

Participação social no Brasil hoje

Maria do Carmo A. A. Carvalho*

I. Os movimentos sociais

e a constituição de um espaço público no Brasil: reivindicação

e construção da “participação popular”

Estamos assistindo, nestes anos 90, a uma generalização do discurso da “participação”. Os mais diversos atores sociais, tanto na sociedade como no Estado, reivindicam e apoiam a “participação social”, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

“Participação”, democracia, controle social, parceria, **não** são, porém, conceitos com igual **significado** para os diversos atores e têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente. Esta generalização e essa disputa de significados nos colocam, inicialmente, a necessidade de refazer alguns percursos que construíram conceitos e práticas de participação social no Brasil. Pode-se dizer, de início, no entanto, que a **participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira** tem sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados.

Nosso país constituiu-se dentro de uma tradição autoritária e excludente, a partir da colônia portuguesa, da escravidão, do Império, de modo que seu povo foi mantido sempre estrangeiro em sua própria terra, à margem da política, considerada pelos ditos populares como “coisa de branco”: “vocês são brancos, que se entendam”, é um frequente comentário popular. Um dos autores que estudou a formação dessa cultura autoritária e excludente comenta, de modo crítico, a opinião generalizada de que o povo assistiu “bestializado” a proclamação da República ¹.

Esta atitude apática ou “bestializada”, não corresponde porém à realidade mas a um discurso que desqualifica a cultura, as formas de agir, de pensar e de participar do povo brasileiro, que incorporam as contribuições negras e indígenas. Mesmo reprimida como “caso de polícia”, ocupando apenas as páginas policiais, a **participação popular** sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais. Nesta perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.

Deste ponto de vista podemos analisar a “**participação**” conquistada e possível nas **diversas fases** e tipos de movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos camponeses “messiânicos”, como Canudos, pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia, as mobilizações de inquilinos, e tantas outras.

O movimento operário, de inspiração anarquista e socialista, juntamente com o movimento camponês e os movimentos urbanos, vêm caracterizar, mais propriamente, o que neste século chamamos “movimentos sociais”. Estes movimentos sofrem, principalmente nos anos 30 a 60, fortes pressões cooptadoras por parte de partidos políticos, de parlamentares e governos que buscam instrumentalizá-los e submetê-los a seus interesses e diretrizes.

Esse período, conhecido na história do Brasil como **populismo**, caracteriza-se pelas relações clientelistas, de tutela, de concessão de favores, como a forma principal de relação entre Estado e sociedade. As relações autoritárias, clientelistas, paternalistas, de compadrio e de favor já eram, no entanto, fortemente enraizadas na tradição política brasileira do “coronelismo” e em toda uma gama de relações promíscuas entre o público e o privado. Por isso, pode-se talvez dizer que, no Brasil, nunca se constituiu um Estado “público”, claramente dissociado do privado.

Apesar das relações de tutela e do atrelamento dos movimentos sociais promovidos tanto pelos políticos tradicionais e populistas como pelo “centralismo democrático” do partido comunista, os anos 50 e 60 são marcados por intensa mobilização social que se expressa no movimento sindical, nas Ligas Camponesas e numa ampla reivindicação por “Reformas de Base” de cunho democrático, popular e nacionalista. A implantação da ditadura se faz às custas de uma pesada repressão, com o fechamento de sindicatos, a cassação, tortura e banimento de lideranças sociais e políticas, a censura da imprensa, o fechamento do Congresso e dos partidos, o engessamento das eleições e da política, a destruição dos espaços públicos e da cidadania tão custosamente construídos. Essa destruição da cidadania e da democracia não se dá, no entanto, sem a resistência e o enfrentamento de movimentos sociais, especialmente do movimento estudantil e dos grupos que optam pela luta armada, pelas guerrilhas urbanas e camponesas, inspirados pelas Revoluções Cubana e Chinesa.

Os anos 70 foram, no Brasil, tempos de profundas mudanças econômicas e políticas, que provocaram a emergência vigorosa de novas demandas sociais. O Estado burocrático-autoritário, que se estabeleceu com a ditadura militar, fechou, no entanto, até mesmo os precários canais de expressão e de negociação de interesses e conflitos mantidos pelo populismo². Neste contexto de ausência de canais de interlocução, emergem **novos movimentos sociais** como captadores destas novas e candentes demandas sociais. Sua ação abre novos espaços ou “**lugares**” para a ação política. Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido³.

Eder Sader destaca o papel especial desempenhado, na constituição desses novos sujeitos, por algumas “matrizes discursivas” comprometidas com projetos de ruptura, provenientes do sindicalismo, da Igreja e da esquerda marxista. Estas “matrizes” renovam-se, nos anos 70, em decorrência de “crises” geradas por grandes derrotas - como a derrota da luta armada - ou pela perda da capacidade de apelo - da Igreja - ao seu “público” tradicional. Fragilizadas, elas relativizam suas “verdades”, fragmenta-se sua racionalidade totalizadora e abrem-se ao reconhecimento de outros sujeitos e outros significados. Ao invés de fechar-se em conceitos abstratos e impostos sobre “o fazer histórico-social do proletariado”, deixam-se “**educar por ele**”⁴, abrem-se aos silêncios e ao fazer até então interpretado de modo totalizante por vanguardas políticas, eclesiais ou intelectuais.

Deixar-se educar mutuamente emerge como nova referência, a partir da “**educação popular**”, fundamentada nos trabalhos de Paulo Freire⁵, gerando uma relação mais permeável entre estas “matrizes discursivas” e os sujeitos populares. Afirmando a reciprocidade entre educador e educando, a “educação popular” abre lugar para a elaboração coletiva e crítica da vida individual e social das classes populares, constituindo espaços onde se **dessacralizam hierarquias e autoridades**, onde se **constróem conhecimentos** coletivamente, onde se **elaboram coletivamente projetos** de transformação social, processos que levam esses setores, excluídos da agenda “pública”, a ocupá-la, provocando a constituição de uma **esfera pública**⁶.

As CEBs, os clubes de mães, as pastorais populares das igrejas, os movimentos populares por creches, por saúde e Contra a Carestia, que se alastram por todo o país, o novo sindicalismo que emerge do cotidiano dos grupos de oposição sindical, a partir da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo e do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, são fortes exemplos de espaços de recusa das hierarquias que encapsularam amplos setores populares na condição de cidadãos de segunda classe, não cidadãos, “párias” políticos e sociais. O rompimento de subordinações, a dessacralização de hierarquias e autoridades, a recusa de um

lugar e de uma cidadania “regulados”⁷ e restritos, a construção de uma equivalência⁸ cidadã, é o movimento que faz desses movimentos sociais construtores de uma nova esfera pública no Brasil, nova porque praticamente inexistente até a emergência desses novos sujeitos.

Ao lado da educação popular, e profundamente imbricado com ela, destaca-se o papel das igrejas na constituição dos novos movimentos que emergem na cena pública brasileira. Este novo papel decorre de uma mudança na visão eclesial sobre o modo como se dá o **desenvolvimento**. Ana Doimo⁹, assinala essa mudança, na Igreja Católica, a partir da Encíclica Mater et Magistra, passando pelo Concílio Vaticano II e pelas Conferências Episcopais latino-americanas (Medellin e Puebla), deixando uma visão de desenvolvimento **assentado na ação do Estado** para pensá-lo centrado na **participação do povo como sujeito das conquistas**. Esta mudança é fundamentada pela Teologia da Libertação e redimensiona fortemente a ação pastoral de parte da Igreja Católica e de outras Igrejas cristãs, gerando uma cultura que valoriza a “inserção” de padres, freiras e outros “agentes de pastoral” no meio do povo. Estas pessoas, inconformadas com as injustiças e ‘contaminadas’ pelo ‘fervor’ da Teologia da Libertação, dedicam-se a ‘movimentar’ o povo, acompanhando e apoiando o dia-a-dia de greves e ocupações, motivando e dinamizando processos organizativos de defesa e conquista de direitos.

Temos assim, nos anos 70 e 80, uma “fase” de emergência muito vigorosa do que temos chamado “os **novos movimentos sociais**”³, movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Esses novos sujeitos constroem uma vigorosa **cultura participativa e autônoma**, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho como à melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, ampliando sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações como as de gênero e de raça.

Essa nova cultura **participativa**, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos, mas mantém, ainda, uma posição exterior e **antagônica** ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levavam, sistematicamente, à cooptação ou à repressão.

Se os anos 70 podem ser caracterizados pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares “de base”, nos anos 80 temos a sua **articulação** em federações municipais, estaduais e nacionais, entidades **representativas** desses movimentos, cujas expressões mais fortes são a construção da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e do Partido dos Trabalhadores, um partido que, no dizer de Lula, seu fundador, nasce da percepção de que os trabalhadores precisam também fazer política partidária, para garantir “**na lei**” as conquistas obtidas nas **lutas** reivindicativas. Um **partido** que se pensa como **expressão**, na política “maior”, de toda a mobilização social desse período, do espaço público construído pelas lutas dos trabalhadores.

O processo **constituente**, o amplo movimento de “Participação Popular na Constituinte”, que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marca este **momento de inflexão** e uma **nova fase** dos movimentos sociais. Momento em que as experiências da “fase” anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou “de rua”, são **sistematizadas** e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos **canais institucionais** conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes. “Na luta fazemos a lei” era o slogan de muitos candidatos do campo democrático-popular ao Congresso constituinte, revelando seu caráter de espaço de afirmação das mobilizações sociais no plano dos direitos instituídos.

A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizou pela conquista do **direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade**, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.” Esta “Constituição cidadã”¹⁰ prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados **institutos de democracia direta** ou **semi-direta** como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros **canais institucionais de participação popular**¹¹.

1. A democracia participativa

O processo Constituinte é um momento de inflexão, em que emerge claramente, nas reivindicações dos movimentos sociais, a idéia de “participação” tal como a estamos entendendo neste texto, num patamar diferente da “participação” entendida de uma forma mais ampla e genérica. A partir da Constituinte, e ao longo da década dos 90, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de **participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade**. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na sociedade mas **participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos**, de participar da “**invenção de uma nova sociedade**”¹².

Culminam na Constituinte e no reordenamento institucional que a ela se seguiu, diversas lutas que têm raízes na década de 60, quando diversos atores sociais pleiteavam as “Reformas de Base”. Assim, a luta pela Reforma Sanitária, aliando a ação dos profissionais da Saúde - os Sanitaristas - aos emergentes movimentos populares e sindicais na área de saúde, consegue aprovar o **SUS** - Sistema Único de Saúde, que institui um sistema de **co-gestão e controle social** tripartite (Estado, profissionais e usuários) das políticas de saúde, que se articula desde os conselhos gestores de equipamentos básicos de saúde até o Conselho Nacional, regido pela Conferência Nacional de Saúde. A luta pela **Reforma Urbana** consagra a função social da propriedade e da cidade, num capítulo inédito sobre a questão urbana que prevê o planejamento e a **gestão participativa** das políticas urbanas e que, embora não tenha consolidado um sistema articulado de Conselhos, tem instituído diversos espaços de co-gestão das políticas urbanas nas esferas estaduais e municipais.

Merecem também destaque, pela participação da sociedade organizada, pressionando e construindo espaços de co-gestão, as áreas que envolvem políticas de **defesa da criança e do adolescente** e de **assistência social**. Através das novas leis como o **ECA** - Estatuto da Criança e do Adolescente - e a **LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social - estas políticas, marcadas tradicionalmente pelo paternalismo e pelo clientelismo, são redefinidas de modo mais universal e democrático e submetidas ao controle social exercido por movimentos sociais e entidades profissionais.

Além dos Conselhos setoriais, é preciso salientar os “**Orçamentos Participativos**”, experiências que resgatam processos de debate do orçamento municipal provocados por movimentos sociais nos municípios de Vitória e Vila Velha, no Espírito Santo, já na primeira metade dos anos 80, e que passaram a ser implementados por governos municipais comprometidos com programas democráticos e populares.

O Orçamento Participativo constitui-se em um processo de consultas e debates sobre o Orçamento público municipal, que tem se ampliado a cada ano, à medida em que, na relação entre a população participante e o governo, vão-se gerando aprendizados, vai-se redefinindo a **metodologia** e o alcance dessa participação. Através deste processo a população de algumas cidades brasileiras - especialmente os seus setores mais pobres - passam a discutir os problemas urbanos que afetam suas vidas, as prioridades de investimento do governo municipal e a decidir o que deve ser feito, onde e quando. Depois se organizam grupos de acompanhamento da execução orçamentária e das obras realizadas com esses recursos. Esse procedimento se repete a cada ano: realizam-se assembleias nos bairros, nas regiões e no município, elegem-se as prioridades e os delegados que representarão cada região. Um “Conselho Municipal de Orçamento” discute então a que prioridades deverão ser destinados os recursos disponíveis para o investimento e os delegados de cada bairro ou região acompanham e fiscalizam a realização das obras aprovadas¹³.

Estas experiências têm encontrado grande repercussão, como forma inovadora de gestão pública, pelo seu caráter modernizador e democratizador, com grande capacidade de aumentar a eficácia e a legitimidade do governo. Têm sido premiadas por escolas de gestão pública e aplaudidas por organismos internacionais como a Conferência da ONU, sobre o Habitat, o que tem gerado uma certa generalização dessas iniciativas.

Entre as várias experiências implementadas, pode-se notar uma grande diversidade na sua amplitude e alcance. São distintos, entre os diversos processos de “Orçamento Participativo”, o grau de compromisso do conjunto do governo com as deliberações do Conselho de Orçamento, seu papel deliberativo ou consultivo, a porcentagem dos recursos orçamentários que é submetida à sua avaliação. Em função destes fatores temos experiências de maior ou menor alcance como política participativa e democratizadora. Estas práticas têm, apesar destes limites, um grande potencial para contribuir na **superação do particularismo** que caracteriza as organizações populares. Ao propiciar o conhecimento e a disputa entre as demandas das diversas regiões da cidade, contribuem para que as lideranças sociais desenvolvam uma **compreensão mais geral** dos problemas da cidade, um sentido de **solidariedade**, a capacidade de construir **parâmetros públicos**, procedimentos de transparência e regras de funcionamento que tensionam práticas corporativas, construindo

uma racionalidade mais universal que evita e pode superar critérios particulares, comunitários, ideológicos, ou partidários¹⁴.

Os Orçamentos Participativos podem contribuir também para a **articulação** das políticas setoriais do município, para a superação da **segmentação e setorização** tecnocrática e clientelista a que tendem as diversas secretarias de governo. Tocam ainda num ponto nevrálgico do neoliberalismo que é a redução da destinação de **recursos públicos** para as políticas sociais. Na medida em que se tornam práticas mais eficazes, ampliando seu caráter democrático e possibilitando uma ampla e efetiva “disputa da renda da cidade”¹⁵, os Orçamentos Participativos possibilitam uma **inversão de prioridades**, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população tradicionalmente excluída dos serviços públicos.

Queremos ainda destacar, como importante experiência participativa conquistada pelos movimentos sociais, embora já extinta, a experiência das **Câmaras Setoriais**. Elas foram espaços **tripartites** de negociação de **políticas industriais e de desenvolvimento**, constituídas principalmente nos governos dos presidentes Sarney e Itamar Franco, a partir da crise da indústria automobilística. Envolveram sindicatos, centrais sindicais, governo, empresários e, no caso da Câmara Setorial da Construção Civil, envolveram também movimentos sociais e ONGs que atuam na luta pela moradia popular¹⁶. Foram também experiências que se destacaram pela construção de uma noção de **interesse público** e pelo **tensionamento das práticas corporativas**, tradicionais nos setores sociais, empresariais e também governamentais, envolvidos. Foram, sintomaticamente, desativadas e deslegitimadas pelo governo mais consistentemente neoliberal que se seguiu.

Tão importante quanto a construção destes e de inúmeros outros espaços de gestão participativa foi a construção, que marca este período de forte mobilização social, de uma **cultura participativa**, que **admite, reivindica e valoriza a participação direta** e o **controle social** por parte dos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas.

Por outro lado, os espaços institucionais de governo ou gestão não são tradicionalmente reconhecidos como **lugares** do movimento social e sua presença aí causa novamente estranheza e perplexidade. Conhecidos como ‘espontâneos e autônomos’, definidos por uma suposta recusa do Estado e da institucionalidade, gera-se uma decepção, por parte de analistas acadêmicos e políticos, quando os movimentos passam a participar do jogo democrático, que é progressivamente restabelecido, através dos partidos políticos e da “interação com o sistema político administrativo”¹⁷.

Tidos como paroquiais, fragmentados, efêmeros, os movimentos sociais teriam dificuldade em efetivamente articular suas reivindicações nas arenas políticas formais que se constituem num regime democrático, seriam inábeis para **transcender o local e engajar-se na política “real”** requerida pelo retorno da democracia representativa¹⁸.

Ao invés de desempenharem um papel imitado ao processo de reconstituição de canais de representação política, perdendo seu significado e desmobilizando-se com a estabilização da democracia, pensamos que os movimentos sociais têm sido **capazes de se transformar**, transformando a democracia brasileira. Ao invés de “uma total desmobilização e atomização da esfera civil”, a estabilização, o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia “dependem de uma relação complexa e **bilateral** entre as **esferas civil e política**”¹⁹, dependem de uma sociedade ativamente participante. O aprofundamento da democracia que temos visto no Brasil **não** pode ser explicado somente como obra de **engenharia institucional** mas afirma o importante significado da expansão da **mobilização** como fator de **transformação das instituições** a partir dos espaços de organização da **sociedade**. Sem a forte presença dos movimentos sociais não se pode explicar uma crescente **mudança cultural** que se opõe aos velhos padrões da política, clientelistas, elitistas e corruptos, uma sociedade que, em diversas de suas atitudes recentes, embora de uma forma descontínua, enfatiza a representatividade, exige maior transparência e respeitabilidade nas ações governamentais²⁰.

A articulação da democracia representativa parlamentar com canais institucionais de gestão participativa tem contribuído para desprivatizar a gestão pública, alterando os arranjos institucionais formadores de políticas, contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e grupos de interesse, para publicizar e democratizar as políticas sociais. Essa articulação entre democracia representativa parlamentar com novos canais de participação direta tem gestado **uma nova concepção de democracia**, alargando-a, aprofundando-a. Tem construído **uma concepção de democracia participativa** capaz de ampliar a democracia através de uma efetiva **partilha do poder de gestão da sociedade**.

Tornar real essa nova concepção de democracia, possibilitar uma efetiva partilha do poder de gestão com a sociedade, é um processo lento, complexo e descontínuo. Exige transformações dos movimentos sociais, provocadas pela sua relação com o mundo da política “real”, provoca mudanças culturais, que geram transformações das instituições. Estes processos de aprofundamento da democracia e de alargamento da cidadania, devem ser olhados ainda à luz de outros aspectos.

2. O papel das ONGs - as redes movimentistas

Os movimentos sociais, desafiados pela complexa construção de possibilidades de **participar** na proposição, negociação e gestão de políticas públicas, vivem uma “nova fase”, que enfatiza sobremaneira a necessidade de **capacitação técnica e política** das suas lideranças, para que possam ocupar de modo qualificado os espaços de co-gestão conquistados.

Isso tem contribuído fortemente para a emergência, com maior visibilidade na cena pública, das ONGs que, nas décadas anteriores mantiveram-se no discreto papel de apoio aos movimentos ou de agentes de educação popular. Essa visibilidade e sua nova postura de não mais definir-se como subsidiárias dos movimentos sociais, mas atores com papel específico e independente na construção democrática, têm gerado a opinião de que os anos 90 são ‘a década das ONGs’ ou de que os movimentos estão sendo substituídos por elas. Seu papel, mais adequado ao período de reconstrução de canais democráticos de representação, seria minimizado no momento atual, em que a “estabilização”, o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia, favorecem a interlocução com atores providos de maior institucionalidade e saber técnico.

Ao invés de entender as ONGs como os atores privilegiados neste momento da construção da democracia, pode-se perceber um conjunto de atores e formas de participação, que se interligam e integram **redes**. Um “**tecido movimentista**”, “heterogêneo e múltiplo”, que têm uma certa permanência e articulação, com períodos de maior ou menor mobilização²¹, talvez seja uma descrição mais adequada do que se observa nos conselhos, fóruns e plenárias, bem como em inúmeras outras articulações em que, ao lado dos movimentos sociais, encontramos ONGs e diversas outras entidades e instituições como universidades, centros de pesquisa, entidades profissionais, órgãos da mídia e até mesmo empresas, bem como militantes e profissionais que atuam individualmente. Estas redes incorporam sujeitos mais ou menos coletivos e podem ser organizadas de modo mais ou menos formal, incorporando hoje novas formas de participação ou manifestação cidadã, que enfatizam a expressão cultural e artística e as tecnologias da comunicação como o telefone, a televisão e a Internet. Elas estendem-se crescentemente não apenas sobre o terreno da sociedade civil mas incorporam também setores de partidos e do Estado²².

A crescente necessidade de qualificação técnica e política e a convivência entre atores distintos, muitos dos quais organizados com maior institucionalidade, exercem uma grande influência nos movimentos sociais. Também as “ONGs do norte”, agências de **cooperação internacional**, que contribuem significativamente com o financiamento de ONGs e movimentos sociais “do sul”, têm contribuído para esta institucionalização e, quem sabe, para uma mudança de paradigmas e de estratégia, valorizando sobremaneira a construção democrática e seus espaços de negociação de políticas públicas.

A exigência de eficácia e eficiência, que caracteriza mais amplamente a atualidade como o tempo da “qualidade total”, coloca-se também para as ONGs e movimentos sociais. Estas exigências são entendidas, muitas vezes, como burocratização desnecessária, abandono dos ideais transformadores, do estilo informal, da rebeldia e da valorização das organizações autônomas da sociedade como centro das estratégias de mudança social.

Estas mudanças têm sido vistas como provocadas “de fora”, pela mentalidade das ONGs “do norte”, que estariam sendo cada vez mais influenciadas pelo controle neoliberal proveniente dos governos de seus países.

As exigências de eficácia e a valorização dos espaços de gestão participativa podem ser vistas também, no entanto, a partir dos novos desafios das lutas sociais. Já não bastam hoje a vontade, a mística e o empenho que caracterizaram os movimentos nas décadas passadas. Na ação defensiva e unânime contra um inimigo comum, “valia tudo”, o que importava era “jogar a bola prá frente”. Hoje, quando se trata de armar estratégias e construir a alternativa que se quer, é preciso “armar as jogadas” e acertar o alvo. Já não bastam princípios gerais de análise da sociedade, é preciso concretizar esses princípios em estratégias e políticas viáveis em nosso país ou município, numa dada correlação de forças. Desse ponto de vista, qualificar-se

técnica e politicamente e buscar eficácia com base numa certa institucionalização, são exigências colocadas “de dentro”, a partir de um novo patamar na luta pela ampliação da cidadania, um novo patamar na responsabilidade de participar da construção de uma nova sociedade.

É verdade, no entanto, que várias ONGs, em alguns países latino-americanos, passaram a privilegiar de modo extremado ações de assessoria ou parceria com governos, entendendo que não é mais tempo do protagonismo dos movimentos sociais e assumindo, inclusive, a avaliação, corrente entre muitos ex-intelectuais de esquerda, de que acabaram-se as utopias solidárias e igualitárias e que as estratégias adotadas pelos nossos governos neoliberais são as únicas viáveis dentro de uma “utopia possível”.

Há, no entanto outra forma de entender a construção de uma “utopia possível”, enraizada no chão cotidiano do viável sem abrir mão da “crença na vocação do homem para a solidariedade” e teimosamente buscando um futuro livre da “degradação da miséria”²³ através da construção de vínculos de responsabilidade cidadã.

3. A “participação” como oferta estatal: a generalização do discurso da participação, da democracia e da cidadania.

Até agora analisamos a “participação” como reivindicação e conquista da sociedade, mas pode-se dizer também que sempre houve alguma “participação” como “oferta” estatal. Mesmo as ditaduras necessitam de alguma legitimação e interlocução com alguns setores sociais que as sustentem. Num sentido mais amplo, **a participação da sociedade no governo dos interesses públicos**, se confunde com a história da democracia, especialmente da democracia parlamentar ou representativa. Esta tem sua história peculiar, marcada pela construção de institutos reguladores do exercício do poder, de mecanismos de participação dos cidadãos e pela cultura de cidadania que caracteriza cada sociedade.

A “oferta” de participação social por parte do Estado brasileiro, é, no entanto, historicamente, muito restrita, geralmente vinculada a grupos privilegiados. No Brasil, a democracia parlamentar nunca conseguiu fazer da política uma coisa pública. O autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado, marcaram nossa história colonial, escravocrata, imperial e “republicana” - República que, a rigor, nunca se constituiu plenamente, visto que o Estado nunca foi efetivamente uma “coisa pública”.

Também outros Estados, no mundo todo, cuja democracia foi melhor constituída, passaram, nos últimos anos por “crises de legitimidade” que têm gerado inúmeros estudos e propostas de “Reforma do Estado”, que buscam adequar a máquina estatal às demandas e à cultura moderna. A “participação cidadã” ou “comunitária” é um discurso que acompanha estas reformas, criando espaços de participação, com maior ou menor amplitude e efetividade, como os conselhos e a realização ações governamentais em “parceria” com a sociedade.

Conselhos que incorporam personalidades ou entidades “notáveis” ou convenientes aos grandes interesses são uma prática já antiga no Brasil. Como exemplos podemos citar o Conselho Nacional e os Conselhos estaduais de educação, o Conselho Nacional de Saúde, que data de 1937, bem como os diversos conselhos na área econômica²⁴.

Mesmo a ditadura de 64 foi conhecida como “conselhistas”, constituindo conselhos que expressavam vínculos entre o Estado e uma tecnocracia representante do grande capital que esse modelo desenvolvimentista privilegiou²⁵.

A progressiva abertura democrática imposta à ditadura militar construiu uma cultura mais democrática que alastrou-se por toda a sociedade, inclusive aos partidos mais sensíveis a essa nova demanda. Vários Conselhos foram abertos a uma participação mais democrática, como o Conselho do FGTS (Fundo de garantia por tempo de serviço), passando a contar com a participação das Centrais sindicais que se organizaram nesta época. Também são parte dessa abertura os Conselhos Nacional e estaduais da Condição Feminina e uma série de experiências participativas promovidas por governos municipais como o de Lages, em Santa Catarina, e estaduais como o de Franco Montoro, em São Paulo, conduzidas por partidos de centro como o PMDB.

Esta cultura democrática e participativa se enraíza nas décadas de 70 e 80, quando a ditadura militar é lenta e gradualmente deslegitimada pelos mais diversos atores sociais. As denúncias internacionais de violação dos

direitos humanos, a incapacidade de equilibrar as dívidas públicas, os novos rumos do capital internacional, o fantasma da convulsão social e do “comunismo internacional” são elementos que articularam **diversos atores** na crítica à ditadura, recusando especialmente sua **centralização**, sua impermeabilidade ao diálogo com os mais diversos segmentos sociais, seu isolamento político. Um anseio generalizado pela democratização do regime emerge dessa crítica, unindo sob a bandeira das “oposições” os mais diversos segmentos e atores sociais. Essa articulação de distintos atores, discursos e expectativas, essa mobilização, nova na história do Brasil, de uma sociedade civil ativa, se expressa especialmente numa grande campanha social e política pelas eleições diretas, o movimento das “Diretas Já”, em 1985.

Uma vez alcançada a abertura “lenta e gradual” quebra-se essa momentânea união, explicitando-se os **diversos significados e projetos democráticos** constituídos enquanto oposição à ditadura e ao centralismo característico dos governos militares. No projeto dos setores sociais transitoriamente alijados do poder, bastava a restauração da **democracia representativa** tradicional. Na expectativa de grupos políticos locais, bastava uma **descentralização** que permitisse seu acesso às políticas regionais. Já os setores populares, articulados pelos movimentos sociais, destacam-se, nessa ampla e diversa sociedade civil mobilizada em oposição à ditadura militar, como aqueles que esperam da **participação e da descentralização** o rompimento dos vínculos centenários do Estado brasileiro com interesses oligárquicos, a permeabilidade do Estado à participação dos segmentos tradicionalmente excluídos de seus projetos e de sua interlocução.

A união de distintos setores sociais, com projetos políticos diferenciados, na oposição a um “inimigo comum”, ditatorial, centralizador, que a todos alijava do poder de **participar da definição dos rumos de um projeto nacional**, dissemina um discurso aparentemente unânime que valoriza a cidadania e a democracia, a descentralização, a participação da sociedade na gestão de seus interesses comuns, o controle social sobre o Estado e que teme e condena o monopólio do Estado sobre a gestão da “coisa pública”. A definição da abrangência dessa participação, de quem deve “participar” e em que amplitude essa participação é desejável, são o divisor de águas que passa a explicitar projetos, mantidos sempre um tanto obscuros, numa permanente disputa de significados.

A permeabilidade da sociedade como um todo, assim como de amplos setores partidários e do Estado, a este novo ideário democrático e participativo, torna mais **permeáveis as relações entre Estado e sociedade**. A atitude dos setores democrático-populares, predominantemente reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade, dá lugar a uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como **espaço de disputa**, que busca disputar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade. A participação entendida e realizada como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação. A reivindicação de participação popular, formulada pelos movimentos sociais, torna-se a reivindicação de participar da gestão da sociedade.

A essa mudança de postura e de expectativas dos setores democrático-populares em relação ao Estado correspondem também mudanças no Estado, embora expressando projetos políticos diversos, de acordo com o perfil político dos partidos no governo.

Apesar dessas diferenças nota-se, após a Constituição de 88, uma **apropriação e generalização**, por parte do Estado e dos partidos no poder, das propostas de gestão participativa e de controle social formuladas pela sociedade e pelos parlamentares, no processo constituinte e no reordenamento jurídico que o seguiu. Em consequência, temos uma grande oferta de canais institucionais de participação, principalmente conselhos vinculados ao repasse de verbas federais aos municípios.

Esta oferta estatal é, em muitos casos, maior que a demanda de participação da sociedade, em dois sentidos diferentes.

Por um lado, os movimentos sociais, forjados num tempo de ditadura, onde as possibilidades de diálogo eram quase inexistentes ou cooptadoras, desenvolveram um forte perfil reativo, reivindicativo, habituado a uma relação de confronto com o Estado. A história deste período, bem como toda a tradição autoritária brasileira, produzem uma **sociedade civil frágil**, com pouca capacitação técnica e política para a **proposição** e a **negociação** de políticas públicas, que ocupa de forma precária os canais participativos conquistados.

Por outro lado, especialmente nos lugares (municípios ou bairros) com **menor tradição organizativa e capacidade propositiva**, a sociedade não “dá conta” de ocupar com qualidade os espaços criados por iniciativa legal e governamental.

Criam-se então, muitos **canais participativos burocratizados, esvaziados** de conteúdo democrático, além de muito segmentados. Nota-se também, em todo o leque dos partidos no governo, mesmo na esquerda, um **despreparo** dos governos e do Estado **para a transparência**, isto é, para tornar acessíveis à sociedade as informações, os procedimentos, as decisões de governo, e também para estabelecer relações de **parceria** com a sociedade. As regras estabelecidas para relações de convênio ou parceria mostram-se excessivamente burocratizadas, geralmente mais adequadas a relações com grandes grupos econômicos do que com as pequenas e informais organizações populares.

É preciso ainda apontar, tanto em governos de direita como de esquerda, uma falta de **vontade** e de **cultura política** que favoreça a **partilha do poder**, uma co-gestão das políticas públicas em que participem o Estado e a sociedade. A resistência ou a dificuldade de efetivamente repartir o poder com a sociedade devem-se, em alguns casos, a compromissos fisiológicos que beneficiam elites econômicas e/ou políticas ou ao clientelismo, corporativismo e à centralização que tradicionalmente regem as relações entre Estado e sociedade. Em outros casos, devem-se ao tecnicismo, que privilegia uma “otimização” de resultados, baseada em avaliações técnicas, sobre o risco de partilhar decisões, submetendo-as a critérios sociais e políticos.

Os governos, principalmente municipais, têm generalizadamente usado a “crise financeira” do Estado, a falta de recursos para atender a demanda crescentemente explícita (causada por uma população mais ativamente cidadã e por uma cultura mais exigente de publicidade) de serviços públicos mais universais (saúde, educação, moradia, transporte) para justificar a importância e a necessidade de implementar práticas participativas, que viabilizam, de forma mais barata políticas e serviços públicos sociais.

Esta suposta “crise financeira” esconde, no entanto questões distintas. Esconde, por um lado, opções políticas que não priorizam a função social e redistributiva do Estado e, por outro lado, a dificuldade dos municípios em conseguir que os processos que se dizem “descentralizadores” não se restrinjam à “prefeiturização” de responsabilidades sociais mas sejam acompanhados de uma efetiva descentralização de recursos.

4. Experiências parlamentares e governos de esquerda

A abertura democrática dá lugar, a partir de 78 e de 82, à participação de candidatos de esquerda, mais vinculados aos interesses populares, nas disputas para o legislativo e para os executivos. Estas experiências parlamentares e, principalmente, as administrações municipais governadas por coalizões partidárias de esquerda, marcam fortemente a trajetória de construção da democracia participativa no Brasil pois a participação popular, além de reivindicação e conquista dos novos movimentos sociais é também uma antiga bandeira da esquerda.

A concepção de democracia pensada pela tradição socialista tem persistentemente colocado o desafio de buscar novas formas de participação social que afirmam o controle da sociedade sobre o Estado. Os soviets, os conselhos operários foram experiências que afirmaram a importância deste controle através da democracia direta. A supervalorização desta forma de democracia foi, porém, no Brasil, origem de polêmicas desgastantes sobre o caráter classista e autônomo e o poder deliberativo que deveriam ter os conselhos populares. A superação de uma oposição rígida entre democracia direta e democracia representativa parlamentar, foi, aos poucos possibilitando a construção de uma concepção de democracia participativa, que articula a democracia representativa e a democracia direta²⁶.

Na esteira dos conselhos operários, os governos municipais de esquerda na Itália, na Espanha, a experiência chilena e algumas outras experiências latino-americanas foram precursoras, verdadeiros laboratórios de participação popular, contribuindo para o repensar e o refazer, de forma concreta, os mecanismos e institutos que possam articular democracia representativa e democracia direta.

Esse laboratório intensificou-se, no Brasil, nas gestões municipais do Partido dos Trabalhadores ou de frentes em que ele tem participado. Desde as gestões municipais de Fortaleza, no Ceará, e Diadema, São Paulo, no início dos anos 80, mas principalmente na gestão de Luíza Erundina, na Prefeitura de São Paulo e na administração de Campinas, São Paulo, concepções distintas estiveram colocadas muito claramente. A partir daí, forçadas pela prática das gestões que têm-se sucedido desde então, foram evoluindo concepções que partiram da proposta dos Conselhos Populares como espaços populares, classistas, como um “poder

popular”, “paralelo” ao poder do Estado, até a formulação da proposta de **canais institucionais de participação**, como **espaços de poder compartilhado**, de **interface entre Estado e sociedade**.

Além da grande contribuição que vem das experiências de governo marcadas pelo que tem sido chamado “o modo petista de governar”, tem grande importância a presença no **parlamento**, de lideranças formadas pelos movimentos sociais e comprometidas com o campo democrático e popular constituído fortemente nos anos 70 e 80. A experiência de **mandatos legislativos “populares”**, quer exercidos por lideranças de movimentos, quer incorporando lideranças no seu quadro de assessores ou pautando o apoio aos movimentos na sua agenda, também faz parte das experiências de “participação popular”.

Apesar das dificuldades específicas da relação entre parlamentares e organizações sociais, marcada fortemente no Brasil pela **cultura clientelista**, as experiências parlamentares têm propiciado um crescimento da experiência de participação popular na chamada política “real”, o aumento do **acesso às informações** e ao **conhecimento da lógica estatal** e, ainda, a construção ou a ampliação de mecanismos democratizadores e publicizadores da ação estatal como as audiências públicas, as tribunas livres, as iniciativas populares legislativas e as comissões parlamentares de inquérito (CPIs).

A representação de setores populares democráticos nos espaços legislativos e nas administrações municipais traz experiências fundamentais para o início do conhecimento dessa ‘caixa preta’ que até então tinha sido o Estado para os setores populares e para o início de uma mudança radical na concepção de que o Estado é vinculado exclusivamente às classes dominantes, passando a experimentá-lo como espaço de disputa. Esta **“participação”** transforma a postura da oposição, da reivindicação e da pressão, adquirida nas lutas dos movimentos sociais, incorporando o aprendizado da interlocução, da formulação de propostas, da negociação e da disputa de espaços.

Quando as lideranças sociais se fazem presentes em partidos, nas primeiras bancadas legislativas e governos municipais, começam a entender que o Estado é mais complexo do que um simples “muro” exterior e antagônico à sociedade e como funcionam os mecanismos de tomada de decisões. **Amplia-se o espaço de disputa** do campo democrático e popular para além do “lado de fora do muro”: disputam-se instâncias de decisão política e de gestão da sociedade como governos, Assembléias Legislativas, Câmaras Municipais e o Congresso Nacional.

Desenvolve-se, a partir dessas experiências, uma dinâmica de retroalimentação que transforma partidos, Estado e sociedade. A presença de militantes dos movimentos em alguns partidos torna-os mais **permeáveis** a uma nova cultura participativa e a uma **ampliação de sua agenda** e, através destes partidos, esta permeabilidade atinge o Estado.

A participação na gestão da sociedade altera o “tom” do debate político, tornando-o mais público e **transforma também os movimentos sociais**, trazendo-os de seu papel tradicional de captadores de novas demandas e reivindicações em ‘estado bruto’ para uma participação mais complexa e qualificada no processamento dessas demandas em instâncias políticas decisórias.

Ao identificarmos os movimentos sociais no vórtice destas transformações não queremos ignorar os inúmeros fluxos de retroalimentação que se estabelecem entre estes três atores, mas queremos destacar os movimentos como a incubadora desta nova cultura participativa e de uma ampliação da agenda pública. É inegável, no entanto, a importância da permeabilidade a essa cultura, presente em setores de partidos e do Estado, na própria constituição e consolidação de uma nova concepção de gestão participativa da sociedade.

5. A “participação” como

política neoliberal

Ao lado de todos os componentes acima analisados, na constituição e na generalização de um discurso participativo e de uma multiplicidade de experiências e espaços participativos, é preciso ainda apontar um outro uso deste discurso, que tem sido feito pelos governos neoliberais, em todo o mundo, e que vem acentuar as diversidades e as disputas de significado já apontadas.

O movimento dos governos **neoliberais** de **desobrigar-se de encargos sociais** gera uma transferência de responsabilidades às instâncias locais, ao mercado e à sociedade. Este é um tipo de Reforma do Estado fundado em concepções e ações que não privilegiam o fortalecimento da cidadania, que ao invés de direitos

retorna aos favores e à caridade, que não produz **políticas universais** mas **políticas compensatórias**, verdadeiras “cestas básicas” de saúde, educação, previdência, etc., para os mais pobres, privatizando tudo o mais.

A Reforma do Estado neoliberal tem provocado uma “zona cinzenta”, uma **disputa velada de significados** que provoca perplexidade mesmo nos movimentos sociais e em outros setores da sociedade organizada comprometidos com a ampliação da cidadania e da inclusão social.

Exemplo disso são as políticas de descentralização. Embora seja um princípio sempre defendido pelos setores democrático-populares, pois favorece o controle social nos espaços locais, temos assistido a processos de “**descentralização**” que representam esforços de “economia” de recursos, pela **transferência de responsabilidades federais** aos estados e municípios e que produzem o “encolhimento” das políticas sociais, reduzindo-as a políticas compensatórias voltadas apenas àqueles que não têm acesso aos serviços privados. Este tipo de descentralização, que não é acompanhado de descentralização de recursos, tem sido chamado, no Brasil, de “**prefeiturização**”, ao invés de uma verdadeira descentralização de poder, acompanhada de controle social.

Os conselhos têm sido largamente usados para respaldar esses processos, ratificando políticas municipais supostamente democráticas e possibilitando repasses de recursos supostamente submetidos a um controle social. Uma certa “moralização” da política, a eliminação de mecanismos fisiológicos e corruptos, têm sido mesmo exigências dos **bancos multilaterais de desenvolvimento**, como garantia de “eficácia” e da eliminação de mecanismos de “fuga de recursos” ligados a critérios da velha política clientelista, substituindo-os por uma racionalidade capitalista moderna. Essa nova racionalidade, se por um lado, recusa razões clientelistas, não incorpora como critério a participação cidadã, não inclui a participação dos setores excluídos. Origina-se assim uma “**subversão**” nos **significados** de conceitos como participação, controle social e cidadania, reduzidos às finalidades dessa “modernização”.

Emerge, dessa forma, um **significado neoliberal de cidadania**, que a entende como a inclusão das pessoas ao conjunto dos **consumidores**, esvaziando-a do seu **significado instituinte**, que garante e alarga continuamente o escopo dos direitos, que afirma, acima de tudo, o direito a participar da definição e da gestão de novos direitos. Ao contrário, assistimos a uma progressiva **destituição de direitos**, principalmente dos direitos trabalhistas, do direito ao trabalho e dos direitos sociais, a uma **deslegitimação** das formas de organização e participação social, acusadas de “corporativas”, de “representantes do atraso” e promotoras de “baderna”, ao esvaziamento dos conselhos, câmaras setoriais e outros canais de gestão participativa construídos com a forte participação democrática da sociedade. Assistimos ao alastrar, como se fosse uma unanimidade avassaladora, de uma outra concepção de “modernidade” que pretende reduzir o Estado, desqualificando-o enquanto promotor de políticas sociais redistribuidoras de renda, reduzindo drasticamente os orçamentos dessas políticas e eximindo-o destas responsabilidades.

O **significado neoliberal** de cidadania, democracia, descentralização, participação ou parceria conferido a inúmeros projetos governamentais não define, no entanto, de forma mecânica e absoluta o seu alcance. A disputa de significado e de espaço é permanente e consegue, em muitos casos, uma reapropriação desses espaços na perspectiva de uma participação mais substantiva, inclusiva, instituinte.

6. De que “participação” estamos falando?

Participar da gestão das questões que dizem respeito ao seu destino comum é uma aspiração de todos os grupos sociais. A exclusão de alguns grupos dos espaços em que essa responsabilidade é exercida, é uma característica, no entanto, que se estende ao longo de quase toda a história da política, especialmente na história dos Estados. Os grupos excluídos do poder sempre se organizaram, no entanto, para recuperar sua capacidade de intervir no seu destino, nas decisões que lhes afetam.

O Estado brasileiro tem, como vimos, uma história privatista, de mistura promíscua entre o público e o privado, uma história autoritária que excluiu sistematicamente largas parcelas das conquistas sociais e democráticas construídas pela humanidade. Os setores excluídos foram, no entanto, persistentemente construindo seu lugar como atores nesta história e suas possibilidades de **participar da definição de seus rumos**.

Participar da gestão dos destinos da sociedade, em períodos fortemente autoritários, significou a contestação e a oposição ao Estado autoritário e centralizador. Foi uma participação centrada na **construção social** de **novos valores** democráticos, da **relevância**, da **legitimidade**, da **justiça**, da **pertinência** das **demandas** e dos **atores sociais** excluídos, do seu **direito a ter direitos**. Significou a redefinição do que a sociedade considera e assume como direitos, a quem os atribui e a quem os nega²⁷. Significou “a construção de uma real sociedade civil” em um país que sempre “evitou construí-la”²⁸.

À medida em que, a partir dos anos 70, se amplia uma cultura democrática, em que os movimentos sociais, junto com outros setores democráticos, vão “arrombando as portas da ditadura”, o Estado torna-se lentamente permeável à participação de novos atores sociais. O Estado brasileiro, tradicionalmente privatizado pelos seus vínculos com grupos oligárquicos, vai lentamente “cedendo” espaço, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil que se organiza, que se articula, que constitui espaços públicos nos quais reivindica opinar e interferir sobre a política, sobre a gestão do destino comum da sociedade.

Participar da gestão dos interesses coletivos passa então a significar também **participar do governo da sociedade**, disputar espaço no Estado, nos espaços de definição das políticas públicas. Significa questionar o **monopólio do Estado como gestor da coisa pública**. Significa construir **espaços públicos não estatais**²⁹, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interface entre Estado e sociedade. Esse é o significado de participação social que se consolida no Brasil dos anos 90.

O **alargamento da cidadania** para além do exercício dos direitos instituídos, o exercício da **cidadania ativa**, para além do exercício do voto e da delegação de poder que ele significa, a **radicalização da democracia**, abrindo a possibilidade de participação à toda a sociedade, através de novos canais institucionais de participação, **são** significados colocados pela vigorosa experiência dos movimentos sociais que analisamos neste capítulo.

Um projeto radical de democracia, que quebra uma cultura excludente, que abre caminhos para o aprendizado da negociação democrática e “da construção partilhada da lei” só é possível quando, “entre sujeitos diferentes e opostos, é atribuída uma equivalência em suas habilidades e competências e capacidades de agir, decidir e julgar”³⁰. A ampliação dos espaços de gestão democrática e participativa é conquista dessa história, na qual, lenta e dolorosamente, os setores excluídos foram deixando as senzalas e as páginas policiais e conquistando seu lugar; alargando as portas - que se pretendiam seguras, “graduais e sob controle” - dos espaços que lhes eram permitidos. Foram conquistando, não apenas a inclusão nesses espaços, mas o direito de participar da definição do tipo de sociedade na qual se queriam incluídos. A democracia participativa, os espaços de controle social conquistados e construídos, com todas as suas fragilidades e limites, expressam essa lenta mas consistente emergência dos setores excluídos na cena pública brasileira.

A ampliação das possibilidades de **gestão participativa das políticas públicas** não esgota, porém, o sentido da participação, embora talvez seja sua dimensão principal nesta década. Participar da gestão dos interesses da sociedade ainda significa explicitar diferenças e conflitos, disputar na sociedade os critérios de validade e legitimidade dos interesses em disputa, definir e assumir o que se considera como direitos, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável, significa superar posturas privatistas e corporativas e construir uma visão plural de bem público³¹. Participar da gestão dos interesses da sociedade é participar da construção e do alargamento da esfera pública, é construir novos espaços de poder - esse “acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções”³²

Espaços plurais na sociedade, onde são elaborados acordos, mesmo que frágeis e temporários, sobre valores, relevâncias e direitos, são também espaços de participação, mesmo sem a interlocução instituída com o Estado. Fóruns, relações de parceria entre diferentes atores sociais são também espaços nos quais a explicitação de diferenças dá validade aos conflitos, em que se constroem relações de reciprocidade e equivalência, em que “interesses e razões privadas podem ser desprivatizadas e reconhecidas publicamente na sua legitimidade”³³. São espaços onde são construídos os parâmetros públicos que definem o que a sociedade reconhece como direitos. Uma pesquisa realizada em Campinas, em 1993, mostra que o autoritarismo social e a hierarquização das relações sociais, revelado pelo tratamento desigual que a sociedade dispensa a brancos e negros, homens e mulheres, ricos e pobres é percebido “como um sério obstáculo à construção democrática”. A eliminação das formas de sociabilidade e da cultura autoritária de exclusão “constitui um desafio fundamental para a democratização da sociedade”³⁴, pois o reconhecimento de direitos “não depende da simples sanção do Estado”, depende do acordo, às vezes tácito, às vezes

explícito, de “uma importante fração da opinião pública. Depende de que uma reivindicação se inscreva no espaço público”³⁵.

Disputar espaço na opinião pública, inscrever novos temas na agenda pública, democratizar a cultura da sociedade, também continuam a ser agenda dos movimentos sociais. Ampliar a tolerância, o respeito democrático pelo diferente, reduzir as segregações raciais, de gênero, de opção sexual, às crianças, aos velhos, aos portadores de deficiência, é o resultado da incidência de práticas participativas, nem sempre normatizadas pelo Estado, mas que constroem e modificam os valores sociais. A gestão dos interesses da sociedade, o direito a ter direitos, não se expressam unicamente no controle social sobre o Estado mas também na democratização da cultura da sociedade. A radicalização da democracia não significa apenas a construção de um regime político democrático mas também a **democratização da sociedade**, a construção de uma **cultura democrática**³⁶.

Este primeiro capítulo pretendeu mostrar que, a despeito de uma tradição privatista do Estado brasileiro, simbiótica com elites políticas e econômicas “atrasadas” ou “modernas”, excludente dos trabalhadores e das classes populares, os excluídos vêm conquistando e forjando espaços públicos, vêm constituindo um vasto e denso tecido social, vêm conquistando consistentemente a capacidade de mover-se no espaço da “política”, reivindicando e construindo espaços de controle social do Estado e de gestão participativa da sociedade.

Quis mostrar que a “participação” social, seus espaços e instrumentos, são conquista e construção da sociedade. Quis mostrar que as ofertas de participação provenientes do Estado decorrem fundamentalmente das pressões da sociedade. São as demandas de participação da sociedade organizada a causa de uma crescente **mudança cultural** que se opõe aos velhos padrões da política, clientelistas, elitistas, autoritários e corruptos, gerando uma opinião pública que enfatiza a representatividade, que exige transparência e respeitabilidade nas ações governamentais.

Essa mudança cultural, embora frágil e descontínua, se expressa, por exemplo, nas mobilizações que provocaram as CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito) que investigaram a corrupção no orçamento federal e no processo de “Impeachment” do Presidente Collor. Expressa-se também no episódio, doloroso e contraditório, que foi a grande indignação da opinião pública contra o vandalismo praticado, por jovens da classe média de Brasília, quando queimaram o índio Galdino. O amplo reconhecimento que existe hoje, da dignidade das populações indígenas, é conquista, sem dúvida, da luta organizada dos povos indígenas. O reconhecimento dessa dignidade não foi, no entanto, amplo o suficiente para obrigar a justiça a cumprir seu papel neste episódio. Assim como em relação aos povos indígenas, os movimentos sociais têm, apesar das limitações e precariedades, construído **equivalências** que colocam num outro patamar de dignidade e respeito, que rompem as fronteiras autoritárias e excludentes dos “lugares sociais” aos quais têm sido confinados, os operários, os trabalhadores rurais, os moradores de rua, os favelados, e tantos outros e outras brasileiras.

É esta ampliação de uma cultura democrática que gera a disseminação de padrões mais modernos de administração pública, que marcam países que se destacam pela participação democrática da sociedade, como o Canadá, e que provocam a repercussão nacional e internacional de experiências modernas e democráticas de gestão como o Orçamento Participativo, premiada na Conferência do Habitat II, em 1997. Participar da construção democrática é uma tarefa que se coloca tanto nos espaços de gestão compartilhada entre Estado e sociedade como no interior da própria sociedade.

II. Principais formas de participação social no

Brasil hoje: limites e potencialidades

Vamos, nesta segunda parte, analisar diferentes práticas do que se entende hoje no Brasil por “participação”, identificando seus limites e potencialidades frente a alguns critérios: **até que ponto** a participação social melhora efetivamente as **condições de vida** da população, em que medida efetivamente **democratiza a política**, até que ponto **fortalece o tecido social**.

Deve-se inicialmente lembrar que há hoje, no Brasil, uma tendência de entender como práticas participativas aquelas nas quais há uma co-gestão entre Estado e sociedade, o que se revela inclusive pelos exemplos até

agora analisados. Dentre estas vamos destacar três grupos: os Orçamentos Participativos, os Conselhos Gestores e as Parcerias entre Estado e sociedade.

Além dessas é preciso apontar **outras formas de participação**, que não se voltam para a co-gestão e cuja incidência sobre as políticas públicas, embora muito relevante, não se dá através de canais institucionalizados. Dentre estas vale a pena destacar o MST – Movimento dos Sem Terra, a Pastoral da Criança, os fóruns de iniciativa civil, como, por exemplo, o Fórum em Defesa da Vida e Contra a Violência, de Campo Limpo, na zona Sul de São Paulo, campanhas como a Ação da Cidadania. São ações que provocam mudanças na agenda pública, incluindo nelas novas questões pertinentes e relevantes como a Reforma Agrária, o combate à mortalidade infantil, a segurança pública e a segurança alimentar.

Entre estas formas de participação, mais centradas na sociedade que no Estado, é preciso ainda saber “ver” novas formas de manifestação cidadã, muito mais informais, como as redes de “militância virtual”, as consultas e pesquisas realizadas por telefone, questionários ou Internet, os movimentos de consumidores e usuários. A participação **meramente formal** propiciada pelas “tecnologias da comunicação” pode integrar-se a uma participação mais “substantiva”, desde que articulada a outras formas de participação, e os Orçamentos Participativos já começam a incorporá-las. Por outro lado, é preciso destacar hoje, em São Paulo, a participação de grupos culturais como os “anarcopunks” na defesa e divulgação do movimento mexicano dos Zapatistas e do movimento Hip-Hop, que agrega jovens ligados à música Rap e ao “grafitti” no debate sobre a violência e o racismo.

A ação desses grupos influencia a opinião pública e a cultura da sociedade e eles podem ou não relacionar-se mais diretamente com políticas públicas. Destacam-se, neste sentido, também os movimentos feministas, negros, de gays, lésbicas e travestis, dos povos indígenas, dos portadores de deficiência, ecologistas, como movimentos explicitamente voltados a mudanças culturais na sociedade, que constroem uma cultura de tolerância e de respeito ao diferente, um pensamento multicultural, que dá visibilidade a padrões culturais minoritários e, por isso mesmo, muito importantes ao contínuo reconstruir da cultura que predomina numa sociedade. Estas são formas de participação que incorporam à opinião pública novos critérios de justiça, de relevância e de pertinência e trazem novos temas à agenda pública.

Uma terceira e importante forma de participação social, que entretanto não vamos analisar mais detalhadamente neste trabalho, é a presença, nos **parlamentos e governos municipais**, de lideranças formadas fora da tradição político-partidária brasileira, a partir dos movimentos sociais democráticos. Esta forma de “participação” referencia-se no Estado, mais que as anteriores: é a participação no exercício direto do poder estatal.

Vamos, a seguir, analisar com mais detalhes, os limites e potencialidades que têm revelado algumas dessas formas com que se pode entender a participação social.

1. Experiências de co-gestão

a. Conselhos Gestores

Como vimos pelo seu histórico, pode-se dizer, talvez, que esta é, de todas, a forma de participação e controle social mais enraizada na reivindicação dos movimentos sociais, especialmente os Conselhos Gestores das políticas de saúde, criança e adolescente e de assistência social. Além desses, também é relevante a participação social na conquista e na constituição de conselhos gestores de políticas de habitação, dos direitos da mulher, das pessoas portadoras de deficiência (PPD) e idosos, além de outras temáticas que ganham relevância nas diferentes regiões.

O enraizamento dos conselhos nas lutas populares e democráticas lhes dá uma qualidade especial enquanto uma das formas de participação mais **permanente**, que resistem às mudanças e aos diferentes graus de abertura dos governos à participação social. Existem conselhos sólidos e democráticos construídos a partir de iniciativas sociais; eles persistem na sua atividade, mesmo sem apoio significativo de governos, conseguindo inclusive pressionar governos contra atitudes privatistas, obter subsídios financeiros, a disponibilidade de funcionários públicos, de imóveis e equipamentos públicos. Estas “conquistas” não passam de direitos legais mas, especialmente quando se relacionam com governos conservadores, somente são obtidas pela ação de conselheiros muito fortes, articulados e competentes. É claro que os conselhos dependem de uma mínima resposta governamental. Sem a participação dos representantes governamentais e um acesso mínimo às

informações do governo, eles deixam de ser espaços de negociação e co-gestão, reduzindo-se a espaços de luta social reivindicativa como os demais movimentos sociais. Atualmente podemos destacar o município de São Paulo, como a única - e maior - capital brasileira que não tem um Conselho Municipal de Assistência Social e, conseqüentemente, não tem um Fundo e um Plano de Assistência Social que receba as verbas federais e estaduais e as destine de forma planejada às entidades e programas sociais; da mesma forma o Conselho Municipal de Saúde, eleito na 7ª Conferência Municipal de Saúde nunca foi sancionado pelo prefeito municipal, mas continua, a duras penas, a tentar exercer, mesmo que precariamente, o seu papel.

No caso dos Conselhos de Defesa da Criança e Adolescente, da Saúde, da Assistência Social, na medida em que se estão construindo sistemas articulados de conselhos que se estruturam desde a esfera local até a federal, a inter-relação com esferas e estruturas de governo diversificadas contribui para uma maior independência dos conselhos frente a cada uma delas.

Já existem hoje no Brasil, nos 5 mil municípios, mais conselheiros que vereadores, o que nos dá a dimensão desta forma de participação popular, muito mais acessível aos participantes dos movimentos sociais do que a tradicional representação parlamentar. Os conselhos são instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de **respeitabilidade** enquanto espaços **transparentes** e comprometidos com o **interesse público**, espaços que tornam a política mais pública, pelo menos aqueles em que há participação de grupos sociais organizados e democráticos. Estudo recente, envolvendo 1422 secretários municipais de saúde, revela mudanças importantes na cultura democrática, que se expressam na expectativa de responsabilização dos governos frente à sociedade. 62,7% destes secretários consideram o Conselho de Saúde a **força municipal mais influente** na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais³⁷. Quando se quer tomar decisões corporativas, clientelistas, baseadas em acordos políticos privados e escusos, trata-se de burlar, esvaziar ou desqualificar os conselhos.

São pesados os embates travados em conselhos contra esse tipo de relações, principalmente quando se trata de enfrentar grupos de medicina privada, da construção civil, do transporte coletivo ou as grandes entidades assistenciais. O sucesso desses embates exige, como primeira condição, a transparência, o acesso às informações dos trâmites estatais e do que se passa no governo. Mesmo que não acumule poder para enfrentar as distorções da política, já esta relativa transparência, este **conhecimento da máquina e dos caminhos da política**, é uma importante conquista democrática da sociedade. A publicização da política, a construção de um sentido de **interesse público**, tanto nos movimentos - em geral particularistas e corporativos, como nos governantes - com seus vínculos privados elitistas e clientelistas, é uma das mais importantes potencialidades dos Conselhos como democratizadores da política.

A segunda condição para a eficácia dos conselhos é a **capacitação técnica** das lideranças sociais para a formulação e análise das políticas públicas, e sua **capacitação política** para melhor avaliar os interesses envolvidos e para realizar as alianças eventuais ou estratégicas necessárias para a **negociação** de prioridades e decisões. Esta dupla necessidade de capacitar-se, provoca um salto de qualidade nos movimentos sociais, muito difícil, porquanto majoritariamente constituídos de segmentos sistematicamente excluídos da escola e de todo tipo de acesso a informações, além de tradicionalmente avessos a relações institucionalizadas. O exercício da **argumentação**, a fundamentação de suas demandas em critérios de racionalidade pública, a explicitação de conflitos, geram uma **nova forma de lidar com conflitos**, diferenças e antagonismos, que o professor Francisco de Oliveira tem chamado de “confronto propositivo” ou de “**antagonismo convergente**”³⁸. Nestes espaços, regulados por normas pactuadas pelas partes em conflito, é preciso buscar denominadores comuns: apesar da existência de interesses antagônicos é preciso buscar **acordos** que interessem a ambas as partes, mesmo que limitados ou provisórios.

Outra potencialidade característica dos conselhos é a capacidade de incorporar os movimentos organizados, fortalecendo, mais que outras formas de participação, o **tecido social** organizado de forma **autônoma**. Nascidos da reivindicação dos movimentos, os conselhos têm sido assumidos como espaço prioritário de sua atuação, nos locais onde os movimentos têm maior consistência.

Entretanto, apesar de nascidos da reivindicação ou mesmo da iniciativa dos movimentos, é muito nítida a falta de preparo dos mesmos movimentos para ocupar qualificadamente estes espaços, onde é necessária uma **maior capacidade técnica e política** para a **elaboração** e a **negociação** de **propostas** frente a **interlocutores distintos** quanto a seus interesses, grau de capacitação técnica e acesso ao poder. A capacitação técnica e política de lideranças sociais para ocupar espaços de proposição e negociação de políticas tem sido assumida pelos próprios conselhos e movimentos, em parceria com ONGs e universidades,

e é o grande **desafio** do momento atual, provocando a realização de inúmeros cursos, oficinas e seminários de capacitação para conselheiros.

As **assimetrias** de saber, de acesso ao poder e às informações colocam os conselheiros que representam a sociedade civil, particularmente os representantes populares, numa grande **dependência** das **informações**, dos recursos materiais e da **“boa vontade”** do **governo**. É grande, portanto, a capacidade dos governos de **esvaziá-los**, seja tomando decisões “por fora” dos conselhos, seja desmobilizando-os, retirando-se deste espaço ou indicando para os conselhos funcionários pouco representativos, com grande rotatividade, com pouca capacidade de tomar decisões.

Decorre dessa dependência o perigo de vê-los limitados a **assuntos periféricos**, principalmente face à tendência atual dos governos neoliberais, que recusam terminantemente a vinculação de recursos financeiros a políticas específicas, tendo reduzido drasticamente os recursos orçamentários e os gastos públicos com políticas sociais. Esta política de desobrigar-se do social assenta-se numa postura sistemática de deslegitimação dos espaços de controle social, como o Conselho de Segurança Alimentar e as Conferências, de Saúde, de Defesa da Criança, da Assistência Social, impedindo a participação social na **definição dos orçamentos** dessas áreas. Os conselhos não conseguem, então, apesar de constituírem redes com uma boa densidade em todo o país, deter processos como a privatização da saúde, da educação, da previdência. Esta descontinuidade gera a necessidade de uma melhor avaliação do alcance desses espaços participativos, que possa averiguar até que ponto eles mantêm a participação popular restrita a debates periféricos e entravados pela burocracia estatal enquanto **assuntos fundamentais**, como o orçamento e as políticas econômica e industrial, não são debatidas democraticamente.

Também é apontada como limites à eficácia dos conselhos a grande **absorção das lideranças de movimentos sociais** no aprendizado técnico e político das políticas públicas e dos trâmites burocráticos e políticos de negociação, aprovação e encaminhamento de decisões. Absorvidas pela chamada “luta institucional”, falta tempo às lideranças para **informar** e **mobilizar** as **bases sociais** de seus movimentos, fragilizando-se a capacidade de **pressão social** que garantiria sua força e sua representatividade nas negociações. Apesar da importância da argumentação e dos critérios de racionalidade pública nos espaços de negociação, é indispensável aos atores que delas participam contar com uma retaguarda de mobilização que respalde sua legitimidade social. A fragilidade da mobilização social é apontada frequentemente como fator que limita a força dos conselhos.

Aponta-se ainda uma grande proliferação de conselhos, uma chamada “febre conselhistas”, que absorve um grande número de lideranças, além de segmentar a participação social, setorizando o encaminhamento de políticas, reduzindo a capacidade da sociedade de ocupá-los todos com qualidade, democratizando-os e tornando-os mais eficazes³⁹ Escolher e priorizar os espaços que permitem uma participação mais efetiva pode garantir maior qualidade nessa participação. O aperfeiçoamento dos Conselhos como espaço de gestão participativa deve levar também à superação dessa multiplicação de espaços estanques, criando-se espaços de interrelação entre eles.

b. Orçamentos participativos

Os Conselhos de Orçamento compartilham com os Conselhos Gestores de políticas setoriais muitas das potencialidades acima descritas, particularmente a capacidade de **publicização da política** e especialmente a construção de um sentido de **interesse público**, tanto nos governantes (executivo e legislativo), quando submetidos ao controle social, como na população e nos movimentos sociais, desafiados a superar sua visão imediatista, particularista e corporativa. Os Conselhos de Orçamento, mais que os conselhos setoriais, propiciam a interlocução e a negociação entre atores com grande **diversidade** de interesses, o que desafia a capacidade de ouvir e de pautar-se por argumentações que fundamentam racionalmente esses **interesses conflitantes**. Esta visão mais geral das demandas e interesses em disputa tem sido favorecida pelas chamadas **“caravanas do orçamento”**, visitas coletivas a toda a cidade, realizadas com a presença dos conselheiros representantes dos diversos bairros e áreas de governo, que geram uma visão mais ampla dos problemas da cidade e um sentido de solidariedade que permite, inclusive, que se abra mão de algumas reivindicações corporativas em função de prioridades mais importantes.

Os Orçamentos Participativos, desde que realmente submetam parte substancial do orçamento à deliberação pública, são instrumentos com grande potencial de **democratização do poder** e de **inversão de prioridades**,

garantindo que a agenda e os recursos públicos se voltem para os interesses realmente públicos, ao invés de vincular-se de modo privatista a interesses de elites privilegiadas. Estes espaços de co-gestão são mais eficazes do que os Conselhos setoriais na garantia da inversão de prioridades visto que estes têm maior dificuldade de acesso aos orçamentos. Os Orçamentos Participativos, como em sua maioria têm sido promovidos pelos executivos municipais, são processos que tendem a provocar nestes governos um processo de **modernização e democratização** da máquina administrativa, quebrando uma tradicional rigidez na setorização das secretarias. Esta setorização se assenta geralmente no problema da especialização técnica e gera a constituição de verdadeiros feudos de poder.

A possibilidade de garantir o atendimento de suas reivindicações tem gerado grande afluência de pessoas dos setores populares às Assembléias de Orçamento, de modo que eles têm se tornado conhecidos como espaço “dos mais pobres”, com maior dificuldade de atrair a participação das camadas médias e empresariais. Estes, talvez, em parte, por seu maior acesso à mídia ou aos políticos tradicionais, “não precisam” participar do Conselho do Orçamento para pleitear seus interesses. À medida, porém, que alguns governos democratizam os processos de tomada de decisões, eliminando-se espaços fisiológicos de negociações políticas, estes setores passam a participar de outros fóruns e espaços de negociação, como, por exemplo, Fóruns de Reurbanização do Centro da Cidade ou o Fórum da Cidadania, na região do ABC paulista. Os Conselhos de Orçamento têm-se caracterizado então, pela presença da população mais pobre, abrindo espaço também para os “não organizados” aqueles cidadãos comuns, que não são mobilizados pelos movimentos sociais.

Os processos de Orçamento Participativo têm sido muito criticados pelas **Câmaras Municipais legislativas**, que tradicionalmente “negociam” emendas à proposta de orçamento apresentada pelo executivo, com base em vínculos e compromissos **clientelistas** estabelecidos pelos vereadores com seus “currais” eleitorais. Este questionamento tem se apresentado com base numa suposta maior legitimidade dos vereadores, decorrente do maior número de votos com que estes foram eleitos nos municípios maiores. Os Orçamentos Participativos tendem a corrigir esses desvios clientelistas do legislativo. Tensionam a compreensão tradicional do papel do vereador, que o vê como “intermediário” nas barganhas entre a população e o executivo, ao invés de exercer seu poder legislador e fiscalizador.

Também para os Orçamentos Participativos é um limite, e coloca um forte desafio, a falta de **qualificação técnica e política** das **lideranças sociais** para uma ação propositiva, para a negociação e a superação de particularismos corporativos e ideológicos, bem como, do lado **governamental**, a capacitação e fortalecimento da vontade política do executivo e do legislativo para a **transparência**, a superação da tradição tecnocrática e setorizada, a disposição de diálogo com os critérios e prioridades definidos com base num “saber popular”, a disposição de **partilha do poder entre Estado e sociedade**. Mais que limites, a superação das assimetrias de poder e de saber podem ser considerados **desafios de aprendizado** para ambas as partes.

Outra questão relevante a avaliar é a capacidade dessas práticas participativas de efetivamente melhorar as **condições de vida** da população, provocando uma real inversão de prioridades, sua capacidade de efetivamente **democratizar a política**, desprivatizando os processos de formulação e gestão de políticas públicas. Esta efetividade depende do grau de **comprometimento do conjunto do governo** com essa política participativa e também da **qualidade** com que a população ocupa esses espaços e da **pressão social** que podem exercer na defesa de suas propostas e na garantia da continuidade do processo.

Há diferentes graus de comprometimento dos governos com o Orçamento Participativo e, para certos governos, ele se reduz a “**marketing**” e “fachada democrática”, a cargo de alguma secretaria de “relações com a comunidade”, enquanto as demais secretarias continuam imersas nos seus feudos e setorizações tecnocráticas.

Em alguns casos se submete apenas uma pequena porcentagem de recursos à deliberação do Conselho do Orçamento, subtraindo do controle social a principal “fatia” dos recursos disponíveis. A crise fiscal dos municípios brasileiros, decorrente de uma “prefeiturização” das responsabilidades sociais, desacompanhada de uma descentralização tributária, bem como o aprendizado que acompanha o avanço das experiências de Orçamento Participativo, começam a provocar um maior debate sobre o montante de recursos orçamentários submetidos ao controle social, bem como sobre sua natureza: se o processo participativo deve restringir-se apenas aos **investimentos**, ou parte deles, se deve estender-se também à folha de pagamentos e outras “despesas fixas” ou de “custeio” dos serviços já implantados e ao parcelamento das dívidas do município.

Além dos fatores acima, o grau de **autonomia** e de capacidade de **deliberação** do Conselho, bem como o desenho institucional, ou a “metodologia” dos processos de Orçamento Participativo, que inclui a composição e os **critérios** de eleição dos conselheiros, os critérios de escolha de prioridades, os critérios de funcionamento do Conselho, o grau de participação da sociedade na definição de todos esses critérios, todos estes fatores, contribuem para fazer dessas experiências mais ou menos democráticas e democratizadoras, e lhes emprestam maior ou menor efetividade.

Diversos dos fatores acima citados, dependem, por sua vez, da correlação de forças entre os interlocutores sociais e governamentais envolvidos no processo, bem como do enraizamento de uma cultura e de uma experiência democrática em cada um deles. Existem avaliações sobre o maior caráter democrático desse ou daquele **arranjo institucional** e, embora estas diferenças formais tenham realmente seu peso, queremos acentuar a importância da experiência continuamente avaliada e do **fortalecimento de interlocutores democráticos** como garantia do aperfeiçoamento destes processos.

Aí cabe perguntar até que ponto os Orçamentos Participativos **fortalecem o tecido social**, até que ponto contribuem para constituir ou fortalecer organizações sociais autônomas, que permaneçam atuantes mesmo quando não mais puderem contar com o apoio e a iniciativa de governos comprometidos com o interesse público, com os interesses populares e democráticos.

Algumas avaliações negativas começam a surgir nesse aspecto, apontando a dificuldade dos movimentos organizados em participar desses espaços, visto que são geralmente organizados de forma setorial (articulam-se na luta pela saúde, moradia, direitos da criança, da mulher, do negro). A articulação territorial típica dos processos de Orçamento Participativo, o zoneamento da cidade proposto pela prefeitura, conflitariam com os formatos e formas de organização típicos dos movimentos. Segundo esse ponto de vista, o Orçamento Participativo “reformata” a participação segundo zoneamentos e critérios da prefeitura, sob sua iniciativa e coordenação, o que fragmenta, desorganiza, imobiliza os movimentos. Os Orçamentos Participativos são práticas que recebem forte investimento financeiro e técnico do governo, enquanto as organizações populares quase não podem contar com recursos para articular e fortalecer sua própria identidade, trajetória e capacitação. Aponta-se, nesse sentido, que os processos de Orçamento Participativo têm promovido mais a **participação individual** do que o fortalecimento do tecido social. Em Porto Alegre, avalia-se que “algumas regiões já apresentam sinais de desconstituição de espaços próprios que, em outras épocas, foram bastante atuantes e fundamentais para a concretização do próprio Orçamento Participativo”⁴⁰.

Cabe ponderar, neste aspecto, a dificuldade das lideranças dos movimentos tradicionais em superar seus critérios corporativos e ideologizados, face à necessidade de pensar a cidade como um todo, de governar para todos, sem privilegiar “a minha rua”, o “meu movimento”, ou mesmo privilegiar os movimentos mais conscientes, lutadores ou “combativos”, frequente reivindicação das lideranças populares⁴¹. Não obstante, fica o desafio de construir uma interlocução que fortaleça sujeitos autônomos, capazes de enfrentar e contrapor-se a um governo quer de esquerda, quer de direita, garantindo a continuidade do processo.

Nesse sentido são muito importantes as iniciativas que partem da sociedade, propondo e negociando com o executivo e o legislativo a criação de um processo de democratização de orçamentos. Entre elas destacam-se o “Fórum do Orçamento do Rio de Janeiro”, e o “Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal”, que acompanha um processo semelhante em São João de Meriti, na Baixada Fluminense, espaços fortemente protagonizados por atores da sociedade civil, como sindicatos e federações de Associações de Moradores.

c. Parcerias

Parceria é um dos conceitos cujo significado está em disputa, assumindo conteúdos extremamente diversos nos discursos e práticas de diferentes atores. Os movimentos sociais atribuem-lhe um sentido que se define a partir de experiências em que **papéis complementares** são **claramente** propostos e assumidos por organizações comunitárias, agências do Estado e até mesmo da iniciativa privada.

Dentre as experiências de co-gestão ou de parceria, destacam-se os programas de **alfabetização** de adultos (chamados “projeto MOVA”, inicialmente em São Paulo e hoje em diversos outros municípios), as **cooperativas** e **mutirões habitacionais** e outras obras ou serviços realizados em mutirão. Estes programas são desenvolvidos conjuntamente por governos municipais e organizações comunitárias, as quais, administrando recursos públicos, realizam cursos de alfabetização, constroem casas populares, urbanizam

praças ou vielas. Quando as relações entre os parceiros são mais democráticas, o planejamento dos programas e a definição de regras e critérios para a administração e a prestação de contas dos recursos utilizados são também realizados em conjunto.

O cooperativismo, os mutirões e outras atividades autogestionárias favorecem um processo de construção de identidade e aprendizado de gestão da vida coletiva, que se inicia com a convivência e a tomada de decisões cotidianas, desde as questões mais simples até os processos complexos de construção e administração das obras, de gestão dos recursos públicos e as outras atividades cotidianas de operacionalização desses programas. A qualificação profissional, a formação de cooperativas profissionais - de pedreiros, eletricitistas, marceneiros, a elaboração de currículos escolares mais adequados a uma dada comunidade, a valorização da estética e da cultura popular, a construção de vínculos afetivos e identitários e até mesmo a recuperação de indivíduos marginalizados, são potencialidades dessas experiências de gestão comunitária, assim como a captação de recursos públicos para o investimento na formação profissional, na educação para a cidadania e na capacidade organizativa da comunidade.

O aprendizado da auto-organização, a capacidade de autogestão mais ampla da vida comunitária vai emergindo dessa prática continuada. Algumas dessas experiências, como as coordenadas pela ONG 'CEARAH Periferia', no estado do Ceará, levam esse processo até a formação de um conselho gestor do bairro, no qual participam as organizações comunitárias e Ongs envolvidas e o poder público municipal, potencializando ainda mais a capacidade de iniciativa cidadã dos moradores. Os projetos habitacionais coordenados por essa ONG caracterizam-se também pela incorporação de escolas técnicas, universidades e diversas instâncias do poder público nas parcerias.

As ONGs têm assumido cada vez mais as relações de parceria em programas governamentais, bem como com empresas privadas como escolas, escritórios imobiliários e outras empresas que se interessam em investir em ações de cunho social. Temos como exemplos as empresas que promovem a alfabetização de seus funcionários através de parcerias com universidades ou prefeituras municipais e ainda a parceria, discutida recentemente, entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o INCRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária) e a Coca-Cola, envolvendo o plantio da cana e a produção de açúcar para uma fábrica dessa empresa, em Manaus, estado do Amazonas⁴².

Os movimentos e as ONGs sabem que, ao participar de parcerias estão fazendo "apostas de risco", cujos resultados são ambíguos. São acusados de "virar reformistas", de incorporar a terminologia neoliberal, o conceito de Estado mínimo, a idéia de que o Estado está falido e de que movimentos, Igrejas, ONGs, devem substituí-lo, realizando tarefas que não são sua "obrigação".

Estas experiências de risco, a avaliação de resultados em que se sentiram usados como "mão-de-obra" barata ou como um "prestador de serviços" tem levado movimentos e ONGs a elaborar melhor seu conceito de parceria, seus critérios para entrar numa relação deste tipo, suas exigências quanto às responsabilidades do parceiro, especialmente quando este é o poder público. Ao contrário do pensamento neoliberal, que vê nas parcerias uma forma de desobrigar o Estado dos serviços que deve oferecer como públicos, muitos movimentos e ONGs as entendem como **corresponsabilidade** entre atores diversos na gestão e implementação de políticas ou serviços de interesse público⁴³.

Repartir o poder de intervir e de decidir é uma meta e um resultado que se pode esperar das experiências de parceria. Ana Paula Paes de Paula, estudando em sua pesquisa de mestrado as relações entre o Estado e as ONGs, chega a uma "definição mais precisa do conceito de parceria", presente nessas relações: "a parceria como **responsabilidade e poder compartilhado**, como um engajamento das partes envolvidas e não somente como uma transferência de funções, típica dos processos de terceirização"⁴⁴.

Para diferenciar-se do pensamento neoliberal, evitando participar de parcerias que são simples "**transferência de funções**", ou processos de **terceirização**, movimentos e ONGs têm afirmado que "as políticas básicas têm que ser feitas **pelo Estado**" embora possam "ser feitas **com participação da sociedade**" e que, ao lado dessa participação, o movimento deve continuamente "brigar" por políticas públicas do Estado, e pela vinculação de recursos públicos a essas políticas, em lei. Este tem sido o objetivo da luta dos movimentos por moradia na busca de criar um Fundo Nacional vinculado a políticas de moradia popular (FNMP)⁴⁵.

A realização de parcerias que atendam aos critérios acima, depende porém, da disposição dos governos parceiros ao diálogo democrático e, com a sua retirada, rompem-se os convênios, como tem acontecido no

município de São Paulo e em outros que voltaram a ter um governo autoritário ou conservador. Isto expõe a fragilidade da sociedade nessa forma de participação. A manutenção dos convênios pode gerar também uma postura muito pragmática e subserviente nos movimentos e ONGs, reduzindo sua independência e autonomia, sua capacidade de crítica e enfrentamento de atitudes governamentais anti-populares ou anti-democráticas.

Outra importante crítica às parcerias é que elas geralmente utilizam o trabalho da população mais pobre, já excessivamente sobrecarregada, enquanto os mais ricos obtêm mais facilmente os serviços necessários. Mantém-se assim o desfavorecimento dos pobres no acesso aos recursos e políticas públicas. Se as parcerias não são apenas formas de desincumbir-se de obrigações públicas de forma mais barata, se são importantes como partilha de poder e de responsabilidades sobre o bem comum, é importante provocar “mutirões” que responsabilizam classes médias e profissionais liberais no trabalho voluntário pelo bem comum.

Com o objetivo de fazer dos mutirões, espaços de construção de **uma noção de bem público**, algumas experiências priorizam a construção de equipamentos públicos ao invés de casas particulares. No entanto, mesmo os mutirões de construção de moradias, quando buscam reduzir o tempo de trabalho dos mutirantes diretamente na obra, visam ampliar o tempo de trabalho a ser gasto com a gestão e com a capacitação de lideranças, qualificando estas experiências.

Construir o controle público da sociedade sobre o Estado, sem desconstruir o Estado, é um objetivo permeado de dificuldades e tensões tanto para o poder público como para a sociedade organizada que participa destas relações. A construção desses espaços de gestão e implementação de políticas, que podem ser públicos sem ser estatais, a relação com ONGs e movimentos, com sua lógica menos burocratizada, é um desafio que, apesar das dificuldades, contribui, no dizer de Ana Paula, para “oxigenar o aparato estatal” e para uma “**reinvenção do Estado**”.

O **aprendizado da gestão pública** por parte de grupos comunitários vem sendo realizado em meio a fortes tensões e contradições. Há falhas na definição de regras de prestação de contas, falta de adequação da burocracia estatal para a relação com grupos comunitários⁴⁶, falta de capacitação gerencial e administrativa por parte dos movimentos, fragilidade de uma cultura de gestão da coisa pública, que se traduz no tratamento privado dado à coisa pública, de ambas as partes. Apesar destas e muitas outras dificuldades e contradições, estas experiências têm levado os movimentos que delas participam à construção de parâmetros públicos, procedimentos de transparência e regras de funcionamento que tensionam práticas corporativas. Têm provocado nos movimentos o aprendizado de uma lógica mais universal e racional que pode superar critérios particulares, comunitários, ideológicos ou partidários.

2. Participação não institucionalizada na gestão da sociedade

Embora com menor detalhamento do que as anteriores, é importante analisar algumas experiências que mostram claramente como a participação social não ocorre hoje unicamente em espaços institucionais de relação com o Estado, embora esta relação esteja necessariamente mais presente, uma vez obtida uma maior permeabilidade deste aos valores e práticas democráticas de diálogo e negociação com os diversos atores sociais.

Nem todas as questões ou aspectos da gestão da sociedade podem ou devem ser normatizadas ou assumidas pelo Estado. A tolerância e o respeito ao diferente, a divisão do trabalho doméstico entre o homem e a mulher, o cuidado com doentes mentais, são exemplos de questões ou problemas coletivos, ou públicos, que podem e devem ser objeto de ações participativas da sociedade e para a sociedade. Quando o Estado é ditatorial, muito pouco permeável às demandas da sociedade, a tendência dos movimentos e da participação social é centrar-se neste tipo de ação auto-referida, às vezes até mesmo substitutiva da ação estatal. Mas em tempos mais democráticos, em que o Estado, os partidos, os espaços políticos instituídos, se tornam mais permeáveis à sociedade, a participação social concentra-se na busca de democratizar o Estado e as políticas públicas. Esta democratização tem retirado do Estado o monopólio da gestão da sociedade, que é assumida e partilhada cada vez mais por ela mesma. Não se pode esquecer, então, que participar da gestão da coisa pública não se restringe a democratizar o Estado mas também a própria sociedade.

Aqui reside a importância das formas de participação que se caracterizam como espaços menos referidos ao Estado, menos voltados a influenciar políticas públicas do que voltadas a um impacto sobre a sociedade.

Entre eles destacam-se movimentos cuja dimensão cultural é mais explícita, como os movimentos feministas, raciais, étnicos, de juventude, que têm contribuído para alterar a cultura da sociedade, tornando públicas novas demandas e novos valores. Também outros movimentos e ações participativas “menos novos” podem destacar-se nesta dimensão.

a. O Movimento dos Sem Terra (MST)

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é apontado por muitos como o único movimento social que mantém a mesma força social, capacidade de mobilização e de organização dos “melhores” momentos da década dos 80. Sua importância é reconhecida internacionalmente e a opinião pública oscila entre o apoio que eles têm sabido conquistar e cultivar e o rechaço vigorosamente plantado pelo governo e pela mídia. O MST, apesar da contínua desqualificação de que vem sendo alvo, tem conquistado o reconhecimento da dignidade do homem do campo e da validade da luta pela Reforma Agrária, apesar das frias avaliações econômicas de que é anacrônica e tem contribuído significativamente para construir uma cultura democrática que reconhece o conflito como legítimo, necessário e irreduzível⁴⁷.

Mesmo esse movimento, que agora já pode ser chamado do “velho” tipo, pois mantém fortemente as principais características dos “novos” movimentos que caracterizaram as décadas de 70 e 80, como o enraizamento na sociedade, a mística participativa, a rebeldia, a disciplina organizativa, as formas de luta social que priorizam os espaços da sociedade, e não se restringem à legalidade instituída - como as ocupações de terras - mesmo esse movimento tem participado de uma maior interlocução com o Estado, quando desenvolve lutas junto ao poder judiciário, quando participa de negociações com governos e com parlamentares.

Ao lado do “velho” jeito de viver confrontos, conflitos e antagonismos, que permanece nas formas de “luta direta”, o MST tem estabelecido uma relação sistemática com a bancada parlamentar ligada à luta pela Reforma Agrária, tem desenvolvido largamente o aprendizado da negociação e das alianças, algumas pontuais, algumas estratégicas, com parceiros sociais, prefeituras e outros órgãos públicos federais e estaduais, bem como com o mundo empresarial, como citamos anteriormente.

O aprendizado de uma postura propositiva e de parceria também se expressa de modo muito visível nas suas **escolas** regulares de primeiro e segundo graus, que elaboram rotinas e **currículos alternativos** adequados ao produtor rural e nas **cooperativas produtivas** que têm contribuído significativamente para a elaboração de alternativas de desenvolvimento econômico, de produção cooperativada, de modernas formas de produção ao mesmo tempo mecanizadas e sustentáveis, viabilizando assentamentos rurais com grande sucesso econômico e social.

É um movimento que alarga sua abrangência, sai da perspectiva corporativa, vai além da luta pela Reforma Agrária, participando das lutas sindicais, contra o desemprego, contra as privatizações. Alarga sua lógica, convivendo com atores diferentes e com o mundo institucional sem perder sua lógica solidária, seu enraizamento comunitário. Mesmo sem participar das formas instituídas de participação e de co-gestão, participa da definição da agenda pública nacional e mesmo internacional, e tem uma clara incidência nas políticas de Reforma Agrária, de desenvolvimento rural e até mesmo de educação.

b. Pastoral da Criança e Ação da Cidadania

A ‘Pastoral da Criança’ é uma ação coordenada principalmente pela Igreja Católica, contando com a participação de algumas outras Igrejas e tem-se destacado pelo grande impacto na redução da mortalidade infantil no Brasil. Destaca-se ainda pelo número enorme de voluntários mobilizados e articulados em todo o país e pela simplicidade dos métodos que usa e que consistem no acompanhamento regular dos bebês em regiões de pobreza acentuada, sua pesagem referida a uma curva de desenvolvimento desejável, acompanhados do ensino às mães de procedimentos e receitas do “soro caseiro”, que combate a diarreia, e de alimentos preparados com produtos baratos e nutritivos, que combatem a desnutrição.

Embora a ‘Pastoral’ não participe formalmente de programas de governo, nem se coloque explicitamente como proposta de política pública, é muito evidente o **impacto** que tem causado como **paradigma de uma**

política de combate à **mortalidade infantil** e à **desnutrição**, impacto que pode ser observado nos discursos governamentais e em suas propostas de programas que tentam absorver as referências postas pela ‘Pastoral’.

Esta é uma forma de participação que apresenta muitas características novas, correspondendo a uma nova forma de exercício da cidadania que desponta neste final de século e que evita as muitas reuniões e discussões ideológicas, cansativas e de pouca eficácia que caracterizaram, segundo avaliações correntes, a militância social das últimas décadas. Ao contrário, hoje há uma procura por formas de participação mais práticas e eficazes, com estrutura leve e descentralizada. A ‘Pastoral da Criança’ parece adequar-se a esse novo modelo, propicia uma ação voluntária, que envolve várias classes sociais e constrói **vínculos de solidariedade** e **responsabilidade** cidadãs que podem ir além da filantropia assistencialista.

É claro que pode também limitar-se em muitas regiões a ações assistencialistas, muito dependentes da Igreja e de sua hierarquia. Neste caso mostra-se uma ação com pouca capacidade de enfrentamento de conflitos com o poder público e com a própria Igreja. Pode-se dizer que, de uma forma geral, é uma ação que prefere ter poucas relações de enfrentamento com o mundo mais explicitamente político. No entanto observa-se que o engajamento nesta Pastoral tem levado freqüentemente seus participantes e coordenadores aos Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente, aos conselhos Tutelares, aos Conselhos de Assistência Social, práticas que, já mais explicitamente, enfrentam o desafio de participar da gestão da sociedade e da elaboração de políticas públicas.

Muitas dessas novidades são também encontradas na Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida, a “Campanha contra a fome”, desencadeada pelo pioneirismo de Herbert de Souza, o Betinho. Esta tem sido, embora já não tão mobilizada quanto no início, uma nova forma de ação participativa que chegou a mobilizar cerca de 3 milhões de pessoas, organizadas em comitês que assumiram ações voluntárias de recolhimento e distribuição de alimentos, cozinhas e restaurantes comunitários, cadastramento e encaminhamento de desempregados, capacitação profissional, constituição de micro-empresas, entre tantas formas de ação, que enfatizam fortemente o voluntariado e a construção de vínculos cidadãos interclassistas.

Apesar de acusada de assistencialista e pouco questionadora das estruturas políticas de exclusão social, é inegável, também neste caso, o alto impacto desta Ação sobre as políticas públicas de combate à fome e à pobreza. A Ação da Cidadania teve grande impacto na ampliação de uma cultura democrática, na medida em que colocou a fome na agenda pública, na medida em que a sociedade começou a deixar de vê-la como questão restrita ao mundo privado da caridade e da filantropia, construindo também vínculos de responsabilidade cidadã; fazendo da fome objeto de política pública e construindo o conceito de **segurança alimentar** como direito de todos e dever do Estado.

c. Fóruns

Um outro tipo de prática participativa que tem-se multiplicado no Brasil, especialmente nos últimos anos, são os Fóruns, onde têm assento uma multiplicidade de sujeitos, frequentemente sindicatos, movimentos sociais, organizações populares, ONGs, entidades profissionais, incluindo muitas vezes universidades, técnicos ou militantes avulsos e tendo como convidados parlamentares e órgãos públicos. São iniciativas da sociedade civil que se caracterizam pela diversidade dos sujeitos envolvidos, por sua estrutura leve, descentralizada e pouco formal. Ao contrário dos conselhos, não têm interlocução instituída com o Estado mas convidam seus representantes para receber e encaminhar reivindicações sociais, o que lhes dá maior independência, embora por outro lado, esta distância diminua seu poder frente aos governos.

Podemos analisar brevemente duas experiências significativas: o Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Fórum em Defesa da Vida e contra a Violência, da região de Campo Limpo, município de São Paulo.

O primeiro articula centrais de movimentos populares, movimentos sociais de luta pela moradia, ONGs, sindicatos e entidades profissionais de engenheiros, arquitetos, urbanistas, geógrafos, advogados, ligados pela sua ação na luta pela Reforma Urbana. Reúne-se periodicamente desde o período da Constituinte, tem âmbito nacional e teve uma grande importância na elaboração do capítulo sobre a questão urbana na Constituição e nos seus desdobramentos em leis federais (Estatuto da Cidade), nas constituições estaduais, Leis Orgânicas, nos Planos Diretores municipais e na participação do Brasil na conferência do Habitat.

O segundo articula-se na região sul de São Paulo, uma das regiões mais violentas do mundo, e tem construído e negociado com o governo estadual propostas de políticas públicas na área da segurança pública,

do lazer e da educação, com vistas à redução da violência. Tem acompanhado a implantação da polícia comunitária no estado de São Paulo, participando inclusive de um seminário de avaliação de experiências semelhantes, realizado no Canadá, e vem favorecendo uma aproximação do Ministério Público com a comunidade local.

A informalidade da estrutura dos Fóruns tem, como preço, uma certa dispersão, visto que cada organização é geralmente muito absorvida pelas suas próprias prioridades e rotinas de trabalho. Eles dependem de alguém que o priorize como espaço de interação e provoque o envolvimento dos demais atores. A heterogeneidade e a assimetria de saber e de acesso ao poder são também limites a ser superados. A capacitação técnica e política aparece novamente como desafio a ser enfrentado com vistas a melhorar a capacidade de argumentação, de diálogo, de negociação, de construção de alianças.

Há uma certa dificuldade no relacionamento e na incorporação aos Fóruns de organizações que representam setores mais conservadores ou assistencialistas da sociedade, estranhos a um conjunto de valores e princípios que geralmente o circunscreve.

Os Fóruns incorporam movimentos organizados e outros atores da sociedade civil, marcando-se, por um lado, pela independência em relação ao Estado que caracteriza estas organizações e, por outro, pela maior sistematicidade das ONGs e universidades. São também novas formas de ação e de organização, mais ágeis e informais, que interpelam os governos, desafiando-os e participando da elaboração de **políticas públicas** mais voltadas ao interesse comum, ao mesmo tempo em que provocam mudanças na cultura da sociedade. Hoje, por exemplo, notam-se muitas mudanças na cultura urbanística. A **intervenção do poder público em ocupações urbanas irregulares, o direito dos moradores de permanecerem** nestes espaços, que se traduzem nos projetos de urbanização de favelas desenvolvidos e propagandeados por governos de todos os matizes, revelam novos valores e novos direitos que foram incorporados à cultura da sociedade, de governos e de partidos políticos os mais diversos. Essas mudanças culturais, conquistadas por movimentos e fóruns de luta pela reforma urbana, provocaram ainda a incorporação, nos Planos Diretores Urbanos, de diversos instrumentos de Reforma Urbana impensáveis na década de 70. **III. Conclusões**

Esta não é, de forma alguma, a única forma de explicar a construção de uma cultura participativa, que reivindica uma **cidadania ativa** e contribui para criar os inúmeros canais de **democracia participativa**, como Fóruns e Conselhos Gestores de equipamentos, políticas e fundos públicos, os “Orçamentos Participativos”, as Iniciativas Populares Legislativas, as Audiências Públicas e tantos outros espaços de “Participação” cidadã que caracterizam estes anos 90.

Existe, no meio acadêmico, político, e entre as próprias lideranças dos movimentos sociais, uma outra forma de avaliar o momento atual, como de forte refluxo dos movimentos sociais, percebendo sua participação na política institucional como ameaça de cooptação e institucionalização burocrática, em decorrência de uma necessária “contaminação” pela lógica ou racionalidade estatal. Esta “participação” acarretaria, nesta visão, a perda da vitalidade rebelde e revolucionária dos movimentos sociais e o afastamento de suas lideranças das demandas e da dinâmica social das suas “bases”. Os canais institucionais de participação popular são vistos, nesta perspectiva, como iniciativa predominantemente estatal, na busca de recuperar uma legitimidade que o Estado e a política têm perdido. Sublinha-se a **assimetria de poder e de conhecimento técnico e político** dos representantes populares frente aos representantes do governo e dos setores profissionalmente ou politicamente mais capacitados, para apontar a pouca eficácia, o baixo potencial inovador e transformador destes canais. Indica-se, nesta perspectiva, uma necessária “volta às bases”, a busca de recuperar a capacidade de mobilização e o vigor das lutas populares e sindicais dos anos 70 e 80. Neste sentido, o Movimento Sem Terra (MST) é apontado como o único movimento social que consegue escapar do “refluxo” e mostrar-se como alternativa capaz de impor às elites no poder uma agenda de questões de interesse popular

Não queremos subestimar o peso dessas assimetrias e da fragilidade das novas práticas de gestão participativa. É claro que a participação popular, principalmente a participação nos espaços de gestão participativa de políticas, equipamentos e recursos públicos é um processo em construção, que apenas se inicia, pela construção de um marco legal e de uma cultura democrática e participativa, pela construção de habilidades e metodologias que possam fazê-los instrumentos **eficientes e eficazes de melhoria da qualidade de vida e de democratização dos processos de tomada de decisões políticas.**

Estes são processos marcados pela precariedade e pela fragilidade, tanto de parte da sociedade civil como da parte dos órgãos públicos e governos que deles participam. Muitas das ações e dos canais participativos estão longe dessa eficiência e eficácia. Prestam-se muitas vezes à legitimação de governos e práticas cuja democracia se limita a um verniz “de fachada”; confundem movimentos sociais, que não conseguem adaptar-se aos novos desafios e, em diversos casos, morrem, enfraquecem, desarticulam-se.

Vamos resgatar aqui alguns dos candentes desafios que se colocam de modo geral para que a participação possa de fato significar mais democracia e justiça social.

3. Aperfeiçoar os canais de participação

Analisamos acima os limites e o potencial de algumas das práticas participativas mais significativas hoje no Brasil. Alguns desafios são comuns a todas, como a **qualificação técnica e política** dos atores envolvidos, tanto dos governos como da sociedade, assim como a ampliação e a consolidação de uma cultura democrática e sua tradução em **métodos e procedimentos** concretos que potencializem a gestão compartilhada da sociedade.

Ampliar a eficiência e a eficácia dos espaços de gestão participativa supõe ainda romper a burocracia estatal e a manutenção dos “segredos de Estado”, que fazem do saber técnico um “bunker” intransponível de poder e romper a tendência de limitar a participação aos assuntos periféricos, dispersando-a em inúmeros espaços de um “conselhismo” **segmentado**.

Considerada por muitos como coisa do passado, a questão de **classe** se repõe nos fóruns e conselhos, que são ocupados preferencialmente, ou pelos mais pobres, ou pelos segmentos médios e empresariais. A dificuldade de diálogo e negociação numa mesma mesa, envolvendo interesses e pontos de vista muito distintos e mesmo antagônicos tem-se mostrado um desafio difícil de superar em diversos municípios que promovem espaços de gestão e decisão compartilhada com a sociedade.

O clientelismo e o corporativismo também não podem ser considerados como traços de uma cultura política do passado, pois eles se repõem e se insinuem mesmo entre os novos espaços de democracia participativa como os Conselhos. Na medida que as assembleias de bairros dos Orçamentos Participativos ou os processos eleitorais dos Conselhos tornam-se **importantes espaços de disputa de poder**, a velha cultura política clientelista e corporativa reaparece. Vereadores mobilizam seus apoiadores, organizando lobbies em torno de suas propostas ou de candidatos com quem firmaram compromissos e alianças eleitorais. Também a população de certas vilas ou favelas, mais carentes e mobilizadas, organizam-se para hegemonizar assembleias, fazendo “passar” suas propostas em bloco.

A dependência destas experiências das iniciativas e da disposição democrática dos executivos é outra questão que coloca sérias preocupações quanto à continuidade, a permanência, o aperfeiçoamento da democracia participativa. Para garantir essa continuidade é preciso priorizar práticas menos dependentes da iniciativa governamental, buscar o fortalecimento do tecido social, identificando e qualificando as organizações populares autônomas e outros atores da sociedade civil, como igrejas, grupos culturais, clubes, entidades profissionais, enquanto sujeitos promotores da cidadania.

Algumas avaliações apontam a necessidade de uma maior institucionalização dos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos como garantia da continuidade e da consolidação da democracia participativa. Também a construção de metodologias mais adequadas a cada contexto e correlação entre as forças sociais e governamentais é parte do processo de aperfeiçoamento e consolidação destes processos. Esta busca contínua de aperfeiçoamento dos canais participativos é muito relevante. Não acreditamos, porém, que determinado arranjo institucional seja necessariamente mais democrático. Mais que a institucionalização, acreditamos que o aperfeiçoamento e a continuidade dos processos de gestão democrática e participativa depende da relação, sempre tensionada e crescentemente qualificada, entre a sociedade organizada e o Estado.

4. Novos desafios para os movimentos sociais

O salto de qualidade colocado para os movimentos sociais pelas experiências de participação em espaços institucionais é um desafio muito exigente, e não são todos os movimentos que conseguem reconfigurar-se para corresponder às novas demandas.

O desafio da qualificação técnica e política, que já apontamos, tem gerado uma relação mais cotidiana das lideranças populares com assessores, ONGs, universidades e entidades profissionais, com o objetivo de apropriar-se tanto de conhecimentos técnicos relativos às políticas públicas como dos trâmites administrativos que lhes são próprios. Além desse conhecimento técnico, é preciso aprender a prática da negociação, uma outra forma de lidar com o conflito, o “confronto propositivo”, diferente dos confrontos característicos da fase mais reivindicativa dos movimentos. Estas duas formas de qualificação exigem das lideranças que revejam a forma “desconfiada” com que tradicionalmente relacionavam-se com o saber técnico, com as negociações e alianças políticas. Acumular conhecimento e experiência suficientes para poder mover-se seguramente nos espaços de governo, sem o temor de perder sua identidade, ou de ser manipulado por atores com maior acesso ao saber e ao poder, é um processo longo e difícil. É também um processo muito absorvente, e daí decorre o temor, frequentemente justificado, de que as lideranças se afastem do trabalho cansativo e demorado de levar informações, de promover processos educativos e mobilizadores das bases sociais dos movimentos. Acomodar-se ao circuito dos Conselhos e Fóruns, que se multiplica em geral exageradamente, acomodar-se aos estreitos limites do que parece viável face às burocracias e às negociações com interesses de outros atores - menos excluídos e mais poderosos - são “tentações” a que são continuamente submetidas as lideranças sociais.

Novos tipos de liderança, mais pragmáticas, mais qualificadas, quase “profissionalizadas”; nova maneira de lidar com atores mais institucionalizados, como partidos, ONGs, universidades, órgãos públicos e outros setores do Estado; maior institucionalização dos próprios movimentos; novos temas, novas demandas, todos são desafios colocados aos movimentos em sua “nova fase”.

Quando se fala em “refluxo” dos movimentos sociais, de sua menor visibilidade nas ruas e na mídia, ao lado de um certo “recolhimento” desses atores, que passam a ocupar espaços de gestão participativa e a estudar, capacitando-se para seu novo papel propositivo e negociador, não se pode negar uma grande queda no **ânimo**, no entusiasmo, na **cultura participativa** que caracterizou as duas décadas anteriores. E aí é inegável o impacto causado pelo fracasso das experiências socialistas do leste europeu e das revoluções africanas e nicaraguense. O questionamento dos modelos revolucionários, especialmente após a queda do muro de Berlim, abalou fortemente a confiança daqueles que viam nos movimentos sociais um caminho para a transformação da sociedade. Novos paradigmas de transformação social, os papéis do Estado, da sociedade e da cultura nesta transformação, o papel dos movimentos sociais, novas formas de organização e de luta, novas formas de manifestação cidadã, tudo isso são reconstruções a fazer.

Além de todos esses nós críticos e cruciais, que envolvem as capacidades e as disposições democráticas do Estado e da sociedade, destaca-se especialmente o embate com o neoliberalismo. Na esfera federal, nosso governo afirma apenas reconhecer a democracia parlamentar (embora identificando-a com um jogo de interesses parlamentares que mistura o público e o privado), quando desqualifica sindicatos e movimentos sociais como “representantes do atraso” e suas manifestações como prejudiciais à democracia⁴⁸, desconstrói e esvazia canais participativos como Conselhos e Conferências nacionais, estimula a destituição de direitos trabalhistas, previdenciários e sociais, fazendo deles meras políticas compensatórias e filantrópicas, além de reduzir drasticamente os gastos sociais.

Tudo isso faz com que sejam muito precárias quaisquer previsões sobre o futuro da “participação”. O que podemos é fazer uma **aposta**, baseados no contínuo esforço dos excluídos desse país na construção de uma sociedade que reconheça seu direito a ter direitos. Investir fortemente na qualificação dos movimentos sociais e de outros atores da sociedade civil para uma ação propositiva e capaz de participar eficazmente de negociações; qualificar agentes governamentais, contribuindo para fortalecer neles uma cultura democrática e participativa e a capacidade de implementar políticas inovadoras quanto à melhoria das condições de vida de toda a população e à democratização dos processos de gestão. Potencializar as ações instituintes da sociedade, suas práticas democráticas e ampliadoras da cidadania. Estas são as apostas que se pode fazer, esperando com elas fortalecer e ampliar as possibilidades da participação social.

Hoje, todos os que partilhamos a cultura e as crenças de libertação e de igualdade, levamos, ao invés de certezas, interrogações; seguimos adiante aferrados à teimosia de não nos submeter à ‘carapaça de aço’, de

não crer que é vitorioso o homem egoísta e derrotada toda e qualquer “crença na vocação do homem para a solidariedade”, à teimosia de seguir vivendo esta ética e construindo vínculos de responsabilidade cidadã⁴⁹.

A falta de modelos e receitas de revolução certamente abala esperanças. É desconfortável caminhar no escuro, acostumar-se à ausência de certezas. Mas podemos ver que as incertezas não paralisam a ação coletiva, a luta pela publicização da política, pela construção de espaços mais igualitários de reconhecimento e de garantia de direitos. Não destróem a teimosa construção de vínculos solidários de responsabilidade pelo destino comum dos seres humanos.

Resta-nos aprender a caminhar na incerteza, e a amar o transitório, como ensinam os versos do poeta pernambucano Carlos Pena Filho cantando este mundo, que nos tem sido contraditório:

*“Lembra-te que afinal te resta a vida,
com tudo que é insolvente e provisório
E de que ainda tens uma saída:
entrar no acaso e amar o transitório!”*

Notas

¹ CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 3ª edição.

² O'DONNELL, Guillermo. (1976) Sobre o corporativismo e a questão do Estado. **Cadernos Departamento de Ciência Política**. FFCH, UFMG, n. 3, março.

³ SADER, Eder. (1988) **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

⁴ CASTORIADIS, Cornelius. (1979) **La Experiencia del Movimiento Obrero**. vol. 1. Barcelona : Ed. Tusquets.

⁵ Paulo Freire é um dos maiores educadores brasileiros, cuja obra fundamenta a educação popular, a educação para a cidadania, destacando-se a **Pedagogia do Oprimido, Educação como Prática da Liberdade**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974; a **Pedagogia da Esperança**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993, traduzidas em inúmeras línguas.

⁶ HABERMAS, J. (1984) **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

⁷ A “cidadania regulada” é o tema do livro **Cidadania e Justiça**, de Wanderley Guilherme dos Santos (Rio de Janeiro: editora Campus, 1979), que mostra como a carteira de trabalho e a regulação, tutelada pelo governo populista, dos direitos trabalhistas, excluindo o trabalho informal e rural, constitui-se numa primeira experiência de cidadania, restrita, circunscrita, regulada.

⁸ PAOLI, Maria Célia.(1995) Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In HELLMANN, Micaela (org.). **Movimentos sociais e democracia no Brasil – “Sem a gente não tem jeito”**. São Paulo: Marco Zero, Ildesfes, Labor.

⁹ DOIMO, Ana Maria. (1995) **A Vez e a Voz do Popular - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós- 70**. Rio de Janeiro: Relume - Dumará: ANPOCS.

¹⁰ Assim foi chamada a nova Constituição por Ulisses Guimarães, presidente do Congresso Constituinte.

¹¹ BENEVIDES, Maria Vitória. (1991) **A Cidadania Ativa**. São Paulo : Ática.

¹² DAGNINO, Evelina. (1994) Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense.

¹³ CACCIA BAVA, Silvio. (1998) O Orçamento Participativo. Pólis, mimeo.

¹⁴ PONTUAL, Pedro. (1996) Desafios pedagógicos na construção de uma parceria: a experiência do MOVA-SP (1989-1992), trabalho apresentado na PUC-SP, mimeo.

¹⁵ GENRO, Tarso. (1997) O Orçamento Participativo e a democracia in GENRO, Tarso e SOUSA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo - A experiência de Porto Alegre**. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo.

¹⁶ SILVA, Ana Amélia da. (1995) Movimentos de Moradia e Políticas Sociais: novas dimensões da interlocução pública. In HELLMANN, Micaela (org.). **Movimentos sociais e democracia no Brasil – “Sem a gente não tem jeito”**. São Paulo: Marco Zero, Ildesfes, Labor.

¹⁷ SOMARRIBA, Mercês. (1996) Movimento Reivindicatório Urbano e Política em Belo Horizonte. In: NEVES, Magda de Almeida e DULCI, Otávio Soares (org.). **Belo Horizonte: Poder, Política e Movimentos Sociais**, Belo Horizonte: C/ Arte.

¹⁸ Doimo, 1993; Pereira da Silva, 1994; Cardoso, 1988; Coelho, 1992; citadas por ALVAREZ, Sônia e DAGNINO, Evelina. (1995) Para Além da “Democracia Realmente Existente”: Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos. mimeo. Trabalho apresentado no XIX Encontro Nacional da ANPOCS.

- ¹⁹ ARATO, Andrew. (1995) Ascensão, declínio e recuperação do conceito de sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 27, fevereiro.
- ²⁰ GRAHAM, Lawrence S. (1995) Democratization and grassroots in Brasil: Using State and Local Policy Arenas to Bypass System Constraints. Paper apresentado no 19º Congresso Internacional da Associação de Estudos Latinoamericanos, 28-30/ setembro, Washington D.C.
- ²¹ ALVAREZ, Sonia. (1992) Movimentos Sociais e alternativas Democráticas, O Brasil em Perspectiva Comparada, seminário de pesquisa, mimeo.
- ²² ALVAREZ, Sonia e DAGNINO, Evelina (1995). Para além da “Democracia Realmente Existente” Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos. Mimeo. Trabalho apresentado no XIX Encontro Nacional da ANPOCS.
- ²³ GENRO, Tarso. (1995) **Utopia Possível**. 2ª edição, Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora.
- ²⁴ NEDER, Carlos A. P. (1996) Os conselhos de Saúde. In: **A participação popular nos conselhos de gestão**. Cadernos ABONG, n. 15, julho.
- ²⁵ O’DONNELL, Guillermo. (1976) op. cit.
- ²⁶ COUTINHO, Carlos Nelson. (1986) Questões teóricas e políticas in GARCIA, Marco Aurélio (org.). **As esquerdas e a democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra: CEDEC.
- ²⁷ TELLES, Vera da Silva. (1990) Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo Social** - revista de Sociologia da USP, São Paulo, vol. 2, nº 1, 1º semestre.
- ²⁸ PAOLI (1995) op. cit.
- ²⁹ GENRO, Tarso. (1995) op. cit.
- ³⁰ TELLES (1990) op. cit.
- ³¹ Ver Lefort (1986) e Telles (1990) op. cit. e TELLES, Vera da Silva. (1994) Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense.
- ³² TELLES (1990), op. cit.
- ³³ idem
- ³⁴ DAGNINO (1994) op. cit.
- ³⁵ TELLES (1990), op. cit.
- ³⁶ DAGNINO (1994) op. Cit.
- ³⁷ FLEURY, S. ; CARVALHO, A. I. *et. al.* (1997) Municipalização da Saúde e poder local no Brasil. Relatório de Pesquisa, FGV/ FIOCRUZ, Rio de Janeiro, mimeo, citados em CARVALHO, Antônio Ivo de. Os Conselhos de saúde, participação Social e Reforma do Estado. In: **Ciência e saúde Coletiva** III (1), 1998.
- ³⁸ OLIVEIRA, Francisco. (1993) Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras, **Novos Estudos**, CEBRAP, nº 36, julho.
- ³⁹ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. (1996) Movimentos Sociais e Conselhos. In: **A participação popular nos conselhos de gestão**. Cadernos ABONG, n. 15, julho.
- ⁴⁰ POZZOBON, Regina Maria. (1998) **Os desafios da gestão democrática – Porto Alegre**. São Paulo, Pólis.
- ⁴¹ GENRO, Tarso (1997) op. cit.
- ⁴² A proposta partiu da Coca-Cola e foi bem aceita pelos líderes do MST, desde que definidas as bases do acordo de modo a não prejudicar os trabalhadores e garantido a real geração de “renda e emprego para os assentados”, conforme o jornal Folha de São Paulo, em 20/7/97.
- ⁴³ As citações entre aspas são retiradas de depoimentos citados pela autora em sua dissertação de mestrado.
- ⁴⁴ PAULA, Ana Paula Paes de. (1998). Experiências de parceria entre o Estado e as ONGs: uma alternativa para “reinventar” a gestão pública? mimeo
- ⁴⁵ As citações entre aspas são retiradas de depoimentos citados pela autora em sua dissertação de mestrado.
- ⁴⁶ BONDUKI, Nabil. (1994) Entrevista. In: SILVA, Ana Amélia da (Org.). **Moradia e Cidadania: um debate em movimento**. S. Paulo. Publicações Pólis, nº 20.
- ⁴⁷ LEFORT, Claude. (1991) Pensando o político, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ⁴⁸ Ver declarações de Fernando Henrique Cardoso nos Jornais “O Estado de São Paulo” e “Folha de São Paulo” em 26/7/97.
- ⁴⁹ GENRO, Tarso. (1995) op. Cit.