra parte como algo em disputa, entendendo o Estado não como bloco monolítico. A tese da autora é que o SUS consistiu num pacto que provocou uma dinâmica dual que mistura público e privado.

“A política de saúde passa, formalmente, a incorporar a assistência privada ao escopo da intervenção governamental sob a forma de regulação do mercado privado de assistência, com vistas a desenvolver esse mercado, garantindo direitos do consumidor. Ao fazer isso, a própria política consagra e legitima o caráter dual da assistência. Nessa perspectiva, a ação governamental orienta-se por duas lógicas distintas: a lógica da assistência como um direito de cidadania, que traz implícitas as ideias de universalidade e igualdade; e a lógica da assistência como um bem oferecido e adquirido em um mercado que, por sua vez, remete à diferenciação por segmentos e produtos, definida a partir do

poder de compra ou de condições privilegiadas de acesso ao consumo de serviços de saúde.” (MENICUCCI, 2003, p. 20).

O resultado é que o texto constitucional será ambíguo, que afirma um sistema estatista (no art. 196) e depois no art. 199 diz que a saúde é aberta à iniciativa privada.

Do ponto de vista do meu argumento, estas ideias são importantes porque contribuem para compreender o desenho institucional final dos conselhos de saúde, com sua composição de metade usuários, mas na outra metade governo, prestadores de serviços públicos e privados e trabalhadores.

Uma das conclusões da autora é de que a inovação institucional do SUS está diretamente ligada ao momento político de redemocratização, “um novo pacto social no processo de redemocratização” (MENICUCCI, 2003, p. 205), que, entretanto, manteve inalterado o padrão não universal de acesso à saúde. Na lei se falará em acesso universal, mas na prática tornou-se um sistema prioritário para aqueles que não têm poder de compra no mercado da saúde, para os pobres.

Neste processo de elaboração da lei do SUS se constituiu uma “comunidade epistêmica” que foi capaz de provocar mudanças na Constituição. Provavelmente esta foi a primeira e mais forte “comunidade de política” que o Brasil já teve. Atores orgânicos da área de saúde, pertencentes ou não a governos (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, dentre outros) foram tecendo em comum a ideia do “direito à saúde”. Nesta comunidade atuavam pessoas com militância múltipla, que transitavam nos diferentes ambientes (partidários, de movimentos de base, da academia) e que iam transformando os lugares por onde passavam, e misturavam de forma “eclética” elementos dos ideários participativos da época. O resultado foi a convergência da atuação para dois momentos importantes, a VIII Conferência de Saúde e a Constituição de 1988, que afirmou a saúde como direito universal.

Mas é importante dizer que algumas ideias foram bloqueadas, como a estatização completa do sistema de saúde proposto pela famosa VIII Conferência de Saúde (de 1986). Para Menicucci, a Constituição consagrou um sistema dual, composto pelo público e privado, que minou as possibilidades de transformação. Este desenho não possibilitou uma ruptura institucional, mas justapôs uma coisa a outra. “a universalização e a igualdade se

transformaram em meta-objetivos sem correspondência na estrutura institucional” (MENICUCCI, 2003, p. 208).

A tese de Menicucci é muito interessante porque ao invés de atribuir ao neoliberalismo recente as mazelas pela dificuldade de regulação do setor privado na saúde, contrariando as explicações que identificam a privatização como algo recente, ela afirma que o fortalecimento do setor privado não pode ser visto como simples resposta às mudanças recentes. Melhor dizendo, o contexto recente tende a legitimar e aprofundar a trajetória da política de saúde brasileira, que sempre enfraqueceu a proposta universalizante.

Algumas inovações institucionais importantes ocorreram. É importante lembrar que embora tenha sido criado em 1930, foi a partir de 1990 que o Conselho Nacional de Saúde (CNS) deixou de ser um órgão consultivo de assessoramento do ministério e passou a ser espaço central na gestão da política de saúde. Com a pressão do movimento sanitarista, a composição do conselho foi se alterando no sentido do fortalecimento da gestão participativa. Inicialmente, era composto por associações médicas, especialistas e gestores públicos, sendo que a partir da década de 90 houve diversificação nos segmentos representados: usuários, trabalhadores, gestores e prestadores, em especial com a ampliação da representação de trabalhadores de 20 para 25% e de prestadores de seis para 8% do total de representantes.

Além da composição, houve especificação das finalidades. A lei 8.142/90 instituiu o conselho e a conferência como instâncias colegiadas nos diferentes níveis do Sistema Único de Saúde (SUS) e explicitou o caráter permanente e deliberativo do conselho. À Conferência coube “avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes” e ao Conselho a atribuição de “formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros” (lei 8.142/90). No próximo capítulo sobre os anos 1990, retornaremos à análise sobre o SUS, e os conselhos e conferências nacionais, veremos, por exemplo, como se fortalece a ideia de controle social sobre as políticas públicas.

Neste momento instituinte, que vai até 1988-1990, o importante a reter é como de alguma forma o debate “se resolve”, como saem concepções vitoriosas e outras derrotadas. Aquelas visões que afirmam o Estado como instrumento da burguesia perdem força, e é feito um grande “pacto” para que sejam criadas instâncias (como conselhos e conferências) por dentro do Estado e das políticas públicas para formular estratégias e controlar a execução. Por outro lado, as visões estatizantes sobre a política também são derrotadas, e ao se alocar lado a lado setores públicos e privados, a consequência é que também o espaço participativo (conselho e conferência) deve abrigar todos estes setores.

Isso cria uma contradição que de alguma maneira que a tese de Menicucci ajuda a explicitar. A defesa de uma composição plural se choca com a tentativa de transformar o espaço do conselho em uma nova forma de poder. É como se fossem projetados sobre o mesmo espaço dois tipos de expectativas díspares.

Se no plano mais geral, o objetivo destes espaços é a defesa do SUS (Sistema Único de Saúde) com seu meta-objetivo de universalização e igualdade, no plano prático, conselhos e conferências tendem a ter que abrigar disputas de interesses que vão muito além (ou aquém) da defesa do SUS, ou seja, é preciso lidar ali com interesses de setores privados, trabalhadores do setor público defendendo seus planos de saúde etc. Teve-se que lidar ainda com a situação inusitada de colocar para controlar as políticas públicas seus próprios executores (sejam os prestadores públicos sejam os prestadores privados).

Os Conselhos Populares de Saúde em São Paulo

Mas, como afirmamos no início deste item, o SUS não foi apenas obra dos sanitaristas, foi resultado do encontro entre sanitaristas e as primeiras experiências de conselhos de saúde em São Paulo, muito marcadas pela influência da igreja católica progressista (ESCOREL, 1998, CORTES, 1998, RIBEIRO, 2011). Os Conselhos populares de Saúde de São Paulo nascem na segunda parte dos anos 1970, da organização de pastorais de saúde, sanitaristas, estudantes, militantes de esquerda, nas periferias da cidade (especialmente da Zona Leste) que organizavam assembleias populares, abaixo-assinados, passeatas e caravanas à Secretaria de Saúde, a fim de pressionar diretamente as autoridades.

Primeiro se formaram comissões de saúde, que posteriormente se tornaram conselhos populares, com representantes eleitos diretamente pela população. Em 1979 foi formado o primeiro conselho popular em São Mateus, que se reunia com médicos e funcionários do centro de saúde para discutir os problemas da região. A experiência foi se expandindo para outras regiões da cidade. Nesses espaços, diferente do Conselho Municipal de Saúde (que também passou a funcionar em 1989 na cidade de São Paulo), têm assento apenas os usuários do sistema de saúde, por isso este é considerado um espaço autônomo da sociedade civil.

Neder (2001), que estudou os movimentos populares de saúde de São Paulo, mostra que o nível de adesão dos movimentos à proposta de construção de conselhos tinha variação significativa a depender das regiões e as diferentes tradições de interações dos movimentos com o Estado em cada localidade. Por exemplo, enquanto a região sul tem uma experiência autônoma, de privilegiar ações mais de pressão sobre o poder público; as regiões leste e sudeste foram pioneiras na proposta de associar luta autônoma à participação institucional na década de 70. Para Neder, teria contribuído para isso a importância que foi dada à discussão da ideia de autonomia e de democratização da gestão do Estado em cada movimento. Segundo Neder, o movimento da zona leste nunca aceitou a substituição do estado, sempre se colocou como movimento de pressão, mas nos anos 1990 “parecem enfatizar a ideia de que devem somar diferentes modalidades participativas”.

O resultado foi que, se nos anos 70, a polêmica era se deveriam ou não participar dos conselhos de saúde, nos anos 1990 a polêmica migrará para a “relação entre participação institucional e participação autônoma”, quando “se analisam as iniciativas em curso, e os efeitos da participação institucional no funcionamento e no projeto político dos movimentos”. Como veremos mais adiante, quando voltarmos à área de saúde nos anos 1990, a diferença é esta: nos anos 70 e 80 o debate é “teórico”. Nos anos 90, ele é prático, se analisam efeitos e experiências. Com os conselhos e as conferências em funcionamento, é possível avaliar os limites e as potencialidades destes espaços, é possível rever expectativas.

Segundo Neder, as lideranças da zona leste da cidade teriam sido criticadas por uma “aparente contradição” entre a defesa da “autonomia” como princípio e a decisão de “abrir

espaços na institucionalidade, mediante a eleição de conselhos de saúde” (2001, p. 16). O resultado é que, neste momento de constituição do SUS, havia poucos movimentos na cidade que defendiam a entrada na institucionalidade, e de fato no caso de São Paulo, eles estavam mais preocupados com os conselhos locais de saúde do que com os níveis estadual ou nacional. Esta visão de uma “combinação virtuosa e desejada” entre participar dos canais institucionais e manter espaços autônomos só estaria mais presente no debate dos movimentos e de forma mais generalizada no início dos anos 1990. Não é à toa que Ribeiro (2010) afirma, por meio de um dos seus entrevistados, que os movimentos em São Paulo pouco participaram das assinaturas para o projeto de lei que daria origem ao SUS. Como Doimo (2004) afirma, o debate sobre os canais institucionalizados era um debate ainda distante para os movimentos populares da época. O que vai ao encontro à tese de Escorel (1998) de que o movimento sanitário que dá origem ao SUS é basicamente um movimento de origem acadêmica e de debate interno ao marxismo.

Na própria constituição do Cebes, que é um dos mais importantes centros de pensamento sobre saúde no Brasil, Sônia Fleury (1997, p. 26 a 30) aponta que há esta polarização entre os que viam uma via mais institucionalista e outros uma mais movimentista (ligada às associações de bairro, movimentos etc). Estas tensões, segue a autora, “foram vividas intensamente pelo movimento sanitário brasileiro”, a partir de uma contraposição entre “democracia como movimento” *versus* “democracia como institucionalidade”.

A autora diz ainda que o PT defendia mais a primeira perspectiva, mas aos poucos, com os governos municipais, foi implementando a segunda alternativa, com todas as contradições que lhe são inerentes. Isso talvez explique a não tão forte ênfase do PT nos conselhos, e sim nos conselhos populares, num primeiro momento.

Neste primeiro capítulo, tratamos do período que vai de 1975 a 1990. Retomamos a seguir brevemente os argumentos desta tese e sintetizamos alguns elementos já tratados, antes de passar ao próximo período.

Em primeiro lugar, vale ressaltar que se forma neste período uma das mais importantes “comunidades de política” que o Brasil já teve, e que servirá de inspiração para outras políticas públicas: a comunidade da saúde. Em torno do direito à saúde se articularam setores de igrejas, pastorais, agentes do estado, partidos, políticos profissionais, deputados, secretários de saúde, acadêmicos, que “transitaram” e exerceram “múltiplas filiações”. Enfrentando dificuldades, atuaram de forma a mesclar elementos, provocando a mistura e o ecletismo de concepções, e criativamente “inventaram” um sistema de participação na área que procurou, ao mesmo tempo, concretizar o ideário da participação popular, dos cidadãos comuns, com o controle social sobre as políticas públicas. Um ideário que valorizava a voz e o saber popular, era contra uma visão “estatizante”, e buscava a “autêntica participação popular”. Importante dizer que não foram apenas ideias, elas foram frutos de experiências práticas, e da reflexão sobre estas experiências, como os exemplos dos conselhos populares de Saúde em São Paulo e a experiência de Montes Claros apontam.

Em segundo lugar, neste capítulo, discutimos como foi no interior das esquerdas que se gestaram as ideias de participação, que naquele momento se uniam contra a ditadura militar, e progressivamente foram se aproximando da luta pela democratização do Estado e da sociedade.

Por fim, é importante dizer que há várias concepções de participação no interior das esquerdas. Não há uma unanimidade, tanto que surgem importantes polêmicas, que não foram totalmente resolvidas, tais como o debate sobre a autonomia dos movimentos sociais, a relação entre movimentos sociais e partidos de esquerda, os limites e vantagens da aproximação com o Estado e com as institucionalidades democráticas, as diferentes concepções sobre a vida institucional. Entretanto, se pensarmos em termos de legado para o período posterior, ou de concepção mais forte “criada” neste momento e projetada no imaginário social do período, podemos dizer que é a da “participação como emancipação”, ou nos termos de Freire, o grande mentor para várias destas experiências, uma participação que valorizava o saber popular e ao mesmo tempo apostava que em processos coletivos esta saber se tornaria poder popular. Ou seja, a concepção de participação popular do período estaria muito vinculada ao ideário da transformação social.

Veremos como essas experiências e ideários se alteram no próximo capítulo.

Capítulo 2. Participação por políticas públicas e a disseminação das experiências participativas no nível municipal (1991-2002)

Nesse capítulo vamos percorrer os desdobramentos do ideário participativo do período que vai de 1991 a 2002. No plano mais geral, esse período é marcado pela afirmação da participação em torno das políticas públicas e a disseminação das experiências participativas nos municípios brasileiros, a partir de uma grande variedade de formatos, como câmaras setoriais, fóruns, comitês tripartites, etc. Dentre esses, dois modelos se consolidariam como experiências de inovação participativa ao longo dos anos 90: os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo. O período analisado neste capítulo termina com a realização dos Fóruns Sociais Mundiais (o primeiro realizado em 2001) e com a vitória de Lula em 2002 – dois momentos simbolicamente importantes que consolidaram a articulação da sociedade civil brasileira, e colocaram Porto Alegre no centro da experiência democrática internacional e marcaram a chegada do PT ao governo central.

Esse foi um período no qual o imaginário em torno da participação pode ser “concretizado” e “testado” em modelos institucionais específicos, que de certa forma “resolveram” tensões e dilemas presentes da fase anterior. Simplificando, seria possível dizer que a ideia de institucionalizar a participação em canais de diálogo entre Estado e sociedade foi a alternativa que encontrou condições históricas de realização, num cenário altamente complexo no qual a associação entre participação e projetos mais amplos de transformação social perderá força logo após a toda a movimentação e vigor prévios à Constituição de 1988. Haverá a combinação de dois processos simultâneos, as reformas neoliberais e as transformações no interior do PT.

A lente teórica pela qual se buscou nomear, justificar e avaliar essas experiências foi em grande medida a lente da democracia deliberativa, com ênfase sobre o conceito de esfera pública. Esse foi um caso interessante de teoria à procura do objeto, e do objeto à procura da teoria, ao qual me referi na Introdução. O conceito de esfera pública, assim como sua tradução no conceito de esfera pública não-estatal (GENRO, 1995) ajudava a nomear a novidade, localizar espacialmente as experiências (*entre* o estado e a sociedade)

e ao mesmo tempo oferecia um padrão normativo pelo qual julgar os avanços e limites dos casos concretos. Naquele momento, parte significativa das produções parecia resistir a encarar estes espaços como localizados na institucionalidade estatal e dizia-se, por exemplo, que o OP seria uma instituição pública não estatal¹⁷, nos termos de Tarso Genro, “Construir uma esfera pública não estatal significa criar instituições voltadas para a produção e reprodução de políticas públicas, que não são controladas pelo Estado, tem um caráter indutivo, fiscalizador e controlador do Estado. Um exemplo típico de esfera pública não estatal é o Orçamento Participativo” (GENRO, 1995, p. 27). Fruto talvez do passado autoritário, era importante discursivamente afirmar que espaços como conselhos e orçamento participativo teriam forte componente societal, e/ou que não faziam parte do Estado (o que no caso dos conselhos era particularmente intrigante uma vez que eles estavam formalmente vinculados às secretarias de governo e constando no organograma de suas respectivas áreas), o que parecia importante para afirmar sua capacidade de agir de forma autônoma diante da gestão. Cabe ainda destacar que não se tratou simplesmente de uma apropriação do conceito de esfera pública de inspiração habermasiana (1984), mas de um esforço ativo e criativo de tradução que buscava incorporar a principal novidade do caso brasileiro: tratava-se de uma esfera pública que buscava não apenas influenciar o sistema, funcionando como uma caixa de ressonância, mas também decidir, disputar o poder¹⁸ (AVRITZER, 1996, 1997, 2000; FARIA, 2005, GECD, 1999; LUCHMAN, 2002).

Olhando retrospectivamente para essa produção dos anos 90, é interessante perceber como a lente da teoria deliberativa – em suas várias versões e apropriações no caso brasileiro – favoreceu a conformação de uma agenda de pesquisa que se concentrou muito mais em compreender a forma como se dava a disputa de poder interna aos fóruns participativos, do que na análise da capacidade desses fóruns em disputar poder com outras institucionalidades do Estado e da democracia representativa. Nesse caso, parece ter havido

¹⁷Mais tarde, se falaria também no hibridismo das instituições participativas (AVRITZER e PEREIRA, 2005).

¹⁸Dentre os pesquisadores brasileiros que mais sistematicamente se dedicaram a esse trabalho de tradução teórica, assim como no teste dessas lentes para pensar o caso brasileiro, destacam-se os trabalhos realizados por Leonardo Avritzer e seus colegas articulados em torno do Projeto Democracia Participativa/UFGM.

um interessante casamento entre uma teoria que requeria um investimento na compreensão da qualidade da dinâmica comunicativa e distribuição do poder no *interior* dos espaços de participação e uma necessidade dos pesquisadores brasileiros de saber o que afinal de contas estava acontecendo dentro dos espaços recém-criados. Se os ganhos resultantes desse investimento foram muitos, alguns outros temas ficaram relegados, como por exemplo, a questão da conexão desses espaços com as estruturas de poder mais amplas, um tema que se fará presente na agenda de pesquisa do período subsequente.

É possível perceber ainda que as leituras (PAOLI, 1995, OLIVEIRA, 1995, ALBUQUERQUE, 1998, GECD, 1999 entre outros), sobre o período procuram alinhar as experiências de participação institucional que poderiam ser consideradas como pontuais em uma mesma chave de análise (conselhos, câmaras setoriais, orçamentos participativos etc.). Esta narrativa confere não somente inteligibilidade para as experiências como também visibilidade e projeção. Francisco de Oliveira (1995), num seminário organizado pelo Fórum Nacional de Participação, dizia:

O raciocínio economicista, transportado à política, diria que, na medida em que caía o emprego, que a renda baixava, que o PIB diminuía, esse movimento da economia se projetaria na sociedade de uma forma devastadora, levando à anomia e à impotência da sociedade civil. Mas não foi isso que se viu no Brasil. Pelo contrário, viu-se o movimento e a organização de novos atores coletivos [...] a relação entre estado e sociedade civil mudou qualitativamente. Na verdade, nós estamos diante de uma verdadeira revolução. [...] ao invés, portanto, da proposta neoliberal de que o estado deixe de intervir na economia e na sociedade, a proposição agora é que a sociedade civil seja capaz de fazer-se de intervir no Estado, seja capaz de fazer-se presente no estado. Não se trata de anular a irreduzível tensão entre estado e sociedade, pois esta tensão é democrática. E é frutífera. (OLIVEIRA, 1995, p.6-7)

Carvalho (1998) destacava que a participação popular faria com que os setores populares deixassem de ver o estado como vinculado exclusivamente às classes dominantes, e passassem a experimentá-lo “como espaço de disputa”. Isso provocaria uma mudança de postura, “de reivindicação, da pressão”, para uma postura “interlocução, formulação, negociação e disputa”. O que faz com que autora diga que os movimentos sociais nos anos 1990 não estariam em refluxo, mas em processo de redefinição (Carvalho, 1997).

A análise sobre os rumos da participação nos anos 90 está organizada em três partes. Na primeira, discuto o complexo cenário dos anos 90, no qual afirmação de novos direitos e

a expansão da participação divide espaço com as reformas orientadas para o mercado e o deslocamento do PT para o centro do espectro político. O saldo é uma tendência no sentido da desradicalização dos sentidos da participação. Sigo com uma análise dos dois principais modelos de participação no período: o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas, buscando recuperar a partir dessas duas experiências os termos nos quais o debate sobre a participação eram apresentados e discutidos no interior da esquerda.

2.1 Remando contra a maré: a complexa conjuntura dos anos 1990

Uma expressão comum para se referir à saga dos direitos e da participação nos anos de 1990 é que naquele momento os setores progressistas precisavam “remar contra a maré”. Se o período anterior termina com o reconhecimento constitucional dos direitos à participação e com a afirmação do SUS como modelo, o começo dos anos 90 vai mostrar que a implementação dessas conquistas exigiria renovado esforço num contexto mais amplo marcado pela afirmação do projeto neoliberal, de um lado, e de outro o deslocamento do PT para o centro do espectro político. Esses dois processos combinados configuram um contexto de perda de radicalidade dos sentidos da participação.

A curta gestão de Collor de Melo (1990-1992) é o período de afirmação do neoliberalismo no Brasil. Ao lado de uma agenda econômica ou, melhor, como condição para levar adiante as mudanças no campo da economia, o modelo neoliberal requereu – no Brasil e em outros países – a limitação das garantias democráticas. Como afirma Nogueira (1992), o neoliberalismo não visa enfraquecer o Estado; seu alvo é antes limitar a abrangência e o escopo das intervenções democrático-participativas, como forma de abrir espaço para as mudanças econômicas.

Foi com o governo de Fernando Henrique Cardoso que o neoliberalismo se consolida como projeto com fortes impactos sobre a agenda da participação, principalmente a partir do que ficou conhecido como “neoliberalismo de segunda geração”. As primeiras propostas neoliberais para as políticas sociais eram pouco sofisticadas. Tratava-se tão somente de defender a desativação dos programas sociais e a redução do papel do Estado. Contudo, como discute Sonia Draibe (1993) na fase seguinte, “o neoliberalismo de segunda

geração” que no caso brasileiro coincide principalmente com o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a questão do combate à pobreza se apresenta como condição para a estabilidade política, vista como necessária, por sua vez, para a continuidade das reformas orientadas para o mercado (ALMEIDA, 2006). Nesse sentido, a questão social é redefinida tendo como vetores: a descentralização, “concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão”; a focalização, “significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência”; e a privatização ou desestatização, aqui entendida como o “deslocamento da produção de bens e serviços públicos para setor privado lucrativo e/ou para o setor privado não lucrativo”(DRAIBE,1993, p.99). É sob a chave da reorientação das políticas públicas, a partir da participação dos setores privados lucrativos e não lucrativos na produção e distribuição de bens e serviços sociais, que o discurso neoliberal passará a conferir lugar à participação da sociedade civil. Transformada em ferramenta de gestão, a participação passa a significar condição imprescindível para a eficácia dos programas e projetos, face à expectativa da redução dos custos, otimização dos esforços e controle da aplicação e distribuição das verbas públicas. Importante incentivo nesse sentido é dado pelas agências multilaterais de crédito que exportam suas novas diretrizes de gestão, em forma de financiamento para os países em desenvolvimento. A ação das agências internacionais não influenciou apenas a disposição dos governos no sentido da construção de políticas mais participativas, mas levou também a alteração no perfil de atuação das organizações não-governamentais, como aponte em texto anterior:

As ONGs brasileiras apontam que todas as agências internacionais passam a exigir resultados, impactos e profissionalização por parte das entidades financiadas (...). De outro lado, como alerta Lebon (1998), a cooperação internacional passou a exigir que a sociedade tomasse proposições construtivas em relação às autoridades públicas. Não acreditando mais na capacidade dos governos em atender as demandas sociais, as agências de cooperação e especialmente as agências multilaterais, como o Banco Mundial, passam a incentivar largamente a aproximação entre ONGS ou organizações de base e o Estado. (TEIXEIRA, 2000, p. 89)

Assim, foi se consolidando no decorrer da década de 90 um forte consenso em torno da importância da participação da sociedade na construção e implementação das políticas públicas, processo que Evelina Dagnino (2002) nomeou como “confluência perversa”, como forma de explicitar essa disputa dos sentidos da participação entre projetos políticos antagônicos. Ao ler o contexto da participação nesse momento sob a chave dos “projetos políticos em disputa” Evelina Dagnino ajudou a “desembaralhar” o campo, ao explicitar (tanto para academia quanto para setores da sociedade)¹⁹ quais eram os termos do debate, fornecendo chaves de leitura importantes para compreender que sob os mesmos rótulos estavam sentidos muito diferenciados para participação. Essa chave de leitura fomentou trabalhos focados no esforço de desvelar os “sentidos” das experiências participativas, a partir da localização dos projetos políticos que lhe eram subjacentes (TATAGIBA, 2003; ALMEIDA, 2006; PAES, 2005). A partir de outras chaves interpretativas, os trabalhos de Francisco e Oliveira (1998, 2000, 2003), Vera da Silva Telles (2001) Maria Celia Paoli (2002), Santos (2000) também destacam a redução que o neoliberalismo promove no campo da política e das possibilidades da resistência da democrática. Sumarizando parte dessa produção, Gabriel Feltran recolhe seus sentidos:

“Esta corrente vislumbra [nos anos 1990] uma profunda desativação da política, central e estruturalmente organizada, que impediria os setores populares de se colocarem efetivamente no espaço público – este teria sido radicalmente desmanchado nos últimos anos, restando como que um simulacro dele, um espaço privatizado, inclusive estatal, dominado pela técnica e pela gestão (...) que as alternativas colocadas pelos setores populares desde o fim da ditadura estão hoje desmanchadas pela base, e que as formas de negociação pragmática com o estado andam substituindo as (e não somando às) características anteriores de pressão e trabalho de base. Sugere-se que a gestão está

¹⁹ Como membro de um campo de organizações não-governamentais que defenderam e atuaram para a implementação de canais de participação popular, testemunhei mais de uma vez como a ideia de “confluência perversa” formulada por Dagnino forneceu uma importante chave de leitura sobre os anos 1990. Por parte de muitos militantes, o incômodo de perceber que todos os campos políticos utilizavam o termo “participação” e “cidadania” fez com que muitos pensassem em abandonar esta bandeira porque ela já estaria completamente esvaziada de sentido ou totalmente apropriada por sentidos opostos.

substituindo a política, que o consenso de que o caminho é único impede que se instaure o dissenso necessário à democracia” (FELTRAN, 2006, p. 376)

Enquanto, à direita, o neoliberalismo ajudava a deslocar os sentidos mais radicais da participação ao empurrar as experiências para o terreno da gestão; no campo propriamente da esquerda a “desativação” de espaços de experimentação e formulação do ideário da participação entre setores mais progressistas da Igreja Católica e, principalmente, mudanças no interior PT, também alimentaram reconfigurações no conteúdo simbólico associado às experiências participativas.

Meneguello e Amaral (2008) analisam essas mudanças do Partido e localizam como ponto de inflexão a atuação do PT no segundo turno das eleições presidenciais de 1989. A possibilidade de vitória e a derrota para Collor de Melo conduziram à releitura da relação entre socialismo e democracia, sob a chave de “renovado projeto de socialismo democrático”, o qual visava ampliar a capacidade de inserção eleitoral do partido.

“O que marcou as disputas internas no partido nos anos 90 foram as diferentes visões em torno das relações entre democracia e socialismo e entre luta institucional e luta social. A tensão em torno destas questões foi mais perceptível na primeira metade da década. A partir de 1995, com a construção do Campo Majoritário, a visão “moderada” acabou predominando nas resoluções partidárias, bem como nos programas de governo (MENEGUELLO e AMARAL, 2008, p.11).

Nas eleições essa posição se expressou numa ampliação do arco de alianças, cuja convergência programática passaria a estar reduzido a um núcleo básico representado pela crítica ao neoliberalismo, ao governo de FHC e aos partidos de direita (MENEGUELLO e AMARAL, 2008, p. 6). Essa “desideologização do programa petista” foi acompanhada, continuam os autores, pela “exaltação da capacidade do partido para resolver problemas concretos da população e governar de forma responsável e com a colaboração de outras forças políticas” (MENEGUELLO e AMARAL, 2008, p. 08). Essa nova face do Partido foi tornada mais clara com o lançamento da Carta ao Povo Brasileiro, em 2002, no qual se propunha a revisão do “contrato social” a partir da articulação de uma vasta coalização de forças integrando dos setores populares ao empresariado nacional (MENEGUELLO e AMARAL, 2008, p. 08).

Como resultado desses dois processos combinados – avanço do neoliberalismo e guinada do PT para o centro - parte da carga simbólica que relacionava a participação a um projeto mais amplo de transformação social perdeu vigor ao longo da década de 90.²⁰

O livro de Feltran (2005) nos mostra como ao longo da década houve uma progressiva perda de horizonte utópico. O autor, ao estudar movimentos da periferia de São Paulo, aponta que haveria forte vigor movimentista nos anos 1990, semelhante ao período anterior, mas com um impacto menor, porque não haveria um campo político que permitisse a projeção das lutas populares. Utilizando-se da metáfora do projetor de cinema, era como se sem a tela, as imagens (ou seja, as ações) ficassem desfocadas, e fossem projetadas “no vazio”.

Diz, Feltran, “ *ainda que aceso o projetor, desse modo, o que restou sem tela, foram imagens, planos e sequencias se perdendo no espaço vazio*” (FELTRAN, 2005, p. 332). Usando esta mesma imagem, no que diz respeito aos imaginários em torno da participação, como veremos a seguir, eu diria que a tela de cinema estava lá, só que ela foi de alguma forma “reduzida”, cortada pela metade, ou seja, agora a preocupação, as energias, e as possibilidades de efetividade passaram a ser na relação com o Estado em espaços de diálogo restrito entre movimentos e partidos mediado por prefeituras do campo da esquerda, e em conquistas legais e espaços institucionais. Este deslocamento já anunciado no período anterior dos anos 1970-1980 como uma possibilidade de atuação “via institucionalidade”, em parte se deu, como bem aponta Feltran porque a emergência do neoliberalismo foi muito forte, e “retirou o chão do movimento”. E fez com que predominasse a ausência de alternativas à transformação social. “o que produziu muitos consentimentos, ainda que sob muita decepção e frustração, de parcela da vertente movimentista” (FELTRAN, 2005, p.331).

²⁰ Esta tendência que nasce nos anos 1990 ficará mais nítida na década seguinte. Em 2005, Tatagiba e eu (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2005) fizemos um trabalho sobre os sentidos da participação para os movimentos sociais na cidade de São Paulo, e para nós ficou evidente como praticamente os movimentos sociais já não mobilizavam a linguagem dos direitos, da cidadania e da democracia. A impressão que se tem é que a participação tinha sido despida da carga simbólica que em outros momentos, permitiu relacioná-la a um projeto mais amplo de transformação social. As lideranças pareciam lançar sobre a participação expectativas que a confinam ao campo da produção de políticas públicas, ao processo de gestão.

Mas, essa é uma parte da história da participação nos anos 1990. A outra parte nos mostra como no interior desse cenário complexo e ambíguo se deu a invenção de novos direitos e a expansão - sem precedentes nas democracias consolidadas - de uma arquitetura participativa que ampliou as oportunidades para que Estado e sociedade reinventassem a forma de produzir política pública no Brasil.

Uma expressão dessa vitalidade foi a criação e disseminação dos conselhos gestores por todo o território nacional e a disseminação das experiências de orçamento participativo por um vasto conjunto de municípios brasileiros. Foi assim que no terreno inóspito dos anos de 1990, cresceu numericamente o campo de experiências participativas (especialmente no nível local) que tinham o efeito de experimentar e testar parte das ideias formuladas no período anterior, e em funcionar como casos bem “sucedidos” a serem até replicados²¹. Esse foi um período importante para testar os limites da aposta institucional, até onde era possível avançar por dentro do estado, de como trazer para dentro do Estado aqueles que não tinham voz nem vez.

O que estou argumentando aqui é que este campo mais amplo de disputas que atravessam o período não pode ser desconsiderado, e do meu ponto de vista tanto os caminhos institucionais por dentro das prefeituras mais à esquerda (como nas experiências de orçamento participativo) quanto na luta institucional para constituir novos direitos e

²¹ Neste contexto, por exemplo, foi criado em 1996 o Premio Gestão Pública e Cidadania, como uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford. Seu objetivo era identificar, analisar e disseminar práticas inovadoras de governos subnacionais (estados, municípios e povos indígenas, incluindo o Executivo, Legislativo e Judiciário) voltados ao fortalecimento da cidadania e à melhoria da qualidade de vida coletiva. O Programa tinha por foco experiências – políticas, programas, projetos ou práticas – com impacto positivo no fornecimento de serviços públicos, passíveis de reprodução em outras localidades, que utilizassem recursos e oportunidades de maneira responsável e que ampliassem o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos. A estratégia utilizada nos primeiros dez anos do Programa combinou uma metodologia de pesquisa pouco convencional na busca de informações (um ciclo de premiação anual aberto a todas as organizações públicas subnacionais, inclusive as de caráter intermunicipal, interestadual ou regional) com um mecanismo coletivo de análise e discussão das informações colhidas, incluindo ainda a devolução das informações reunidas às equipes dos programas. Reunia, assim, elementos dos observatórios de políticas públicas com aspectos da pesquisa-ação. Como requisitos para a inscrição, os programas, projetos ou práticas precisavam ter pelo menos um ano de efetiva implantação, ser liderados por entidades governamentais e ter demonstrado um aumento na capacidade de atender às necessidades sociais e comunitárias [<http://www.easp.fgvsp.br/Ceapginterna.aspx?PagId=ETKHMPRJ>, acessado em 15/04/2013]. No instituto polis, foi criado também o “Dicas” para a gestão municipal, boletim, com experiências que procuravam destacar as “melhoras práticas” e estimular sua disseminação para outros contextos.

instituições participativas como conselhos e conferências nacionais foram os caminhos encontrados para dar seguimento ao ideário participativo do período anterior. Não estou argumentando aqui que era a única possibilidade, o único caminho a ser seguido, mas também não quero cair na ilusão de que qualquer possibilidade poderia se dar. O que quero fazer, portanto, é apresentar o caminho “escolhido”, e mostrar os elementos discursivos que deram substrato para este caminho se desenvolver, lembrando sempre que o ambiente político não era nada favorável, muito pelo contrário ele conduzia a uma despolitização da participação, e mais a uma despolitização da política como arena de conflito. Isso terá fortes efeitos tanto sobre a relação movimentos sociais com suas bases, quanto dos movimentos com os partidos políticos e principalmente, terá impactos sobre a forma de ocupar os espaços institucionais e da interação deles com o sistema político.

No que se segue, apresentaremos brevemente essas duas experiências, os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo. Esclareço que não se trata de fazer uma revisão ou apanhado dessa literatura sobre a qual se produziu um grande volume de trabalhos ao longo dessas décadas. O olhar é cirúrgico: buscamos recuperar nesse debate os elementos que nos permitem tecer a trama dos sentidos da participação e as disputas que ensejaram ao longo dessa década.

2.2 O Orçamento Participativo: a mais inovadora experiência da década

2.2.1. Origens e tendências

O Orçamento Participativo (OP) é considerado uma das experiências de gestão democrática mais inovadoras da década de 1990. Ele tem atraído a atenção de pesquisadores, governantes, lideranças sociais e organismos internacionais²². O OP foi

²² Há uma grande produção sobre esse tema a qual não cabe aqui retomar, esforço que já realizei em trabalhos recentes (TEIXEIRA e ALBUQUERQUE, 2006, SILVA e TEIXEIRA, 2007)

importante para as esquerdas, para projetar o debate sobre “outro mundo possível”, para projetar o Brasil como laboratório da democracia participativa e Porto alegre como “capital” desta experiência.

Apesar das diferentes metodologias utilizadas em cada município e em alguns estados²³, genericamente podemos dizer que essa experiência se constitui num espaço aberto pelo poder executivo para que qualquer cidadão pudesse contribuir na decisão sobre o destino de *parte* do orçamento público. Em pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (RIBEIRO e GRAZIA, 2003), estimava-se que a média de participação sobre o orçamento girava em torno de 10% uma vez que, dentre outros motivos, boa parte do orçamento público já estava comprometida com gastos fixos, como pessoal, manutenção etc.

Apesar das diferentes experiências, pode-se dizer que os OPs estão metodologicamente pautados por um “ciclo” que parece caracterizar a maioria dos processos conhecidos. Este ciclo se repete anualmente, inicia-se no primeiro semestre de cada ano e tem como ponto culminante a entrega do projeto de lei orçamentaria anual (LOA) à Câmara de Vereadores.

O início do ciclo do OP é a divulgação de reuniões nos bairros ou regiões, seguindo a realização de plenárias, em que ocorre uma primeira seleção de demandas. Nessas reuniões também são realizadas as eleições dos representantes responsáveis pela negociação com o governo das demandas que comporão o plano de investimentos, o qual será incorporado ao projeto de lei, submetido à aprovação da Câmara de Vereadores. Este ciclo inclui ainda o acompanhamento da realização das obras aprovadas e reinicia-se com o processo de discussão do orçamento no ano seguinte.

Uma característica distintiva da experiência é que ela está aberta a qualquer participante, e não apenas aos setores organizados. Evidente que eles organizações de moradores locais têm influencia preponderante (ABERS, 1997; BAIERLE, 1992; SILVA, 2003). Os analistas (AVRITZER e NAVARRO, 2003; SILVA, 2003, LUCHMANN, 2002)

²³ Para estudos que comparam as diferentes metodologias usadas no OP remeto a Wampler, 2007, Wampler e Avritzer, 2004.

diziam que o sucesso ou insucesso das experiências dependia de quatro fatores importantes: o desenho institucional dos OPs, a vontade política dos governantes, as condições econômicas e distributivas do município e o tecido associativo local prévio. Este tecido poderia favorecer ou prejudicar as experiências (ser fator de resistência a elas no sentido de fortalecer práticas clientelistas), portanto, o diálogo com setores mais amplos (que não apenas os já organizados) fazia parte da estratégia de ampliar as vozes. Este processo em alguns casos consolidou as antigas lideranças, ou contribuiu para que elas redefiniram suas representações, e em outros fez com que surgissem novas lideranças.

Desde 1986, algumas cidades como Vila Velha (ES), iniciaram experiências de discussão do orçamento municipal com a população. A partir de 1989, foram iniciadas outras experiências como Porto Alegre, Uberlândia, Piracicaba, Santo André, São Paulo. O orçamento participativo viria a se consolidar no Brasil, entretanto, marcado pela experiência de Porto Alegre (RS), que se tornou mais duradoura, premiada e conhecida nacional e internacionalmente.

No artigo escrito em 2006, Albuquerque e eu localizávamos ao menos três origens associadas ao OP: a história de parte das organizações brasileiras que passaram a se preocupar com a gestão, o novo marco jurídico e institucional dado pela constituição brasileira, e os partidos de esquerda (especialmente o PT) que ascenderam ao poder municipal com propostas de governar com participação popular.

Sobre o marco jurídico destaca-se a Constituição de 1988 e a possibilidade concreta que ela propiciou de transferências de recursos e de responsabilidades para os municípios, embora as novas responsabilidades não tenham sido proporcionais aos recursos. Esta situação levou os poderes executivos municipais, especialmente os governados por partidos de esquerda, a desenvolverem mais autonomia e responsabilidade, realizando reformas tributárias para aumentar a arrecadação de recursos próprios. Porto Alegre e Belo Horizonte foram dois casos de municípios que conseguiram no início dos anos 1990 aumentar suas receitas através de reformas tributárias. Não por acaso desenvolveram duas das mais importantes experiências de OP no Brasil (SOUZA, 2001).

Sobre as outras duas origens do OP (das organizações da sociedade e dos partidos de esquerda), em que pesem as críticas de que boa parte dos orçamentos participativos na

verdade são impulsionados pelos partidos políticos (Romão, 2011) e não pela sociedade civil, reafirmo aqui que para a reconstituição do ideário sobre o OP é fundamental pensar esse casamento entre um projeto que se gesta na sociedade e uma atuação partidária também orientada por interesses pragmáticos de aumentar a sua base de apoio político. O argumento central de Romão é que diferente das interpretações correntes de que o OP seria um instrumento de participação, na verdade ele seria uma forma do partido ampliar sua base eleitoral. Diz o autor,

Avritzer não consegue perceber como o OP amplia os espaços de disputa político-partidária e, mais do que um mero instrumento participativo de gestão pública, atua, por um lado, como um meio de que os governos e partidos líderes da iniciativa possam ampliar sua capacidade de mobilização social, e por conseguinte, ampliem sua força eleitoral. Por outro lado, faz com que haja a incorporação ao sistema político de novos elementos oriundos da sociedade civil que, longe de terem por objetivo a “preservação da sua autonomia enquanto atores sociais”, se utilizam de novos espaços de participação como o Op para ampliar sua própria rede de relacionamentos em ações que tem o sentido de entrada à sociedade política e do aumento de seu peso neste ambiente (ROMÃO, 2011, p.53).

Dias (2002) também já havia ressaltado a importância do OP para a disputa entre o Executivo e o Legislativo²⁴. Ambos os autores tem razão em chamar a atenção para a sociedade política. A narrativa do OP sempre foi de um “mito de origem” na sociedade civil. E o caso que Romão estuda, da experiência de Osasco, é bem emblemático de como o Partido tem um papel central e, mais do que isso, de como as dinâmicas partido-eleições e a participação estão imbricadas. Tatajiba e eu (2004), ao estudar o OP de São Paulo já havíamos observado que a relação é de subordinação destes espaços ao *modus operandi* da democracia representativa.

Mas meu argumento é que o problema central aqui não é atribuir ao OP um mito de origem na sociedade civil, mas em manter na análise, de forma estanque, uma separação muito rígida entre sociedade civil e sociedade política. Sem aprofundar muito, mas talvez o que falte às interpretações sobre a criação de espaços como o OP seja um olhar mais detido sobre o próprio PT e a maneira particular com que esse Partido lidou com o associativismo popular. Nesse sentido, algumas questões se colocam, como por exemplo, a relação entre as

²⁴ Sobre o mesmo tema ver também Wampler, 2004.

tendências e os movimentos dentro do PT; como os diferentes “saberes” (formas de ver, gestados pelas tendências e por movimentos – juventude, mulheres, etc.) se constituem – se tornam projetos – vão para o Congresso, Câmara de Vereadores, alcançam o Executivo; como o próprio PT mudou por dentro, na sua dinâmica interna, e nas posições das suas tendências, etc. Quando Romão, 2011, critica a ideia do “partido movimento”, talvez ele esteja olhando o hoje (onde de fato a dinâmica eleitoral é muito preponderante) para falar do passado.

Voltando às origens do OP, como vimos no capítulo anterior, foi no interior do PT que boa parte das discussões sobre conselhos populares e outras formas de gestão democrática ganharam terreno. Em Porto Alegre, por exemplo, o programa do Partido em 1989 mencionava apenas a intenção de implementar os conselhos populares. Após a vitória eleitoral é que surge a proposta de orçamento participativo. Segundo Meneguello (2002) duas características do partido merecem destaque: a proposta política de um partido plural, não filiado a nenhuma doutrina específica (nem a marxista), e o princípio da democracia interna, que permite a convivência democrática entre tendências diferentes. Dadas estas duas características, o Partido em cada localidade teve uma origem diferente e composições sociais politicamente diferenciadas, o que nos permite dizer que abarca diferentes concepções sobre a participação. Este é um dos motivos que permitiu diferentes orçamentos participativos com influência do PT.

No caso de OP de Porto Alegre, os estudos mostram (BAIERLE, 1992, SILVA, 2003, AVRITZER, 2002, BAIOCCHI, 2003 e 2005, ABERS, 1997), a intensa relação entre o Partido e a tradição associativa local. Quando a Frente Popular (formada inicialmente pelo PT e PCB) chega ao poder em 1989, encontra um conjunto de agentes sociais com grande experiência associativa, com destaque para o movimento comunitário, basicamente formado por associações de moradores. No programa de governo formado pela Frente Popular havia apenas a proposta muito vaga de abertura do orçamento público à participação popular. Agentes sociais e governamentais construíram ao longo da primeira gestão (1989-1992), com muitos conflitos, as bases de estrutura da experiência. O OP de Porto Alegre enfrentou muitos problemas no seu início. Por exemplo, resistências dentro do Governo fizeram que o Secretário de Planejamento fosse trocado, mas o OP contava com o

apoio de organizações da sociedade que ajudaram a formatar a experiência e superar os entraves iniciais (Silva, 2003). Por estes motivos é possível dizer que seu formato foi fruto dos aportes e dos debates entre associações de moradores, especialmente a Uampa (Associação de Moradores de Porto Alegre) e o governo local (AVRITZER, 2002, BAIERLE, 1992).

Algumas experiências também se tornaram paradigmáticas, como a de Santo André (SP), que sempre preservou a ideia de que membros do governo seriam representados no conselho do OP para defenderem as propostas do governo; a de Belém (PA) que decidiu em 2001 transformar-se no Congresso da Cidade²⁵ e não eleger demandas a cada ano; ou a de Belo Horizonte (MG), que se destacou por tentar criar critérios técnicos objetivos para orientar as decisões da população e por introduzir mecanismos de participação via internet.

Entre 1997 e 2000, já havia no Brasil mais de uma centena de experiências de OP, como demonstrou a pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) (RIBEIRO e GRAZIA, 2003). Esta pesquisa encontrou cerca de 140 experiências de OP, contou com dados de 103 OPs, e indicou que havia OPs em cidades pequenas, médias e grandes, rurais e urbanas em todas as regiões do Brasil, mas proporcionalmente predominavam em cidades médias e grandes e em áreas urbanas.

Este número é baixo, se levarmos em conta que o Brasil possui mais de cinco mil municípios. Mas a força simbólica da experiência contribuiu (claro que somada a outras tantas iniciativas) para que ao longo da década o debate sobre o orçamento público ganhasse força no interior da esquerda, e passasse a se exigir maior controle sobre os recursos. Metade das experiências levantadas em 1997-2000 tinha como prefeito membros do PT, a outra metade estava vinculada a diferentes partidos, na maioria das vezes em coligação com o PT, o que mostra a centralidade do Partido, e ao mesmo tempo que a ideia

²⁵ O Congresso da Cidade, de Belém, começou a funcionar a partir de 2001, em substituição ao Orçamento Participativo experimentado na cidade no mandato anterior (1997-2000). No segundo mandato do prefeito Edmilson Rodrigues (2001-2004), o OP não foi extinto, mas tornou-se parte do Congresso da Cidade, que, ao invés de discutir obras por regiões, de forma muitas vezes fragmentada e que colocava a população de baixa renda em disputa pelos poucos recursos, discutia o planejamento urbano da cidade, de médio e longo prazo, discutia sobre os rumos de desenvolvimento que a cidade gostaria de fazer.

influenciou de alguma forma o programa de outros partidos. Wampler e Avritzer (2004) continuaram a fazer levantamentos posteriores e descobriram 170 experiências, que seguiam distribuição semelhante em termos de partidos políticos, tamanho e características dos municípios.

2.2.2 O OP e o “modo petista de governar”

É possível observar que houve, ao longo do tempo, uma expansão de experiências para outros partidos, mas o OP essencialmente se constituiu como uma experiência petista. E foi no interior do PT que as discussões e interlocuções sobre ele se deram de forma mais forte. Ao longo da década se difundiu a ideia de que haveria um “modo petista de governar” (BITTAR, 1992) e que a participação era uma das dimensões centrais que o distinguiria. Nesse sentido, o OP se apresentava como evidência dessa novidade, como “prova” de que haveria outra forma de gerir a coisa pública que passaria centralmente pelo engajamento popular.

Para nós o que é interessante nesse momento é resgatarmos os termos do debate sobre o OP no interior do PT ao longo dos anos 90. Meu argumento central aqui é que este debate aparece vinculado a duas questões que serão centrais nesse momento, para o PT e para o campo da esquerda num sentido mais amplo: i) à questão sobre as diferentes formas de pensar (ou para alguns de repensar) o socialismo, nos termos de formular o lugar que restaria para a transformação social; ii) e o papel do Partido na relação com a sociedade organizada e não organizada no seu esforço de construção da hegemonia. O desafio parecia ser definir o lugar e a função da participação num contexto mais amplo no qual o Partido buscava se afirmar como uma alternativa eleitoral viável. Como busco sustentar ao longo desse capítulo e do seguinte, essas questões não foram aprofundadas dentro do Partido, tampouco com a sociedade, com implicações sobre a forma de condução dos arranjos participativos quando o PT assume o governo federal em 2003.

Socialismo e democracia

Mesmo com a queda do muro de Berlim e a derrocada do socialismo na União Soviética, no começo dos anos 1990 é possível ver como permanece no ideário de parte da esquerda, o ideário da transformação social e do socialismo, só que agora, para usar os termos de Carlos Nelson Coutinho (1984), era preciso buscar uma forma de vivenciar o ideal de que “sem democracia não há socialismo, sem socialismo não há democracia”.

O livro de Tarso Genro, a *Utopia Possível* (1995) é um importante documento para compreender o sentimento da época²⁶. O autor começa o livro lamentando o fim do comunismo: “o que sucumbia era o sonho da minha geração de militantes que jogaram sua vida inteira na construção de uma utopia de igualdade e justiça” (p. 15). E continua “sinto necessidade de expressar-me publicamente, numa época adversa para o sonho e hostil à defesa da igualdade social: quando a maioria reitera que a forma única de relacionamento entre os homens é pela dominação e o comando, sustento que a igualdade é possível através da cooperação e do consenso (p. 16). Para concluir,

A minha solidão e sensação de naufrágio histórico não é pela queda já tardia das tiranias do leste, mas é pelo fato de que a derrota do sonho de fraternidade e justiça não foi preenchida por algum projeto humano, vital, original e superior. Para dizer que o homem se encontra não mais perto, mas mais distante de sua vocação de amar ao próximo em liberdade, sem medo do futuro e sem a degradação da miséria.(GENRO, 1995, p. 16).

A sensação era de que não se poderia jogar o bebê com a água do banho, ou seja, de era preciso combinar a democracia com um projeto de justiça social. Sem reproduzir uma perspectiva leninista de assalto ao poder, ou de ruptura radical, era preciso encontrar uma forma processual de realizar um projeto de justiça. Diz Genro,

²⁶ Tarso Genro foi vice-prefeito em 1989-1992 (com Olívio Dutra como prefeito), depois foi prefeito em 1993-1997 e novamente em 2001-2004. É no período de sua primeira gestão como prefeito que o livro, portanto, foi publicado.

As armas teóricas disponíveis, hegemônicas na esquerda, ainda são as armas teóricas da ‘tomada do palácio de inverno’, quer dizer, uma visão de ocupação do poder a partir de uma ‘ruptura’, centrada num momento decisivo da história. Lenin usava uma expressão muito clara e adequada à época, a respeito dessa questão. Ele afirma que existiam determinados dias na história que valiam por 20 anos. Eu acho que esta possibilidade política desapareceu. Hoje, os dias da história que valem por 20 anos são dias que devem ser vistos como integrantes de um processo de ruptura, um processo de acumulação, de disputa pela hegemonia (GENRO, 1995, p. 165).

E a diferença para Genro será que o OP teria levado as organizações a não lutarem contra o Estado, mas a orientá-lo. Esta nova forma de transformação, mais processual, exigiria uma mudança de postura da sociedade, de que elas passassem a não lutar contra o Estado, mas a orientá-lo. E o formato do OP com suas assembleias para discutir e decidir prioridades para a região e para a cidade foi a melhor forma de representar, de encenar, vivenciar este processo.

Quando Castoriadis esteve em Porto Alegre, assistiu a uma das assembleias populares nas microrregiões do município. Havia uma representação de umas 50 a 60 entidades dessa microrregião, com aproximadamente 1300 pessoas. O que levou Castoriadis a dizer: “eu sempre vi as organizações e as lideranças populares se mobilizarem contra o estado. Nunca tinha visto elas se mobilizarem para orientá-lo. Foi a primeira vez que vi este fato”. (GENRO, 1995, p.165)

Tarso Genro afirma ainda que faltaria teorização sobre alternativas de esquerda: “é também uma tarefa teórica de elaboração teórico-filosófica, em relação à qual estamos bastante atrasados, na minha opinião, porque nossa herança ainda é uma herança do marxismo da III internacional. Mas, de qualquer forma, eu creio que nós temos novos elementos. O PT é o único partido, na minha opinião, que tem elementos novos para pensar esta nova realidade” (GENRO, 1995, p.168).

Como bem lembra Raul Pont²⁷, na mesma direção de vincular democracia e socialismo, alerta sobre o desafio do poder local, que seria algo novo para a esquerda que, em geral, olha o socialismo como centralismo, controle central, planejamento central, “as experiências locais tem uma riqueza e um papel, em uma concepção de experiência

²⁷ Raul Pont foi vice-prefeito de Porto Alegre (1992-1996) e prefeito (1997-2000).

democrática, que podem caminhar para o socialismo e estão teorizados e sistematizados pouco por nós” (2002:38). E mostrando os elos entre socialismo, democracia e poder local, afirma:

A democracia participativa tem que ser para nós não apenas a experiência local, que dá certo no município, mas tem que ser traduzida, do ponto de vista teórico e programático, para o conjunto das outras esferas da sociedade. Apostando na questão democrática, penso que estamos apostando num dos elos mais significativos e importantes para a luta pelo socialismo, de forma indissociável (PONT, 2002, p.38).

Afirma que a “experiência local possui um efeito demonstração poderoso”. Que ajuda a ganhar outras prefeituras. Porque a partir do momento que a ideia de participação passa a ser vivenciada com um modelo, um desenho definido que alcança relativo sucesso internamente, fica mais fácil sair de posições mais genéricas de defesa da participação popular ou do poder local para uma forma de experimentação que pode ser replicada ou pode servir de inspiração.

A relação do Partido com a sociedade e a questão da hegemonia

Carla Silva e Pedro Pontual²⁸ (2002) argumentam que a ideia de participação popular foi se alterando dentro do PT. Entre 1989-1992, estava muito próxima da ideia de conselhos populares, e era forte a associação da participação com a ideia de inversão de prioridades. Pensava-se que os conselhos populares seriam “espaços pelos quais os movimentos populares exerceriam seu papel num governo petista”. Fruto da trajetória do próprio partido, a participação aparecia como forma de dar poder aos setores organizados mais subalternizados. Aí vieram algumas questões, com as experiências práticas: “participação popular com quem? Participação popular somente com os trabalhadores? Participação popular com todos os cidadãos”? Como afirmam os autores, isso “despertou em nós a necessidade de diálogo com os não-organizados” E daí nasce o OP, como forma de diálogo com os não-organizados, ou melhor dizendo, como forma de organizar os não-organizados.

²⁸ Nesse momento, ambos eram do Núcleo de Participação Popular da Prefeitura de Santo André.

Análise semelhante faz Genro (1995), quando mencionou a necessidade de superação do debate em torno dos conselhos populares. Diz o autor,

Ficou claro que os conselhos populares não são uma panaceia, mas constituem um componente importante do processo de democratização, embora não contemplem o conjunto da cidadania. Na realidade, ele só envolve uma parcela mais organizada da população, e, mesmo assim, organizada dentro de um modelo específico de organização. [...]

O PT tinha uma visão metafísica dos conselhos, com o mesmo grau de ilusão metafísica que os bolcheviques tinham dos conselhos da revolução russa. Os conselhos não conseguiram responder aos desafios históricos. Mas, em nosso caso específico, nós temos a vantagem de poder aprender a refazer este projeto em condições de combinação com a representação política. Nós somos obrigados a conviver com instituições formalmente universais, que foram instituídas pelo estado burguês, e cujo grau de representatividade, maior ou menos, depende da própria politização da sociedade. Ou seja, nós temos que conviver com a câmara de vereadores, com a assembleia legislativa, nós temos que conviver com o estado representativo existente (1995, p. 166-167).

E ainda argumenta que o PT teria passado por um impasse na cidade entre uma visão que sustentava que o governo era “só dos trabalhadores” e uma visão que sustentava que eram “os trabalhadores no governo, governando para o conjunto da sociedade”. A constatação era de que não daria para governar se opondo à classe média (que pelo raciocínio dele teria apoio imediato da classe dominante), portanto o governo não poderia ser só dos trabalhadores, dos mais excluídos. Então, a proposta de governar para toda a cidade, segundo hierarquias determinadas “pela nossa visão de classe”, pelo “nosso” programa, é que tem condições de universalizar a direção dos trabalhadores.

É possível localizar algumas diferenças no interior do Partido que merecem atenção. De um lado, há uma visão de que o partido constrói hegemonia política não só através do OP, mas também nos conselhos municipais. Nesse sentido, defende Raul Pont,

O fórum das entidades do conselho municipal da criança e do adolescente, por exemplo, envolve em Porto Alegre quase 300 entidades. São 300 entidades que trabalham com criança e adolescente que estão numa relação cotidiana conosco. Com elas construímos uma relação de políticas comuns, e portanto estamos construindo uma hegemonia política com estas pessoas. Elas passam a trabalhar conosco para construir a política do município, ou seja, é o duplo sentido da relação democrática direta da população, na qual ela constrói as políticas e se identifica com o governo porque passa a ser o governo no município, ela é o governo no município. Essas identificações me parecem ser os elementos centrais que podemos ter na construção dessa experiência”. (PONT, 2002, p. 42).

E por isso, ao menos naquele momento, ele discorda veementemente das políticas de alianças, inclusive as que tinham sido feitas em Porto Alegre, porque descaracterizam o

Partido, e mais descaracterizariam a própria ideia de participação como forma de identificação governo e sociedade. A ideia de participação aqui é muito vinculada à ideia de construção de hegemonia que atravessaria estado e sociedade. Bem diferente de uma perspectiva corporativista, aqui os interesses não necessariamente estariam dados a priori, mas seriam construídos conjuntamente entre governo e sociedade nestes espaços, por isso dizer que se dariam “identificações” entre governo e sociedade. O suposto aqui é de um governo coeso. Ser contra a política de alianças era fundamental para esta ideia de participação porque se houvesse política de alianças, como poderia haver estas identificações? Com que setores, discursos a população se identificaria?

Meu argumento aqui é que esta concepção, expressa neste texto, não tem nada de pluralismo, ou de representação de interesses, estaria próxima da concepção de “emancipação”, mas o que é mais forte aqui é a ideia de aproximar partido, governo e sociedade. É outra ideia de participação que parece estar sendo mobilizada aqui: participação como forma de aproximação entre governo e sociedade, um meio de criar *identificação*, sendo nesse sentido um passo além da ideia de emancipar sujeitos; trata-se de criar uma nova hegemonia. Ao que parece esta concepção não era dominante no Partido, e pensando no governo Lula ela quase se perdeu totalmente. E se perde justamente por causa da políticas de alianças, o PT precisa expulsar os que não são favoráveis às políticas de alianças (ou pelo menos diminuir sua importância) para ganhar as eleições, e ao ganhar as eleições precisa lotear cargos e ministérios, precisa negociar com a Câmara e o Senado. Por isso não pode levar adiante um projeto de identificação entre governo e sociedade, porque o governo é muito plural internamente, e até contraditório, então a ideia de democracia participativa também tem que se afrouxar. Em parte isso explica parte da reconfiguração do lugar da participação no plano nacional, como veremos no próximo capítulo. Insisto: as alternativas não eram infinitas, mas também o caminho escolhido não era inexorável; foi o caminho trilhado e que teve consequências para o desenvolvimento interno ao PT da ideia de democracia participativa.

A análise de Vicente Trevas (2002, p. 52) pondera, por outro lado, que ao se tornar governo o partido precisaria “sair de simplificações”. Para ele, alguns militantes do partido consideravam que bastava ganhar as eleições, ter vontade política, para que se resolvessem

os problemas. E se os problemas não fossem resolvidos, para estes militantes o papel do partido deveria ser de um “parceiro crítico contundente”. Para Trevas, “no imaginário petista nossos governos são visualizados como governos de mobilização social, governos de conquistas populares, governos de embates e de transformação social”. A implicação desta visão é de que a função do governo seria apenas de explicitar os conflitos.

Trevas acredita que esta visão do partido como propulsor de transformação social era importante, mas insuficiente. Para o autor, governar estaria possibilitando ao PT “lidar com as complexidades” e mostrar ao Partido que suas formulações eram “insuficientes” ou “politicamente equivocadas”. O debate sobre participação popular para ele no fim dos 1980 era isso. Segundo ele, as questões estavam polarizadas: por exemplo, conselho popular deve ser deliberativo ou consultivo? Os conflitos (como as greves de funcionários públicos, estimuladas por militantes do próprio partido) mostravam que havia simplificação do debate. Segundo Trevas, a origem do partido com grupos e movimentos sociais muito distintos entre si, teria gerado muitos problemas quando o PT ganhou as prefeituras. Uma parte dos militantes foi para dentro do governo, e outra parte ficou fora, gerando desigualdades de percepção e de poder. Esta parte que não estava dentro das estruturas das prefeituras em geral reivindicava que os conselhos populares fossem deliberativos e formados em sua maioria pelos próprios petistas. Mas assim como lembrou Genro, também para Trevas, o PT tinha que governar para uma cidade, e não para os militantes do partido.

Pontual e Silva (1999) apontam que a ideia de participação popular foi se alterando dentro do PT. Desde aquele momento inicial no começo dos anos 1980, muitas das expectativas teriam se chocado com a realidade. Com o passar do tempo, teria aumentado a percepção de que era preciso distinguir entre a participação em conselhos populares (autônomos) e a participação em canais institucionalizados. Assim, segundo os autores, teriam surgido duas ideias importantes: cogestão e partilha do poder (em contraposição à ideia de “delegação absoluta do poder à comunidade”, que estava presente em parte das expectativas em torno dos conselhos populares). Aumenta a compreensão de que o governo tem projetos e disputa estes projetos com a comunidade, que constrói uma “síntese entre seus interesses e os interesses dos demais setores”. Pontual e Silva continuam, e dizem que o resultado é que em Santo André o OP tem representação paritária entre

representantes do governo e da sociedade. Isso será inadmissível na experiência de Porto Alegre, o que fez com que por muitos anos se marcasse a distinção entre as duas experiências, colocando-as quase como modelos antagônicos. Pode parecer só um detalhe, ou uma “disputa” menor, mas de fato não é. Para o debate sobre a participação no interior da esquerda, a compreensão sobre o papel do governo e da sua relação com a sociedade era parte central do debate. E esta divergência sobre a composição, onde, de um lado, está um conselho formado somente pela sociedade e, de outro, um conselho paritário, metade governo e metade sociedade, mostra como cada prefeitura encarava a condução da política. Uma experiência (de Santo André) privilegiando a formulação de proposições pelo governo em contraponto (ou em disputa) à da sociedade, e, de outro lado, uma experiência (de Porto Alegre) privilegiando um conselho formado somente por participantes da sociedade, com o argumento de que o governo já teria muito poder.

Em que pesem as duas visões diferentes, é importante perceber aqui o raciocínio comum que opera uma separação entre Estado e Sociedade. Como argumentamos ao início deste capítulo, retomando Oliveira (1995), “a proposição agora é que a sociedade civil seja capaz de fazer-se de intervir no Estado, seja capaz de fazer-se presente no estado. Não se trata de anular a irredutível tensão entre estado e sociedade, pois esta tensão é democrática. E é frutífera”.

Outra lição aprendida neste primeiro período, dizem Pontual e Silva (1999) era de que a participação implicaria em conflitos, de que seria preciso superar uma visão ingênua da política como “harmonia”, e portanto entender a desigualdade estrutural. A aposta é que somente com regras democráticas seria possível reverter de alguma forma a desigualdade. Os autores dizem que num segundo momento, na gestão 1993-1996 houve um desencanto com a participação. Houve multiplicação de experiências, mas o partido abandonou o debate sobre participação popular e o reduziu ao OP. Argumentam ainda que teria sido necessário naquele momento ampliar o debate sobre o planejamento a longo prazo, o que Santo André, por exemplo, teria feito com o Cidade do Futuro²⁹. Novamente o “embate”

²⁹ Diferente de Belém, o projeto de Cidade do Futuro (iniciado em 1997) não substituiu o OP, mas se deu de forma concomitante. A proposta era parecida com a de Belém no sentido que o projeto Cidade Futuro visava o planejamento estratégico de médio e longo prazo, com a participação ativa da sociedade.

era com Porto Alegre, que apesar de mais tarde ter realizado a importante experiência da “Cidade Constituinte” para pensar no mais longo prazo, ainda tinha como sua principal política participativa o OP.

O terceiro momento de debate sobre a participação, segundo Pontual e Silva seria a gestão 1997-2000, onde os sentidos da participação estariam em disputa com outros partidos com concepções distintas, que não a radicalização da democracia. Para os autores, seria necessário naquele momento ter investido mais em uma nova cultura política, mais formação, em uma nova pedagogia com novas linguagens.

Diferente do que os autores apontam, dentro do PT não se deu o alargamento do debate sobre a participação nem sobre as estratégias participativas de longo prazo, nem sobre a necessidade de investir mais em formação no sentido de uma nova cultura política. É possível dizer que o OP venceu como “modelo”, como desenho institucional a ser replicado e que a necessária ampliação do debate (tanto em termos de outros espaços que pensassem o planejamento da cidade, quanto de novas práticas) não ocorreu de forma alguma dentro do PT. Então, que lugar restou à participação no projeto político do PT no fim dos anos 1990?

O futuro da participação no PT

Genro dizia, em 1992, que o saldo do OP teria sido o fato de que “o Partido dos Trabalhadores e a esquerda adquiriram um grande aprendizado ao dirigir um Estado que não é o seu, num momento de crise profunda” (GENRO,1992:164). Mas a pergunta que fica para o período posterior (ou seja, para quando Lula chega ao governo federal) é que tipo de aprendizado foi este? Quais são as consequências destas experiências e principalmente destes debates para a participação no plano nacional?

Do ponto de vista da organização interna ao partido, como mencionamos, o período anterior foi de descenso dos núcleos, que eram um espaço participativo interno importante.

Ao mesmo tempo, foi introduzido o PED (Processo de Eleição Direta), processo eleitoral interno ao PT para todas suas instâncias diretivas. Amaral (2011) aponta como esta mudança institucional foi importante para diminuir o espaço do que ele denomina dos

“radicais” do PT. O PED não provocou exatamente diminuição de chapas concorrentes nas eleições internas (num primeiro momento elas até se multiplicaram), mas no longo prazo, os grupos se tornaram mais homogêneos, e as disputas menos acirradas, fazendo com que nas últimas eleições as duas chapas que tiveram mais votos estavam mais à direita no espectro. Se unirmos esta informação com o fato de que também os grupos se tornaram menos “radicais”, seja porque parte deles foi expulso do partido, seja porque ideologicamente também ficaram “mais à direita”, o espaço dos radicais no partido de fato diminuiu.

Diz Amaral que para o partido ganhar eleições era preciso diminuir o poder dos grupos mais radicais:

No Caderno de Debates sobre o Estatuto, publicado pelo Diretório Nacional em 1997, José Dirceu, então presidente do PT, e Danilo Camargo, à época dirigente do PT-SP, defenderam abertamente a necessidade de alterar o processo decisório interno e ampliar o poder dos filiados (DIRCEU, 1997; CAMARGO, 1997). As posições da liderança partidária eram as mesmas que motivaram as decisões a respeito dos Núcleos de Base descritas anteriormente: aumentar a base social do partido e transformá-lo em uma agremiação mais aberta a amplos segmentos sociais e com uma proposta eleitoral menos identificada com grupos radicais de esquerda. Nas palavras de Dirceu: ‘Temos que abrir o partido, distencioná-lo, profissionalizá-lo. O PT tem que se assumir como instituição [...]Somos e defendemos um partido de cidadãos, e não militantes de vanguarda’ (1997, p. 6). A visão do Campo Majoritário era de que isso deveria ser feito a partir da redução do poder dos grupos mais radicais de esquerda organizados no interior do partido, encarado como desproporcional à sua representação junto aos filiados. A posição dos moderados era de que o processo decisório baseado em Encontros não era efetivamente representativo do conjunto dos membros do PT por privilegiar os grupos organizados, o que acabava por afastar o partido de segmentos mais amplos da sociedade (AMARAL, 2011, p.:123)

O PED introduz uma concepção de participação dos filiados no partido bem diferente da dos núcleos. Ele traduz uma concepção diferente de militância partidária da adotada no momento de fundação e consolidação do partido: mais inclusiva e aberta – ao estender possibilidades de participação em importantes atividades partidárias, como a seleção de lideranças internas-, e de menor intensidade – ao individualizar o processo decisório e desarticulá-lo das demais reuniões e atividades partidárias. As tendências partidárias tomam quase que totalmente o lugar dos núcleos. E são a essas tendências que vão se vincular os movimentos sociais.

Por outro lado, é possível dizer que a relação entre partido e movimentos sociais segue intensa. Amaral encontrou em suas pesquisas grande número de filiados declarando-se parte dos mais distintos movimentos sociais, mas é importante entender que a ênfase da organização por tendências e a disputa preponderante do poder interno feito agora por eleições fizeram com que o debate, por exemplo, da autonomia dos movimentos fosse recolocado. Soares (2009) mostra, por exemplo, como os movimentos sociais (negro e de mulheres) se identificaram com uma ou outra tendência dentro do PT. A tese dela aponta, recuperando trajetórias de vida, como o movimento negro no PT provocou o ecletismo, mencionado na introdução deste trabalho. Não era mais uma relação, podemos dizer, “externa” entre movimento e partido, como de alguma forma aparecia no debate sobre autonomia dos anos 1980. O movimento opera com pessoas que vivem várias militâncias simultâneas (partidos, tendência dentro do partido, movimento, universidade, sindicato). É este lastro que conforma o movimento.

No início do partido, Soares mostra como houve muitas resistências para se formar setoriais de movimentos dentro do PT, porque não queriam que a discussão (por exemplo, de raça) ficasse restrita a um grupo, comissão etc. Nos anos 1980 esta proposta de criação de setoriais de movimentos dentro do partido chegou a ser derrotada (2009:120), mas nos anos 1990 a proposta voltou a surgir com força. Foram criados os setoriais por movimentos, que mais ou menos acomodavam um tipo de movimento (no caso da questão racial negra, o Movimento Negro Unificado, a Coordenação Nacional de Entidades Negras), em geral ligado a uma única tendência do partido (neste caso, o que era denominado de Convergência Socialista).

O que vai se suceder nos anos 1990 é uma proximidade dos partidos com quase todos os movimentos sociais. Claro que nem toda a sociedade civil se vincula às atividades partidárias. Mas é evidente como parte significativa vai estar vinculada a partidos de esquerda, e no caso do PT a determinadas tendências ou grupos dentro do partido. Vamos encontrar este padrão de vínculos estreitos nos movimentos de moradia, juventudes, mulheres, negros etc. (TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011, MISCHÉ, 2008, SOARES, 2009) Isso será importante para entender no período posterior as secretarias e ministérios novos

que foram criados pelo governo Lula, bem como, a grande quantidade de militantes de movimentos que passarão a ocupar cargos no governo federal.

Do ponto de vista das formulações sobre participação dentro do PT, a ideia de governança participativa foi consagrada no “Programa da Revolução Democrática” no Congresso do partido de 1999. O “Programa” lançou naquele momento as bases de fundação para uma eventual administração nacional do PT. A “Revolução Democrática” sob a presidência do PT poderia ser o começo de uma longa transformação de aprofundamento da democracia econômica e social, estendendo direitos humanos e cidadania à maioria do país, reformando instituições de representação e aumentando o controle direto e democrático sobre o Estado. Segundo o documento, o partido não queria ser um partido de oposição perpétua, por isso entende que “não é suficiente chegar ao governo para mudar a sociedade. É necessário também mudar a sociedade para chegar ao governo”. A Revolução Democrática é vista como um longo processo, mas não seria inevitável. Ela envolve a reorganização da sociedade, política e economia, com uma nova hierarquia de valores baseada na igualdade, liberdade e solidariedade. Educação, saúde, alfabetização, bem-estar social e econômico são centrais para a tese democrática.

O programa reafirma a estratégia original do PT de não apenas participar dos governos municipais e estaduais e do parlamento, mas combinar isso a outras estratégias de mobilizações sociais, tais como ocupações de terra, greves, entre outras. Ele também afirma a necessidade de ampliar as filiações partidárias, tornando mais fácil a integração de novos ativistas, assim como continuando o diálogo com acadêmicos, intelectuais, profissionais e movimentos sociais. Uma peça central do programa é estender a experiência das administrações locais para o nível de governo nacional. O Programa da Revolução Democrática afirma:

O PT tem sido um pioneiro neste experimentalismo político que permite combinar democracia representativa com democracia direta. Os Orçamentos Participativos, difundidos no nível local, e agora também no estadual, deve ser parte de um projeto nacional futuro. A participação dos trabalhadores, usuários e representantes da sociedade civil irá permitir a democratização das políticas públicas, das empresas públicas e das atividades privadas essenciais à população [...] Um Estado democrático – controlado pela sociedade – será chamado a desempenhar um papel decisivo na nova economia política” (PT,1999).

Não é surpreendente, então, que a vitória do PT tenha elevado as expectativas sobre a participação popular. Quando começaram as discussões em torno do Orçamento Participativo Federal uns meses antes da vitória de Lula, em agosto de 2002, os autores do Plano de governo do PT anunciam que haveria dificuldades de ordem prática na implementação de tal prática. O princípio do Orçamento Participativo seria traduzido, segundo Palocci, em “fóruns de debate”. No entanto, o Orçamento Participativo manteve-se no plano de governo de 90 páginas do PT, reduzido a uma frase recomendando a sua implementação.

O que queremos afirmar aqui é que quando Lula chega ao poder, o Brasil já era visto como um país de experiências participativas, por dentro e por fora do Partido dos Trabalhadores. Por um lado, a experiência do Fórum Social Mundial já tinha feito repercutir no mundo todo o Orçamento Participativo como inovação institucional democrática (BAIOCCHI, 2003). Por outro, ao início dos anos 2000 o acúmulo de inúmeras experiências participativas, tanto em âmbito governamental como conselhos como dentro da sociedade civil, havia tornado o Brasil como referência internacional como o país da participação. Fruto da “nova cidadania” dos anos 90, parecia que se institucionalizariam novas maneiras de fazer política, marcadas pela descentralização do poder, o embate com os políticos tradicionais, e de uma nova ética na política que reconhecia o papel importante do aumento das vozes dos pobres e excluídos.

Se no plano municipal, os anos 1990 foram o momento “instituinte” dos conselhos municipais e dos Orçamentos Participativos, os anos 2000 são o momento de avaliação destas práticas “instituídas”. Analogamente, no plano federal, a chegada de Lula ao poder constitui-se no momento “instituinte”, ou seja, há uma novidade na prática participativa no plano federal, tema que desenvolverei no capítulo seguinte.

2.3 Os conselhos de políticas públicas

2.3.1. Sistemas de políticas públicas e a participação nos conselhos

O histórico que levou à constituição do SUS já foi analisado no capítulo anterior. Nos anos 1990, inspirados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) aprovado em 1990, logo após o período constituinte, muitos outros atores políticos organizados em torno de outras lutas passaram a defender a necessidade de um sistema participativo semelhante ao SUS. Por isso, é importante compreendermos as principais implicações do SUS em termos de desenho institucional, e as principais características desse modelo.

O SUS é um sistema descentralizado de saúde, que prevê, entre muitas outras diretrizes, a organização de conselhos paritários (entre, de um lado, usuários do sistema, e de outro, governo, trabalhadores e prestadores de serviço) nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), que têm funções de dar as diretrizes da política e fiscalizá-las. Prevê ainda a organização de conferências (do nível municipal para o estadual, e em seguida ao federal), abertas a qualquer participante, em torno a temas relevantes à política de saúde, que são escolhidos pelo Conselho Nacional e debatidos em todas as etapas municipais e estaduais, com periodicidade regular a cada quatro anos.

Este modelo leva em conta que os conselhos são mais fechados à participação popular, porque privilegiam os setores organizados da sociedade, enquanto as conferências são grandes processos de consulta, agenda e mobilização da sociedade e de governos locais sobre um determinado tema. Ao mesmo tempo, conferências são processos transitórios, com começo, meio e fim, por isso poderiam ter mais dificuldades para sustentar seus resultados, enquanto os conselhos, por serem permanentes, poderiam ter maior capacidade de promover uma participação continuada e resultados mais tangíveis. Além disso, os conselhos deveriam fornecer instrumentos para que os representantes da sociedade fiscalizassem e monitorassem as políticas daquela área.

Embora tenha sido criado em 1930, foi a partir de 1990 que o Conselho Nacional de Saúde (CNS) deixou de ser um órgão consultivo de assessoramento do ministério e passou a ser espaço central na gestão da política de saúde. Com a pressão do movimento

sanitarista, a composição do conselho foi se alterando no sentido do fortalecimento da gestão participativa (SILVA et al, 2006). Inicialmente, era composto por associações médicas, especialistas e gestores públicos, sendo que a partir da década de 90 houve diversificação nos segmentos representados: usuários, trabalhadores, gestores e prestadores, em especial com a ampliação da representação de trabalhadores de 20 para 25% e de prestadores de seis para 8% do total de representantes. Uma característica importante destes espaços é manter uma proporcionalidade baixa de representantes do Estado, conferindo metade das representações aos chamados “usuários”, e a outra metade dividida entre governo, trabalhadores e prestadores de serviços.

Além da composição, no decorrer da década de 1990, houve especificação das finalidades. A lei 8.142/90 instituiu o conselho e a conferência como instâncias colegiadas nos diferentes níveis do Sistema Único de Saúde (SUS) e explicitou o caráter permanente e deliberativo do conselho. À Conferência coube “avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes” e ao Conselho a atribuição de “formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros” (lei 8.142/90).

Quando foi criado em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social, que precedeu o atual Conselho Nacional de Assistência Social, o papel do Estado na assistência social era bem secundário. Naquele momento foi regulamentada a maneira de financiamento do setor com a criação de subvenções e auxílios às entidades privadas. O próprio Conselho era composto basicamente por representantes de entidades assistenciais privadas e tinha como principal competência avaliar os pedidos de subvenções e auxílios. Posteriormente, recebeu a incumbência, que marcou sua história, de certificar as instituições que recebiam as isenções tributárias (JACCOUD, 2010).

Foi na Constituição de 1988 que a assistência social ganhou relevância como política pública, pois foi colocada como parte da seguridade social, elevando-a assim a um princípio amplo de proteção social. Foi uma conquista ao garantir, ao menos no texto constitucional, o acesso a direitos assistenciais a quem deles necessitasse.

No bojo das disputas na constituinte, foram mantidos os benefícios tributários às entidades assistenciais, mas também lançadas as bases para a nova configuração

institucional com descentralização de ações, co-responsabilização de entes federados e participação social no controle da política. Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que trouxe mais elementos ao redesenho institucional fortalecendo a gestão descentralizada e reafirmando a necessidade de articulação de ações em torno de uma política nacional. Já na LOAS há menção aos Conselhos de Assistência Social como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (COLIN, 2010). Novamente aqui, a polarização na constituição da representação se dá entre representantes do governo e da sociedade.

O Sistema de Garantia de Direitos fundado na constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) aprovado em 1990 abriu espaço para uma mudança na concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Antes desses marcos legais, o que prevalecia era um esforço de construir um sistema de atendimento aos menores abandonados. Esse sistema era protagonizado por entidades religiosas, sendo que o Estado tinha um papel muito fraco na assistência a esse grupo (CARVALHO, 2007).

Além da universalização dos direitos da criança e do adolescente, o sistema de garantia de direitos também prevê a participação da sociedade civil na garantia dos direitos por meio da criação dos conselhos tutelares e conselhos de direitos em que a sociedade civil tem papel atuante. Os conselhos tutelares seriam órgãos concebidos para desjudicializar e agilizar o atendimento prestado à população infanto-juvenil e os conselhos de direitos seriam espaços participativos de formulação da política dos direitos da criança e do adolescente. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e as Conferências Nacionais surgem nesse contexto. Assim como na assistência, há previsão de paridade entre sociedade e Estado na composição destes conselhos. Uma diferença importante em relação às áreas de Saúde e Assistência Social é que o Sistema de Garantia de Direitos foi criado a partir de uma resolução do Conselho, e nela não aparece qualquer menção às conferências, apenas aos conselhos nacional, estaduais e municipais.

O que nos interessa aqui é perceber como no caminho aberto pela Saúde essas áreas vão transformando a forma de conceber seus *modus operandi* e incluindo a participação da sociedade como dimensão constitutiva do processo de produção da política pública. São

mudanças difíceis e complicadas pelo próprio histórico dessas áreas, muito associado à filantropia (caso da assistência e da área de criança e adolescente) e a um campo de operação no mais das vezes associado ao mundo privado. É uma ruptura importante que se afirma nesse momento que como sabemos encontraria ao longo dos anos seguintes imensas dificuldades de operacionalização.

Ainda no período dos 1990, como contraponto, vale mencionar ainda a área de meio ambiente, um dos “sistemas de políticas públicas” mais antigos do Brasil. No caso do Meio Ambiente, a lei que criou o sistema em 1981 só menciona a existência do Conselho, que tem mais a função de órgão de assessoramento da Presidência do que de espaço de participação. Após a Constituição de 1988, a área vai sofrer algumas mudanças, mas sem aproximar-se de fato das mudanças das outras políticas. O Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), desde sua criação, em 1981, passou por diferentes decretos e regimentos internos que alteraram suas composições e formas de funcionamento. Segundo relatório do IPEA (2011),

Ao longo de quase três décadas de atuação, o Conselho passou por algumas revisões estruturais em sua composição, consolidadas em alterações em seu regimento interno. A necessidade de ajustes tem sido cíclica, em virtude da dinâmica da própria política ambiental brasileira. Desde 1981 foram cinco configurações diferentes do plenário. O tema é controvertido, gerando polarizações e confrontos entre os setores governamentais e não governamentais. Observa-se que vem sendo mantido um desequilíbrio na composição dos segmentos, com as organizações não governamentais e o setor empresarial dispondo de representação minoritária em relação ao setor governamental. (IPEA, 2011, p.24)

Além destas três áreas (saúde, assistência social e criança e adolescente), durante todo o período dos anos 1990, outros circuitos de políticas vão se inspirar na trajetória da saúde, e propor sistemas de políticas públicas com participação parecidos com o que foi conquistado nesta área. Estes circuitos também são formados por entidades, ONGs, movimentos, associações profissionais, academia, setores dentro do Estado, e partidos. Alguns lograram essa meta, como a área de Segurança Alimentar, e outros sistemas estão se constituindo. Ao analisarmos as resoluções das conferências nacionais (TEIXEIRA, SOUZA, FIUZA, 2012) encontramos que em pelo menos outras nove áreas de políticas, há propostas de criação de sistemas: cidades, cultura, segurança pública, pessoa idosa,

educação, juventude, esportes, ciência e tecnologia e direitos humanos. E no caso da cultura, a lei que cria o sistema foi aprovada recentemente pela Câmara dos Deputados³⁰.

2.3.2. O desafio da implementação dos conselhos

A ideia de criar sistemas de políticas públicas com canais de participação (como conselhos e conferências), um dos principais legados do período instituinte, parece ser hoje uma das grandes alternativas para a descentralização administrativa. Durante os anos 1990, além da área de Saúde, somente as áreas de Criança e Adolescência e Assistência Social lograram criar sistemas parecidos, o que fez com que os conselhos destas três áreas se espalhassem por quase todos os municípios e estados brasileiros.

Dados dos IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) apontam que em 2001 existiam no Brasil mais de 22.000 conselhos municipais, com destaque para os conselhos de saúde (5.426), assistência social (5.178), defesa de direitos da criança e adolescente (4.306) e de educação (4.072). Principalmente a partir de meados dos anos 90, o ritmo de criação dos conselhos foi acelerado, como os estudos do período buscaram registrar:

De acordo com Carvalho (1995) entre 1991 e 1993 foram construídos mais de dois mil Conselhos de Saúde por todo o país, numa média de praticamente dois novos conselhos por dia. Em pesquisa mais recente, Carvalho (1997) volta a acentuar o fenômeno da proliferação dos conselhos: ‘em julho de 1996, uma estimativa (...) sugere que cerca de 65% do universo dos municípios brasileiros dispõem de Conselhos (...) isso significa a existência de algumas dezenas de milhares de conselheiros, número equivalente ao de vereadores’ (Carvalho, 1997:153-154). (TATAGIBA, 2002. p. 79).

Para além das áreas da saúde, criança e adolescentes, assistência social e educação, nos últimos anos outras áreas de políticas também foram priorizando a criação de conselhos, como no campo das políticas urbanas e habitacionais, segurança, direitos humanos, segurança alimentar, cultura etc. áreas que buscam se estruturar como sistemas nacionais com a criação de conselhos, conferências, fundos e planos, como vimos. Também

³⁰ Em 30 de maio de 2012 foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a PEC 416-05 que cria o Sistema Nacional de Cultura.

na esfera federal houve, nos últimos anos, acentuado incremento da criação dos conselhos e conferências em diversas áreas, o que atesta a vitalidade desse modelo institucional como mecanismos de participação e controle social do Estado.

Embora esse processo tenha sido mais forte no nível municipal, há também um bom nível de cobertura no plano estadual. Em recente pesquisa sobre a expansão dos conselhos no nível estadual, Luciana Tatagiba (2010) encontrou um total de 535 conselhos instalados e em funcionamento nos diversos estados brasileiros, nas mais diversas áreas, uma média de aproximadamente 19 conselhos por Estado. Tatagiba mostra que os conselhos estão também distribuídos em um conjunto diversificado de áreas, com índices de cobertura variados, sendo que oito conselhos atingiram uma cobertura de 100%: alimentação escolar, assistência social, criança e adolescente, educação, saúde, meio ambiente, idoso e segurança alimentar. Outros conselhos também atingiram uma cobertura muito significativa como no caso dos conselhos de cultura (presentes em 92% dos estados) deficiente (88%) desenvolvimento agrário (88%) antidrogas e mulher (77%) e cidades (70%) (TATAGIBA, 2010).

Esse alto nível de cobertura atingido pelos conselhos no território nacional só foi possível graças ao contínuo esforço de setores da sociedade civil e do Estado despendido para garantir as condições para sua criação e funcionamento. Nesse esforço foram criadas cartilhas, realizadas formações e encontros por dentro das comunidades de políticas para divulgar “modelos” para construção de bons conselhos. Tratava-se de produzir e difundir informação, muitas vezes na forma de divulgação de “modelos de regimento”, “modelos de lei de criação”, etc. Não é à toa que parte da bibliografia afirma que durante os anos 90 a agenda dos conselhos esteve voltada sobre temas referentes a suas próprias condições de funcionamento interno (TATAGIBA,2002). Mas, não poderia ser diferente. Afinal, os conselhos deveriam ser criados por lei, e para isso, deveriam ter funções, papéis, composição, forma de funcionamento e estrutura organizacional claramente definidos.

Havia muitas dúvidas naquele momento sobre quem deveria compor os conselhos, como seus membros deveriam ser escolhidos, quais deveriam ser suas funções, etc. Essas eram questões muito novas e mesmo as prefeituras – obrigadas a criar conselhos para receber a verba federal – muitas vezes não dispunham de pessoal técnico qualificado para

levar adiante a empreitada. Já havia alguns consensos na área, resultantes do período instituinte, e em torno deles se buscou construir algumas “receitas” a serem seguidas no momento de criação dos conselhos, por exemplo: que os conselhos deveriam ser deliberativos ao invés de consultivos; que na composição dos conselhos deveria haver paridade entre a sociedade civil e os demais setores; que os membros da sociedade civil deveriam ser eleitos em fórum próprio e não indicados pelo executivo; que o conselho deveria manter reuniões periódicas etc. Claro que havia variações importantes dentro de cada área de política, e as comunidades de política trataram de levar essa discussão à frente fazendo com que o desenho dos conselhos refletisse essas particularidades, assim como as especificidades regionais, etc. – mas, de qualquer forma, nessa primeira metade da década de 1990, esse “kit institucional básico” foi sendo definido e difundido como condição para criação de conselhos mais fortes e mais autônomos. Alguns desses parâmetros foram também usados pela academia para avaliar os conselhos realmente existentes. O estudo do desenho institucional dos conselhos (uma agenda que ganha força de meados para o final da década de 90) desde então esteve basicamente concentrado em torno dessas variáveis: função (deliberação x consulta/fiscalização), composição (paritário x não paritário), forma de escolha dos membros da sociedade civil (indicada pelo governo x eleita por fórum próprio), periodicidade das reuniões, dentre outras.

Assim como no caso do OP, os conselhos foram portadores de promessas, esperanças e apostas não realizadas. Da mesma forma, identificar os *gaps*, nomear as promessas não cumpridas, apontar expectativas equivocadas, foi também uma parte importante do trabalho dos acadêmicos e dos ativistas envolvidos com a temática dos conselhos nos anos 90, embora a urgência de “tirar os conselhos do papel” tenha sido de longe a questão mais importante e prioritária naquele momento. No último item desse capítulo, buscamos recuperar algumas dimensões desse debate mais substantivo em torno dos conselhos.

2.3.3 Sobre “apostas”, tensões e “promessas não cumpridas”

O percurso que levou à criação do Sistema Único de Saúde, com seus conselhos e conferências nacionais, tinha em seu bojo alguns pressupostos, algumas apostas, e uma das mais importantes era que os conselhos seriam espaços de “defesa dos direitos” vinculados às políticas públicas. Ou seja, é uma aposta de que espaços funcionariam como “guardiões” dos direitos recém-instituídos. Nessa direção, Celso Daniel (2000), na época prefeito de Santo André, definia os conselhos como uma nova esfera pública, “No interior desses espaços [os conselhos], o tema por excelência, a ser tratado de acordo com o conselho considerado, é o tema dos direitos de cidadania” (DANIEL, 2000, p.124).

Nessa mesma direção, Carvalho (1995) localizava ao menos duas concepções diferentes na época, uma que enfatizava mais a ideia do Estado como um grande bloco monolítico, que o autor denomina de uma concepção de “participação popular”, em que a população combateria o Estado, e outra que ele denomina de “participação social”, na qual a sociedade controlaria o Estado, com o objetivo de “universalização de direitos”. Mais importante do que os qualificativos utilizados pelo autor para a participação – popular ou social – o que é importante destacar é que ainda em decorrência do período anterior, havia uma forte desconfiança sobre os significados e potencialidades dos conselhos. Operando numa concepção bastante dicotômica de Estado e sociedade, na primeira visão, o Estado aparece como um grande opositor. E, por outro lado, operando numa visão bastante esperançosa sobre a sociedade que se organizava, imaginava-se que ela seria porta-voz da universalização dos direitos, como se essa fosse sua característica imanente, quase natural. Esta aposta, carregada de significados, não se dá somente sobre o espaço do conselho, mas é também uma forte aposta na sociedade que se organizara nos anos 1970-1980.

Uma segunda aposta central no coração dessa utopia conselhistas era a ideia da deliberação. Os conselhos eram definidos como instituições com capacidade de desequilibrar a balança do poder por sua vocação deliberativa. A ideia da “partilha do poder de governar” talvez tenha sido a principal ideia força dos conselhos e a principal expressão de seus vínculos de origem com os sonhos e utopias do período instituinte. Em vários textos do período essa dimensão da deliberação é apresentada e valorizada como uma das

principais características do conselho e base do seu potencial democratizador, como nessa afirmação de Celso Daniel:

Por um lado, é preciso fugir de uma dicotomia formal e excludente [entre consulta ou deliberação](...) que não encontra correspondência na realidade concreta da gestão pública (...) [por outro lado] é preciso afirmar com clareza que, em regra, a radicalização da partilha de poder, objetivo de uma gestão democrática, envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas de consulta. Há uma diferença de qualidade entre espaços de deliberação e consulta que não pode ser subestimada (DANIEL,1994:30, apud TATAGIBA, 2002).

Tatagiba (2002), discutindo sobre esse tema, recupera o depoimento de Garrido de Paula (um dos idealizadores do ECA), que vai nessa mesma direção:

Vínhamos de uma participação em conselhos consultivos e verificamos que esses serviram aos interesses do Executivo. Eventualmente respaldavam algumas de suas ações, mas o Executivo não estava obrigado a acatar nenhuma posição. Agora, se você coloca o conselho como deliberativo e controlador, você coloca a idéia de que ele efetivamente exerce poder público” (Garrido de Paula em entrevista a Stanisci,1997:111).

Pelo eixo da deliberação a participação é definida pela sua associação com as noções de poder e conflito, muito além das noções de colaboração ou fiscalização, *accountability* ou *good governance*. O discurso enfatiza uma participação capaz de desafiar o poder do Estado, muito mais do que colaborar com ele, no sentido da cogestão. Esse era o sentido predominante do debate sobre os conselhos nos anos 90. Ao longo da década, parte significativa dos estudos apontaria como era na prática difícil concretizar essas aspirações de radicalização da partilha do poder, principalmente no que dizia respeito às grandes decisões envolvendo as políticas públicas. Nessa linha, alguns chamaram a atenção para o excesso de expectativas que foram projetadas sobre os conselhos e as possibilidades de que isso produzisse avaliações que não teriam nada mais a fazer a não ser constatarem a derrota e fracasso dos conselhos (DAGNINO, 2002).

Outra ideia importante associada ao ideário da participação conselheira era a paridade na representação da sociedade em relação aos outros segmentos representados no conselho. Esse foi um tema bastante discutido nas pesquisas realizadas no período, que no geral apontavam os problemas concretos para efetivamente se alcançar uma condição de

equivalência na representação dos interesses no interior dos conselhos, seja pela enorme assimetria em termos de recursos, seja pela natureza artificial das divisões entre os campos:

À igualdade ou paridade numérica junto aos conselhos não segue necessariamente uma igualdade de representação, não apenas em função do maior ‘poder de fogo’ do poder público (...) mas também pelas dificuldades advindas do próprio campo da ‘sociedade civil’” (Lüchman,1997:26, apud TATAGIBA, 2002, p.92).

“Mesmo sendo paritário, a paridade, em parte pela ideologia brasileira, pesa mais para o governo, não tem jeito. A paridade é fictícia(...) Grande parte das entidades não-governamentais tinham conselheiros que eram empregados do governo. O espírito desses conselheiros não era de sociedade civil, eles seguiam a linha do governo. Não representavam a sociedade civil” (conselheiro não-governamental do CEDCA/SC, em Moraes,1998, apud TATAGIBA, 2002:94).

(...) na divisão do conselho acho que ela [a paridade] está correta (...) 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% governo. Só que a maneira como ela acontece na dinâmica é que a gente percebe que o segmento dos usuários, eles estão muito atrelados ao governo. Então, eles acabam, inclusive, ficando contra os trabalhadores (...) e a favor do governo em muitas coisas” (conselheiro não-governamental do CMS/Cuiabá, em Silva,1996: 108, apud TATAGIBA, 2002, p.98).

Ainda na chave da representação, outro debate controverso nesse período remete ao debate sobre a pluralidade da sociedade civil e quais seriam os atores/grupos que teriam o direito de representar seus interesses no conselho. Essa discussão remete, por sua vez, a diferentes visões acerca da função do conselho. Para alguns, para atuar como “guardião dos direitos” os conselhos deveriam mobilizar atores historicamente envolvidos com esta defesa. Essa pressuposição, muito presente naquele momento, concorria com outra para a qual os conselhos deveriam ser espaços de representação plural, ou seja, deveriam abrigar todos os atores relevantes envolvidos com o debate sobre a política, incluído inclusive os representantes do mercado. Sobre essa questão, o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática defendia no final dos anos 90, ampliar o grau de publicidade dos espaços de negociação “para que um número cada vez maior de interesses se faça representar” e segue, “Diferentemente dos contrapúblicos, é nesses espaços ampliados que tendências ao corporativismo podem ser confrontadas e o aprendizado da difícil construção do interesse público pode avançar.” (GECD, 1999). Em meados da década, pesquisa de Cátia Silva mostrava como esse era um tema delicado:

Os conselheiros tutelares de São Paulo se consideram legítimos representantes da população e legítimos ocupantes destes espaços públicos, uma vez que participaram das mobilizações pró-ECA e pró-CTCAs no município. Ocorre que para os conselheiros tutelares e para boa parte dos conselheiros

municipais, os espaços criados pelo ECA são legítimos se e quando ocupados por pessoas com ‘uma história feita’ nas ‘lutas’ dos segmentos pró-cidadania. Esta visão os impede de considerar os ‘outros’, aqueles que não comungam a prática, o discurso, a crença como legítimos candidatos a conselheiros tutelares. (SILVA,1994, p.95).

No mesmo período, na pesquisa sobre o funcionamento do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, Camurça explicita as contradições em jogo: “Seria contraditório com a postura democrática e pluralista evitar a presença de todos os setores da sociedade civil nos conselhos (...). Porém, muitas destas entidades não estão comprometidas com a luta pela implantação do Estatuto, com a causa da criança. E desta forma, garantida a representatividade de setores conservadores da sociedade não se avança na questão da democracia no conselho. (...) E aí como é que fica?” (conselheiro não-governamental do CEDDC/RJ, em CAMURÇA,1994: 61).

Como é possível perceber pelo debate, a representação original presumida nestes conselhos, que separa basicamente estado e sociedade, já não era naquele momento e continua não sendo suficiente para dar conta dos conflitos que atingem os vários temas em disputas, alimentando essa sensação de que seria preciso outro tipo de processo representativo que explicitasse de fato projetos distintos (que não passam necessariamente por partidos políticos, mas também não passam pela dicotomia governo ou sociedade,- mas que os atravessam), sem que se saiba exatamente qual seria a melhor forma de “encenar” a representação que de fato é preciso ser “encenada”. Os conselhos, nas suas variadas formas de convocar, ao longo dos anos foram apostando em representações por entidades da sociedade civil, por sindicatos, por igrejas, por setores empresariais etc. numa tendência a cada vez trazer setores mais plurais, numa aposta de que o associativismo civil de alguma forma tornaria mais complexa a representação. E sim, este parece ter sido um avanço, e trouxe uma maior complexidade se comparada aos partidos, mas esta tendência não parece resolver os dilemas da representação (seja porque parte significativa dos atores não chega a se organizar legalmente como os conselhos exigem, seja porque são setores com poucos recursos ou porque não privilegiam a participação institucionalizada), e especialmente parece não alterar a assimetria de poder entre projetos distintos (seja porque os grupos podem ser minoritários nestes espaços, seja porque mesmo quando majoritários, por motivos variados, as decisões tomadas ali podem não seguir adiante). Não é de se estranhar,

portanto, que após a intensa experimentação da década de 90, o tema da representação tenha se transformado no período seguinte num dos principais eixos do debate político e acadêmico sobre os conselhos.

Outro tema que se destaca nesse período diz respeito aos efeitos destes canais institucionais de participação sobre a organização da sociedade, em particular os riscos que os conselhos, e a participação institucionalizada de uma forma geral, poderiam significar para a autonomia dos movimentos sociais. Duas leituras opostas marcam o período. Para alguns teria havido “refluxo dos movimentos sociais”, e a perda da autonomia (CARDOSO, 1984). Enquanto para outros teria havido uma redefinição dos movimentos sociais (CARVALHO, 1998, CECD, 1999). Para alguns, como Neder (2001), que analisa os movimentos populares de saúde nos anos 1990, aparece uma ideia de que este debate sobre autonomia seria um debate datado, dos anos 1980, onde teria havido a polarização política e acadêmica de uma contradição entre defender a autonomia e se abrir a institucionalidade. E nos 1990 já não teria mais importância porque existem os conselhos de saúde em todo o país. Diz que o enfoque nos conselhos na área de saúde fez com que a “institucionalização” se tornasse quase uma unanimidade. Jacobi (1993) vai apontar que o discurso da autonomia permaneceria, mas na prática os movimentos não recusaram a institucionalização. Segundo Neder (2001: 93), se nos anos 70, a polêmica era se deveriam ou não participar dos conselhos de saúde, nos anos 1990, o debate se deslocou para a “relação entre participação institucional e participação autônoma”, quando “se analisam as iniciativas em curso, e os efeitos da participação institucional no funcionamento e no projeto político dos movimentos”. A diferença seria esta: nos anos 70 e 80 o debate é “teórico”. Nos anos 90, ele é prático, se analisam efeitos e experiências. E os efeitos e experiências não foram unívocos.

Por fim, uma importante expectativa era de que esses espaços seriam capazes de produzir transformações que melhorassem a vida das pessoas, principalmente daquelas que mais dependiam do Estado e de políticas públicas universais e de qualidade para terem o acesso a uma vida digna. Nessa aposta se evidencia o vínculo forte naquele momento entre a criação e operação dos conselhos e a defesa de uma presença forte do Estado na produção das políticas públicas.

Os conselhos eram instituições participativas “projetadas” para operar num contexto institucional de Estado de bem estar social, e nesse sentido eles vinham combinados com expectativas em torno da reforma do estado. Os conselhos como modelos participativos associados a sistemas de políticas públicas estão associados em sua origem a uma defesa de um forte papel do estado na provisão dos serviços públicos. É a imagem de um Estado forte e socialmente responsável que confere ossatura a essa aposta. O problema é que justamente na década de 90, quando a aposta tinha que se traduzir em experiência, a ideia que vence o jogo é a de um Estado mínimo no que se refere às suas obrigações sociais.

Esse é um debate que na década de 90 apareceu mais na área da saúde, onde já era clara naquele momento a sensação de que a reforma do SUS estava inconclusa. Paim (1997) afirmava que a reforma do SUS era “incompleta” e por isso os avanços por dentro dos conselhos teriam sempre impactos limitados. Se por um lado havia experiências municipais bem sucedidas, como nas cidades de Santos, Campinas, São Paulo (região do Butantã) e Curitiba, e muita vitalidade nas conferências nacionais de saúde, e suas etapas municipais e estaduais – esses avanços e conquistas, segue o autor, esbarravam nos fortes “obstáculos econômicos, políticos e ideológicos”. Fleury (1997, p. 34) vai apontar que com a situação de crise econômica e ajuste fiscal, redução do gasto público, segmentação social, as redes de solidariedade se decompõe. O efeito é que “não se cria igualdade por lei, ainda que não se consolide igualdade sem lei”. Importante a leitura que ela faz neste texto de 1997, afirmando que a ideia de *accountability*, entendida como o Estado que presta contas aos cidadãos, era muito menos ambiciosa do que a utopia da reforma sanitária, que “portava um modelo de democracia cujas bases eram fundamentalmente: a utopia de uma sociedade igualitária, a garantia da saúde como direito individual e a construção de um poder local fortalecido pela gestão social e democrática” (Fleury 1997, p. 33).

Nessa mesma direção, Carvalho (1997, p. 94) vai afirmar que “em meados dos anos 90, apresenta-se uma curiosa conjuntura setorial. De um lado, um clima intelectual e político de reservas em relação ao SUS. De outro um processo, exuberante e acelerado de modificações na arquitetura e no funcionamento do estado, sobretudo através da descentralização e da participação, tendentes ambas a elevar as pressões redistributivas”. Os conselhos, segundo o autor, seriam inovações “que pegaram”; “aqui, tanto a reflexão

teórica quanto o cálculo político parecem presos a um círculo de giz, onde os conselhos são tratados ou como heróicos guardiões do SUS, ou como construções fúteis, de escassa potência política”. Aponta ainda que a importância até aquele momento dos conselhos parecia ser de “capilarizar a democracia”, de ampliar a pluralidade, aumentar o número de lugares por onde passam as demandas (CARVALHO, 1997, p. 109).

No caso da assistência social, a expectativa era de que o espaço do conselho ajudasse a modificar a função do Estado em relação à política pública da área, tornando-a menos cartorial e mais “política pública” de fato, menos “espaço privado de administração das urgências e carências” e mais “espaço público da afirmação de direitos” (RAICHELLIS, 1997, p. 270). Pinheiro (2008) recupera os atores importantes para a história da assistência social e as disputas em torno da certificação das entidades, e mostra como a divisão “governo” e “sociedade” não é a melhor para marcar os campos diferentes dentro desta política pública. A comunidade de política nesta área certamente atravessa governo e sociedade, com muitos secretários de assistência social “brigando” com uma sociedade bastante assistencialista. Raichelis aponta que há uma ambiguidade no que diz respeito à função do próprio espaço do conselho. A lei deveria varrer o entulho autoritário e cartorial (que vinha do antigo Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS), mas foi justamente a “função cartorial” (de aprovação de quais entidades estariam aptas a ser entidades assistenciais) que viabilizou a existência do conselho (p. 139). Ou seja, apesar do conselho ter sido criado como espaço de descentralização da gestão e de articulação de uma política nacional, a função cartorial predominou.

Se considerarmos as mudanças nos regimentos internos do Conselho Nacional de Assistência Social ao longo do seu tempo de existência, é possível perceber os resultados de algumas das tensões existentes. O CNAS possuiu ao longo da sua história seis regimentos internos³¹. Quando analisadas essas mudanças, o que é facilmente perceptível é que o papel da certificação vai ganhando cada vez maior peso. Enquanto em 1994 o regimento interno previa pouca regulamentação para a concessão do certificado, em 1996 a secretaria executiva se transforma em uma instância bastante complexa de apoio ao

³¹ Os regimentos internos do CNAS foram aprovados em 1994, 1996, 1998, 2004, 2008 e 2011.

conselho no que concerne à sua atribuição de certificação. Estas mudanças no CNAS, que ocorrem durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram importantes, e geraram fortes contradições, porque transformaram o conselho num espaço de realização da burocracia estatal, com alto grau de especialização, e distante da dinâmica dos direitos e das políticas públicas. Em 1998 são criadas câmaras de julgamento próprias para este fim. Essa centralidade da função cartorial se distancia dos debates das conferências nacionais de assistência social, em que somente duas propostas tratavam indiretamente da questão da certificação. Era como se a o debate sobre direitos e políticas públicas, travado nas Conferências, não tivesse espaço dentro do conselho marcado pela função cartorial.

Tanto na saúde como na assistência social havia uma grande distância entre as promessas destes espaços e efetivamente o que eles conseguiam fazer e nesse caso é imprescindível remeter, mais uma vez, ao contexto dos anos 1990 e aos limites concretos que estavam postos para a radicalização do projeto participativo. Para alguns analistas, o problema era porque estes espaços estavam dentro do Estado, e sua “natureza conciliatória” não permitira ir além. Pinheiro (1995), ao analisar os conselhos de saúde no município de São Paulo, se pergunta se eles conseguiriam exercer o controle social porque estavam dentro do estado e teriam natureza mista, se o fato deles estarem dentro do Estado (que tem natureza conciliatória), não os impediria de lidar com os conflitos. E se pergunta ainda qual seria a possibilidade concreta dos conselhos exercerem o planejamento e monitoramento sobre o sistema.

Mas de fato, ao olhar para diversas experiências, é possível dizer que o problema não é tanto da “natureza do Estado”, mas da possibilidade real do conflito instalado ali ter qualquer consequência para a mudança das políticas públicas. Na trajetória de espaços como o conselho de assistência, por exemplo, as funções de controle e planejamento parecem ter ficado muito longe, por muito tempo, das reais funções dos conselhos restritas a atividades cartoriais, como mencionamos acima. Não que os espaços não tivessem qualquer função, mas a experiência foi mostrando que em alguns casos era praticamente impossível os conselhos servirem de fato para o que foram pensados, seja porque a política pública não estava sendo implementada de fato na direção de universalização de direitos, seja porque o conselho tinha sido esvaziado de poder pelo poder público, seja porque os

atores que estavam naquele espaço (tanto governamentais quanto da sociedade) utilizaram aquele espaço para outras finalidades.

Neste segundo capítulo, tratamos do período que vai de 1991 a 2002. Como no outro capítulo, retomamos a seguir brevemente os três argumentos desta tese e sintetizamos alguns elementos já tratados, antes de passar ao próximo período. Esse período dos anos 1990 foi marcado pela afirmação da participação em torno das políticas públicas e a disseminação das experiências participativas nos municípios brasileiros, no contexto adverso do neoliberalismo, que colocava limites ao desenvolvimento de projetos participativos. Duas experiências significativas foram tratadas neste período, os conselhos de políticas públicas e o Orçamento Participativo.

Em primeiro lugar, vale ressaltar que se desenvolvem ou se fortalecem neste período outras comunidades de política, além da saúde, da assistência social, da criança e adolescente, entre tantas outras. Novamente, em torno destas diferentes políticas se articularam setores de igrejas, pastorais, agentes do estado, partidos, políticos profissionais, deputados, secretários de saúde, acadêmicos, que “transitaram” e exerceram “múltiplas filiações”. Legalmente, as experiências começam a fazer parte da estrutura jurídica do Estado brasileiro. E de fato começam a serem experimentadas. O imaginário em torno da participação pode ser “concretizado” e “testado” em modelos institucionais específicos, que de certa forma “resolveram” tensões e dilemas presentes da fase anterior. A ideia de institucionalizar a participação em canais de diálogo entre Estado e sociedade foi a alternativa que encontrou condições históricas de realização, num cenário altamente complexo no qual a associação entre participação e projetos mais amplos de transformação social perderá força logo após a toda a movimentação e vigor prévios à Constituição de

1988. Haverá a combinação de dois processos simultâneos, as reformas neoliberais e as transformações no interior do PT.

Em segundo lugar, neste capítulo, reafirmamos e esperamos ter demonstrado que foi no interior das esquerdas que se gestaram estas ideias de participação, foram os partidos e grupos de esquerda que criaram, inovaram e experimentaram primeiro estas experiências, muito marcadas ao início pelo debate sobre os conselhos populares. Mas que aos poucos se transformou e ganhou corpo com a experiência do Orçamento Participativo, amplamente divulgado no país e no mundo.

Por fim, é importante dizer que continuam existindo várias concepções de participação no interior das esquerdas. Não há uma unanimidade. Parte das polêmicas do período anterior se “resolvem”, mas outras surgem. Talvez a mais importante dela seja sobre o caráter dos espaços participativos e quem deve fazer parte deles: se espaços do governo ou da sociedade (ou do encontro entre os dois), se espaços deliberativos ou consultivos. Entretanto, mesmo com todas as diferentes concepções, se pensarmos em termos de legado para o período posterior, ou de concepção mais forte “criada” neste momento, no imaginário social do período, podemos dizer que são aquelas vinculadas a ideia de esfera pública não-estatal e de participação como deliberação. A lente teórica pela qual se buscou nomear, justificar e avaliar essas experiências foi em grande medida a lente da democracia deliberativa, com ênfase sobre o conceito de esfera pública. Estes conceitos ajudam a localizar espacialmente as experiências (*entre* o estado e a sociedade) e ao mesmo tempo ofereciam um padrão normativo pelo qual julgar os avanços e limites dos casos concretos.

Capítulo 3. O período “instituinte” no plano nacional (2003-2010)

O percurso da tese até aqui permite dizer que a participação social no Brasil, segue um ritmo contínuo desde a redemocratização, no sentido da sua institucionalização, fazendo hoje parte da ossatura do Estado brasileiro. Esse processo se intensificou com a eleição do presidente Lula (2003-2010). O governo, apesar de não ter correspondido a muitas das expectativas nele depositadas- entre elas a criação de um Orçamento Participativo Nacional- criou 25 conselhos nacionais e promoveu um aumento substantivo do número de conferências nacionais realizadas, além de inúmeras audiências públicas, grupos de trabalho, etc.

Dos 40 temas de conferências realizadas em seu governo, 28 foram de novos temas, incorporando novas agendas no debate público, tais como Direitos da Pessoa Idosa, das Cidades, da Juventude, da Cultura, do Meio Ambiente, das Mulheres, da Comunicação, da Educação, GLBTT, Economia Solidária, entre outras. Por meio dos dados disponíveis, é possível dizer que as conferências teriam mobilizado 5 milhões de participantes, e produzido 14 mil propostas e 1.100 moções (POLIS, INESC, 2011). Isso deve ser aliado ao fato de que localmente, na primeira década dos anos 2000, se multiplicaram milhares de conselhos, ouvidorias, planos diretores participativos, projetos que previam a participação da população etc., permitindo aos analistas concluir, o que não poderia ser dito nas décadas anteriores, que a participação atingiu tal nível de capilaridade institucional que se constitui hoje parte da linguagem jurídica do Estado brasileiro (GURZA LAVALLE, 2011)³².

³² O argumento de Lavallo, contudo, vai em direção oposta ao adotado nessa tese, sugerindo que essa institucionalização resultou no próprio esgotamento do conceito de participação, sugerindo que estaríamos numa fase pós-participativa, e o que o conceito de representação é o que melhor responde aos desafios do presente. Para uma recente crítica a essa perspectiva ver Bassi e Almeida (2013).

Este capítulo, cotejando o passado e o futuro, procurará analisar que fase é esta, em termos de institucionalização da participação. E principalmente, procurará analisar quais ideários da participação permanecem dos períodos anteriores e quais são substituídos (ou ao menos tencionados) por outros ideários.

Nos anos 2000, justamente pela participação estar mais consolidada e institucionalizada e, portanto, de alguma forma ter sido superada a fase de implementação onde em geral se discute muito mais sobre as “regras do jogo”, as análises e o debate político têm se dado em torno de duas novas questões centrais: a) a representação nos espaços participativos b) a efetividade destes espaços. Estas duas questões já estavam de alguma forma presentes no período anterior dos anos 1990, mas nesta década, dado o acúmulo de análises e avaliações políticas de experiências concretas, e principalmente devido à ida do PT para o governo federal, elas se tornaram mais evidentes. Não que a ida do PT tenha reinventado ou, nos termos de Luiz Dulci (Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, 2003-2010), tenha provocado “a revolução da participação” (eu diria muito pelo contrário, como discutiremos adiante), mas como PT no governo federal as potencialidades e os dilemas da participação ficaram mais expostos.

Em torno do debate destas duas questões é que será analisado o período do governo Lula. O debate sobre as experiências locais é importante nesse período, mas não o trataremos aqui porque argumentamos que a participação no plano federal permite localizar melhor o processo de transformações do imaginário participativo no interior das esquerdas, nesse momento.

Há uma terceira questão bastante importante, além dos temas da representação e da efetividade, que, especialmente no governo Dilma Rousseff, tem ganhado espaço, mas que, por motivos de tempo, não tratarei aqui. Diz respeito à desarticulação entre esses espaços, tanto do ponto de vista temático, como territorial, e a necessidade crescente de se pensar em termos de *sistema* ou de *arquitetura da participação* (SOUTO e PAZ, 2011). Só a anuncio

porque ela também tem se constituído como parte da agenda presente e futura da participação.³³

Além disso, não vamos nos deter aqui sobre o governo Dilma, mas é importante dizer que durante o período recente, devido à multiplicação das instituições participativas e da relativa falta de articulação entre elas, tem se debatido a necessidade de um sistema participativo e uma política participativa no Brasil, do qual conselhos e conferências de políticas públicas e ouvidorias são vistos como centrais.³⁴

Em termos gerais, o que vamos argumentar aqui é que, sem uma proposta clara por parte do governo Lula sobre os sentidos e significados da participação, cada área de política pública construiu sua forma de compreender estes espaços. Discutiremos principalmente dois espaços participativos que foram impulsionados pelo governo Lula, os conselhos e as conferências nacionais. Ambos experimentados no Brasil desde o período da redemocratização, e difundidos mais amplamente durante o governo Lula. Antes de entrar na análise das experiências, vamos retomar as expectativas sobre o governo Lula em relação à participação.

³³ Até onde sei, o termo “arquitetura da participação” foi utilizado pela primeira vez em 2003 pela Inter-redes – articulação de redes e fóruns da sociedade civil organizada ao início do Governo Lula (2003-2010). Naquele momento, o termo servia para explicitar o conjunto de espaços participativos já criados desde a Constituição de 1988, e no diálogo com o Governo Federal, indicava a necessidade de uma maior articulação entre os espaços participativos criados, notadamente conselhos e conferências. Em 2004, foi realizado um seminário intitulado “Os sentidos da Democracia e da Participação” (TEIXEIRA, 2004), em que mais uma vez este tema ganhou destaque. Este seminário deu origem à Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política (www.reformapolitica.org.br). Um dos eixos centrais da Plataforma é o aprofundamento da “democracia participativa” (isto é, dos canais institucionalizados de participação). Há ainda textos mais recentes (Polis, Inesc, 2011, Teixeira, Souza, Fiuza, 2012, e Isunza e Lavalle, 2012) que tratam do tema da arquitetura da participação. Um termo alternativo é utilizado mais recentemente pela Secretaria Geral da Presidência, responsável, entre outras funções, pela articulação com a sociedade civil. Desde o início do Governo Dilma (2011-2014), esta secretaria tem discutido a criação de uma Política e do Sistema Nacional de Participação (ver nota logo adiante).

³⁴ Em novembro de 2011, foi realizado um seminário nacional, pela Secretaria Geral da Presidência, com a presença de mais de 350 participantes, para coletar propostas para um Sistema Nacional de Participação Social, a ser implementado até 2014.

3.1. A chegada do PT ao governo central e as expectativas em relação à participação

Quando o Presidente Lula chegou ao poder havia muita expectativa sobre o seu governo (BAIOCCHI, EINER, TEIXEIRA, 2012), as quais estavam alicerçadas em três históricos que se entrelaçavam. De um lado, a história pessoal de Lula, por seu vínculo estreito com o movimento sindical e a criação da CUT – Central Única dos Trabalhadores. De outro, a história do Partido dos Trabalhadores, dado o seu histórico de organização em núcleos de base, sua forte presença junto aos movimentos sociais, produzindo leis de defesas de direitos no Congresso Nacional e com políticos atuantes nos legislativos estaduais e municipais. Por fim, havia o acúmulo das administrações municipais (e algumas administrações estaduais), com prefeitos progressistas e suas experiências inovadoras de gestão, e especialmente com a prática do Orçamento Participativo que, como discutimos no capítulo anterior, ficou conhecido internacionalmente e se transformou em referência de boa gestão pública (SINTOMER, HEZBERG, ALEGRETTI, 2012).

Estas três histórias entrelaçadas (a trajetória pessoal de Lula, as origens e percursos do PT e as experiências inovadoras nas administrações municipais) geraram expectativas tanto por parte de acadêmicos quanto por parte da sociedade organizada e de parte dos membros do próprio partido de que o governo Lula romperia com a velha forma de fazer política, com a governabilidade do toma-lá-dá-cá e criaria novas relações com os movimentos sociais. Esperava-se que a velha forma de governar fosse substituída por novas formas de participação cidadã.

Se o que chamou atenção sobre o PT nos anos 1980 foi sua origem como “partido dos movimentos sociais” que assumia em relação a eles uma nova postura não diretiva, não vanguardista; o que chamou atenção nos anos 1990 foi o seu modelo de participação local. Até o final de 1990, o PT havia governado mais de duzentos municípios de todos os tamanhos. Muitas vezes, estas tentativas de governar com a participação real da sociedade

foram bem-sucedidas, transformando a criatividade das vozes populares em mandatos legítimos de poder. Além de experiências de Orçamentos Participativos, prefeituras petistas experimentaram inúmeras experiências de conselhos de políticas públicas: mulher, idosos, negros, juventude entre tantas outras. Ao final dos anos 90, a frase “modo petista de governar” havia virado sinônimo de participação, transparência, e bom governo. Contudo, já no programa de governo de Lula o princípio do Orçamento Participativo, como vimos, seria traduzido, segundo Palocci, em “fóruns de debate”. E a ideia do Orçamento Participativo manteve-se no plano de governo de 90 páginas do PT, reduzida a uma frase recomendando a sua implementação. Após a vitória do PT no governo federal, o discurso é moderado: levando em conta as alianças partidárias formadas para a vitória, dizia-se que tinha ganhado as eleições, mas não o poder.³⁵

No capítulo anterior, acompanhamos as inflexões do PT com os núcleos perdendo força e as tendências partidárias ganhando poder. Essas inflexões serão aprofundadas nos 2000, quando, com a chegada ao governo Federal, o Partido acaba se tornando mais homogêneo (Amaral, 2010) e com uma base de sustentação maior (devido ao amplo processo de filiação e as eleições do PED). Segundo Amaral, o PT não deixa de ser vinculado aos movimentos sociais em nenhum momento, até porque os militantes exercem militâncias duplas ou triplas, provocando o que estou denominando nesta tese de “ecletismo” militante. Mas algumas mudanças no partido merecem destaque: a) o perfil dos membros do partido altera-se tornando o PT um partido menos focado nos centros urbanos (Amaral, 2010, p. 65); b) há um certo envelhecimento da militância (p. 89); c) consolida-se uma tendência, que já vinha desde os 90, do partido ter uma grande base formada por funcionários públicos (p. 91)³⁶.

³⁵ Em entrevista de 2010, Artur Henrique, presidente da CUT afirma a frase que ecoou durante todo o governo Lula: “*Em 2003, quando o Lula assumiu, tinha gente que acreditava que a luta de classes tinha acabado. Nós não chegamos ao poder. Nós ganhamos a eleição*”. <http://www.cut.org.br/destaques/20074/cut-e-as-eleicoes-2010>, acessado em 20/02/2013]

³⁶ Segundo ainda Amaral a explicação para esse aumento da participação dos funcionários públicos, pode ter a ver com mudanças na base da CUT, que passou por mudanças e ampliou a participação de funcionários públicos, assim como o aumento de cargos de confiança em prefeituras e legislativos (com as vitórias

Por fim, vale destacar que a campanha de filiação de 2003 fez com que o partido tenha saído de 420 mil filiados para 800 mil. Impressionante, ainda mais se pensarmos esta informação aliada ao processo do PED. Como mencionado no capítulo anterior, a introdução do PED resultou em uma redução dos “radicais” do PT. Outras mudanças para além do perfil são relevantes para entender os impactos da política de alianças: a evolução das doações de empresas entre 2000 e 2004, que mais que quadruplicaram em relação ao período anterior (AMARAL, 2010:76). Nesse processo, segue Amaral, duas questões que eram controversas no interior do Partido deixam de sê-lo. Após 2005, praticamente não há mais setores dizendo que a via institucional não era válida; e a política de alianças, alvo de intensas críticas no período anterior, parece hoje tema pacífico, não encontrando vozes capazes de desafiá-la enquanto alternativa à governabilidade (AMARAL, 2010:172).

Se olharmos para o governo e não tanto para o partido, as análises tendem a apresentar o Governo Lula como um governo de contradição, reprodução e superação ao mesmo tempo (SINGER, 2012), como na hipótese elaborada por Singer:

“teria havido, a partir de 2003, uma orientação que permitiu, contando com a mudança da conjuntura econômica internacional, a adoção de políticas para reduzir a pobreza – com destaque para o combate à miséria – e para a ativação do mercado interno, sem confronto com o capital. Isso teria produzido, em associação com o “mensalão”, um realinhamento eleitoral que se cristaliza em 2006, surgindo o lulismo. O aparecimento de uma base lulista, por sua vez, proporcionou ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, possibilitando acelerar a implantação do modelo ‘diminuição da pobreza com manutenção da ordem’ esboçado no primeiro quadriênio”. (SINGER, 2012, p.13)

Há críticas mais contundentes ao governo Lula, realçando o caráter de cooptação (RICCI, 2010), ou de hegemonia às avessas (OLIVEIRA, BRAGA e RIZEK, 2010) ou de hegemonia da pequena política. Nessas análises o foco recai sobre a luta de classes e o quanto ela se alterou no governo Lula. As análises concluem invariavelmente que não houve mudanças substantivas nem na conformação da luta de classes, tampouco no que se

crescentes do PT em municípios e estados). Isso leva à afirmação de que o PT também permanece vinculado ao movimento sindical, mas um movimento sindical diferente, porque boa parte dos sindicalistas são funcionários públicos, seja porque vem do movimento sindical dos funcionários - a própria CUT passou por uma grande transformação interno com as mudanças no mercado de trabalho, seja porque as pessoas são assessores em prefeituras, no legislativo, têm cargos comissionados.

refere aos modelos de desenvolvimento. A tendência desses autores é analisar o período Lula, portanto, sob a chave da luta de classes ou de uma forma mais simplificada em termos de ricos e pobres³⁷.

Entretanto, sem entrar numa análise mais fina, arrisco a interpretação de que o PT é uma esquerda que vai para o poder (num profundo enlace com movimentos sociais) e que leva para dentro do governo os conflitos não bem resolvidos entre pensar a luta de classes como a central (e encarar as demais lutas como subordinadas ou fragmentadas) ou procurar novas sínteses entre as várias lutas (gênero, GLBTT, raça – entre outros - e classes). Isso para dizer que, para os objetivos desta tese, empobrece a análise olhar o governo do PT pelo viés apenas de classe, mesmo que parte do próprio partido defina muitas vezes essa questão como a questão central. Não estou dizendo que as "classes" não importam (diria, por exemplo, que não há hoje em dia debate mais importante do que desmistificar a tal ascensão dos pobres à classe média, ao padrão de consumo etc.), mas este tipo de análise não leva em conta outras dimensões que são igualmente importantes, como por exemplo, a trajetória de vinculação do PT com os movimentos sociais não-classistas e o impacto disso sobre a forma de fazer política.

A aproximação entre governo e movimentos sociais teve como consequência, a entrada de ativistas militantes dentro do governo. Um fator importante, que fez com que o governo Lula fosse diferente dos anteriores, foi a quantidade de militantes de movimentos sociais em seu governo. Novos ministérios e secretarias foram criados (Mulheres, Direitos Humanos, Igualdade Racial, Desenvolvimento Agrário, Cidades, Economia Solidária etc.). Pessoas dos movimentos ou muito próxima a eles ideologicamente ocuparam posições nesses órgãos do governo federal. Numa pesquisa que analisava a origem dos cargos comissionados, 45% dos entrevistados declararam que pertenciam a movimentos sindicais e 46% a movimentos sociais, bem acima das médias nacionais de associativismo civil

³⁷ Um dos temas centrais nesse debate diz respeito à discussão se há ou não uma nova classe média no Brasil. Para tanto, conferir Singer (2010), Pochman (2012) e Neri (2011).

(ARAÚJO, 2007, p. 44). Não por acaso, as novas conferências e conselhos vieram justamente destas novas secretarias e ministérios criados.

Estes dados têm sido pouco explorados e problematizados, e o *modo de fazer política* quando trazido ao centro da análise costuma ser pela chave da corrupção, do “mensalão” (SINGER, 2012, RICCI, 2011, OLIVEIRA, BRAGA E RIZEK, 2010). Quero argumentar aqui que é preciso interpretar os significados da maior capacidade de “escuta” demonstrada pelo governo do PT. A “escuta” – uma forma bem menos exigente de participação quando comparada com períodos anteriores - foi a maneira pela qual o governo conduziu as tensões entre, de um lado, seus vínculos históricos com movimentos sociais e o “presidencialismo de coalizão”,³⁸ para usar os termos clássicos de Abranches (1988). É preciso compreender os impactos do PT ter “ganhado o governo, não o poder”, e como a aposta, ao invés de ser “no povo na rua”, “na pressão”, “no saber popular”, “na partilha do poder” como forma de estabelecer uma nova governabilidade, foi, ao revés, na escuta, no diálogo, em práticas consultivas.

Mesmo com toda a diversidade interna ao governo, da pluralidade, a depender das secretarias e ministérios, e das alianças com distintos partidos, é possível fazer uma leitura do período e do governo que aponte estes sentidos predominantes no período, procurando destacar as continuidades e rupturas com o passado participativo. Para apresentar dados e argumentos vou trabalhar com dois pontos de partida na análise - a representação e a efetividade-, que parecem melhor explicitar a trajetória da participação, e de como o presente elabora o legado dos períodos anteriores.

³⁸ Para Abranches (1988) o sistema presidencialista brasileiro obriga à coalizão partidária para governar, reservando à Presidência um papel central.

3.2. A pluralização da representação:novos atores, novos temas

Se olharmos do ponto de vista da representação, a primeira característica que chama a atenção nos canais participativos criados ou recriados durante o governo Lula é o aumento da pluralização da sociedade nestes espaços, aumento de vozes dissonantes, e de alguma forma o reconhecimento de que as disputas não passam só por uma relação capital e trabalho. Moroni (2005) alertava que a composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no início do governo Lula reproduzia a relação capital e trabalho e fixava-se nela. Entretanto, se olharmos para os demais espaços criados, este padrão do CDEs não se reproduz. Em que pese o fato das áreas econômicas e de infraestrutura não terem de fato se aberto à participação não é verdade que exista um padrão predominante de representação capital e trabalho. Mais abaixo trago dados e informações sobre isso.

Além disso, há indícios da necessidade de repensar a representação a partir de uma polarização predominante (que vigorava nos anos 1990 nos espaços dos conselhos) entre Estado e sociedade. Não que a análise de que existam lógicas distintas entre Estado e sociedade não esteja mais valendo, mas o governo Lula, pelas características apresentadas acima, explicitam como, internamente aos governos e à sociedade, existem muitos projetos diferentes. É como se ambos, governo e sociedade, se apresentassem como mais plurais, o que leva para dentro dos espaços participativos a percepção nítida de que os conflitos atravessam governo e sociedade, e de que uma polarização (ou “paridade”) entre governo e sociedade não é suficiente para “encenar” a representação nestes espaços.

Como resultado, os conselhos e conferências parecem operar tanto com lógicas neocorporativas, como ressaltou Cortes (2009), convocando para estes espaços as organizações consolidadas em determinado tema, os especialistas no tema, tal como sugeriu Schmitter (1974), quanto trazendo para o seu interior perspectivas diferenciadas, vivências

e experiências de vida diferentes, tal como sugeriu Young (2006).³⁹Young (2006) defendia a inclusão como maneira de qualificação da representação nos espaços participativos, pois não seriam somente as opiniões e interesses que seriam representados, mas também “perspectivas”. Perspectivas sociais são experiências e vivências que indivíduos possuem por fazerem parte de certo grupo. Pessoas de perspectivas sociais diferentes podem ter diferentes visões a respeito do mesmo problema, influenciadas por sua posição na estrutura social ou por condição pessoal. Assim, incluir nos propósitos de um espaço participativo a garantia de acesso a certos setores sociais pode revelar uma visão de sociedade civil ampla e heterogênea. Vejamos como isto se passa nos conselhos.

É possível dizer que durante o governo Lula aumenta a interlocução e aumenta a variedade de interlocutores. Houve avanços importantes no governo do PT em termos de reconhecimentos de direitos e sujeitos (na lei, no plano normativo, na criação de secretarias e ministérios). E, ao que parece, a literatura que analisa o lulismo (SINGER, 2012, RICCI, 2010, entre outros) subdimensiona esta dimensão, talvez porque fique muito focada numa leitura das classes sociais e do debate sobre desenvolvimento no país, como dissemos.

Ao olharmos para os períodos de criação destes espaços temos que 41% dos conselhos E 70% das conferências foram criados no decorrer do governo Lula, dado que aponta como o governo foi mais aberto à participação, ao menos no que tange à criação de novos canais.

³⁹ A literatura mais recente sobre a participação que olha para o fenômeno da representação nos espaços participativos tem procurado enfatizar de que forma se constrói a representação nestes espaços, como se dá o vínculo entre representante e representado. O compromisso do representante e a sua identificação com a causa a ser representada já é algo discutido em algumas pesquisas recentes (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO 2006, AVRITZER, 2007), mas pouco se avançou nos mecanismos que permitem com que os representados desautorizem o representante caso desaprovem sua atuação. O vínculo entre representante e representado ainda depende da boa vontade do primeiro, o que pode não ser muito confiável, até porque a vinculação entre representante e representado é constituída por relações de poder e assimetria (MIGUEL, 2011).

Tabela 1 – Período de Criação

Período de criação	Nº de conselhos	Nº de conferências
Até 1988	7	7
1989 a 1994	10	2
1995 a 2002	18	3
2003 a 2010	25	28

Fonte: Pesquisa Polis, Inesc, 2011.

De maneira geral, o que se verifica na representação da sociedade civil nos conselhos é o aumento proporcional significativo de movimentos e ONGs, se compararmos os espaços criados antes e depois do Governo Lula, como atesta o quadro abaixo.

Tabela 2. Evolução – representação por categorias nos conselhos

Categorias	Até 2002(%)	A partir de 2003 (%)
Trabalhadores	21	18
Empresários	35	15
Movimentos sociais e ONGs	26	44
Pesquisadores, acadêmicos	9	12
Outros Conselhos	5	1
Outros	4	8

Fonte: Souza, Teixeira e Lima, 2012

Os conselhos criados a partir de 2003, em média, possuem uma proporção maior de movimentos sociais e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Se olharmos qualitativamente os processos de conferências e conselhos, encontramos em várias delas

uma maior pluralidade de atores. Apenas para dar um exemplo, apresento alguns dados sobre as Conferências de Segurança Alimentar.

Da II Conferência de Segurança Alimentar, de 2004, com o tema “A construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional”, participaram 1300 delegados de governos e da sociedade civil, precedidas de conferências municipais e estaduais. Já da III Conferência, de 2007, com o tema “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional”, participaram 2.100 representantes, com conferências regionais realizadas durante os oito meses anteriores à etapa nacional, contando com aproximadamente 9 mil participantes (CONSEA, 2007). Os participantes estavam organizados em “categorias”, mantendo a proporção de 1/3 de delegados governamentais, 2/3 de delegados da sociedade civil; convidados nacionais e internacionais; expositores dos estados, patrocinadores e prefeitura, equipes de imprensa e organização. Os delegados tinham direito à voz e voto, e os convidados somente direito à voz. Para garantir a equidade e ampliar a participação dos segmentos em maior situação de insegurança alimentar foram instituídas cotas para povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e população negra.

Comparando as duas conferências é possível dizer que a participação da sociedade civil se diversificou e aumentou numericamente, bem como a participação de organizações internacionais. Na II Conferência destacam-se entidades ligadas ao setor de alimentos, direitos humanos, combate à fome, segmentos de mulheres e religiosos. A III Conferência contou com a participação dos mesmos atores, com destaque para as representações indígenas, étnico-raciais e de gênero. Isso se refletiu não apenas no número de participantes, como também na incorporação das suas questões ao documento final (PINHEIRO, 2009, p.157). Em 2007, elaboram-se, durante a conferência, os critérios para a escolha dos representantes dos conselhos. São eles,

A representação da sociedade civil no Consea deverá orientar-se pelos seguintes critérios: 1. Atuação relevante do e da representante no campo da Segurança Alimentar e Nutricional e no DHAA, preferencialmente em Conseas estaduais, do Distrito Federal ou municipais. 2. Representação da diversidade regional nos vários segmentos e que seja eleito pelos seus pares. 3. Garantia do equilíbrio de gênero e geração. 4. Representação com equilíbrio proporcional à diversidade da população negra, étnico religiosa e cultural. 5. Participação direta dos grupos mais vulneráveis, que atuam na área de segurança alimentar e nutricional. 6. Ocupantes de cargos públicos governamentais de livre nomeação e exoneração não poderão exercer o mandato de conselheiro como representante da sociedade civil. 7. Deve-se respeitar as formas específicas de representação dos povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, caboclos, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, e demais povos e comunidades tradicionais. 8. A indicação dos seus representantes deve ser de responsabilidade das próprias organizações sociais, devendo ser rechaçada qualquer interferência ou imposição na sua escolha pelo poder público. Terá prioridade o representante que atenda simultaneamente a diferentes critérios acima relacionados.(Resolução III Conferência, 2007)

Além disso,

A composição da representação da sociedade civil no Consea procurará também contemplar os seguintes segmentos sociais e temáticas, dando prioridade para aqueles com atuação regional e/ou nacional: 1. Reforma agrária, agricultura familiar, pescadores artesanais e aquícultores, extrativistas, assalariados rurais, marisqueiras, agricultura urbana, meio-ambiente e agroecologia. 2. Segmento empresarial da indústria alimentícia, abastecimento e comércio de alimentos, turismo, agronegócio, pequenas indústrias de alimentos e Sistema “S”. 3. Sindicatos, Federações, Confederações e Centrais sindicais. 4. Consumidores(as) e associações comunitárias. 5. Economia solidária e comércio justo. 6. Organizações não-governamentais (ONGs e OSCIPs), redes e fóruns nacionais e estaduais e movimentos sociais, comunitários, populares, étnicos, de mulheres e de GLBTTs. 7. Instituições de ensino e pesquisa, entidades nacionais de pesquisa e de saúde coletiva, associações e conselhos de profissionais que atuam na área de segurança alimentar e nutricional, priorizando os que trabalham com populações vulneráveis. 8. Pessoas com necessidades alimentares especiais, pessoas com deficiência, gestantes, crianças e idosos, entidades sócio assistenciais beneficiárias dos programas de segurança alimentar e nutricional. 9. Povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, caboclos, extrativistas, ribeirinhos e demais povos e comunidades tradicionais (Lei n. 6.040/2007). 10. Representações religiosas. 11. Entidades nacionais e regionais de DHAA. 12. Entidades que integram outros conselhos de controle social e políticas públicas afins. 13. Cooperativas e clubes de serviços. 14. Juventude e segmento estudantil.(Resolução III Conferência, 2007)

Chama a atenção o grau de detalhamento das “representações”, como forma de inclusão. Isso é importante porque, ao mesmo tempo que significa o reconhecimento de atores potencialmente envolvidos com o tema, é também uma forma de alterar a agenda dos

atores, de contribuir para que eles redefinam sua agenda, renomeiem sua própria atuação, e se engajem no debate sobre “segurança alimentar”. Como aponta Costa (2008), o espaço do Consea, com caráter crescentemente mais plural, incorporando entidades rurais de diferentes regiões do país, além de diferentes grupos religiosos, e associações da sociedade civil que trazem questões étnicas, raciais e de gênero, criou a possibilidade de que ao mesmo tempo em que houvesse uma multidisciplinariedade (com conhecimentos justapostos), houvesse também a criação de um novo conhecimento em torno da Segurança Alimentar, que, como destaca a autora (COSTA, 2008:224), transformou-se em um conhecimento interdisciplinar. A questão do direito humano à alimentação tem se fortalecido e contribuído para a defesa de velhos e novos direitos: direito à água, direito ao trabalho digno no campo, direito a um salário mínimo digno (que garanta uma alimentação saudável), reforma agrária, demarcação de terras indígenas e quilombolas, direito à diversidade, tornando possível “resignificar e fortalecer antigas lutas”.

Analistas apontam que o processo das conferências e do conselho provocou mudanças na percepção dos participantes. Com ritmos e acúmulos diferentes, ao mesmo tempo em que os olhares de cada participante tornaram-se mais multidisciplinares, algo novo e transdisciplinar ocorreu. O resultado foi uma institucionalidade, com leis, programas, projetos em andamento que costuram várias áreas, atores e políticas, tais como a assistência social, saúde, agroecologia, economia solidária etc. (COSTA, 2008).

Mas é importante assinalar que esta construção não se dá sem conflitos. Há heterogeneidade de concepções sobre segurança alimentar e sobre a própria participação no Consea, tanto dentro do governo quanto na sociedade. Chico Menezes (o primeiro presidente do Consea) alerta, em entrevista para Costa (2011), que até há lados opostos, em conflito. Segundo ele, a melhor forma de entender o Consea não é colocar sociedade de um lado, e governo de outro. É preciso olhar dentro da sociedade e dentro do governo. Não haveria, segundo ele, no país uma cultura da participação, nem no governo, nem na sociedade (só em partes desses dois “lados”).

Nesta direção merece destaque o afastamento progressivo do setor privado lucrativo do Consea, especialmente da indústria de alimentos. As “vagas” para este setor permanecem disponíveis por lei, mas ele não as ocupa. E não participam também nem o agronegócio nem redes de supermercados, que são afetados por políticas propostas pelo Consea. Segundo Burlandy (2011), isso pode ter sido basicamente por causa dos conflitos dentro do Consea quando este procurou ampliar o foco do combate à fome e começou a discutir as mudanças que seriam necessárias no modelo de desenvolvimento, tratando de temas como agronegócio, publicidade para crianças, política de abastecimento, defesa da agroecologia etc.

Se observarmos o caso das políticas urbanas, o movimento geral foi muito parecido. A ida para o governo, especificamente para o Ministério das Cidades, de militantes dos movimentos, do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), e do PT, possibilitou que questões fossem discutidas, alguns programas e projetos desenvolvidos, e houvesse a abertura da agenda para temas que nunca tinham tido espaço antes. Como resultado, houve projetos e programas concretos instalados. Os próprios espaços, conferências, conselhos são uma resposta positiva à proposta de abertura de canais participativos.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta a um vazio institucional, de ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de apontar para um novo projeto de cidades mais sustentáveis e mais democráticas” (MARICATO, SANTOS JR, 2007).

Mas vale ressaltar que há também uma profunda identidade entre parte dos movimentos-organizações e o Presidente Lula. A fala do Presidente, quando participa das conferências, é sempre num tom de aproximação, ressaltando que ele e os movimentos sociais estão “do mesmo lado”, são “parte da mesma história”. (RODRIGUES, 2009, p. 9). É como se o presidente Lula se colocasse como parte do movimento (RODRIGUES, 2009, p. 37).

Para além do discurso, do simbólico, os espaços participativos permitem também ganhos em termos de acesso à informação e de relações mais diretas com setores do

governo e do estado (incluindo Caixa Econômica Federal, o maior financiador das políticas públicas urbanas no Brasil). Para Rodrigues, este é o maior ganho (p. 49). A mediação do parlamento não se faz mais tão necessária, como era nos governos anteriores, uma vez que agora não se trata mais de aprovar leis, mas brigar pela sua implementação.

Como argumenta Bernhardt (2009), o Conselho das Cidades é o espaço dos movimentos. São os movimentos que mais participam e atuam, comparado aos outros setores no Concidades, “é um espaço único e sem precedente e conseqüentemente, extremamente valorizado entre os membros dos movimentos populares” (p. 64). Para a autora, o Concidades é a possibilidade de consolidar o ideal dos movimentos de que todos teriam voz (e não somente os empresários).

Para alguns atores, a aposta aqui nos espaços participativos é de que neles haverá a resolução dos conflitos internos ao governo ou ao menos que eles seriam explicitados:

Ao promover a participação de todos – governos e sociedade – na formulação de políticas públicas ampliadas que incorporam a demanda e agenda dos movimentos sociais, o governo federal gerou espaços de contraposição às suas próprias políticas conservadoras de contingenciamento dos recursos orçamentários e de superávit fiscal, adotadas na área econômica. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que, tal como expressou a filósofa Marilena Chauí, estamos diante do melhor da tradição do Partido dos Trabalhadores – PT e da importante herança democrática acumulada nos 25 anos da sua história (MARICATO e SANTOS JR, 2007).

Voltaremos a este ponto, se esta herança democrática foi ou não aprofundada no caso das Cidades no próximo item, mas o que interessa aqui é ressaltar o aumento de vozes dissonantes para discutir a política urbana, e de como isso foi inédito. Como ressalta Bernhardt (2009), o Concidades parece funcionar como um espaço dos movimentos populares. Mais do que isso, o Concidades é um espaço do Fórum de Reforma Urbana e, portanto, de parte dos militantes que estão no Ministério das Cidades (como Rodrigues aponta). O interessante na visão de Bernhardt é que o Concidades é usado pelos movimentos populares com uma espécie de “termômetro” para medir o impacto das suas propostas e as possíveis resistências. O mais apropriado seria dizer que não é um termômetro só para os movimentos, mas para este campo articulado em torno da reforma

urbana, formado por movimentos, organizações não-governamentais, acadêmicos e militantes do PT, em que parte deles foi para dentro do Estado, ocupar cargos.

[a aprovação por parte dos empresários de uma proposta advinda dos movimentos dentro do Concidades] é muitas vezes vista como uma forma de medir se as resoluções terão ou não sucesso na sua aplicação. Isso significa que o espaço criado no Concidades, apesar de criar proporcionalidades que tentam terminar com determinadas realidades e formas de poder existentes não consegue eliminar as forças que atuam por outras vias. (BERNHARDT, 2009, p. 69).

A autora aqui está enfatizando o fato de que no conselho os movimentos têm muito mais vagas que os empresários, para tentar fazer passar suas propostas com mais facilidade. Mas na prática esta proporcionalidade é outra. O ótimo exemplo dado pela autora é a lei para parcelamento e uso do solo, que encontrou resistências profundas no setor empresarial, dentro do conselho. E os movimentos foram “maduros”, nas palavras da autora, para entender que sem o apoio dos empresários o projeto de lei não passaria no Congresso Nacional (BERNHARDT, 2009, p.70).

Por fim, merecem destaque os esforços (mesmo que não generalizados) de algumas conferências para garantir a presença de certos públicos na etapa nacional, estabelecendo cotas para a composição das delegações a serem eleitas nas etapas estaduais. Entre as conferências, $\frac{1}{3}$ delas apresentou alguma ação para garantir a inclusão de sujeitos marginalizados do sistema político nesses processos participativos. No caso das mulheres, apenas 17% das conferências⁴⁰ destinaram vagas por gênero para a composição da delegação estadual, sendo mais comum reservar 30% das vagas. Representam 7% do total de conferências as que reservaram vagas por critério de idade, justamente espaços cujo público-foco da política é especificado pela faixa etária⁴¹. E 9% das conferências⁴²

⁴⁰ 1ª de Saúde Ambiental; 1ª de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 1ª de Desenvolvimento Rural Sustentável; 1ª e 2ª do Esporte; 1ª a 3ª do Meio Ambiente; 1ª de Segurança Pública.

⁴¹ 1ª e 2ª dos Direitos da Pessoa Idosa e 6ª e 7ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁴² A 1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial destinou 60% das vagas a negros, sendo que há menção a vagas para outros grupos étnico-raciais. Na 2ª edição esta conferência reservou 15% de vagas para comunidades tradicionais. A 3ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional garantiu 20%

especificaram cotas por cor ou raça na composição da delegação estadual, negros e indígenas foram os grupos étnico-raciais que tiveram a participação garantida.

Nas conferências, além dos critérios de gênero, idade e raça, a condição socioeconômica⁴³ apareceu como garantidora da participação. Importante mencionar que duas conferências⁴⁴ mencionaram de maneira geral critérios de participação, sem especificar cotas; isso indica uma recomendação para as comissões organizadoras estaduais no momento de desenhar a forma de composição da delegação.

Uma das alternativas realizadas nas conferências, com o intuito de mobilizar grupos específicos dentro do tema em pauta, foram as etapas setoriais. Três foram as conferências⁴⁵ que realizaram esse tipo de modalidade. Exemplar é a finalidade expressa pela 2ª Conferência do Meio Ambiente para as etapas setoriais: “que as lideranças nacionais dos setores participem da Plenária Final da II CNMA; e que cada um dos setores, por meio da sua participação, auxilie na identificação de propostas para a construção da sustentabilidade socioambiental a partir de uma leitura nacional dos seus desafios” (Regulamento da 2ª Conferência do Meio Ambiente).

Com as etapas setoriais nas conferências, é perceptível a intenção de garantir a presença de uma diversidade de sujeitos políticos que, sem uma articulação paralela não elegeria delegados para a etapa nacional, como no caso da Conferência de Juventude, que realizou consulta específica para populações tradicionais. Isso também se coloca nas áreas

das vagas para negros e indígenas. Já a 3ª Conferência do Meio Ambiente falou em 5% de vagas para indígenas e 5% para comunidades tradicionais. No caso da 1ª Conferência de Educação Escolar Indígena não se fala em cotas, mas pela peculiaridade do tema 75% das vagas são para indígenas.

⁴³ A Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional destinou 25% das vagas na 2ª edição para pessoas pobres e na 3ª edição 20% para pessoas em situação de insegurança alimentar.

⁴⁴ 11ª de Direitos Humanos e 2ª de Políticas Públicas para as Mulheres.

⁴⁵ 2ª Conferência de Cultura (reunindo públicos das múltiplas linguagens artísticas); 1ª de Juventude (consultando populações tradicionais) e 2ª do Meio Ambiente (direcionando o debate para cada setor envolvido com a questão ambiental).

de Cultura e Meio Ambiente, mas de outra maneira, pois a presença de determinados setores é garantida evitando a exclusão de determinadas vozes por terem reduzida capilaridade organizativa. Ou seja, para garantir a participação de setores que trazem contribuições específicas para o entendimento do tema em pauta, mas que não seriam eleitos em etapas preparatórias abertas, uma alternativa foi realizar uma discussão paralela que também possibilitou a eleição de representantes. Nesse sentido, haveria o esforço de propiciar a abertura para a inclusão de demandas de grupos específicos em espaços separados, assumindo que a simples participação em espaços mais amplos como as conferências municipais e estaduais poderia constranger a apresentação e o diálogo sobre as necessidades do grupo (FRASER, 1992).

Assim como em outros temas, também em relação à participação o governo não foi homogêneo- cada área teve uma relativa autonomia para traçar políticas participativas, e dialogar com o passado participativo existente. Algumas políticas já tinham um passado participativo muito consistente e já eram mais permeáveis à ideia de participação, em outras havia experiências bem sucedidas no plano municipal que alimentam a imaginação política em determinada área. O resultado é a multiplicação dos espaços, o aumento do “diálogo”, e mais vozes dissonantes que aparecem em cena, como evidenciado anteriormente. Além disso, foram criados ou reativados conselhos, ouvidorias, diálogo sobre temas específicos, audiências públicas (SGP, 2010). Chama a atenção também o número de audiências públicas realizadas no período. De 2003 a 2010, foram organizadas pela Secretaria Geral 515 audiências do Presidente com a sociedade civil. Destas 326 foram com o empresariado e entidades patronais. O maior interlocutor do governo neste formato foi com o setor empresarial. Ou seja, o tipo de organização da sociedade civil prioritário nesta interlocução não foram os movimentos sociais, talvez porque estivessem em diálogo direto com outros ministérios, mas talvez porque de fato foram considerados menos estratégicos (ou com menor poder de pressão) sobre o governo.

Mas, se por um lado houve essa diversidade, por outro houve uma mudança mais generalizada sobre o significado dos termos da participação. Desapareceram por parte do governo referências a palavras como "partilha do poder", "cogestão", e "poder popular"

(que permearam as experiências participativas dos anos 80 e 90). Agora os termos predominantes se tornaram em "diálogo", "escuta," e "formulação junto."

A Secretaria Geral da Presidência da República, que teria em tese o papel de articulador das políticas participativas, como aponta Costa Sobrinho (2010), ao invés de aprofundar este papel priorizou o papel de amortecedor de conflitos. O grupo que seria responsável por articular as políticas participativas não foi alçado em nenhum momento à condição de prioridade (de recursos, pessoas e estratégias) dentro da Secretaria. Ao analisar o funcionamento geral da Secretaria, Elias aponta que as maiores energias foram gastas para o que eles chamavam de "precursores" do presidente Lula – ou seja, o recrutamento de pessoas para dialogar com quem e onde houvesse resistências a propostas do governo. Esta linguagem utilizada pela Secretaria dá a dimensão quase messiânica que ela se impôs, de abrir caminhos ao presidente (e ao governo como um todo) e criar um clima favorável às suas propostas. A linguagem utilizada e a prática revelam a sutil linha entre realmente negociar conflitos entre diferentes e apenas amenizá-los, amortecê-los. Além disso, supõe por parte da Secretaria uma visão de que os conflitos sejam todos negociáveis, onde sempre é possível que todos saiam ganhando.

Em documento de 2010, intitulado "Democracia Participativa: nova relação Estado e sociedade, 2003-2010" (SPG, 2010), em que a Secretária Geral da Presidência faz um balanço da atuação do governo Lula no tema da Participação Social, a palavra que aparece mais vezes para descrever esta relação é "diálogo". Participar parece ser fortemente sinônimo de dialogar. Em nenhum momento do documento são utilizadas expressões comuns aos governos petistas dos anos 1990, tais como "partilha do poder", "co-gestão", "inversão de prioridades", ou "deliberação". A ocorrência destes termos no documento é nula. Aparecem algumas vezes o termo "corresponsabilidade" (que diga-se, é bem diferente de cogestão), "escutar" e "influenciar", mas o termo mais utilizado é do "diálogo".

O então Ministro Luiz Dulci, por exemplo, caracterizou a participação no governo Lula ("uma das marcas de seu governo") como a criação de uma "relação de diálogo permanente e de respeito pela autonomia dos movimentos." De acordo com o Ministro, "a

população invadiu o processo (e foi convidada a invadi-lo). As políticas passaram a ser formuladas junto com os movimentos sociais nas conferências, conselhos e mesas de diálogo.” Esta mudança semântica é significativa. A ideia de movimentos como “convidados” a um diálogo em vez de sujeitos demandando uma partilha de poder significa outro registro de operação da participação.

Voltando ao exemplo das políticas urbanas, em seu discurso na I Conferências das Cidades, Lula diz que as conferências são espaço de “diálogo de forma organizada, pública e transparente” (Rodrigues, p.4). Ao confrontarmos este discurso de Lula com outros textos do Ministério das Cidades há uma “contradição” não explícita entre duas formas de conceber a participação: esta que ressalta escuta e diálogo, e outra, de parte de setores do governo que vem da reforma urbana de que o canal serviria para formular políticas, propor, deliberar, partilhar poder etc. Concepções conceitualmente divergentes, mas nos textos lidos a contradição não é explicitada.

A aposta de Maricato e Santos Jr (2007), por exemplo, é que o conselho e conferências vão definir propostas transformadoras das desigualdades e dominação. Isso parece muito mais do que os termos “escuta” e “diálogo” permitem alcançar:

Ao contrário do que muitos pensam, a busca de um pacto num debate aberto que conta com a participação de governos e sociedade, onde estão presentes interesses divergentes relacionados à produção e usufruto da cidade, não pretende criar falsos pactos ou subordinar interesses, mas fazer emergir conflitos que sempre foram sufocados pela tradição política brasileira. O debate democrático é profundamente transformador no Brasil por isso ele acontece tão raramente e tão pontualmente. A política resultante depende da correlação de forças e por isso é limitada, mas estamos diante de um processo que é emancipador na medida em que se amplia o nível de consciência sobre a realidade e, portanto, sobre as relações que perpetuam a desigualdade e a dominação. Mas os desafios são maiores do que a ampliação da consciência: há que se edificar um espaço de debates com capacidade de definir propostas coletivas que possam transformar as cidades brasileiras, tal como buscam os Conselhos e as Conferências das Cidades. (MARICATO E SANTOS JR, 2007, p. 23).

Ora, o que fica claro é que existindo posições divergentes sobre o que se espera da participação, elas foram “acomodadas” lado a lado e não encontraram lugar para um debate profícuo.

Por fim, é preciso problematizar o lugar e o papel dos representantes do governo (ABERS & KECK, 2008). Afinal, nesses espaços participativos não se negocia e toma-se posição apenas entre representantes de organizações da sociedade. Se em um conselho há representantes do governo em paridade com representantes da sociedade, há que se pensar quais seriam os interesses que os primeiros deveriam defender, ainda mais num contexto de políticas de alianças. Das organizações da sociedade civil espera-se a vinculação com os representados e, diante dessa expectativa, fala-se na interlocução entre interesses de grupos identificáveis. Mas quem os representantes governamentais devem representar? Devem defender o plano de governo eleito? Seria seu papel garantir a consideração às minorias não contempladas pela representação social? Ou estariam incumbidos de marcar posições na heterogeneidade do próprio governo?

O caso do Meio Ambiente é bem emblemático das divergências internas ao governo. Para lidar com as diferentes concepções de meio ambiente dentro do próprio governo, há uma reforma do conselho logo ao início do mandato do governo Lula. O CONAMA passou por uma ampliação da composição, com a entrada de sindicatos no segmento da sociedade civil, e mais representantes do poder público, tanto federal como municipal. Há naquele momento a ampliação de vagas dos governos para incorporar distintos ministérios. As mudanças de composição fazem com que o Conama permaneça um espaço onde setores do Estado (governos federal e municipais) tenham o maior peso. Um estudo do Ipea com entrevistas com os conselhos do CONAMA aponta que o Conselho não consegue dialogar com os resultados das Conferências, mantém seu papel muito focado em normatizações e pouco nas discussões mais amplas sobre políticas públicas (IPEA, 2011). O Conselho, segundo seus próprios participantes, tem uma agenda carregada, com poucas reuniões ao ano, sem muitos recursos para a participação, o que resulta em baixa capacidade de discutir os temas nacionais emergentes relacionados ao meio ambiente. Segundo Losekan (2009), durante o primeiro mandato do governo Lula, o Ministério de Meio Ambiente se colocava no Conselho numa posição de “mediador”, pois dentro do CONAMA havia setores do governo contrários às posições do MMA. Como o MMA não poderia fazer o embate com outros setores do governo num espaço “público” como o conselho, ele se posicionava pouco, e o espaço se tornava quase inócuo.

3.3. Do ponto de vista da efetividade: vale a pena participar?

As críticas à participação em termos de efetividade dos espaços participativos são bem duras. “[Na era Lula, a] participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz-de-conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas” (MORONI & CICONELLO, 2005:14).

Não consideramos os conselhos espaços únicos nem exclusivos, mas importantes e estratégicos para serem ocupados pela sociedade civil organizada e comprometida efetivamente com a alteração do perfil estatal brasileiro. Os conselhos são mecanismos limitados para a transformação social. Porém, para a realidade brasileira, são mecanismos que podem provocar mudanças substantivas na relação Estado–sociedade (MORONI & CICONELLO, 2005, p.18, citado por Szwako, 2012:15)

Esta fala aponta que ao invés do abandono dos canais institucionais de participação, os atores estariam redimensionando sua aposta na participação, reavaliando o peso dados aos canais e espaços institucionais em suas estratégias de luta:

Analisando o depoimento, o autor afirma que as críticas dirigidas às instituições participativas não significam o abandono destes espaços, mas novos contornos e significados ao horizonte utópico da participação, pelo menos, em três sentidos.

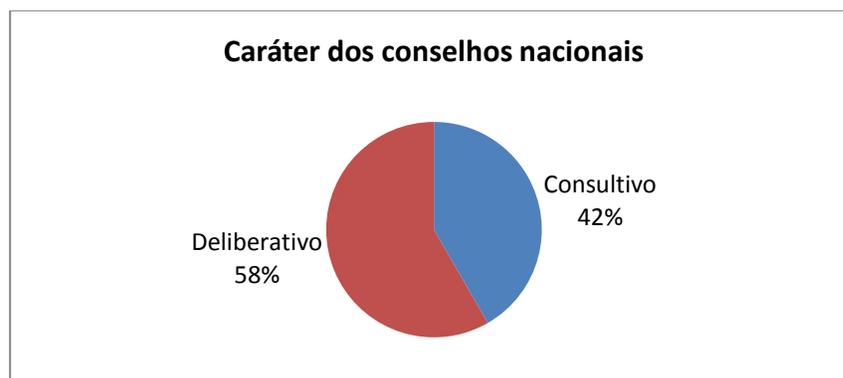
Em um primeiro sentido, participar vale a pena, mas... se a democracia participativa não for restrita à luta institucional e se der também em outros espaços. O segundo sentido vem na contramão do anterior: a participação vale a pena, mas ela precisa ser ainda mais aprofundada e institucionalizada. E, por último, ressoando em projetos e práticas pedagógicas hoje um tanto esquecidas, vale a pena participar, mas se resgatarmos nada menos que a educação popular (Szwako, 2012, p. 17)

Estas diferentes formas de aposta – de não se restringir à luta institucional, de aprofundamento dela ou de retomada da educação popular – podem ser encaradas como continuidades das apostas que já apareciam em 1970-1980, e nas novas sínteses dos anos 1990, com a maior inserção institucional da participação. Meu argumento aqui é que no governo Lula ficam mais evidentes os desafios da institucionalização, e a pergunta sobre a efetividade e, portanto, se ainda vale a pena a aposta nestes canais se torna central. Isso porque há mudanças nas tendências de institucionalização da participação.

Mudanças nas tendências de institucionalização da participação

Encontramos que entre os conselhos estudados, 58% são deliberativos, ou seja, suas resoluções têm força de norma, enquanto 42% são consultivos. As decisões dos conselhos consultivos não necessariamente serão acatadas pelo órgão ao qual ele está vinculado.

Gráfico 1 – Caráter dos conselhos nacionais



Fonte: Souza, Lima, Teixeira, 2012.

Como já dissemos, uma parte significativa destes espaços foi criada antes e outra depois do governo Lula. Se compararmos os conselhos criados antes e depois do governo do presidente Lula, podemos perceber que a proporção de conselhos somente consultivos criados após o governo Lula é maior, sendo que 75% dos conselhos criados após esse período são somente consultivos. Este dado permite dizer que se alteram as concepções sobre a participação institucionalizada, se antes procurava-se dar mais poder a estes espaços, tratando-os como espaços de deliberação (ou seja, predominavam visões de participação que podem ser consideradas deliberacionistas ou de partilha de poder), no governo Lula predomina uma visão provavelmente de complementação ao Estado. Este caráter predominantemente consultivo condiz com uma visão da participação como “escuta”, “diálogo”.

Em Souza, Lima, Teixeira (2012), estabelecemos como variáveis para pensar a institucionalização destes espaços, o ato de criação do conselho e o ato de convocação da conferência. Os conselhos foram criados por lei, medida provisória, decreto ou portaria e as conferências convocadas por decreto, portaria ou resolução de conselho. As categorias nas duas variáveis abrangem o universo de casos estudados, sendo que, para o efeito desta análise, uma lei complementar foi equiparada à lei ordinária, ambas denominadas apenas como lei. A diferença entre a lei e o decreto é que a primeira passou pelo processo legislativo, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente, e a segunda foi apenas decretada pelo executivo. Para as conferências com mais de uma edição no período analisado (2003-2010), consideramos o ato que convoca a última conferência, tendo em vista que o ato normativo que institui a conferência pode variar de uma edição para outra. Olhando o quadro geral, temos que a maioria dos conselhos está estabelecida em lei, e a maioria das conferências está estabelecida em decretos.

Tabela 3. Forma de criação das instituições participativas (2003-2010)

Ato de criação / convocação	Nº de conselhos	Nº de conferências
Lei	32	0
Medida provisória	3	0
Decreto	22	15
Portaria	3	4
Resolução	0	3

Fonte: Souza, Teixeira e Lima, 2012.

Entretanto, se compararmos o período do governo Lula com os governos anteriores, veremos que ele criou, só na área social, 14 conselhos, e usou a lei apenas em 28% dos casos. Também vale destacar que apenas no governo Lula houve criação de conselhos por portaria ministerial. Estas informações juntas fazem crer que a abertura à participação observada entre 2003 e 2010 não tem correspondência na garantia legal. Ou seja, diversas instituições participativas foram criadas, mas com menor força legal. Isso pode sinalizar que setores sociais que demandaram maior legalização da participação já haviam obtido sucesso na criação destes canais antes de 2003, pode indicar ainda o momento de “experimentalismo” em que várias dessas experiências se encontram, mas também pode indicar uma forma de ação do governo Lula – criação de instâncias participativas com menores garantias institucionais, onde podemos dizer que o caráter vinculante e deliberativo destes espaços (tão presente no ideário dos anos 1990, como vimos no capítulo anterior) deixa de ser o predominante, e entram em cena outras percepções sobre este espaço: notadamente uma percepção de que são espaços de escuta e diálogo.

Pogrebinschi et al. (2010), examinando os resultados de 80 conferências nacionais entre 1988 e 2009 e as propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional no ano seguinte à realização destas conferências, encontraram a prática legislativa sendo

influenciada por estes espaços. Foram analisados 2.808 projetos de lei que teriam resultado de diretrizes das conferências. O argumento dos autores é que as conferências nacionais teriam o potencial de aglutinar temas e atores minoritários (como já apontamos no item anterior) e que conseguiriam furar o domínio do presidencialismo de coalizão, porque trariam questões que não necessariamente seriam discutidos nas trocas entre executivo e legislativo. O presidencialismo de coalizão implica em esforços de cooperação entre Executivo e Legislativo, num sistema bastante multifacetado de partidos, pois o governo somente consegue levar ao cabo suas propostas com a formação de maiorias no Congresso e no Senado. Para os autores, as conferências furariam este jogo, e permitiriam que temas novos surgissem na agenda e ganhassem o espaço no sistema político. Os autores afirmam que as conferências conseguiriam trazer à cena outros mediadores políticos para além dos partidos e, portanto, aproximarem Estado e sociedade.

Os dados desta pesquisa apontam que no período Sarney e Itamar, nenhuma proposição legislativa aparece vinculada as proposições das conferências nacionais. Durante o I governo Fernando Henrique Cardoso aparecem as primeiras proposições da Câmara (22), assim como as leis aprovadas (7) que encontrariam correspondência com diretrizes das Conferências. No II governo FHC são encontradas 58 proposições na Câmara, e 7 projetos aprovados. No Senado surgem 2 projetos de lei. No período do governo Lula (2003-2009, período da pesquisa) foram encaminhados 393 projetos na Câmara, 92 no Senado, 41 Projetos de Emenda Constitucional, 37 leis aprovadas e 1 emenda constitucional aprovada que teriam correspondência com diretrizes de conferências. Apesar dos números de fato aprovados não serem tão grandes, o que os autores argumentam é que de fato o Congresso, principalmente no período do governo Lula, esteve mais permeável às diretrizes das conferências. O que não é possível saber por meio deste relatório são as conexões entre sociedade civil e Estado e, portanto, é difícil isolar qual o grau de influência das conferências sobre o resultado final da aprovação das leis. Não estou questionando aqui se as conferências afetam as decisões para a elaboração de projetos de lei, se contribuem ou não para este cenário. É de se supor que sim, assim como é de supor que dada a maior quantidade numérica de conferências no governo Lula e o tempo de realização de algumas delas ao longo dos anos (como a de Saúde, Direitos

Humanos, Assistência Social), as chances de que houvesse correspondência entre diretrizes e projetos de lei aumentariam.

Se levarmos em conta meu argumento anterior de que o PT no governo leva para dentro vários setores de movimentos sociais, demandas etc., e aliarmos as informações de que no período Lula é que há de fato maior correspondência entre diretrizes de conferências e projetos de lei, é possível que estas propostas aprovadas ou levadas adiante no Congresso Nacional estejam relacionadas a estes vínculos, trânsitos, e militâncias ecléticas (duplas, triplas militâncias entre partido e movimentos e governo).

O Relatório de balanço realizado pelo próprio governo (SGP, 2010) também é pródigo em apontar como as mesas de diálogo, audiências públicas, conselhos e conferências estariam contribuindo para o aumento do diálogo entre governo e sociedade. Mas são poucas as evidências de que este diálogo estaria ultrapassando as fronteiras da “escuta” e se aproximando dos horizontes projetados anteriormente de co-gestão e partilha do poder. E a efetividade destes espaços fica ameaçada basicamente porque as decisões não passam por estes espaços, o que nos permite afirmar que há deslocamentos importantes nos sentidos e possibilidades reais destes espaços.

Da “participação como deliberação” para a “participação como escuta”

Analisando o grau de devolução dos processos das Conferências fica a dúvida se as propostas aprovadas serão implementadas ou não, afinal este é um processo essencialmente consultivo. Nada obriga que as propostas saídas dali sejam de fato implementadas. Alguns ministérios e conselhos começam a realizar esforços de monitoramento das deliberações das conferências. Há notícias de ações nesse sentido, em apenas oito áreas de políticas públicas, são elas: aquicultura e pesca, assistência social, juventude, meio ambiente, políticas para mulheres, saúde, segurança alimentar e nutricional e segurança pública.

Em poucos casos, tão logo o relatório final é apresentado, ele é transformado em Plano Nacional de Políticas, como no caso das políticas para mulheres. Nessas situações, o próprio órgão responsável, em parceria com os conselhos se responsabiliza pelo monitoramento do Plano. Há também a experiência do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional que criou todo um aparato de monitoramento das deliberações das conferências. O elemento mais inovador é a conferência “mais dois”, uma nova conferência dois anos depois com a finalidade exclusiva de promover o balanço da conferência anterior.

Além dessas experiências, outros conselhos já têm testado metodologias de monitoramento de deliberações. A mais comumente utilizada é a comparação das propostas aprovadas com as ações implementadas ou em fase de implementação pelo ministério. Esse método não permite saber se uma ação está sendo executada porque foi aprovada em uma conferência ou se já estava na pauta do governo. Contudo, o mapeamento das propostas que possuem ações governamentais correspondentes sendo executadas já contribui bastante para dar respostas aos participantes de que as demandas estão sendo atendidas.

Podemos dizer que, durante o governo Lula, houve muita “experimentação”. Foram lançados diferentes temas para serem debatidos por toda a sociedade, e isso foi positivo porque mobilizou diversos setores da sociedade para refletir sobre questões nacionais. Levando em conta o tamanho das conferências, o trabalho para organizá-las, a necessidade de articulação e de recursos, e a mobilização necessária, principalmente no nível municipal, ao que parece há uma quantidade e variedade de conferências bem maior do que é possível administrar. Ao mesmo tempo, se encararmos estas conferências como oportunidades de “experimentação” e de levantamento de questões, já que não há obrigatoriedade legal para a realização da maioria e que boa parte delas foi realizada uma única vez e não teve continuidade, talvez ainda seja possível ampliar a mobilização e realizar conferências sobre temas que precisam ser mais discutidos pela sociedade brasileira. O que parece praticamente inviável é transformar todas estas 40 conferências numa rotina a cada dois ou três anos, especialmente se elas continuarem a ter puro caráter de levantamento de propostas sem que haja devolutiva pelo Estado das proposições. Há grande relevância no envolvimento amplo da população no diálogo a respeito de diferentes temas, porém não

parece viável que as questões não sejam encaminhadas, já que isso acaba enfraquecendo a mobilização social.

Alguns casos ilustram bem este deslocamento de sentidos. O caso mais emblemático talvez tenha sido o da Conferência de Direitos Humanos de 2008, que aprovou o Plano Nacional de Direitos Humanos III. O Plano era composto de resultados do debate acumulado não somente nesta conferência, mas em outras. E encontrou dois poderes fáticos naquele momento, as igrejas e os militares, que reagiram contra respectivamente a proposta de descriminalização do aborto e a formação da Comissão da Verdade que apuraria a violação de direitos humanos no período da ditadura militar. Em ambos os casos, o governo ao invés de apoiar os resultados da conferência recuou. No caso do tema da Comissão da Verdade, depois de longa negociação foi aprovada no final de 2011 (e instalada no início de 2012).

Outro caso que traz elementos importantes para a análise é o caso do meio ambiente, que nunca foi uma área forte de participação, e ao se analisar os vários canais participativos desta área podemos perceber o deslocamento dos sentidos da participação. No CONAMA, como já foi dito, havia pouca sociedade civil, e as mudanças na composição não alteram significativamente isso.

No caso das Conferências o que predominou foi o caráter pedagógico destes espaços. No governo Lula, pela primeira vez foram introduzidas conferências de meio ambiente. A Conferência Nacional de Meio Ambiente foi realizadas em 2003, 2005 e 2008, com etapas municipais, estaduais e a federal. E as Conferências Infante-Juvenis para o Meio Ambiente, voltadas para a sensibilização de crianças e jovens para o tema, foram realizadas em 2003, 2006 e 2009, também com etapas preparatórias. O número de participantes das conferências infante-juvenis passou de 3 milhões. O caráter destas conferências, segundo seus organizadores seriam o de “Estado ampliado” (não no sentido gramsciano, mas de que é um espaço do estado para apresentar suas propostas). O termo é de um dos entrevistados de pesquisa de Losekan (2009:106), membro do governo e responsável pela organização das conferências. A frase do entrevistado não deixa de gerar

ambiguidades, pois se por um lado alerta para o papel de responsabilidade do Estado no processo participativo, não deixa de soar como uma concepção muito restrita de participação. Afirma ele,

eu acho que tem uma contradição de fundo que precisa ser resolvida. Se fosse para gente fazer um processo em que as ONGs ambientalistas, pequenas e grandes, fossem apresentar as suas sugestões ao MMA, uma pauta de reivindicações ao MMA, a gente faria diferente (...) A conferência não é isso. A conferência é um processo de estado, em que você apresenta um conjunto de sugestões do governo, que é o texto-base. Põe todos os atores na mesa e discute junto com o governo e submete ao processo de deliberação. É diferente! (LOSEKAN, 2009:107)

O que é possível apreender é que a estratégia com as conferências não seria de construção de uma agenda de políticas públicas que incorporasse demandas da sociedade organizada, ou que construísse uma agenda junto à sociedade, uma construção de hegemonia, para usar os termos utilizados pelo Raul Pont no período dos 1990 (como aparece no capítulo anterior desta tese). Mas de apresentação das ideias do governo para apreciação e deliberação da sociedade. O argumento de Losekan (2009) é que como os setores mais críticos a uma política desenvolvimentista do governo não eram considerados aliados, e haveria muito conflito interno ao governo, o espaço da conferência ou mesmo do Conselho teria que ser um espaço de “escuta”. E a estratégia de “ampliar o Estado” pode sim ter efeito de ampliar as bases, mas também parece ter o efeito de diluir a crítica, deixá-la mais isolada face aos que apoiariam o governo.

O episódio da formação da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) como desfecho para a crise dos transgênicos também é exemplar do pouco espaço para posturas mais críticas ao modelo de desenvolvimento hegemônico dentro do governo. Em 2005, há uma disputa sobre a liberação de alimentos transgênicos que dura meses. E a saída foi formar uma comissão que discutiria o tema, e a princípio, a coordenação desta comissão seria do Ministério do Meio Ambiente. Entretanto, o MMA perde a disputa, e a comissão que seria formada por uma maioria de ambientalistas, vai para o Ministério de Ciência e Tecnologia, com apenas dois representantes do setor ambiental, e uma maioria de técnicos, acadêmicos e governo. Segundo sua lei de criação, “a CTNBio é composta de membros titulares e suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Ciência

e Tecnologia, será constituída por 27 (vinte e sete) cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional nas áreas de biossegurança, biotecnologia, biologia, saúde humana e animal ou meio ambiente”. Logo após a criação da Comissão, as concessões para a entrada de transgênicos no Brasil ganham o debate na imprensa, mas esta Comissão acaba por aprová-las (mesmo contra a posição do MMA).

Ainda dentro da área ambiental, vale destacar ainda a forma de participação por meio de audiências públicas, que não obrigam o governo a responder às demandas, mas apenas a escutá-las no fim do processo, após as decisões estratégicas já terem sido tomadas. Isso gera um processo débil, pouco efetivo, que obriga as organizações a apelarem para o poder judiciário. Como afirma Losekan (2009) a impressão é que as audiências são mais rituais que reais, e a maior preocupação do governo é menos em responder às críticas e mais em conseguir a assinatura das pessoas que participaram para que a etapa formal seja cumprida.

Marina Silva sairá do Ministério em maio de 2008, após várias disputas internas ao governo, e de acusações de que seu ministério estava “freando” o desenvolvimento do país, “atrasando” licenças ambientais e colocando muitas condicionalidades à execução de obras de infra-estrutura. A saída dela do governo, e alguns meses depois do partido,⁴⁶ expressa extrema heterogeneidade interna, não apenas causada por diferentes partidos em aliança como no caso do Ministério das Cidades, mas neste caso por disputas internas ao PT.

Como o tema do desenvolvimento sustentável é pouco debatido e de difícil acesso à opinião pública, e não houve a construção de posições por dentro dos espaços participativos – já que eles foram percebidos mais como forma de ampliar a agenda do Ministério, como consultas, e menos como forma de partilha de poder – o resultado foi que o MMA ficou isolado, e a saída da Marina se tornou quase inevitável.

⁴⁶ Marina Silva disputou as eleições presidenciais de 2010 pelo Partido Verde, chegando em terceiro lugar no primeiro turno, com cerca de 20% dos votos válidos.

Um limite claro que é possível perceber nos temas relacionados à participação ligados às políticas ambientais é de que há um déficit de formas e mecanismos de participação no Ministério de Minas e Energia, bem como em outras áreas de infraestrutura que exigiriam planejamento de longo prazo. São justamente estas áreas que mais se chocam com as agendas ambientais, que deveriam pensar o país no longo prazo, e segundo os ambientalistas, deveriam discutir matrizes energéticas ao invés de se preocuparem apenas com a construção de grandes obras. Neste sentido, outra grande ausência do debate sobre a participação nos anos 2000, são os debates sobre planejamento participativo, como os que eram discutidos nos governos locais nos anos 1990, como Cidade do Futuro (Santo André) ou Congresso da Cidade (Belém) ou o Cidade Constituinte (Porto Alegre). Estes debates mais estratégicos de forma participativa parecem ter desaparecido do debate dos 2000, no plano nacional.

O resultado é que as pessoas vão tentar discutir sobre matriz energética nas audiências públicas convocadas para apresentar o licenciamento ambiental, que não é absolutamente o melhor lugar (porém acaba sendo o único lugar). Porque a decisão (seja de construir uma usina como Belo Monte ou fazer a transposição do Rio São Francisco, para citar apenas dois exemplos polêmicos) já foi tomada, e o que está em jogo numa audiência pública é somente a discussão sobre os impactos e como minimizá-los. A possibilidade de participação em políticas de grande impacto é muito “mal resolvida”, para utilizar os termos dos entrevistados de Losekan (2009:158). Este limite ultrapassa o governo Lula, diz respeito à própria forma de conceber a participação em temas estruturais como matriz energética, e obras de infraestrutura em geral, nas suas interfaces com o meio ambiente. Sabendo-se evidentemente que entre os ambientalistas há posturas muito diferentes, que vão desde o conservacionismo – como uma tentativa de manter o meio ambiente intocado – até os defensores de um desenvolvimento com sustentabilidade, passando por aqueles que defendem os modos de vida de comunidades tradicionais (e não necessariamente estão preocupadas com o meio ambiente). De qualquer forma, cabe aqui identificar que estes grupos que tem se contraposto ao modelo de desenvolvimento brasileiro atual são “públicos

fracos”, para utilizar os termos de Fraser (1992)⁴⁷. Voltando ao caso aqui do debate sobre o modelo de desenvolvimento, tanto ambientalistas quanto grupos que defendem comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhos, indígenas etc.) e de alguma forma se contrapõem ao modelo atual de desenvolvimento podem até pautar suas questões em espaços como audiências públicas e conferências. De alguma forma estes grupos são “ouvidos”, sentam para “dialogar”, mas não têm poder de fato, e aqui a contraposição não é só aos setores mais à direita do espectro político, mas dentro da própria esquerda e do PT, que também partilham de uma concepção neodesenvolvimentista, e consideram que estes grupos estariam “freando” o desenvolvimento do país.

Se olharmos para o caso do Ministério das Cidades, da mesma forma será possível perceber como decisões importantes não passaram absolutamente por estes espaços. “O governo de Lula tem conseguido convencer a maioria dos eleitores que as medidas adotadas representam o caminho *possível* para a diminuição das desigualdades” (RODRIGUES, 2009, p. 3-5 e 12). O slogan “BRASIL UM PAÍS DE TODOS” perdurou durante os oito anos de governo Lula. Com ele, queria-se incluir os excluídos, mas o efeito talvez não tenha sido apenas esse. O mercado de fato ganhou, com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e, posteriormente com o Programa Minha Casa, Minha Vida, que não passaram pelo crivo ou ao menos pelo debate dentro dos espaços participativos (MARICATO e JUNIOR, 2007).

Na contraposição e no diálogo entre movimentos e governo Lula foram obtidas algumas conquistas, como a aprovação do Minha Casa, Minha Vida Entidades. O MCMV-E é uma versão menor do Programa, tanto em termos de volume de recursos quanto de

⁴⁷ A autora, analisando a desigualdade comunicativa no caso das relações de gênero, criou as categorias de “públicos fortes” e “públicos fracos” para diferenciar analiticamente os sujeitos ativos e passivos no processo de formação da opinião pública. Resumidamente, o público forte é constituído pelos grupos que possuem recursos políticos, simbólicos ou econômicos suficientemente fortes para produzir agendas e tomada de decisão e influenciar a opinião pública. O público fraco, embora participe da formação da opinião pública, obviamente não possui recursos suficientes para configurá-la de acordo com seus interesses políticos e sociais, nem detém poder de decisão nas esferas políticas e econômicas.

meta de moradias construídas.⁴⁸ Trata-se de uma modalidade específica para associações comunitárias e cooperativas habitacionais, o que expressa o reconhecimento do governo federal da relevância e importância desses atores coletivos que até então eram desconsiderados pela política habitacional e seus gestores (FERREIRA e CASTRO, 2011).⁴⁹ Neste programa estão presentes ideários da autogestão,⁵⁰ que se constituem como formas de reconhecimento da organização popular e da sua capacidade de gerir recursos, tomar decisões e organizar-se como ator coletivo.

Para entender este percurso é preciso compreender que o Ministério das Cidades inicia-se no primeiro ano do mandato de Lula, e nasce de um processo de lutas do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Vários dos seus militantes migram para dentro do governo, ocupando cargos importantes nas várias secretarias. O primeiro ministro das cidades é Olívio Dutra, que não tinha uma militância no FNUR, mas tinha sido um dos fundadores do PT no Rio Grande do Sul, o primeiro prefeito do PT de Porto Alegre (1988-1990) – quando a experiência do OP é criada no município – e governador no Rio Grande do Sul (1999-2002) – quando implementa o OP estadual. Dutra ficará no cargo por dois anos, quando é substituído por Marcio Fortes (PP) numa negociação entre o Planalto e o presidente do

⁴⁸ A meta do MCMV-E hoje é de construção de 60 mil moradias, uma fração pequena em relação à meta geral do MCMV, de 2 milhões de moradias.

http://blog.planalto.gov.br/index.php?s=minha+casa+minha+vida&btn_sub=buscar

⁴⁹ Destacam-se duas “novidades” do MCMV-E. A primeira delas refere-se ao fato de que entidades da sociedade civil assumem um papel de mediação entre o Estado e os beneficiários da política. A segunda é que a participação dos beneficiários em organizações locais engajadas na questão habitacional se converte em pré-requisito para a sua seleção no programa, assim como a sua participação em todas as etapas da intervenção habitacional no território junto às entidades é requerida.

⁵⁰ A autogestão no Brasil foi inspirada em processos de autogestão do Uruguai, e desde os anos 1980 tem sido defendida por parte dos Movimentos de Moradia (especialmente na cidade de São Paulo pela União dos Movimentos de Moradia Popular). Segundo Bonduki (1992), é um processo onde “os futuros moradores organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o empreendimento. Seria uma organização autônoma da sociedade civil que, com o apoio e o financiamento do poder público, equaciona a produção de moradias com a participação dos moradores e a introdução de avanços tecnológicos e sociais que só o trabalho coletivo pode propiciar” (BONDUKI, 1992, p.18-19).

senado Severino Cavalcanti (PP), partido da base aliada do governo. O presidencialismo de coalizão faria mais uma “vítima”, agora não apenas a queda do ministro do PT, mas de boa parte do primeiro e segundo escalão do Ministério das Cidades.

A entrada do ministro Fortes implicou no enfraquecimento dos espaços, porque a relação como Dutra basicamente era uma relação de confiança (BERNHARDT, 2009: 83). Do ponto de vista dos participantes do ConCidades (Conselho das Cidades), surgiram algumas divergências: “como interpretar a entrada do Ministro Fortes no Ministério das Cidades? Lula é diferente do Fortes ou Fortes é o ministro do Lula?” Segundo a autora, parte dos participantes do ConCidades ficou com primeira opção, parte dos participantes ficou com a segunda opção, fazendo com que passassem a questionar de forma mais aguda o governo, os espaços participativos e os próprios movimentos que estavam mais alinhados ao PT (BERNHARDT, 2009, p. 85).

Entre os críticos, destaca-se Maricato, ex-secretária do Ministério. Para ela, os movimentos e ONGs bem como o governo teriam reduzido o horizonte e não tratado o presente e do futuro do capitalismo (MARICATO, 2010). A crítica é pertinente, de que, no limite, o problema dos espaços participativos está no fato deles se realizarem num Estado capitalista, e os limites dos espaços são os limites deste estado. Entretanto, talvez haja limites na forma de fazer política e de governar, na maneira de compreender o conflito, a negociação e de atuar por dentro e por fora dos espaços participativos que também expliquem os limites destes espaços.

Por exemplo, há conflitos internos ao governo. Na tese de Rodrigues (2009:48) há o relato do ótimo exemplo do embate nas conferências sobre as polêmicas parcerias público e privado para o setor de saneamento. Setores do Ministério da Fazenda eram favoráveis a esta forma de contratação, mas na Conferência das Cidades houve o posicionamento contrário à aprovação. Segundo a autora, o resultado deste embate é que o governo aprovou PPPs para o saneamento, e ao mesmo tempo aumentou recursos para a política urbana, como uma espécie de “compensação”.

Outro exemplo citado pela autora foi a aprovação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que também não teria passado pelo debate nos espaços participativos, e, como “compensação”, teriam sido aprovados recursos para moradias de 0 a 3 salários mínimos. O Minha Casa Minha Vida-Entidades citado logo acima foi parte deste acordo. O resultado não é que todos ganham. Bancos e empresários parecem nunca terem ganhado tanto. Por exemplo, impulsionaram-se o crédito para construção de moradias de classe média, mas as de 0 a 3 salários mínimos ainda enfrentam grandes dificuldades de serem financiadas. O preço da terra urbana nunca esteve tão valorizado. Em muitas cidades, a quantidade de imóveis vazios desocupados é quase a mesma do déficit habitacional.

Parte do secretariado de Dutra sai quando ele deixa o cargo de ministro, e outros vão saindo ao longo do tempo. E parte das estratégias que o movimento da reforma urbana tinha por dentro dos canais participativos, passa a ser por fora deles, porque o novo ministro, apesar de não ser contra os espaços, relega-os a um papel bastante secundário (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2011).

Voltando ao argumento central da tese, na prática estes exemplos apontam que participação tem como seu sentido mais forte processos de “escuta”. Se as decisões importantes passam ao largo desses canais institucionais, o sentido e o investimento sobre eles diminuem.

O caso do Bolsa Família

Outro deslocamento importante nos sentidos da participação no governo Lula é a redução dos espaços de participação a espaços com a função de fiscalização da sociedade sobre o Estado, dentro da ideia mais ampla da “participação como escuta”. A trajetória em torno do Programa Fome Zero e os resultados em termos de participação dos beneficiários no Programa Bolsa Família são um bom exemplo para entender este deslocamento específico.

O Programa Fome Zero foi desenhado pelo Instituto Cidadania, antes da vitória de Lula; dele participaram diferentes correntes políticas com trajetórias e acúmulos distintos na área. Tomazinni (2012) aponta ao menos três correntes (ou como ela denomina, três coalizões) que disputaram os sentidos do Programa Fome Zero e depois o desenho do Bolsa Família. A primeira, denominada “capital humano”, compartilha a visão de que os pobres seriam privados do conhecimento escolar e dos serviços de saúde, o que os tornaria economicamente menos produtivos. Esta coalizão logrou condicionar o auxílio a determinados comportamentos, tais como frequência escolar e visitas a centros de saúde. O objetivo anunciado é que os indivíduos, em troca da ajuda financeira recebida, devem fazer um esforço para melhorar suas próprias condições. Esta tentativa de tornar os “pobres” responsáveis por seu futuro reclama a eliminação do viés paternalista dos programas sociais, uma vez que a ajuda não deve ser “gratuita”. A segunda coalizção, denominada “renda incondicionada”, se opõe às políticas focalizadas e condicionadas em matéria de luta contra a pobreza. A pobreza seria um fenômeno a ser abordado de forma sistêmica, em termos de "direitos" e de liberdades individuais”. Por fim, a terceira coalizção intitulada “Segurança alimentar”, que afirma a fome e a insegurança alimentar como o ponto nevrálgico da pobreza. O Estado, por meio de transferências de renda (entre outras medidas) deve garantir o acesso aos alimentos.

Não quero aqui discutir o mérito do Programa, que, como bem apontou a recente pesquisa de Lavinias (2012), depois de muitas desconfianças, tornou-se praticamente uma “unanimidade nacional”. Aos propósitos da tese importa saber como velhas ou novas instâncias participativas dialogaram como este Programa.

Primeiro, é preciso dizer que o embate entre estas diferentes percepções sobre os sentidos do Programa que, diga-se de passagem, foi um dos grandes programas do governo Lula, foi discutido apenas parcialmente pelos dois Conselhos Nacionais que teriam uma relação mais direta com o programa: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN).

No caso do CNAS, há uma resolução (resolução 163), de 30/11/2004, que manifesta apoio ao PBF. Diz a resolução,

manifesto apoio ao Programa Bolsa Família, desenvolvido pelo Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e, em especial à edição da Portaria nº 660, de 11 de novembro de 2004, que dispõe sobre as regras de fiscalização e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família e delega competência aos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal para exercerem o controle social sobre referido programa.

E afirma ainda,

Compartilhar com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a ênfase na descentralização da gestão e no controle das ações propostas e financiadas pelo Governo Federal. Compartilhar ainda o princípio de que a fiscalização das condicionalidades prevista em lei não deva representar o exercício de vigilância e controle sobre os beneficiários, pois isto seria uma postura preconceituosa e autoritária. Reforçar a ideia de que tal fiscalização deve ser concebida como vigilância do acesso e da garantia de direitos.

Ou seja, não haveria discordâncias significativas do Conselho sobre a política; entretanto, se olharmos para as discussões anteriores a esta não há referências ao Programa, ou seja, ele não nasce do debate profícuo com este espaço.

Já o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, segundo Costa (2011) chegou a formar um grupo de trabalho para discutir o Programa, mas depois de ele aprovado e implementado. E a estratégia teria sido a mesma do CNAS, apoiar, e buscar influenciar outros programas que segundo os conselhos do CNSAN contribuiriam de forma complementar para o combate a fome, como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de 1 milhão de Cisternas .

O resultado, segundo Hevia (2011), em pesquisas com os beneficiários, é que o Bolsa Família estabelece relações diretas com seus beneficiários, não mediadas por entidades e associações, com efeito intencional de baixos níveis de clientelismo político e compra de votos. Mas, segundo Hevia (2011), o BF também gera, como efeitos não intencionais, a dificuldade de defender-se de abusos de poder e irregularidades de maneira coletiva. Isso porque esta relação direta do governo com os beneficiários não ajuda a

organizar coletivamente os beneficiários. E o que há de controle formal sobre o BF seria hipoteticamente o conselho de assistência social (existente em todos os municípios), mas que, sabemos, não é ocupado por usuários do Bolsa Família, mas sim por entidades. Concordando com Hevia (2011), o programa tem limites para promover “cidadãos ativos”, ou seja, mais do que se organizar para reclamar, para debater sobre os significados do BF, problematizar seus limites, pensar coletivamente superações para sua situação de beneficiário etc. A dimensão da participação neste programa não é da partilha do poder, mas a de fiscalização do Estado: transparência, combate à corrupção, controle posterior às decisões tomadas, não se partilha poder.

Nesse sentido, é importante recuperar a iniciativa de Frei Betto, logo no início do Fome Zero, de organização dos beneficiários do Bolsa Família em torno de comitês do Fome Zero. Profundamente inspirado por experiências de educação popular e da Teologia da Libertação, as bases dos comitês que seriam formados pelos próprios beneficiários e organizações locais (como sindicatos, entidades, igrejas) supunham a aposta em um saber popular que se sobreporia ao técnico, e a aposta em atores coletivos, ou seja, naqueles que já estavam organizados, e ainda de que os não-organizados passariam a se organizar. Em pouco tempo, foram formados mais de 2 mil comitês em dois em todo o Brasil, que no início controlavam o cadastro dos beneficiários em cada município. Mas com o início do PBF em 2004, a prerrogativa de preencher o cadastro se tornou exclusiva do poder público municipal. A iniciativa dos comitês não foi bem sucedida, e provocou a saída de Frei Betto e outros do governo. Frei Betto acusava que o fiasco do Fome Zero (e a sua redução ao BF) teve a ver com a pressão das prefeituras que queriam manter o controle do cadastro em suas mãos e não queriam que outras lideranças intermediárias surgissem e contestassem seu poder local. A crítica procede, mas é importante notar também que a proposta de Frei Betto era ambiciosa, e exigia uma articulação interministerial que até hoje o governo não tem⁵¹.

⁵¹ Como argumenta Moroni (entrevista concedida em dezembro de 2012 para esta pesquisa), o grupo de Frei Betto gostaria de introduzir com os comitês do Fome Zero, uma espécie de “poder paralelo”, que contribuísse para a “emancipação dos sujeitos”. E, para o entrevistado isso é muito emblemático das “diferentes concepções da participação” e do “por que participar”, “qual é o conteúdo político da

O que estes exemplos mostram é que por um lado, os sentidos da participação como auto-organização, emancipação dos sujeitos, e construção de uma nova hegemonia continuam presentes no debate político. A disputa sobre os significados e conteúdos da participação não sumiu, ela está presente. Entretanto, é possível dizer que dois novos sentidos passam a concorrer e a predominar no debate: o de participação como escuta, como forma do governo estabelecer um diálogo que funciona mais como transmissão à sociedade sobre as decisões já tomadas em outras instâncias (aumenta audiências, conferências com caráter de transmitir o que já se sabe sobre o tema), e de outro lado, aposta-se num caráter fiscalizatório dos espaços. Não estou argumentando aqui que estes novos significados foram maquiavelicamente pensados, mas sim de que a falta de um debate profícuo e profundo dentro do governo, permitiu que sentidos mais fracos sobre a participação ganhassem terreno.

Neste terceiro capítulo, tratamos do período que vai de 2003 a 2010, com a chegada do PT ao poder federal, e as tensões e ambiguidades, avanços e recuos que ocorrem no ideário participativo. Duas experiências significativas foram tratadas neste período, as conferências e os conselhos nacionais que se multiplicam.

Retomamos novamente os três argumentos da tese.

Em primeiro lugar, vale ressaltar que em termos de “comunidades de política”, houve uma multiplicação e certa fragmentação no campo, que as mais de 70 conferências nacionais atestam. Elas mostram todo o grau de “experimentalismo” que a democracia brasileira viveu no período, em torno de tantos temas, atores etc. Por outro lado, é importante também entendê-las como parte do “ecletismo” experimentado pela sociedade civil brasileira, como resultado da “múltipla filiação” vivenciada nas várias comunidades de

participação”. Mas para o entrevistado o que predominou como visão sobre os sentidos do PBF é que o sujeito político não seriam os próprios beneficiários, mas as “prefeituras”.

políticas que se formam. O que percebemos é que muitos militantes transitavam entre sociedade civil e sociedade política (que eram ao mesmo tempo, Estado, partido, movimentos, e/ou acadêmicos em municípios e estados) foram para dentro do governo federal. E de lá provocaram importantes mudanças tanto do ponto de vista de criação de leis e implementação de importantes projetos e programas de políticas públicas, quanto na experimentação de espaços de diálogo com a sociedade como audiências públicas, conselhos e conferências. Comparado aos períodos anteriores, houve um forte aumento das “vozes dissonantes” no debate público, com uma maior pluralização do debate.

Em segundo lugar, neste capítulo, foi possível perceber que novamente são setores de esquerda que levam à frente o debate participativo. Foi a ida do PT para o governo federal, que trouxe novos desafios para participação. Isso porque, de um lado, o PT que vai para o governo federal é “diferente” do PT do início das experiências participativas do final dos anos 1980. Alguns ideários dos períodos anteriores, como o projeto de participação como forma de emancipação e transformação social, bem como o projeto de participação como forma de deliberação, perdem força e energia.

É óbvio que ainda permanecem existindo e coexistindo várias concepções de participação no interior das esquerdas. E aqui encaminhamos para o nosso terceiro argumento. Novamente não há uma unanimidade. As disputas em torno do que poderia ser o Fome Zero e os Comitês em torno dele, como espaços de organização dos setores populares, são um bom exemplo de como o debate se repõe. Bem como, as disputas em torno dos significados do Conselho das Cidades ou do Conselho de Meio Ambiente, como espaços que deveriam trazer os conflitos (inclusive dentro do governo), para arena participativa, atestam como o debate em torno da participação era latente. Entretanto, se olharmos a “floresta” e não as “árvores”, ou seja, se olharmos para o conjunto dos espaços e os seus resultados mais evidentes, veremos que o que se consolidou no período foi um ideário de participação como “escuta”. Claro que ele é muito importante numa sociedade desigual como a nossa, e num contexto em que o partido “ganhou o governo, mas não o poder”, no qual o neodesenvolvimentismo ganhou terreno, e no qual o país enfrentou a crise econômica mundial de 2008, mas o que queremos chamar a atenção aqui é que este novo imaginário em torno da participação pode até não ser contraditório (pode ser

realmente o *possível* nas condições dadas), mas ele encontra-se muito distante do imaginário vivido e sonhado nos períodos anteriores. Ele se afasta progressivamente (ou é altamente ressignificado), do ponto de vista prático e conceitual, das experiências emancipatórias e de transformação social da esquerda do período de 1975-1990, bem como do ideal de deliberação presente no período 1991-2002.

Considerações finais

Esta tese teve por objetivo percorrer os 35 anos de história de experimentação da democracia participativa no Brasil. Tanto para políticos, quanto para ativistas e pesquisadores, o Brasil foi projetado como lugar privilegiado de estudos e inspiração política sobre inovações democráticas e participação cidadã nas políticas públicas. Esta imagem ainda permanece forte, a ponto de, em encontro realizado em Araraquara entre os dias 23 a 25 de abril de 2013, quando esta tese se encerrava, o pesquisador Alex Shankland, da Universidade de Sussex, da Inglaterra, destacara importância das inovações institucionais brasileiras tanto para a participação popular no estabelecimento de políticas públicas, quanto nos métodos de análise dessa participação: "Para o Brasil obter uma posição ainda mais relevante no cenário global, ele deveria exportar esses espaços democráticos para a África e Ásia, e não só sua experiência do agronegócio. E também poderia exportar a experiência da gestão participativa do SUS (Sistema Único de Saúde) para a Inglaterra, que assiste ao desmantelamento de seu sistema nacional de Saúde."

Muito diferente de uma concepção que encara as expectativas normativas sobre a participação como equivocadas do ponto de vista acadêmico para analisar os canais participativos, a intenção deste trabalho foi trazer à luz justamente os diferentes imaginários no interior da esquerda sobre o tema da participação, quais foram os embates que se desenvolveram, e mais, para que direções as experiências concretas foram levadas por estes embates.

As "expectativas", nesse sentido, foram o objeto do meu trabalho, porque não há, ao menos no debate sobre democracia participativa no Brasil, algo totalmente alijado do "dever ser", algo apartado de uma lente que permite a crítica e dá sentido às experiências. Ao recuperar a trajetória dos sentidos da democracia participativa no Brasil, e de como alguns termos são vitoriosos, outros desaparecem ou são derrotados, de como o debate em

alguns momentos no interior da esquerda não foi (e não tem sido) profundo o suficiente sobre os sentidos desta participação, eu diria que o problema talvez tenha sido que o horizonte utópico sobre a participação, para usar os termos da epígrafe deste trabalho, tenha se estreitado tanto (nas análises e nas expectativas) que já não se sabe para onde se caminha. Para que serve a utopia? Para caminhar, lembra Galeano. Portanto, é preciso explicitar a utopia, o imaginário construído, aonde se quer chegar, para que fique mais fácil o caminhar.

A título de conclusão, quero aqui apenas retomar os três principais argumentos da tese, e problematizar algumas questões sobre o período atual (do Governo Dilma).

O primeiro argumento da tese era que para entender o desenvolvimento da democracia participativa no Brasil é preciso compreender não apenas os “trânsitos entre sociedade civil e sociedade política”, mas principalmente compreender os pontos de contato entre uma e outra. Os conceitos de “comunidade de política”, “múltipla filiação” e de “ecletismo” foram conceitos importantes utilizados neste trabalho para descrever e compreender as imbricações entre sociedade civil e sociedade política. Não que não exista uma sociedade civil “autônoma” ou que as lógicas da sociedade civil e da sociedade política não sejam diferentes, mas o argumento central aqui é que para estudar o desenvolvimento da democracia participativa brasileira é fundamental romper com estas dicotomias e compreender justamente as ações daqueles que, fazendo parte de comunidades de políticas, atuaram filiados ao mesmo tempo tanto à sociedade civil quanto à sociedade política, provocando ecletismos, e alterando os distintos lugares por onde passavam (partidos, governos, movimentos, academia, Estado, etc.)

O segundo argumento da tese era que a origem da democracia participativa no Brasil é de esquerda. As experiências de participação que se deram no Brasil têm origem em distintas visões *dentro do campo da esquerda* sobre o papel de movimentos sociais, sua relação com partidos, e seu ideário em torno do papel do Estado e da sociedade e das relações entre sociedade e Estado. Essas não foram e não são questões consensuais no interior desse vasto campo da esquerda e é um debate que continuamente se repõe de forma

mais ou menos aberta, com importantes implicações sobre as estratégias de atuação dos militantes.

Como consequência deste segundo argumento, temos o terceiro argumento. Procuramos olhar para a diversidade de sentidos da participação no interior do projeto da democracia participativa, não apenas para identificar os sentidos em disputas, mas também as condições históricas que fizeram com que uns sentidos e não outros se tornassem predominantes ao longo do tempo. Procuramos quebrar o projeto da democracia participativa em suas partes constitutivas e fazer um esforço de identificar as diferenças, a particular associação de palavras, o ideário que sustenta essas associações e suas consequências em termos da narrativa da participação no longo prazo, identificando suas principais tendências.

Com este esforço, encontramos um sentido de participação predominante para cada período.

Nos anos 1975 a 1990, predominou “a participação como emancipação”, que é o termo que uso para nomear as ideias, valores e apostas associadas à participação no período. O substrato que nutre esse imaginário advém das experiências de educação popular, CEBs, núcleos do PT, conselhos populares e primeiras experiências de gestão petista. O que se destaca nessa visão é a ênfase na participação como educação para a cidadania, associado a uma ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social. Por dentro da sociedade civil, na Teologia da Libertação da Igreja Católica, nos grupos de educação popular influenciados por Paulo Freire, em várias organizações não-governamentais o ideário da participação – às vezes com cores e matizes diferentes – também esteve bastante presente, e reforçou e ao mesmo tempo refratou as experiências vindas dos partidos de esquerda, e em especial do PT. Estes encontros produziram um fértil caldo de cultura que disseminou ideias de democracia participativa.

Nos anos 1991 a 2002, o termo que predominou foi o “participação como deliberação”, quando palavras como cogestão, “partilha do poder de governar” expressavam a expectativa de uma nova relação entre Estado e sociedade. Essa aposta

encontrou tradução histórica nos conselhos de políticas públicas e nas experiências de orçamento participativo. Neste momento, o PT é um importante *locus* de experimentação, mas o legado participativo não se construiu apenas por dentro do PT e nas suas administrações, embora o partido tenha conseguido se associar com essa marca no imaginário popular. No caso da Saúde, os partidários desta ideia ultrapassavam as fronteiras do PT. Tinham uma forte influência dos sanitaristas italianos e muitos dos seus membros eram filiados ao Partido Comunista Brasileiro, mas de fato agregavam várias colorações partidárias. A saúde seria a inspiração para muitas políticas públicas que também se estruturariam como sistema descentralizado, ao longo dos anos 90 e 2000, tais como a assistência social, criança e adolescente, segurança alimentar, entre outros.

No último período, 2003-2010, predomina a participação como “escuta” no plano federal, muito próximo de uma ideia de colaboração vigilante. Aqui a ideia é de público fraco nos termos de Nancy Fraser (1992). Ou seja, há debate, mas isso não se transforma em deliberação, no máximo se constitui como uma “escuta”. A participação como escuta guarda semelhanças com as noções de *accountability* e boa governança. Nesse modelo há um valor positivo para a pluralidade na representação de interesses, o que amplia o espectro de temas e atores reconhecidos como legítimos.

Ou seja, o que percebemos nessa narrativa da participação é, num terreno de disputas, um sentido que vai progressivamente de um conteúdo mais radical, associado à transformação social, a ideias de justiça, a novas relações Estado e sociedade, para uma participação menos “exigente”, mais consultiva. Sem procurar explicar totalmente o que acarreta essa mudança, arrisco relacioná-la a dois fatores principais. Em primeiro lugar, a hegemonia neoliberal que contribuiu para que progressivamente os sentidos mais radicais da participação perdessem o terreno; e em segundo lugar, as mudanças no interior do PT (partido que nasceu como uma promessa de uma nova forma de fazer política e aglutinou boa parte dos ideários participativos) voltadas à melhoria do seu desempenho eleitoral, que diminuiriam a capacidade do partido de criativamente experimentar novos processos participativos, com o mesmo vigor dos anos 80 e 90.

Será que os termos da participação vão se alterar num futuro próximo? Como eles têm se desenvolvido no governo Dilma Rousseff? Com quais sentidos específicos?

Do ponto de vista da sociedade, na Plataforma dos Movimentos Sociais sobre A Reforma do Sistema Político,⁵² organizada desde 2004, apesar do eixo da democracia participativa fazer parte das preocupações, é evidente hoje que as energias estão mais voltadas para a democracia representativa, por exemplo, para temas como o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. Temas hoje fundamentais se se pretende ampliar a democracia brasileira. Destacam-se ainda propostas para aumentar a utilização de mecanismos como o plebiscito, referendo e iniciativa popular. No caso desta última, o esforço é para diminuir o número de assinaturas e estabelecer um rito próprio no Congresso Nacional. E no terreno da democracia participativa a maior preocupação tem sido com a efetividade dos espaços institucionais criados, e com a tentativa de aprofundar uma nova arquitetura da participação em que haja participação não apenas nas políticas sociais, mas em políticas econômicas e em áreas estratégicas como as de infraestrutura.

Em 2010, no fim do Governo Lula, foi levantada por parte da Secretaria Geral da Presidência, uma discussão a respeito da necessidade de regulamentação das políticas sociais em desenvolvimento no país. Chegou-se a falar na formulação de um projeto de lei chamado "Consolidação das Leis Sociais". A proposta incluía garantir em lei o funcionamento de mecanismos de participação social no processo de elaboração das políticas públicas, como conselhos e conferências.

A ideia não foi para frente. Além de ser um ano eleitoral (quando dificilmente o Congresso Nacional teria tempo hábil para discutir e aprovar a proposta), ela foi alvo de questionamentos pela possibilidade de engessamento das ações sociais. Afinal, soluções adequadas em um momento poderiam não ser pertinentes quando a situação se alterasse e o detalhamento legal poderia impedir inovações.

⁵² As propostas da Plataforma se encontram no site www.reformapolitica.org.br

Em 2011, já governo Dilma, a Secretaria-Geral da Presidência da República elencou como uma de suas prioridades a constituição de uma Política e de um Sistema de Participação. Em novembro de 2011, foi realizado, por esse órgão, um seminário nacional com a presença de mais de 350 participantes para elaborar propostas para um Sistema Nacional de Participação Social, a ser implementado até 2014. O debate tem girado em torno da ideia da participação como “método de governo”, uma guinada importante no debate, e que de alguma forma retoma ideias importantes dos anos 1990. Infelizmente ao que parece, entretanto, a Secretaria Geral ainda tem baixa capacidade de influenciar os demais ministérios e secretarias. Está próxima de algumas, mas bem distante de outras. Para enfrentar este desafio, foi articulado o Fórum Governamental de Participação Social, espaço voltado aos gestores federais para a discussão de questões relacionadas ao tema. Estas iniciativas visam à formulação de um arcabouço legislativo e o estabelecimento de um sistema de rede que permita a ligação dos diferentes espaços institucionais de participação popular, como as conferências, conselhos e as ouvidorias.

Mas como pensar um Sistema de Participação em um país como o Brasil? Quais são de fato os sistemas de participação já existentes (que já articulam instâncias participativas diversas) e o que é possível aprender com eles? Quais são os espaços onde potencialmente poderia haver maior integração? Como este sistema será capaz de incluir áreas de forte impacto nas políticas sociais, como as áreas sociais e de infraestrutura? Como este sistema pode dialogar com novas formas de participação como a internet? E como lidar com uma cultura de baixo associativismo? E com um sistema que não desce ainda no nível territorial (no máximo chega ao nível municipal)?

Como é possível perceber, falar em um sistema de participação no Brasil – que parece ser um ponto forte de inovação e avanço do debate sobre a participação atualmente – é um enorme desafio. Isso não se deve apenas à extensão territorial do país ou ao complexo arranjo institucional que distribui tarefas e recursos entre os entes da federação. O que percebemos é que mesmo em áreas com sistemas de políticas instituídos em lei há dificuldades de efetivação da articulação entre as instâncias participativas nos diferentes níveis da federação.

Enfim, há muitos caminhos possíveis, resta aprofundar sob quais horizontes serão trilhados.

Referências Bibliográficas

ABERS, R. **From Idea to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil**. Latin American Perspectives, Oxford, v. 23, n. 4, p. 35-53, Autumn, 1996.

_____. **Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre**. Porto Alegre: ONG Cidade, 1997.

ABRANCHES, S. H. H. de. 'O Presidencialismo de Coalizão', *Revista de Ciências Sociais*, 31:1, 61-22, 1988.

ALONSO, A. "Crítica e contestação: o movimento reformista da década de 1870". *RBCS*, v. 15, 36-55, 2000.

ALMEIDA, Carla, LUCHMANN, L. RIBEIRO, E. **Associativismo e representação política feminina no Brasil**. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*[online]. 2012, n.8, pp. 237-263.

ALMEIDA, Carla C. R. (2006). **O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social – construção democrática e lutas políticas no Brasil pós- 90**. Tese de Doutorado. IFCH/UNICAMP.

ALMEIDA, D.& CUNHA, E. "As dinâmicas da representação: a complexidade da interação institucional das cidades brasileiras". San Francisco: Lasa, 2012.

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. 538 p.

AMARAL, O.M.E. **As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009**. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2010.

ARAÚJO, M. P. N. **A utopia fragmentada: as novas esquerdas no Brasil e no mundo na década de 1970**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 190 p.

ARENDT, H. **As origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortes, 2003.

AVRITZER, L. **A Moralidade da Democracia: Ensaio Sobre Teoria Habermasiana e Teoria Democrática**. 1. ed. Perspectiva/UFMG, 1996.

AVRITZER, L. "Um Desenho Institucional Para O Novo Associativismo". *Lua Nova*, São Paulo, v. 1, n.39, p. 149-174, 1997.

AVRITZER, L. "Teoria Democrática e Deliberação Pública". *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 50, p. 25-46, 2000.

- AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp. v. 1. 470p , 2004
- AVRITZER, L. (Org.). **Teoria e Sociedade. Número especial: Instituições híbridas e participação no Brasil e na França**. Belo Horizonte 110p ., 2005.
- AVRITZER, L. (Org.) .**A Participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG,2007.
- AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009. 199 p.
- _____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009b. 205 p.
- _____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010. 470 p.
- BACZCO, Bronislaw. **Utopia**. In: EnciclopediaEinuaudi. V. 5. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1985, p. 333-396.
- BAIERLE, S. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos sociais populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. Dissertação (Mestrado). IFCH-Unicamp. Campinas, 1992.
- BAIOCCHI, G. BRAATHE, E. and TEIXEIRA, Ana Claudia. “Transformation Institutionalized? Making Sense of Participatory Democracy in the Lula Era”. In: KristianStokke and OlleTörnquist, **Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- BAIOCCHI, G. **Radicals in Power: The Workers’ Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil**. London: Zed Publishers, 2003.
- BAIOCCHI, G. **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. Stanford: Stanford University Press, 2005. 224 p.
- BETTO, F. **Calendáriodopoder**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007. 536 p.
- _____. **A Mosca Azul**. Rio de Janeiro: Rocco, 2004, 367p.
- BERNHARDT, E. M. B.**Participação no espaço público: o caso do Conselho nacional das Cidades**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia da UnB, 2009.
- BITTAR, Jorge (Org.). **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992. 324 p.
- BLOCH, E. **O princípio da esperança**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- BONDUKI, N. **Habitação e Autogestão – Construindo Territórios de Utopia**. Rio de Janeiro,: Fase, 1992

- BURLANDY, Luciane. "A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão". *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(1):63-72, 2011.
- CAMURÇA, M. **Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente/RJ**. Rio de Janeiro: Fé e Alegria, 1994 (Projeto "Se esta rua fosse minha").
- CARDOSO, Ruth. "Movimentos sociais urbanos: balanço crítico", in Bernardo Sorj e Maria Hermínia Tavares de Almeida (orgs.), **Sociedade e Política no Brasil Pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995, 136p.
- _____. "Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado". In: *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. III, n. 1, pp. 23-25, 1998.
- _____. "Conselhos de saúde, responsabilidade pública, cidadania.". In: **Conselho municipais e políticas sociais**, IBAM, IPEA, Comunidade Solidária (org.), Rio de Janeiro, 1997, pp. 130-159.
- CARVALHO, Leiliane Moraes. **A participação sócio-política do Conanda: limites e possibilidades na construção de um novo paradigma na área da infância**. Trabalho de conclusão de curso – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- CARVALHO, M.C. "**Eppur si muove...**" **Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil**. Dissertação (Mestrado) em Ciência Política, IFCH-Unicamp, Campinas, 1997.
- _____. **Participação Social no Brasil hoje**, PolisPaper n.2 São Paulo; Pólis, 1998.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.
- CASTORIADIS, C. **A constituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- CEBES, "A questão democrática na área da saúde". Documento apresentado pelo Cebes, na Câmara Federal, outubro de 1979.
- COLIN, Denise Ratmann Arruda. **A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública**. In STUCHI, Carolina Gabas et al. (organizadores) *Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado / 1. Ed.* – Sao Paulo, Giz Editorial, 2010.
- CONSEA, Relatório Final III Conferência de Segurança Alimentar. "Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional". Fortaleza, 2007.
- COHN, A. **Cartas ao Presidente Lula: bolsa família e direitos sociais**. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012. 189 p.

- CORTES, Soraya e GUGLIANO, A. “Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, maio/ago. 2010, p. 44-75.
- CÔRTEES, S. M. V. **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. 208 p.
- CORTES, S. V. “Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policycommunities”. In: XXV encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2002.
- CORTES, S. Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, 1998.
- COSTA SOBRINHO, João Elias. **Amortecendo as relações entre Estado e sociedade civil: a Secretaria-Geral da Presidência no Governo Lula (2003-2010)**. Monografia de conclusão de curso. Brasília: UnB, 2011.
- COSTA, C. G. A. **Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações**. São Paulo: Anablume; Fapesp, 2011. 332 p.
- COUTINHO, C.N. **A democracia como valor universal**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984 (1ª edição, 1979).
- CUNHA, E. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social**. Tese (Doutorado), Departamento de Sociologia Política, UFMG, 2009
- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (EDS.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. 590 p.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina** In DAGNINO, E.; OLIVERA, A. e PANFICHI, A. (orgs.) "A disputa pela construção democrática na América Latina." São Paulo: Paz e Terra; Campinas-SP: Unicamp, 2006.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In DAGNINO, Evelina. (org.) "Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil". São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DANIEL. C (entrevista) “Conselhos, esfera pública e autogestão”. In: Carvalho, M.C.A, TEIXEIRA, A.C. C (org.). São Paulo, *Pólis*, 2000, 144p.
- DIAS, M. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara municipal de Porto Alegre**, 2002, Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: Iuperj, 2002, 305p.
- DOIMO, A. M. 1995. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: RelumeDumará/Anpocs.

- DOIMO, A.M. “Pluralidade religiosa à brasileira: associativismo e movimentos sociais em São Paulo”, in: AVRITZER, L. **A Participação em São Paulo**. São Paulo, Editora Unesp, 2004.
- DRAIBE, M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, São Paulo, n. 17, maio 1993 Número especial.
- DRAIBE, M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.11, n. 4, dez. 1997.
- DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Cadernos de Pesquisa*, Campinas, NEPP-UNICAMP, n ° 35, 1998.
- ERUNDINA, L. “Sem medo de ser governo”. Entrevista, *Teoria e Debate*, 11ª edição, julho de 1990.
- ESCOREL, S. **Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento Sanitário**. Rio de Janeiro: Fiocruz.1998
- FARIA, C. F. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Estado do Rio Grande do Sul**. FAFICH-UFMG, Belo Horizonte. Tese de doutorado. Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, 2005
- FELTRAN, G. de S. **Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo**. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.
- FELTRAN, G. de S. “Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil”. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. & PANFICHI, A. (orgs.). **Adisputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FLEURY, S. “ A questão democrática na saúde”, IN: Fleury, S. **Saúde e Democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.
- FRASER, N. **Rethinking Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy**. In CALHOUN, Craig. *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press, 1992.
- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997, 17ª edição.
- FREIRE, P. NOGUEIRA, A. **Que fazer: teoria e prática em educação popular**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso Books, 2003. 310 p.
- GADOTTI, M., PEREIRA, O. **Para que PT: origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1989.
- GENRO, Tarso. "Reforma do Estado e democratização do poder local". In: Villas Boas e V. S. Telles (orgs). *Poder Local, participação popular e construção da cidadania. Revista do Fórum Nacional de Participação Popular*, ano 1, n. 1, 1995.
- _____. "Esfera pública e iniciativa popular". *Proposta*, Fase, n. 54, ano XVI, agosto 1992
- GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2004.
- GOHN, M. DA G. M. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997. 383 p.
- GRUPO de Estudos a Construção democrática – GECD. Os Movimentos Sociais e a construção democrática. Sociedade Civil, esfera Pública e Gestão Participativa. *Idéias*, v. 5 n° 2/v.6 n° 1, p. 7-122, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 1998/1999.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, Peter P e CASTELLO, Graziela "Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 60, pp. 43-66. 2006a
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, Peter P e CASTELLO, Graziela "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, São Paulo: 67, 49-103, 2006b.
- GURZA LAVALLE, A. e CASTELLO, G.. "**Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo**". *Caderno CRH*, n° 52, pp. 67-86. 2008
- GURZA LAVALLE, A. & ISUNZA VERA, E. (2010): "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación" em ISUNZA VERA E. & GURZA LAVALLE A. (coords.): **La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. México: CIESAS-Universidad Veracruzana
- GURZA LAVALLE, A. . Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova* (Impresso), v. 84, p. 13-24, 2011.
- ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. . Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), v. 92, p. 105-121, 2012.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- HALE, C. **The transformation of liberalism in the nineteenth century Mexico**. Princeton, Princeton Press, 1989.
- HARVEY, D. et al. **Occupy**. São Paulo: CartaMaior, 2012, 87p.
- HELD, D. **Models of democracy**. Cambridge: Polity Press, 2006. 338 p.
- HEVIA, F. “La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados: etnografía institucional del Programa Bolsa Família en Brasil”, *Gestión y Política Pública*, vol XX, n. 2, 2011, p. 331-379.
- IPEA, Relatório de Pesquisa: processo político e decisório âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), 2011
- JACCOUD, Luciana de Barros. “Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social”. In STUCHI, Carolina Gabas et al. (organizadores) **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado** / 1. Ed. – São Paulo, Giz Editorial, 2010.
- JACOBI, P.R. **Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde**. São Paulo: Cortez, 1993.
- KECK, M. E. **PT a lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Editora Ática, 1991. 137 p.
- KINGDON, John. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.
- LANDIM, Leilah “A serviço do movimento popular”. In: **Sem Fins Lucrativos - as Organizações Não Governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro: ISER, 1988.
- LAVINAS, Lena (coord.). “Medindo o grau de desigualdade da população brasileira”. Relatório de Pesquisa, UFRJ, 2012.
- LESBAUPIN, I. “As comunidades de base e a transformação social”. In: BOFF, C. (Org.). **As comunidades de base em questão**. São Paulo: Paulinas, 1997. 326 p.
- LOSEKAN, Cristina. “A presença das Organizações Ambientistas da Sociedade Civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com o setor Econômico”. Tese (Doutorado) em Ciência Política. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.
- LUBAMBO, C. W.; COELHO, D. B.; ABERS, R.; MELO, M. A. B. C. DE. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. 301 p.

- LÜCHMAN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa.** A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 2002.
- MARICATO, E. e SANTOS JUNIOR, O. 2007 “Construindo a política urbana: participação democrática e direito à cidade”. Mimeo.
- MARX, Vanessa. **As cidades como atores políticos nas relações internacionais.** Tese de Doutorado. Universitat Autònoma de Barcelona - UAB, UAB, Espanha. 2008.
- MENICUCCI, T. **O Público e o privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória.** Tese (doutorado) em Sociologia e Política, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.
- MENEGUELLO, R. **PT - A Formação de Um Partido (1979-1982).** São Paulo: Paz & Terra. 1989.
- MENEGUELLO, R., AMARAL, O. “Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil”. Occasional Paper Number, Brazilian Studies Programme, Latin American Centre, 2008
- MISCHE, A. **Partisan publics: Communication and contention across Brazilian youth activist networks.** Princeton: Princeton University Press, 2008. 432 p.
- MORONI, José. (2005) Participamos, e daí? Disponível em http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf
- NEDER, C. **Participação e gestão pública: a experiência dos movimentos populares de saúde no município de São Paulo.** Dissertação (Mestrado) em Saúde Pública Faculdade de Ciências Médicas, Unicamp, 2001
- NERI, M. C. **A nova classe média.** São Paulo: Saraiva, 2011. 312 p.
- NOGUEIRA, J. P. Um discurso ambíguo e conservador. *Políticas Governamentais*, Rio de Janeiro, IBASE, n. 78, mar.-abr. 1992.
- OLIVEIRA, F. “Reforma do Estado e Democratização do Poder Local”. In: Villas-Boas, R. e Telles, V. Poder Local, participação popular e construção da cidadania. Fórum Nacional de Participação Popular, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco, BRGA, Ruy e RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira.** São Paulo: Boitempo, 2010, 400 p.
- OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista e o Ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

- OLIVEIRA, F. DE; PAOLI, M. C. (orgs.). 2000. **Os sentidos da democracia**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes.
- OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PAIM, J. S. “Bases conceituais da Reforma sanitária brasileira”. IN: Fleury, S. **Saúde e Democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.
- PAOLI, M. C. “Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político”. In: HELLMANN, M. (org.). **Movimentos sociais e democracia no Brasil**. São Paulo: Marco Zero/Ildeus Fes, 1995.
- PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.) **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- PAOLI, M. C.; TELLES, V. DA S “Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo”. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A.(orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2001.
- PAULA, A. P.**Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PINHEIRO, R. **Conselhos municipais de saúde: o direito e o avesso**. Dissertação (Mestrado). Instituto de Medicina Social da UERJ, Rio de Janeiro, 1995.
- PINHEIRO, Márcia. **O CNAS: entre o Interesse Público e o Privado**. Tese (Doutorado) em Serviço Social. São Paulo, PUC, 2008.
- PINHEIRO, Anelise R. De O. 2009. **Análise História do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político**. Pós Graduação em Serviço Social. Brasília: UnB
- PIRES, R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, Roberto & VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais**. Texto para discussão nº 1707. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.
- POLIS, INESC. Arquitetura da Participação no Brasil. Relatório de Pesquisa. Disponível em www.polis.org.br/uploads/1262/1262.pdf

- POCHMANN, M. **Nova classe média?:o trabalho na base de pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 127 p.
- POGREBINSCHI et al. (2010) “Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo brasileiro”. Relatório de Pesquisa, IUÈRJ, 2010.
- PONT, Raul. "O papel dos governos petistas no projeto partidário", In: Magalhães, I, Barreto, L. Trevas, V. (orgs.). **Governo e cidadania: balanço e perspectivas do modo petista de governar**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002
- PONTUAL, P. **O Processo educativo no Orçamento Participativo**. Tese (Doutorado), PUC-SP, São Paulo, 2000.
- PONTUAL, P.,SILVA C. "Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter". In: Magalhães, I, Barreto, L. Trevas, V. (orgs.). **Governo e cidadania: balanço e perspectivas do modo petista de governar**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.
- PT 1999 *O Programa da Revolução Democrática*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/ Fundação Perseu Abramo, <<http://www2.fpa.org.br/portal/uploads/resolucoes.pdf>> . Acessado em Fevereiro de 2012.
- RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed.rev ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- RIBEIRO, P. **Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005**. Tese de Doutorado, São Carlos, UFSCar, 2008.
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2003
- RIBEIRO, N. “Sujeitos e projetos em disputa na origem dos conselhos de políticas públicas”. Tese (Doutorado) em Serviço Social. PUC-SP, 2011.
- RICCI, R. **Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira**. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010. 252 p.
- RODRIGUES, A. T. *Brasil de Fernando a Fernando*. Neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994. Rio Grande do Sul: Ed. Unijuí, 2000.
- RODRIGUES, C. “Cultura Política e movimentos sem teto: as lutas possíveis”. Tese de doutorado, UFPE, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2009.
- ROMÃO, W. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo**. Tese Doutorado, Departamento de Sociologia, USP, 2010.
- ROSANVALLON, P. **Le moment Guizot**. Paris, Gamillard, 1985.

- SADER, E. “Protesto sem juízo”, *Revista Desvios*, n. 2, agosto de 1983
- SADER, E. Quando novos personagens entram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SAFATLE, V. **A esquerda que não teme dizer seu nome**. São Paulo: Três Estrelas, 2012. 87 p.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. & AVRITZER, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. In Democratizar a Democracia. Boaventura de Sousa Santos. (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, L. “Tecnologia, perda do humano e crise do sujeito de direito”, In: OLIVEIRA, F. PAOLI, M.C., Os sentidos da democracia: política do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SCHMITTER, Philippe C. **Still the Century of Corporatism?** In *The Review of Politics*. Vol. 36. Nº 1, Jan, pp. 85-131, 1974.
- SILVA, C.A. P. **Os conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente e os segmentos pró-cidadania: conflitos, negociações e impasses na construção de espaços públicos**. Dissertação de Mestrado, São Paulo: USP, 1994.
- SILVA, E. TEIXEIRA, A. C. “A experiência do Orçamento Participativo do Recife”. In: Romano, J. O., ANDRADE, M.P, ANTUNES, M. (org.). *Olhar crítico sobre Participação e Cidadania*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo, Companhia das Letras. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 276 p.
- SINTOMER, Y., HEZBERG, A. and ALEGRETTI, G. **Aprendendo com o sul: o orçamento participativo no mundo**. Portugal: Associação in Loco, 2012.
- SGP. **Democracia Participativa: nova relação do Estado com a sociedade 2003-2010**. Brasília: Secretaria-Geral da Participação – SGP, 2010.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Construção da “participação popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2001
- SOARES, C. **Raça, Classe e Cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2003)**. Tese (Doutorado) em Sociologia, IFCH-Unicamp, 2009.
- SOMARRIBA, Mercês. “Participação e Saúde: revisitando o Projeto Montes Claros”. in: Fleury, Sonia (org.). **Projeto Montes Claros: a utopia revisitada**. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1995.
- SOUTO, A. L. S., PAZ, R. “Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios”. São Paulo: Instituto Pólis, 2012, 132 p.

SZWAKO, J. “Participar vale a pena, mas... : a democracia participativa brasileira vistas pela lente da utopia”. In: SOUTO, A. L. S., PAZ, R. “Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios”. São Paulo: Instituto Pólis, 2012a.

_____. “Del outro lado de la vereda: luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial”. Tese (doutorado) em Ciências Sociais, IFCH- Unicamp, 2012b.

SOUTO, A. L. S., PAZ, R. “Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios”. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

SOUZA, C. “Participatory budgeting in brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions”. *Environment & Urbanization*, v. 13, n. 1, abr. 2001, p. 159-184.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A.C.; LIMA, P. F. A Construção da Arquitetura da Participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais. Prepared for delivery at the 2012 Congress of the Latin American Studies Association San Francisco, California, May 23 to 26th, 2012

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. 2003. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democraciagerencial e suas ambivalências**. Tese de doutorado, Campinas: IFCH-Unicamp.

_____. Os Conselho e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira”. In: Antônio Albino Canelas Rubim; Taiane Fernandes; Iuri Rubim. (Org.). *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*, 2010.

TATAGIBA, L.;BLIKSTAD, K. . “Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo”.*Lua Nova (Impresso)*, v. 84, p. 353-364, 2011.

TELLES, V. da S. pobreza da cidadania, SAO PAULO: EDITORA 34, 2001.

_____. “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”, in: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TEIXEIRA, A. C. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. 2005. Movimentos sociais: o desafio da participação. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas de São Paulo, nº 25).

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Trabalho apresentado no 35º Congresso da ANPOCs, Caxambu, Outubro, 2011.

