



Novas lentes  
sobre a participação:  
utopias, agendas e desafios

ANNA LUIZA SOUTO  
ROSANGELA PAZ  
(ORGANIZADORAS)



Apoio:  
Fundação Ford

Publicações Pólis  
ISSN 0104-2335

Centro de documentação e informação do Pólis - Instituto de Estudos, formação e assessoria em políticas sociais

Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios / [organização  
Anna Luiza Salles Souto, Rosangela Dias Oliveira da Paz – São Paulo: Instituto  
Pólis, 2012.  
132p. - (Publicações Pólis ; 52)

1. Participação Cidadã – Brasil. 2. Democracia Participativa – Brasil. 3. De-  
mocracia – Brasil.

4. Arquitetura da Participação- Brasil. I. Szwako, José. II. Moroni, José An-  
tonio. III. Teixeira, Ana Cláudia Chaves. IV. Souza, Clóvis Henrique Leite de. V.  
Lima, Paula Pompeu Fiuza. VI. Nascimento, Anderson Rafael. VII. Instituto Pólis.

CDU 711.4(81)

## **Pólis 52**

**Organização:** Anna Luiza Souto e Rosangela Paz

**Coordenação Executiva:** Nelson Saule Jr., Adriano Borges Costa; Elisabeth Grimberg;  
Hamilton Faria; Margareth Uemura.

**Coordenação editorial:** Anna Luiza Salles Souto, José Szwako, Rosangela Paz.

**Revisão de textos:** Igor Ujeda

**Capa:** Estúdio Quarks

**Editoração:** Petrus Lee

Agradecimentos ao estúdio Quarks pela arte da capa.



# Sumário

Apresentação – Anna Luiza Salles Souto e Rosangela Dias Oliveira da Paz	5
Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia <i>José Szwako</i>	13
Agendas para a participação <i>José Antonio Moroni</i>	45
Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais <i>Ana Cláudia Chaves Teixeira; Clóvis Henrique Leite de Souza; Paula Pompeu Fiuza Lima</i>	49
É possível conselhos tão diferentes encontrarem aquilo que lhes é comum? Um olhar sobre a interface entre Conselhos Nacionais – <i>Anderson Rafael Nascimento</i>	77
Aprendendo com os conflitos: tendências e riscos nas dinâmicas conselhistas <i>José Szwako</i>	91



## Sobre os autores e organizadores

Ana Claudia Teixeira é cientista política e doutoranda em Ciências Sociais na Unicamp.

Anderson Rafael Nascimento é formado em administração pública (Unesp/Ar) e doutorando em Ciência Política (Unicamp). Especialista em políticas públicas e participação social.

Clóvis Henrique Leite de Souza é doutorando em Ciência Política na UnB e assistente de pesquisa na Diest-Ipea.

José Antonio Moroni, filósofo, compõe o colegiado de gestão do Inesc e da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político.

José Szwako é Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp e bolsista de Pós-doutorado do CEM/Cebrap.

Paula Pompeu Fiuza Lima é mestranda em Ciência Política pela UnB.





# Apresentação

*Anna Luiza Salles Souto  
Rosângela Dias Oliveira da Paz*

A construção democrática no Brasil é um processo marcado pela disputa de significados e de práticas sociais. A participação social e o protagonismo dos diversos atores da sociedade civil no aprofundamento da democracia brasileira são temas caros e centrais para um campo político de ONGs e movimentos sociais comprometido com mudanças na cultura política brasileira.

O projeto "Arquitetura da Participação – Avanços e Desafios da Democracia Participativa: renovando as utopias", iniciado em 2010 e apoiado pela Fundação Ford, ganhou maior envergadura a partir do estabelecimento de uma parceria entre o Instituto Pólis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais) e o Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos). O Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) se somou a essa empreitada e a constituição desse arco de instituições possibilitou adensar o debate e alimentar uma importante linha de estudos e intervenção e, ainda, fomentar outros projetos.

Nesse desenho, o Pólis e o Inesc compartilharam a coordenação do projeto, realizado com a participação de bolsistas apoiados pelo Ipea sediados em ambas instituições<sup>1</sup>. Esse trabalho buscou contribuir para a análise crítica da democracia participativa no Brasil e para a elaboração de propostas concretas para o seu avanço, em estreito diálogo com a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político<sup>2</sup>.

Os distintos acúmulos do Pólis e Inesc se refletiram positivamente no projeto e enriqueceram as discussões e as análises produzidas, reafirmando a aposta na construção coletiva de conhecimentos e na formulação conjunta de estratégias capazes de ampliar a repercussão dos resultados e a sua incidência política.

Esse projeto contemplou duas frentes de investigação: uma centrada na avaliação crítica das instâncias de participação, outra com foco na (re) construção das utopias em torno da democracia participativa.

A primeira frente de trabalho incluiu a revisão da literatura produzida sobre a democracia participativa. A opção da equipe foi iluminar a visão

1. Participaram desse projeto os bolsistas Anderson Rafael Nascimento, Clóvis Henrique Leite de Souza, Paula Pompeu Fiuza Lima, Rafael Gustavo de Souza e José Eduardo León Szwako, pesquisador do Pólis e depois integrado à equipe de bolsistas. Contamos ainda com o apoio e colaboração de Ana Claudia Teixeira e a coordenação institucional de Anna Luiza Salles Souto e Rosângela Dias Oliveira da Paz, pelo Pólis, e de José Antonio Moroni, pelo Inesc.

2. A intenção foi contribuir com a Plataforma, para o aprimoramento das propostas voltadas ao Fortalecimento da Democracia Participativa, um dos eixos da Reforma do Sistema Político defendida por essa articulação de organizações da sociedade civil.





de atores da sociedade civil – suas concepções, ideias e projetos políticos – que estiveram e ainda estão presentes na cena pública desde o processo de lutas pela redemocratização do Brasil até este momento. Partindo-se da constituição de Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 1980, do Orçamento Participativo e Conselhos Gestores nos anos 1990, e da ampliação dos Conselhos e Conferências Nacionais no período do governo Lula, percebe-se que há no cenário nacional uma diversidade de espaços públicos participativos, institucionalizados pelo Estado brasileiro, nos quais convivem velhas e novas práticas políticas e novos desafios para a construção da cidadania no Brasil.

Outro estudo que compôs essa frente de trabalho foi o mapeamento e perfil das Conferências Nacionais realizadas no decorrer do governo do presidente Lula (2003–2010) e dos Conselhos Nacionais em funcionamento nesse período. Nessa fotografia dos espaços participativos federais destacamos alguns dados significativos:

Foram realizadas 74 conferências. No que toca à representação nesses espaços, 70% são representantes da sociedade e os demais representantes governamentais. Ao todo foram computadas 14 mil propostas aprovadas nas conferências analisadas e mais de 1.100 monções.

No que se refere aos Conselhos Nacionais, o estudo mapeou 71 instâncias. Dentre essas, 38 têm caráter deliberativo e 24 são consultivas. Se a princípio esses dados podem ser indicadores do poder decisório dos conselhos, as reflexões destacam que, dependendo da força política de seus integrantes e da centralidade do tema para um projeto de governo, um conselho consultivo pode ser mais efetivo do que um conselho deliberativo. O estudo aponta também que para analisar a capacidade de incidência de um conselho, além de seu caráter e de suas competências, é importante perceber se os espaços possuem recursos para efetivar o seu trabalho.

O levantamento aponta também que a diversidade de gênero é um desafio no modelo de participação brasileiro. Observa-se a predominância do sexo masculino nas representações de conselheiros nas instâncias nacionais de participação.

Esse material suscita uma agenda de pesquisa para futuros estudos. No caso das conferências nacionais ficam em aberto perguntas como: as conferências incidem no planejamento governamental ou são apenas espaços para vocalização de demandas? Quem pode participar e quem de fato participa? Conferências permitem múltiplas formas de participação ou seguem um modelo que restringe, em vez de ampliar, o público participante? Os e as participantes têm capacidade de proposição ou apenas referendam pautas construídas previamente? Qual o encaminhamento dado às deliberações aprovadas em conferências? Quais as estratégias para a mobilização e para a publicização de resultados? Qual a interação das conferências com outros espaços participativos? O que disseram as conferências sobre a arquitetura da participação no país?

No caso dos conselhos nacionais, o mapeamento realizado avança no entendimento de algumas questões gerais. Uma vez que não nos propu-





semos a aprofundar a compreensão sobre as diferentes formas de funcionamento dos conselhos, ficam em aberto algumas perguntas para futuras pesquisas, tais como: o momento de criação do conselho influencia as dinâmicas participativas do espaço? Quais são os tipos de representação política presentes nos conselhos? Os conselhos são suficientemente receptivos a novos atores que se inserem no debate político-público? O fato de a pauta do conselho ser organizada em sua maior parte pelas secretarias executivas permite que os representantes da sociedade civil insiram novos temas nas discussões? Como se articulam conselhos e conferências?

Os estudos relativos à revisão bibliográfica e ao mapeamento de espaços participativos iluminaram dilemas e desafios que se colocam para o adensamento da democracia participativa. Alguns temas mostraram-se particularmente desafiadores e estimularam a produção de estudos temáticos, transversais a diversos conselhos, concebidos a partir de uma visão metodológica que explora e projeta reflexões para além dos desenhos institucionais de cada espaço participativo nacional, especialmente conselhos e conferências. Tais temas foram concentrados em três categorias organizadoras: representação, interface, conflito/pactuação. O foco concentrou-se então nos dilemas das institucionalidades participativas que podem indicar novos caminhos para a arquitetura da participação social. Em suma, a opção metodológica foi por extrapolar o desenho de cada conselho.

O primeiro eixo da pesquisa, "representação", se debruçou sobre a configuração das representações da sociedade civil e do governo, e os limites que enfrentam seus respectivos representantes. Propôs analisar as partes que compõem o mosaico de atores em jogo nas arenas participativas – pessoas, entidades, segmentos e o próprio conselho.

O segundo eixo da pesquisa interrogou a institucionalidade do conselho, investigando como ocorrem as relações com outras instituições como, por exemplo, os ministérios e órgãos públicos, as organizações da sociedade, os outros conselhos e as conferências. Esse eixo é chamado de "interface".

O último eixo da pesquisa, denominado "conflito/pactuação", se voltou para os blocos da sociedade e do governo com o intuito de investigar a maneira como operam no espaço do conselho. Para isso, lançou luzes sobre os conflitos de interesses e a maneira como estes aparecem e são negociados nos espaços participativos. Buscou-se compreender a natureza das relações entre governo e sociedade, bem como as estratégias utilizadas para levar pautas ao espaço do conselho. As dimensões analisadas partiram da identificação dos temas conflituosos, dos projetos políticos em disputa e da natureza dos conflitos trazidos pela sociedade e pelo governo, com o pressuposto de que os conselhos são arenas marcadas pelo conflito nas quais diferentes interesses são explicitados e negociados.

Foram três os conselhos escolhidos para ser o universo da pesquisa: Conselho Nacional da Assistência Social (Cnas), Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (Conanda) e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Esses conselhos são pertinentes à





área de política social, temática que foi fomentada como uma das marcas do governo Lula. Além disso, são também conselhos cujas políticas públicas encerram potencial de contato e diálogo entre si. Com o objetivo de avaliar essa aproximação, mesmo se virtual, foram selecionados os representantes do ministério que lida com o tema do desenvolvimento social.

Em relação aos conselheiros entrevistados, selecionou-se cinco conselheiros de cada período condizente com as duas gestões do governo federal (2003-2006 e 2007-2010). Os Conselhos Nacionais não têm os seus mandatos coincidentes com os prazos mandatários do Poder Executivo. Assim, escolheu-se pesquisar gestões dos conselhos do final do primeiro mandato e as gestões do fim do segundo mandato.

A escolha dos entrevistados visou uma maior representatividade dos conselheiros da sociedade civil. Tal recorte se alinha à opção feita de privilegiar as vozes dos representantes da sociedade organizada. Definiu-se, além disso, que em todas as gestões pesquisadas fossem entrevistados também os presidentes dos conselhos e pelo menos um representante governamental, preferencialmente do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Os conselheiros entrevistados foram divididos por gestão da seguinte forma:

#### Distribuição das entrevistas por gestão e por conselho

Conselhos	Conselheiros	Gestão 2004-2006	Gestão 2008-2010	Total
Conanda	Sociedade Civil	04	03	07
	Governamentais	01	01	02
Consea	Sociedade Civil	04	04	08
	Governamentais	01	01	02
Cnas	Sociedade Civil	03	04	07
	Governamentais	02	01	03
Total	Governamentais	15	14	29

A essas entrevistas somaram-se outras cinco, realizadas numa etapa exploratória do estudo.

Os resultados finais desses estudos contribuíram para se pensar propostas para o avanço da democracia participativa e estão disponibilizados nos sites do Pólís e do Inesc; todo material levantado foi organizado sob a forma de um Banco de Dados e disponibilizado na internet (<http://polis.4shared.com>).

A iniciativa de socializar os esforços empreendidos pela equipe de pesquisadores se alinha e reforça o compromisso das instituições parceiras com a democratização da informação e se faz acompanhar pela expectativa de que os dados reunidos gerem novas análises e reflexões e, assim, contribuam para o debate sobre o alcance e os desafios das instâncias de participação.

A segunda frente de investigação, por nós denominada de "utopias da participação", buscou refletir sobre os projetos e apostas da sociedade civil com relação ao ideário da democracia participativa tanto no contexto da





década 1980, nomeadamente no pré-1988, quanto no contexto mais recente de participação institucionalmente consolidada.

Para essa reflexão foram utilizados os materiais coletados na primeira etapa do projeto, em particular as 29 entrevistas com conselheiros e conselheiras dos conselhos analisados. Somando-se a esse material, foi elaborado um roteiro específico de questões relacionadas às utopias da participação, respondido por seis atores civis com algum tipo de experiência participativa.

Para essa publicação, optamos por apresentar textos produzidos nesse processo que trazem as principais reflexões do projeto.

O primeiro texto, intitulado "Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia", de autoria de José Szwako, explora os sentidos ao redor da utopia participativa em contextos distintos da recente construção democrática brasileira. Aborda, por um lado, os significados da participação no contexto anterior à Constituição de 1988, apontando para a centralidade então ocupada pelas práticas e grupos de educação popular. Por outro lado, em contexto mais atual, argumenta que os poucos resultados alcançados através da participação institucionalizada vêm desencantando atores que investiram e apostaram historicamente nela. Esse desencanto, contudo, é parcial e não leva a um abandono da democracia participativa; leva, antes, a uma resignificação do horizonte utópico vislumbrado por esses atores.

Na sequência, em "Agendas para a participação", José Antonio Moroni propõe vários olhares para pensar e fazer avançar as agendas da participação no país. São destacados os elementos autoritários e conservadores que permeiam a cultura política brasileira e que são reproduzidos pelas dinâmicas e canais da esfera participativa. Critica, além disso, a fragmentação existente nos canais de participação e a sua relativa distância frente a núcleos decisórios. Ao final, aponta para a necessidade de politizar a defesa não somente da participação em geral, mas também de um sistema integrado de participação popular.

O terceiro texto, "Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais", de Ana Claudia Chaves Teixeira, Clóvis Henrique Leite de Souza e Paula Pompeu Fiuza Lima, analisa as dinâmicas e lógicas de representação operantes em conselhos e conferências nacionais durante os dois últimos mandatos presidenciais (2003-2010). Apresenta um panorama dos elementos participativos herdados da Constituição de 1988, bem como uma crítica das estratégias governamentais recentemente utilizadas na interação com atores civis e populares. Oferece também uma tipologia dos canais analisados, explorando suas finalidades declaradas predominantes e os modos de acesso de seus participantes. No que tange às lógicas de representação destes últimos, sublinha tanto a natureza débil do vínculo entre representantes e representados quanto os fatores institucionais que limitam ou ampliam a capacidade inclusiva de conferências e conselhos.

Já a contribuição "É possível conselhos tão diferentes encontrarem





aquilo que lhes é comum? Um olhar sobre a interface entre Conselhos Nacionais”, de Anderson R. Nascimento, se dedica às formas e aos espaços de contato entre os conselhos investigados. Ao deslindar limites institucionais de conselhos com variados níveis de institucionalização e com distintas rotinas burocráticas, sua observação propõe alternativas para potencializar os encontros e os diálogos das instituições participativas com partes consagradas da institucionalidade mais ampla.

Por fim, o texto “Aprendendo com os conflitos: tendências e riscos nas dinâmicas conselhistas”, de José Szwako, observa como os conflitos e os consensos são disputados no âmbito dos conselhos. São visualizadas dinâmicas que tendem a, por um lado, obscurecer ou apaziguar o potencial conflitivo dos conselhos investigados e, por outro, deslocar a conquista dos consensos para espaços alternativos à deliberação conselhistas. Seja com tom conflituoso em maior ou menor grau, a observação desse eixo permite notar o robusto e duplo processo de aprendizado e de aprofundamento institucional pelo qual vêm passando os atores implicados nas instituições participativas.

Os textos aqui publicados se inscrevem no âmbito de um projeto engajado politicamente com a democratização do Estado e com o fortalecimento de um campo da sociedade civil articulado em torno da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político. Nessa direção, os conhecimentos produzidos objetivam potencializar a intervenção dos atores coletivos no exercício do efetivo controle social sobre as políticas públicas e apontam para as necessárias mudanças na cultura política brasileira. Só assim as utopias participativas ecoarão na tão desejada radicalização democrática.





# Artigos







# Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia

*José Szwako*

Ao longo das últimas duas décadas, os espaços e canais institucionais de participação da sociedade civil assumiram tantas formas e vêm se alastrando com tamanha força pelos três níveis da administração pública brasileira que se tornaram "realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas" em nosso país (PIRES et al, 2011, p.347). Até 2001, as áreas de assistência social e saúde ultrapassavam, cada uma, a casa dos 5 mil conselhos municipais (IBGE, 2001). Ao longo da primeira década deste século houve o incremento notório nas diferentes modalidades de participação, dentre as quais se destacam a reativação de conselhos em âmbito federal, bem como a formação de novos conselhos nesse mesmo âmbito (PÓLIS; INESC, 2011). A partir de 2003, com a vitória eleitoral de Lula e, depois, com a reeleição do Partido dos Trabalhadores para a liderança do Executivo federal, foi multiplicado o repertório de temas e de sujeitos que, desde então, passaram a compor o rol das instituições participativas. Para citar apenas dois dados, cerca de 5 milhões de cidadãs e cidadãos participaram da elaboração e realização de Conferências Nacionais, e mais de 50% das conferências já realizadas no país ocorreram nesse mesmo período (IPEA, 2011).

Esses números refletem uma inegável institucionalização da participação, tornada uma "realidade" brasileira. Nada neles, porém, permite que se fale a respeito da qualidade e da efetividade, ou seja, dos impactos reais e substantivos da participação institucionalizada sobre as políticas públicas – "[é necessária] uma reflexão sobre os espaços públicos de participação no governo Lula. Se existe um reconhecimento sobre a ampliação desses espaços, as expectativas e as avaliações sobre seus resultados são diferenciadas" (DEMOCRACIA VIVA, 2004)<sup>3</sup>. Não por acaso, fator de peso na cristalização institucional da esfera participativa brasileira é o estatuto constitucionalmente garantido da participação. Como efeito das lutas e das mobilizações populares pré-Constituição de 1988, e ao redor dela, foi consagrado o direito de participar na formulação de políticas e no seu

3. Publicado por D. Pandolfi no editorial da revista do Ibase, esse posicionamento se repete no texto de C. Grzybowski, que diz: "Espaços de participação existem e se multiplicaram muito. A qualidade dela, de seu impacto, é que não mudou tanto" (GRZYBOWSKI, 2004, p.14). Interessantíssima, no entanto, é a ambiguidade de ambas as avaliações que foram publicadas justamente em um volume intitulado "Quando a participação faz diferença" (DEMOCRACIA VIVA, [ago/set] 2004).





controle. Boa parte dos atores e movimentos sociais ligados à conquista do direito à participação investiu no aprofundamento e na proliferação de espaços participativos. E esse investimento se deu com base em múltiplas trajetórias, relações, filiações e cruzamentos institucionais: seja a partir de redes e movimentos sociais ou de ONGs, seja fazendo parte de quadros partidários ou executivos, nos casos de vitórias eleitorais municipais, estaduais e mais recentemente federais, seja transitando entre o movimento, o partido e o governo, a participação foi fomentada e crescentemente institucionalizada pela ação daqueles e de outros atores do chamado campo democrático-popular.

No entanto, no bojo desses processos e trajetórias, desses investimentos e cruzamentos que levaram ao adensamento da esfera participativa, os sentidos e contextos da participação se transformaram. Participar em um contexto como o pré-1988, no qual foram rearranjadas as regras do jogo político-estatal, não tem o mesmo significado que participar em uma conjuntura de relativa estabilidade política pós-impeachment, desde quando a realização livre e competitiva de eleições foi, por alguns, confundida com a Democracia. No ideário da participação popular dos anos 1960 em diante, "participar" significava, em estreita conexão com a Teologia da Libertação, apostar na agência [na capacidade] das camadas populares [...], tornar o povo ator da sua própria história" (GURZA & ISUNZA, 2011, p.116-117). Três décadas depois, o tecido político-institucional brasileiro se transformou, foi formalmente democratizado, e a participação se tornou parte estruturante desse tecido. "Ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espaços-participativos" (idem, p.117). Os adjetivos da participação ilustram as suas mudanças: participação popular, cidadã, institucionalizada. E, como veremos, os conselhos seguem caminho paralelo a esse, pois eles já foram conselhos comunitários, depois populares, e hoje são conselhos gestores de políticas públicas. Esses simples adjetivos encerram grandes transformações, que não são somente da infraestrutura humana e organizacional dos atores e discursos participativos, mas também do contexto sociopolítico mais amplo no qual eles atuam e que pretendem democratizar.

Este texto trata dessas mudanças, tomando a participação ou, como também aparece na fala das lideranças entrevistadas, a "democracia participativa", como objeto de análise. Contudo, diferentemente do momento anterior de pesquisa (PÓLIS; INESC; IPEA, 2011), não se trata de inquirir a participação em sua dimensão institucional tal como ela se configura em órgãos e agências, iluminando aí suas relações, seus alcances e limites. Nosso enfoque é outro: tomamos a participação em sua dimensão utópico-ideacional, ou seja, como aposta política feita com base em um cenário idealizado daquilo que uma realidade dada pode vir a ser e, sobretudo, deveria ser. É certo que não existe um divórcio absoluto entre a realidade vivida e a utopia que, junto de outros referenciais valorativos, serve de bússola para a intervenção numa dada realidade, visto que mesmo o mais





utópico dos projetos políticos está atravessado e constituído por relações históricas determinadas. Contudo, uma questão se impõe: será que um projeto que não aposta para além do que lhe é dado, que não pretende transcender o campo de suas próprias determinações, merece o adjetivo utópico? Para retomar um clássico negligenciado, partimos do pressuposto de que ideais utópicos necessariamente "rompem com os laços da ordem existente" (MANHEIM, 1986, p.223).

Nesses termos, este texto traz elementos empíricos para problematizar a democracia participativa como expressão utópica, ou seja, como expressão de uma vontade que questiona e transpõe a ordem existente, em dois contextos históricos bastante distintos. O primeiro contexto é aquele de meados dos anos 1980, marcado pela efervescência característica dos períodos de liberalização política e de transição democrática, cujo ápice no caso brasileiro esteve em algum momento entre a vitoriosa, mesmo se derrotada, "Diretas Já!" e a Constituição de 1988. Afinal, qual era a posição ocupada pela participação no ideário daquela época? Essa pergunta guiou nossa análise e foi respondida por lideranças de movimentos sociais e organizações civis ligadas ao campo democrático-popular.

Como as respostas permitem ver, o conjunto de fatores e atores que estiveram de fato implicados na redemocratização do país, isto é, da sociedade e do Estado brasileiros, ultrapassa o universo aqui entrevistado. Isso, no entanto, não invalida a força das pistas lançadas pelo exercício de memória: em tensas e intensas relações com os personagens civis que reivindicavam e exerciam um modo próprio de participação, também entrava em cena o Partido dos Trabalhadores. "Proibido ficar perplexo" era o título da análise de conjuntura de Perseu Abramo, que, em pleno ano pré-eleitoral, pedia ao partido "lucidez para ver o novo": "[é necessário] perceber a presença de novos agentes na luta de classes [...], é necessário entender que as relações entre os grupos sociais não se reduzem a uma dualidade [...] pela colaboração ou pelo antagonismo irremissível. São mais sutis. Mais complicadas e complexas" (ABRAMO, 1988, s/p). Relações especialmente complexas porque a autonomia dos grupos então organizados nos "conselhos populares" não podia ser capturada pelo petismo – sob o risco de colocar o partido nas vanguardas da esquerda devidamente criticadas por seus ideólogos. Ao olharmos para as memórias do que foi a aposta na democracia participativa dos anos 1980, além da proeminência do Partido dos Trabalhadores, veremos também que, à diferença de sua versão institucionalizada em conselhos e espaços afins, a participação era praticada e almejada em dois níveis: dentro do Estado e fora dele, sobretudo.

Bem mais recente é o segundo contexto no qual investigamos a utopia da participação. De modo curioso, a presença do Partido dos Trabalhadores, agora à frente do governo federal, se recoloca no âmago das expectativas participativas. Com a subida do PT à chefia do Executivo federal, "esperava-se que os cidadãos e cidadãs do Brasil pudessem participar de modo ativo e cada vez mais das decisões públicas e que novos canais de participação fossem criados" (TEIXEIRA, MORONI e MARX, 2008, p.87). Ao





menos em parte essa expectativa não foi frustrada, pois, como vimos, o crescimento temático e quantitativo das conferências e conselhos, nos dois últimos mandatos presidenciais, é uma "realidade" institucionalmente cristalizada. Contudo, a despeito desse crescimento, não faltam críticas dos representantes das organizações civis e dos movimentos sociais aos limites e às dinâmicas das instituições participativas. "[Na era Lula, a] participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz de conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas" (MORONI & CICONELLO, 2005, p.14). Na maior parte das vezes, a fala das lideranças entrevistadas sugere versões mais amenas e ponderadas, mas cujo teor fundamentalmente crítico se aproxima bastante ao desse exemplo.

Suponhamos, porém, que essa seja a realidade vivida nos conselhos, suponhamos que eles sejam meros "faz de contas", limitados a uma "estratégia de governabilidade"; admitindo-se hipoteticamente que essa é a ordem vigente, nossa pergunta às lideranças que atuam nos conselhos nacionais foi: quais suas expectativas sobre os Conselhos? Vale a pena apostar nesses espaços? Por quê? (PÓLIS; INESC, 2011)<sup>4</sup>. Em outras palavras, buscamos entender qual é hoje, com o nível de institucionalização conquistado pela participação no Estado brasileiro, a dimensão utópica da democracia participativa. As respostas a essa questão não chegam a surpreender e trazem um sem-fim de condições, de "senões" e "poréns". Retomando Gurza e Isunza, em um contexto no qual participação se tornou sinônimo de atuar-em-espacos-participativos, para os atores aí envolvidos "participar vale a pena, mas...".

Se não surpreende o fato de que os atores civis têm ressalvas e críticas ao atual modelo institucional-participativo, bem mais instigante e surpreendente é o horizonte no qual os fins e meios contemporâneos da participação foram, em chave utópica, reavaliados e redimensionados. Como produto de conquistas de peso, de derrotas parciais e de desencantos variados, os atores do "campo popular democrático"<sup>5</sup> empreenderam não só uma crítica da participação institucionalizada, mas também uma autocrítica daquilo que eles próprios esperavam dessa participação e das estratégias e alianças por eles travadas nos canais participativos para satisfazer seus anseios. Como veremos, também foram reavaliadas a proximidade, as ambiguidades e as afinidades com relação ao partido e a aliados partidários históricos que, desde 2003, passaram a ocupar cargos e instituições governamentais.

No meio desse duplo exercício, de avaliação da participação e de auto-avaliação das esperanças a seu respeito, fica primeiro a constatação de um desencanto e uma insatisfação fortes. "A participação faz sentido?" – se questionou uma militante no contexto de uma arena civil de reflexão.<sup>6</sup> "Quanta expectativa está indo por água abaixo!" – exclamou C. Grzybowski, referindo-se não somente à participação, mas ao modelo mais amplo e economicamente neoliberal de construção hegemônica do primeiro ano de governo Lula, do qual a participação estava longe de ser um dos

4. Como se verá adiante, a pesquisa foi realizada em dois momentos distintos. A pergunta acima citada compôs o último bloco de questões do roteiro aplicado em Pólis; Inesc (2011). Já a segunda parte da coleta de dados foi realizada no contexto do I Seminário Nacional de Participação Social. Ambas as etapas de pesquisa contaram com o apoio da Fundação Ford.

5. A definição dos limites e dos atores desse "campo democrático e popular" exigiria outra pesquisa. Para os fins deste texto basta dizer que o termo designa tanto ONGs de assessoria quanto movimentos com base popular, cujo histórico de atuação remete às décadas de 1970 e 1980, e têm na defesa da democracia participativa uma de suas bases centrais. Tal campo envolve atores civis "que se coloca[m] uma perspectiva do novo projeto de sociedade. Esse campo da sociedade [organizada] que ao longo desses anos todos, desde o processo de redemocratização do país – já anterior também – está numa perspectiva de radicalização da democracia, de resgatar a política como elemento essencial na vida da sociedade" (CORTELA et al, 2005, p.69-70).

6. Cf. "Seminário Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação" (CICONELLO, 2006, p.6).





"motores". "Muitos movimentos, grupos e organizações da sociedade civil acreditaram nas possibilidades abertas por antigos e novos canais de participação, institucionais ou não. Mas [...] – a série de 'poréns' estava só começando – "pouco ou nada temos conseguido até aqui" (GRZYBOWSKI, 2004, p.14).

Antes de passar aos detalhes metodológicos da pesquisa, é necessário fazer uma observação sobre o papel desempenhado pela ilusão, não somente nas utopias e no seu estudo, mas mais amplamente na constituição da ação coletiva. "Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva [...] em 2002, criou-se a expectativa de que o chamado 'sistema descentralizado e participativo' fosse realmente efetivado" (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2008, p.87). A nosso ver, essa "expectativa" vale ser problematizada e relacionada às dinâmicas e lógicas que estão na raiz da ação coletiva. Como se sabe, agir e pensar, apostar e acionar, são momentos interdependentes da ação dos atores coletivos. Além de conter um fundo utópico, qualquer aposta colocada em ação encerra uma dimensão política, pois apostar, seja na democracia participativa ou em outra realidade desejada, implica necessariamente em riscos: risco de estar equivocado quanto ao cenário mais amplo de luta, risco de ter superestimado os aliados ou os oponentes,<sup>7</sup> risco, enfim, de ter se iludido. Porém, como já alertava E. Sader, "a verdade é que toda representação contém suas ilusões" (1988, p.314). Isso significa que, do mesmo modo que não há ação sem riscos, não existe a possibilidade de se constituir como sujeito a despeito das ilusões ou livre delas. Quer dizer, a construção de qualquer sujeito não se dá direta ou objetivamente com referência a um campo de forças e relações. Essa construção é, antes, mediada tanto pela projeção feita sobre tal campo quanto pelas relações travadas com forças passadas e presentes nele atuantes, emprestando ou rejeitando delas, de modo mais ou menos ativo, mais ou menos consciente, parte de suas ideias, experiências e ilusões. Nesses termos, a ilusão não é um erro ou um desvio do agir, é parte constitutiva do agir e também do campo no qual se age<sup>8</sup>. Daí a riqueza de observar a ação dos movimentos e organizações sociais pelas lentes da utopia, pois, nessa ótica, a ação coletiva se configura como momentos, não necessariamente sucessivos, de se iludir, se arriscar, se desencantar – "pouco conseguimos até aqui", dizia uma liderança histórica – e renovadamente reencantar-se para a ação. É, então, a partir dessa chave interpretativa que serão problematizadas as utopias da participação e, com elas, as ilusões vividas, as lições aprendidas e as apostas feitas por partes do campo popular democrático nesses dois contextos-chave da história recente da democratização brasileira.

## Contexto metodológico, dados e entrevistas

Os dados que compõem a base deste texto foram coletados em duas etapas distintas e complementares. Na primeira etapa, a coleta de dados,

7. Cf. "Talvez tenhamos superestimado a força política de um dos lados dessa disputa [pela democracia], minimizando os obstáculos que encontraria e o poder dos adversários" (DAGNINO, 2004, p.139-140).

8 E a ideia de que a ilusão é parte constitutiva da ação é válida para qualquer espécie de ator, seja civil, partidário ou outro. Veja-se, por exemplo, a carga de ilusão investida na análise de conjuntura de Perseu Abramo que, ao mesmo tempo em que pedia "lucidez", dizia ser "[possível detectar] elementos embrionários do que se poderia chamar, sem risco de grave erro, de um processo brasileiro de transformação socialista" (1988, s/p). Reduzir essa avaliação a mero erro de diagnóstico é não ver (não querer ver) que ela foi uma aposta política, cujas ilusões devem ser buscadas em seu próprio contexto, quer dizer, no campo de forças e relações que alimentou aquela aposta.





especialmente sob a forma de depoimentos, se deu através da pesquisa Arquitetura da participação social no Brasil contemporâneo: avanços e desafios, liderada em conjunto pelo Instituto Pólis e pelo Inesc, com apoio do Ipea e da Fundação Ford. O universo dessa pesquisa abrangeu 29 conselheiros e conselheiras do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A afinidade deste texto com a referida pesquisa se evidencia pelo seu objetivo de “[oferecer] subsídios aos atores que participam dos espaços participativos das diversas políticas públicas” (PÓLIS; INESC, 2011, p.7). Além disso, apesar de terem sido convidadas a falar acerca de seus dilemas nos conselhos, as pessoas entrevistadas foram também desafiadas a falar sobre a participação institucionalizada em plano utópico. Após terem respondido a três blocos relativos à representação, à interface e aos conflitos, conselheiros e conselheiras responderam à seguinte questão: quais suas expectativas sobre os Conselhos? Vale a pena apostar nesses espaços? Por quê? (PÓLIS; INESC, 2011, p.209). Com base nas respostas a essas perguntas, vamos observar quais as críticas colocadas à participação e qual o horizonte no qual a participação ganha (ou perde) sentido na visão dos movimentos e organizações sociais entrevistados.

A segunda etapa de pesquisa se desenrolou em uma arena de interação sócio-estatal ímpar na história da institucionalização da participação no Brasil: o I Seminário Nacional de Participação Social. Ocorrido em fins de outubro de 2011, esse seminário “foi realizado para dar continuidade ao processo de ampliação, aprofundamento e institucionalização da esfera participativa brasileira. O evento teve por objetivo fazer um balanço das experiências desse tipo no país e discutir novas propostas e estratégias para fazer da participação um método de governo” (NDAC, 2011, p.5) (Grifo meu). Não é nossa intenção aqui fazer uma análise dos discursos e relações em jogo nesse encontro promovido pela Secretaria Geral da Presidência da República, mas vale notar que, ao lado do jargão “participação como método de governo”, outra expressão de peso e destaque nessa arena foi o chamado “sistema nacional de participação social”. Além de ter se espalhado por praticamente todo o evento, “[uma] versão provisória das bases para um futuro Sistema Nacional de Participação Social foi apresentada pelo diretor de Participação Social, Pedro Pontual, na mesa intitulada ‘Participação e Cidadania: Novos Horizontes e Desafios’” (NDAC, 2011, p.6).<sup>9</sup>

Um sistema nacional de participação – trata-se de realidade ou de utopia? Ou, para religar esses dois polos e retomar um clássico das práticas participacionistas, esse sistema seria um caso exemplar de “inédito viável” (FREIRE, 1992)? Não nos ocupamos aqui dessa pergunta, sugerida a quem quiser entender os imbróglis e avanços da esfera participativa. Mais frutífero, para nossos fins, é situar o seminário, suas propostas, seus personagens e suas dinâmicas, como parte contemporânea de lutas de longa data pela participação. Nessa perspectiva, o evento da Secretaria Geral da Presidência da República ofereceu a chance de reunir e entrevistar algumas das

9. Apenas para se ter uma ideia da centralidade desse “sistema nacional de participação” no seminário, veja-se o índice do relatório do evento: “Solenidade de abertura: das lutas sociais ao sistema nacional [p.07]; [...] Trabalhos em Grupo: a construção do sistema nacional de participação social [p.46]; Uma agenda para construção do Sistema Nacional de Participação Social [p.57]” (NDAC, 2011).





lideranças de ONGs e movimentos sociais historicamente comprometidas com o ideário da democracia participativa e seu aprofundamento.

Dentre essas lideranças foram selecionados cinco atores cujas trajetórias e filiações organizacionais variam entre si, mas que compartilham algum tipo de relação com a participação institucionalizada. Desses cinco atores, três estão ligados a movimentos populares, quais sejam, o movimento negro, o movimento de catadores e o movimento de moradia, sendo que o representante deste último pode ser diferenciado por seu projeto de cunho mais radical em relação aos demais. Os outros dois entrevistados estão ligados a ONGs, uma feminista e outra de assessoria a atores populares, e, desde a década de 1980 ou antes, têm suas biografias ligadas ao "campo popular e democrático". Para corrigir desvios de gênero e equilibrar o número de entrevistados por formato organizacional (ONG frente a movimento com base) foram selecionadas mais três militantes de ONGs. Dentre estas, apenas uma representante de entidade de educação popular respondeu ao questionário via internet.

O roteiro específico sobre as utopias da participação foi, então, respondido por seis atores civis com algum tipo de experiência participativa presente ou passada. Além da trajetória de mobilização em geral, o foco das perguntas recaiu sobre os projetos e apostas feitas relativamente ao ideário da democracia participativa tanto no contexto da década 1980, nomeadamente no pré-1988, quanto no contexto mais recente de participação institucionalmente consolidada. Junto das respostas fornecidas, a maior parte dos e das respondentes sugeriu documentos e textos que sintetizaram e mesmo orientaram suas tomadas de posição, bem como as apostas a elas subjacentes. Esse conjunto de documentos foi incorporado à análise e iluminou o conteúdo apresentado nos depoimentos.

É certo que o histórico de investimento no ideário e na prática da participação extrapola os limites dos atores entrevistados nas duas etapas de pesquisa, assim como também é correto que o grau de satisfação ou insatisfação com as instituições participativas varia enormemente entre essas organizações e movimentos. Isso posto e reconhecido, vale mais uma vez situar nosso objetivo: não se trata de inquirir a democracia participativa tal como ela vem se desenrolando em plano institucional, mas observá-la, ontem e hoje, como dimensão utópica dos projetos empreendidos e perseguidos não apenas pelos atores aqui entrevistados, mas também por outros personagens em diálogo com eles e de feição igualmente democrático-popular. Se, ou em que medida, a experiência recente nos canais e espaços participativos tem domesticado o ideário da democracia participativa não é uma hipótese de todo descartada. Mas, a julgar pelos depoimentos e documentos coletados, essa hipótese não encontra solo fértil, pois um horizonte contra-hegemônico e, nele, o resgate de práticas pedagógico-participativas vêm sendo vislumbrados como alternativa aos limites da ordem vigente.





## Democracia participativa ontem: aposta na Constituição, a educação popular e os conselhos populares

É amplamente conhecido o papel ativo desempenhado pelos movimentos e organizações sociais no processo constituinte (1987-1988), em especial, por meio das subcomissões e das comissões temáticas. Menos conhecido, no entanto, é o fato de que as disputas pela redação da carta constitucional não começaram com a abertura oficial da Assembleia Constituinte em fevereiro de 1987. Essas disputas começaram já em 1985, logo depois da derrota (simbolicamente vitoriosa) das "Diretas Já". A partir das iniciativas do "Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte" e do "Plenário Educação Popular Constituinte", "reforçaram[-se] outras iniciativas existentes. Por toda parte surgiam cartilhas, audiovisuais, conferencistas se deslocavam de um estado para outro, organizavam-se debates, formavam-se monitores e animadores" (MICHILES et al, 1989, p.43). Na base daquelas duas iniciativas, estavam ONGs de assessoria como, por exemplo, a Fase e o Ibase que, juntamente de atores religiosos e partidários de cunho progressista, davam os primeiros contornos do que se convencionou chamar de "campo democrático popular".

Apesar da batalha parcial perdida no próprio ano de 1985, quando da vitória do modelo congressual de Constituinte sobre o modelo exclusivo, as iniciativas pró-participação se espalharam país afora. A onda de mobilização de frente para a Constituinte se deu de tal modo, e se multiplicou com tal força, que o reconhecimento e inclusão efetivos das vozes populares e civis foram uma espécie de condição de legitimidade da Constituição então a ser promulgada – "[entendia-se] que só com a sociedade mobilizada a democracia participativa poderia avançar. Caberia à população tomar parte, exigir, auxiliar e controlar o poder público" (VERSIANI, 2008, p.72).

O nome daquelas iniciativas cidadãos é evidência clara de dois parâmetros de peso no projeto daqueles grupos: participação popular e educação popular. Esses parâmetros, por sua vez, nos dão a chave de entrada para o universo da utopia da democracia participativa. Vejamos, primeiro, a posição ocupada pela "participação" nas disputas ao redor da Carta Magna, para passarmos, em seguida, à observação da educação popular e dos conselhos populares nas práticas dos grupos e movimentos sociais antes dos anos 1980, e ao longo dele, bem como nas suas interações com os atores partidários e sindicais então recém-formados.

No contexto imediatamente pré-1988, "participar", na língua dos atores mobilizados em função da redemocratização, significa duas coisas. Tal como aquelas iniciativas de Rio de Janeiro e São Paulo permitem notar, participar significa primeiramente interferir nas decisões e nos rumos do texto constitucional. Em que pesem as reais limitações impostas à vontade dos atores subalternos, o fato é que diversos setores sociais e domínios te-





máticos fizeram inscrever suas demandas, ou parte delas, na Constituição de 1988. Nessa primeira acepção, a defesa da participação é a oportunidade não concedida, mas conquistada, de se tornar, via comissões e bancadas, sujeito constituinte. E a conhecida frase de Ulysses Guimarães, proferida por ocasião da inauguração institucional dos trabalhos constituintes, não deixa dúvidas quanto à força da pressão advinda das demandas por participação: "ecoam nesta sala as reivindicações das ruas", disse.

Participar, naquele mesmo contexto, também tinha outro sentido: "a democracia participativa como tal sempre esteve sob nossa mira e, por isso mesmo, em muito formulamos e inovamos desde a Constituição de 1988" (SILVA, 2005, p.1). Nessa acepção, participar era assegurar constitucionalmente a possibilidade de interferir e opinar na vida política em geral, para muito além das eleições. "Democratizar a política e ampliar o poder buscando uma combinação entre democracia representativa e democracia participativa. Esse sempre foi um ponto de partida de nossos ideários" (SILVA, 2005, p.2).<sup>10</sup>

Uma aposta de monta, uma "generosa aposta", estava subjacente ao ideário participativo, pois seu horizonte era a democratização do Estado brasileiro e, mais especificamente, de suas políticas. "Havia, então, uma generosa aposta em jogo: a de que, junto com os representantes do governo, a inclusão de atores da sociedade civil na definição das políticas públicas levaria a maior equidade e justiça social" (TEIXEIRA, 2008, s/p)<sup>11</sup>. Nos termos quase idênticos de outro militante civil, "a aposta histórica foi: quanto maior e mais qualificada for a participação popular na vida política do país, tanto maior será o impacto produzido pelas políticas públicas em termos de inclusão social, econômica, cultural etc." (SILVA, 2005, p.9). Emprestar à participação um potencial para transformar um Estado historicamente privatizado e tecnocrático é uma bela disposição utópica, e, sem dúvida, uma mola para a ação política. O que parece ficar em aberto naquela aposta é sua forte, senão direta, conexão entre participação e efeitos equalizadores, includentes e redistributivos. "Por meio de tais mecanismos [participativos] – acreditava-se então –, as políticas públicas se tornariam universais de fato, garantindo maior cobertura e qualidade nos serviços prestados à população, diminuindo as enormes desigualdades sociais" (TEIXEIRA, 2008, s/p) (Grifo meu).

Frente a esse grifo, a pergunta é inevitável: teria sido tal conexão um erro de avaliação, uma crença, mera ilusão? De certo que não. Entender uma aposta, como dizíamos, é entender o contexto do qual ela se nutre, entender o campo de relações no qual ela é forjada. Se olharmos para a efervescência mobilizatória que marcou o intervalo entre as "Diretas Já" e a consagração da Carta Magna em 1988, entenderemos o porquê da alta expectativa lançada sobre os efeitos da participação. Seja assinando ou coletando assinaturas, mais de 10 milhões de cidadãos e cidadãs participaram do processo constituinte, de modo a subscrever 122 emendas populares. A fala de um ator popular sobre a época nos dá uma dimensão do que foi essa experiência:

10. Cf. Democracia e participação popular nas políticas públicas: breves comentários (SILVA, 2005).

11 Cf. Até onde vai a participação cidadã? (TEIXEIRA, 2008).





*Quando em 1988, na favela Heliópolis, eu coletava assinaturas para inserir na nossa Carta Política o capítulo da reforma urbana [...], certamente não tinha a dimensão política da importância daquele ato no processo de construção e elaboração da Constituição Federal. Somente depois tomei conhecimento e consciência de que fui mais um sujeito entre milhões de trabalhadores e militantes dos movimentos sociais que se organizava e lutava por uma Constituição que assegurasse princípios e direitos fundamentais, em especial os coletivos, os sociais e a participação popular nas decisões políticas dos governantes.<sup>12</sup> (BONFIM, 2009, p.215)*

Ora, sentir-se sujeito de um projeto compartilhado por outros “milhões de trabalhadores e militantes” não é uma experiência qualquer. Imagine-se, então, o que é ver inscrita sua existência política, suas demandas, no texto que normatiza as bases do jogo sócio-político nacional – “[nossas] reivindicações pela participação popular, pela democratização do país e por direitos e políticas sociais em grande parte foram inseridas na Carta Maior” (BONFIM, 2009, p.215). Foi uma inegável experiência democrática, forjar a democracia, fabricá-la, construí-la quase literalmente com as próprias mãos:

*Quando a gente fez todo o processo para conseguir instalar a Constituinte; depois, com a Constituinte instalada, todo o processo das emendas populares, isso já deu um ponto de que era possível. Claro que tinha um pouco de ilusão de nossa parte também, porque era uma coisa, assim, muito possível, porque a gente fez uma conquista muito grande, eram muitas emendas populares. Todos os movimentos coletavam assinaturas dos populares e em comum tinha a tática que todos tinham de incidir na Constituição e aí isso gerou essa ideia, essa aposta de que participando é possível a gente mudar, já que a gente interferiu, inclusive, na Constituição; e interferiu mesmo, então foi real”. (entrevistada de ONG feminista)*

Falas e experiências como essa vêm do campo de relações que engendrou a aposta na redemocratização do país, aposta da qual a participação, em duplo sentido, é parte central. É com referência àquele campo de ação e de luta e, portanto, com referência à efervescência *sui generis* vivida pelos sujeitos e grupos à sua base, que devem ser entendidas suas expectativas. Quer dizer, o contexto concreto de disputas constituintes, algumas delas vencidas e outras tantas derrotadas, é o espaço no qual se deu a luta pela inscrição constitucional da participação, entendida como direito a interferir nas políticas de Estado. Apenas se forem ignoradas a potencialidade e a efetividade daquela luta e da experiência democrática nela impregnada é possível dizer que tudo não passou de “ilusão”, pois, como nos diz uma entrevistada, tudo aquilo foi “real”. Assim, pelas lentes da utopia, o fato de a aposta participacionista ter sido “generosa” explica-se por suas razões e relações históricas – dentre as quais não é possível esquecer os embates contra grupos filiados à herança autoritária, em especial, contra suas reações e artimanhas legais. A fala de um entrevistado sintetiza algumas questões em jogo naquele contexto:

*O período que antecedeu a Constituinte se caracterizou por uma ampla mobilização popular através dos comitês e do movimento pró-participação popular na Constituinte, da Plenária Nacional, da formulação de propostas e de emendas populares ao projeto de Constituição (por exemplo, em relação à Reforma Agrária). Nesse período havia um debate sobre democracia participativa e democracia direta e sobre temas*

12 Cf. ‘Em defesa da participação popular’ (BONFIM, 2009).





*constitucionais como parlamentarismo e presidencialismo. O pano de fundo era a disputa entre a tentativa do bloco no poder de controlar a transição democrática por cima e os esforços do campo popular para aprofundar essa transição. (entrevistado de ONG de assessoria)*

Democratizar o Estado brasileiro – esse era o alvo perseguido pela “democracia participativa”, que, ao longo das décadas seguintes, ganhou tons comunicativos na fala dos atores: “a política deliberativa – era nosso objetivo – deveria estar fundada na combinação entre a democracia representativa e democracia participativa. Tal combinação [porém] ainda está por acontecer” (SILVA, 2005, p.2). Como se nota, a democratização das ações e decisões estatais, mais recentemente tematizada em registro comunicativo, permanece (literalmente) central no ideário desse conjunto de atores. “O processo deliberativo foi e é para nós uma espécie de centro do processo democrático e diz respeito a como se decide e quem decide” (idem, p.2) (Grifo meu).

Note-se que esse exercício de memória do que foi a luta pela participação não se dá à toa. Por um lado, ele é feito por ocasião das “comemorações” dos vinte anos da Constituição, daí as datas de títulos ao redor de 2008. Por outro lado, tal exercício está atravessado por um contexto no qual a participação em sua realidade institucional e institucionalizada no país é questionada de modo agudo por parte dos mesmos atores que, duas décadas antes, lutaram por ela. Embora não esgotem a crítica à participação, duas arenas de debate encarnaram exemplarmente esse questionamento agudo, quais sejam, “os sentidos da democracia e da participação” (TEIXEIRA, 2005) e “novas estratégias para ampliação da democracia e da participação no Brasil” (CICONELLO, 2006). No ínterim desses dois seminários, e diante das avaliações via de regra pessimistas com relação ao alcance das instituições participativas, dois militantes ligados ao campo democrático-popular colocaram em xeque ou, no mínimo, em dúvida aquela forte conexão entre participação e efeitos democratizantes:

*Foi esse amplo movimento social e popular [do qual eles são parte] que elaborou a estratégia de criação do sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências) como instrumento de democratização e publicização do Estado [...]. Vale aqui a pergunta: esse processo [participativo], por si só, transforma as políticas governamentais em políticas públicas?”. (MORONI & CICONELLO, 2005, p.7)*

Antes de vermos como as organizações e os movimentos envolvidos naquelas arenas, e claramente insatisfeitos com a participação institucionalizada, encararam essa pergunta, vamos retomar o ideário participativo anterior aos anos 1980 e ver, através do parâmetro dado pela “educação popular”, um conjunto de atores e formas de articulação e rearticulação que estiveram na base daquelas disputas constituintes e que configuraram as protoformas da participação institucionalizada desde a década de 1990.

A história das práticas e grupos de educação popular no Brasil remete a meados dos anos 1950 e os atores que, àquela época, estiveram envolvidos com ela se distribuem e se relacionam em um vasto conjunto de siglas:





13. Outra sigla de peso, mas repetidamente esquecida, nessa lista é o próprio MEC, que entre 1961 e 1963 (durante as gestões Darcy Ribeiro, Paulo de Tarso e Sambaquy) não somente desenvolveu programas de alfabetização popular e de adultos, tendo, por exemplo, coparticipado da fundação do Movimento de Educação de Base, como também financiou iniciativas do Movimento de Cultura Popular. Sobre "a educação em tempos de luta", veja-se Teixeira (2008).

14. Inúmeras ONGs contemporâneas ou tiveram essa dupla origem ou, nos casos mais antigos, passaram por essas duas forças sociais. "De um lado, o nascente terceiro-mundismo ao qual aderiu a Igreja progressista [...], e, do outro, aportes oriundos de correntes marxistas, já nos anos 1970, contribuíram para a Fase [por exemplo] se resignificar. Não se colocava em questão o desenvolvimento, mas sim o domínio do sistema capitalista, personificado entre nós nesses anos pela ditadura [...]. Mais do que entidade voltada para o desenvolvimento, a Fase passou a se definir como [entidade] de educação popular" (LEROY, 2011, p.22-23).

15. Debater se e em que medida aqueles grupos de base, de fato, mantinham um padrão não-hierárquico de relações não é nosso propósito aqui. Para nós, importa muito mais observar que a participação em dimensão societal foi central nas práticas dos grupos comunitariamente então forjados que, por sua vez, não precisam ser idealizados. Quanto a esse ponto, basta ver a postura de E. Sader, que diz: "A recusa dos militantes das CEBs em reconhecer diferenças de níveis [hierárquicos] entre seus membros [...] não deve ser vista como pura ideologia [...]. A motivação constantemente referida das CEBs é a da participação ativa e consciente de cada um, e esse objetivo pesa na avaliação de cada atividade tanto ou mais que seu êxito específico" (SADER, 2010 [1988], p.157) (Sem grifo no original).

MEB, MCP, DCEs, CPCs, UNE (e a UNE-Volante) ACB, PCB (e do B), PUC (RJ e SP), JUC, JEC, FMP, AP – para citar apenas algumas.<sup>13</sup> Como se sabe, entre tantas outras coisas, o golpe de 1964 varreu quase completamente as formas e espaços de mobilização desses grupos e sujeitos, que voltaram a se articular paulatinamente ao longo da década de 1970. De modo sintético, é possível observar dois tipos de atores que, "no seio do povo", estiveram implicados nessa dinâmica paulatina de rearticulação. De um lado, atores religiosos, frações da Igreja Católica de cunho progressista, inspirados pela Teologia da Libertação e por avanços pedagógicos nomeadamente freirianos. E, de outro, atores de orientação de esquerda marxista (então clandestina), com algum tipo de relação com o catolicismo progressista e parcialmente ligados a experiências de alfabetização e conscientização típicas da passagem dos 1950 para os 1960.

Seja centrada nas Comunidades Eclesiais de Base ou a partir dos "centros" de Assessoria Popular ou de Promoção Social (cujo molde organizacional posteriormente se transformou em consagradas ONGs<sup>14</sup>), a atuação desses atores junto aos grupos e movimentos populares estava escorada fundamentalmente na educação popular, "considerada ao mesmo tempo método específico de atuação junto aos setores dominados e um conjunto articulado e abrangente de práticas de 'intervenção social'" (LANDIM, 1988, p.34). Empregar esse "método" significava contribuir para que os "setores dominados" (o "povo", os "de baixo" ou as "bases") se tornassem sujeitos ativos na definição da sua própria história. Dentro de um projeto utópico no qual o horizonte almejado era a "transformação", a participação era nada menos que um "elemento fundamental". "As ideias básicas (em meados de 1970) iam numa perspectiva de transformação", relata um assessor popular de então:

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

Várias coisas entravam em jogo naqueles "processos de transformação": práticas e pedagogias de "conscientização", a busca de uma "consciência crítica" e o método "ver-julgar-agir" que levaria a ela, bem como a participação em nível societal guiada pela vontade de travar relações não hierarquizadas, em especial nas CEBs.<sup>15</sup> O fato é que, ao longo dos anos 1970, sob proteção e com o apoio de pastorais e figuras progressistas da Igreja Católica, e em um contexto de crise socioeconômica após o fim do suposto "milagre econômico" (1968-1973), o associativismo popular retomou fôlego por todo o país. Porém, as comunidades eclesiais de base, como notou L. Landim, foram "apenas a face mais visível de toda uma multiplicidade de 'grupos' reativados ou criados por toda a parte" (LANDIM, 1988, p.30). Ao lado das CEBs entravam em cena outros sujeitos com variados modelos





organizacionais: “clubes de mães”, “roças comunitárias”, “grupos de autoconstrução”, “grupos de reflexão”, “associações de moradores”, “grupos de favelados”, “caixas coletivas” – para citar apenas alguns dos modos de organização da época e para não falar nas pré-existentes (e, como eram tachadas por atores de esquerda, as “pelegas”) “sociedades de amigos de bairro”.

Dentro desse conjunto de sujeitos, espaços e modos de organização popular então rearticulados, nos importa destacar aqueles que foram, por assim dizer, a protoforma dos atuais conselhos gestores de políticas públicas de nível municipal: os conselhos populares. As primeiras experiências desse tipo de conselho datam de fins da década de 1970 e seguem na década seguinte. Com efeito, o rótulo “conselhos populares” compreende uma variedade de outros formatos que eram chamados de comissões de bairros, conselhos comunitários e também assembleias, como foi o caso da Assembleia do Povo de Campinas (GEP/URPLAN, 1988). A despeito dessa variedade, que encerra nuances quanto à eleição e composição da representação, esses formatos compartilhavam sua disposição de luta orientada para o aparato estatal, para os executivos municipais, sobretudo. De acordo com um censo realizado pelo Ibase (1987), experiências desse tipo chegavam a 168 casos, nos quais partes organizadas das periferias das capitais e grandes centros urbanos “participavam” das administrações municipais em várias áreas como comunicação, habitação e posse de terra, abastecimento, dentre outras. E, entre essas áreas, o peso conquistado pelos conselhos de então ficou mais claramente evidenciado na saúde: “as comunidades organizadas e administrações municipais encaminham reivindicações da população por melhores condições de saúde, seja através da escolha de agentes de saúde nos bairros, ou ainda através da organização de Conselhos Populares que discutem e fiscalizam a política implementada pelos órgãos públicos” (IBASE, 1987, cap.3) (Grifo meu).<sup>16</sup>

Mas o desfecho da década de 1970 não viu apenas o renascimento da sociedade civil brasileira, no qual as lutas e greves do “novo sindicalismo” tendem a ganhar maior espaço que os grupos e movimentos populares – quando não são equivocadamente desligadas destes últimos. Viu também medidas de distensão que, depois de terem dado fim ao AI-5 e terem promulgado uma versão própria de “anistia”, reorganizaram as esquerdas partidárias, legalizadas ou semiclandestinas. No bojo dessa reorganização e, como se sabe, em estreita conexão com vozes sindicais e populares, se dá a formação do Partido dos Trabalhadores. Não cabe aqui tratar dos detalhes, grupos e projetos envolvidos na gênese petista, mas, para finalizar este tópico, vamos observar pelas lentes da utopia como uma corrente interna ao PT apostou na participação popular (via conselhos) e sugerir que as mesmas interações que produziram essa aposta geraram tanto expectativas quanto paradoxos.

Pista significativa do papel desempenhado pelas interações com vozes populares na gênese petista está na forma pela qual foram rotulados os defensores partidários da participação popular, chamados de “basistas” por

16. Mas não são apenas os conselhos gestores que tiveram exemplares antecessores. O catálogo do Ibase aborda os então chamados “orçamentos municipais”, que foram uma espécie de embrião dos “orçamentos participativos”. Em 1987, antes mesmo da conquista constitucional do direito a participar, foram encontrados onze casos de orçamento municipal, distribuídos em sete estados brasileiros. “Em alguns locais essa participação se dá em todas as fases do processo, em outros a população interveém no momento de definir a aplicação dos recursos disponíveis” (IBASE, 1987, cap.5).





atores de fora do PT.<sup>17</sup> À diferença de outras posturas político-ideológicas, essa corrente reconhecia que aquilo que os movimentos pensam, fazem e reivindicam importava politicamente, pois esses "segmentos do povão" eram uma manifestação reconfigurada dos antagonismos de classe (SADER, 1988). Uma das raízes determinantes para o reconhecimento do estatuto político dos movimentos esteve nas ideias e práticas da educação popular. A pedagogia freiriana não foi apenas "paradigmática" para toda uma geração de militantes de esquerda, mas também pautou, no termo de Sader (1988, p.168), a "autocrítica" do modelo de relação que as esquerdas queriam e deveriam manter com os atores populares. "A autonomia popular é nosso objetivo e também nosso meio. Nós lutamos por uma transformação social pela qual a população se assenhere dos seus meios de vida" (SADER, 1983, p.11).

Naquele cenário, defender a autonomia dos movimentos era, antes de tudo, recusar o papel de vanguarda (à frente e iluminador) do partido. O sentido autonomista da aposta petista fica evidenciado na ideia de que "os conselhos populares devem ser essencialmente canais democráticos de representação da população no município. Isso significa que eles não são nem órgãos de governo nem partidários" (AZEVEDO, 1988, s/p). No entanto, o espaço no qual a participação era exercida, tematizada e defendida não era ocupado apenas por petistas e atores populares. Junto desses, e em interação com eles, também estavam frações da Igreja, assessores ligados a ONGs e ainda militantes de esquerda para além do PT. E, para adensar ainda mais esse cenário, "ser do partido" ou "ser do movimento" não eram identidades excludentes. Pois uma mesma pessoa transitava, não raro e não sem atritos, entre duas ou mais de duas daquelas organizações.<sup>18</sup> O conjunto de aspirações e anseios trazidos e vividos por cada uma dessas partes, em um contexto de distensão e de liberalização políticas, foi um caldo explosivo para essas interações: "por volta de 1978, a entidade [não governamental] via-se tomada por lutas internas entre diversas tendências [...], fossem elas adeptas da educação popular [...], da esquerda cristã, marxistas de diversos matizes, grupos e partidos então na clandestinidade" (LANDIM, 2011, p.44). Longe de ser um exemplo isolado, esse caso se aproxima muito ao do seguinte depoimento:

*O sucesso daquela mobilização provocou também um acirramento pelos partidos de esquerda, inclusive o PT, para [nos] cooptar. Daí que um grupo de educadores populares (mas também acadêmicos), junto com representantes das Igrejas, de ONGs e movimentos sociais, decidiram assumir as rédeas [...] para que realmente ela fosse uma entidade de educação popular, de formação plural, ecumênica, com igualdade racial e equidade de gênero, temas que os partidos de esquerda ainda não haviam incorporado. (entrevistada de entidade de educação popular)*

Exemplos como esses dão ideia do paradoxo então gerado pela relação do PT com os movimentos sociais, pois estes últimos não poderiam ser tutelados nem "cooptados", ao mesmo tempo, porém, em que a defesa da autonomia não poderia afastar o nascente partido dos eventuais "sucessos" logrados pela movimentação civil por ele apoiada. Evitar o vanguardismo

17. Termo de Fernando Henrique Cardoso, que diz: "para os democrata-basistas, o fundamental é a organização autônoma da população ao redor de reivindicações concretas [...] que devem ser exigidas da autoridade pública sem intermediação de partidos e, se possível, sem a delegação de responsabilidade a representantes eleitos"; e segue: "é inegável que [o PT] lançou pontes em setores sociais definidos: operários do ABCD, classe média intelectualizada, segmentos do povão influídos pelo circuito da igreja da liberação" (CARDOSO, 1988, p.47; 53, respectivamente) (Grifo meu).

18. A autonomização entre essas diferentes identidades e suas respectivas instâncias já foi abordada por diversos estudos no que tange à diferenciação entre ONGs, movimentos e Igreja. Pistas de como marxistas e cristãos que "aprenderam a conviver" e explicitaram suas "afinidades" podem ser vistas em Bernardino (1984) e em Löwy (1988).





sem cair no imobilismo – esse parece ser o dilema da “autonomia”, e, no seu ideário, estava a aposta na participação popular. “Os conselhos populares devem ser considerados órgãos criados [...] na qualidade de canais que permitam expressar a participação popular independente” (DANIEL, 1988, s/p). E o reverso também é verdade: a autonomia perante o partido era igualmente prezada pelos movimentos ou, no mínimo, por parte deles. “[A] gente precisa desse apoio [petista]”, diz uma líder do movimento de saúde da zona leste de São Paulo em depoimento ao GEP/URPLAN, “[precisa] mas desde que o PT deixe o povo participar, não queira fazer pelo povo. Porque se esse PT não tiver a participação do povo, vai ser um partido como os demais” (apud GEP/URPLAN, 1988, p.43).

Em suma, mesmo se esboçado de forma muito breve, esse cenário nos mostra as experiências e interações que antecederam e inspiraram a defesa da participação tal como disputada no texto e no contexto da Constituição de 1988. Quer dizer, antes mesmo da experiência democrática de participar direta e indiretamente da redação constitucional, a participação foi uma prática não-institucionalizada desenrolada nos conselhos populares – aquilo sim era o delineamento de uma “esfera pública não estatal”.<sup>19</sup> Sob influência da educação popular, uma parte do então recém-formado Partido dos Trabalhadores, ao ser capaz de reconhecer o estatuto próprio e político da movimentação popular, soube, à diferença de outros atores partidários,<sup>20</sup> ver a potência contida nos conselhos da época. “Reivindicar um conselho eleito pelo povo, interferir na administração, nas decisões e na evolução de uma escola, de um centro de saúde”, diz um representante do PT em debate promovido pelo GEP – e ele segue: “[inferir] na regional da prefeitura e até no próprio poder da prefeitura contribui para o avanço do movimento popular” (apud GEP/URPLAN, 1988, p.47). Assim, como se vê, a utopia da democracia participativa nos termos do passado não se restringe às lutas e experiências consagradas pela Constituição de 1988. Inclui também as mobilizações forjadas a partir dos conselhos populares, que alimentaram as disputas constituintes, o reconhecimento e a aposta feitos pelo PT na participação popular, bem como as interações por ele travadas com aqueles grupos e movimentos de base.

No entanto, nada permite que esse cenário passado seja idealizado. Como vimos, o campo de forças que lutou pela consagração constitucional da participação abarcava uma série de identidades, instâncias e organizações cujas interações, embora aglutinadoras, não estiveram livres de tensões e de paradoxos. Por um lado, as “bases” se queriam “respeitadas”: “a colaboração e o apoio de todas as instituições (Igrejas; partidos políticos; sociedades de amigos de bairros etc...) são aceitos e bem-vindos, desde que sejam respeitados os princípios de trabalho já estabelecidos” (GEP/URPLAN, 1988, p.32). Por outro lado, o partido também pretendia respeitá-las, mas sua visão autonomista a respeito dos movimentos colocava a ambos numa situação paradoxal: “se a prefeitura deve ter um papel chave no processo de constituição dos conselhos, cabe responder a uma questão: não estaríamos assim efetivamente atrelando o movimento ao Estado?”, se

19 Ao longo dos anos 1990, sobretudo com o crescimento e consolidação das experiências de orçamento participativo, vários atores civis e acadêmicos, na esteira do petista T. Genro, passaram a falar dos canais institucionalizados de participação como se fossem elementos característicos, não daquilo que eles de fato compõem, isto é, de uma esfera público-estatal, mas como se fossem elementos de uma “esfera pública não estatal”.

20. Para uma competente análise da diversidade de visões partidárias ao redor do potencial, ou não, dos conselhos populares, veja-se Ribeiro (2011).





questionava Azevedo (1988, s/p).

No meio dessas interações e apostas, uma questão pode ser sugerida: qual o papel desempenhado pela defesa petista da participação nas expectativas que então cercavam a democracia participativa? Ou, em outros termos, em que medida a aposta partidária nutriu as esperanças de atores de fora do partido? Essa questão se impõe se lembrarmos que o PT, embora tenha sido o principal animador da participação popular, não foi o único partido a investir na participação. Prova de que também o PMDB, por exemplo, deu importância às formas participativas de democracia pode ser vista na posição de um de seus intelectuais da época. Segundo ele, um dos objetivos da participação era “influir no processo decisório”, mas isso “não significa a tomada do poder [estatal] pela população. A população necessita de canais através dos quais sua voz se faça ouvir dentro dos centros decisórios” (MARTINS, 1988, p.64). Por contraste a esse tipo de posição, não era pequena a expectativa nutrida por jargões de administrações municipais como “o PT vai governar com participação popular”. O próprio PMDB abriu conselhos com perfil setorial e identitário, como do negro e da mulher, gerando crises diversas nos movimentos negros e nos feminismos. Contudo, como notou R. Azevedo em seu texto de alerta à visão de que os conselhos populares seriam uma “varinha mágica” (1988), partes importantes dos militantes civis, populares ou não, ligados ao PT se afastaram dos canais peemedebistas de participação. “‘Destes [conselhos do PMDB] a gente não participa, porque são atrelados’, diz o senso comum petista. ‘Mas quando chegarmos ao governo, haverá a verdadeira participação popular’, complementa-se” (AZEVEDO, 1988, s/p). Esse trecho traz uma incômoda e mais recente sensação de déjà vu: “quando Lula e o PT chegarem à Presidência, a participação será...”. De fato, eles chegaram à Presidência, mas esse é outro contexto, que traz consigo novas apostas e desencantos – passemos a ele, então.

## Democracia participativa hoje: desencanto e reencantamento da participação

Passadas mais de duas décadas da Constituição de 1988, as percepções e avaliações sobre os rumos assumidos pela institucionalização da participação não são muito animadoras. Ao que parece, parte de organizações e movimentos sociais tem questionado os efeitos dos espaços institucionalizados: “A [atual] participação faz sentido?” (CICONELLO, 2006, p.6) – essa dúvida encerra um inegável e profundo desencanto. Longe de ser pontual ou isolado, esse tipo de questionamento percorre a fala de diversos movimentos e organizações sociais: “Participação popular: Qual? Para quem?”<sup>21</sup>, “participamos, e daí?”<sup>22</sup> – os títulos falam por si. Neste tópico, vamos observar o conteúdo dessa avaliação desencantada, as maneiras pelas quais os movimentos e organizações sociais têm formulado e respondido esse rol de questionamentos, bem como o horizonte utópico por eles projetado e

21. Cf. “Participação popular: Qual? Para quem?” (BONFIM, 2008).

22. Cf. “Participamos, e daí?” (MORONI, 2005).





almejado para ir além da participação vigente.

Antes de passar aos conteúdos e detalhes dessa avaliação, bem como às utopias que atualmente nascem da autoavaliação desses atores, dois pontos devem ser apontados. O primeiro diz respeito à variação encontrada no tom das críticas à participação institucionalizada. Falar sobre o desencanto com os canais participativos não significa falar, e sequer presumir, que esse desencanto seja o mesmo em todos os movimentos e atores entrevistados. O grau maior ou menor de insatisfação, relativamente aos espaços de participação, parece variar não somente em função da experiência vivenciada nessas instâncias, bem como das eventuais conquistas realizadas através deles. Como veremos, essa insatisfação varia também em função do caráter mais, ou menos, radical dos projetos defendidos pelos grupos e atores entrevistados. Outro ponto importante é o fato de que o questionamento da participação não vem desligado de outros questionamentos igualmente agudos. Ao lado da questão "participar faz sentido?", alguns atores vêm se colocando em dúvida, quer dizer, vêm questionando a sua própria existência sociopolítica: "ONGs como a nossa fazem sentido ainda hoje?" – a essa provocação um militante histórico respondeu que elas estão "na encruzilhada"<sup>23</sup>. Nesses termos, embora a crítica à participação institucionalizada não esgote todo o sentido das dinâmicas de avaliação e de autoavaliação,<sup>24</sup> ela é sintoma claro dessas dinâmicas. "Frente às críticas tão contundentes que temos [aos canais participativos]", questionou e questionou-se uma entrevistada ligada a esse campo, "ainda faz sentido investirmos tanta energia e recursos nos espaços de participação?" (CICONELLO, 2006, p.6). Com base nos depoimentos e documentos coletados, a resposta a essa pergunta é positiva: sim, esses espaços têm sentido, quer dizer, ainda vale investir neles, mas..., como veremos, as expectativas com a participação, o que esperar dela, têm sido amplamente revistas, reavaliadas e redimensionadas.

A experiência de ocupar canais participativos, ao mesmo tempo em que trouxe um desencanto, trouxe consigo um robusto aprendizado institucional. "Eu acho que o conselho é um espaço democrático importante. Primeiro, porque se aprende muito", diz uma representante civil dos conselhos nacionais investigados. Ela segue: "como conselheira é um grande aprendizado, a gente precisa conviver com as pessoas, respeitar, respeitar a diversidade, se colocar e aprender... é um espaço riquíssimo de construção". Falas centradas no caráter pedagógico da participação percorrem os depoimentos dos conselheiros entrevistados. O depoimento de outro conselheiro também encerra esse sentido; para ele, "[participar] foi positivo por esse aprendizado, para a gente aprender que a gente também tem que caminhar, os movimentos sociais. Ele [o movimento] tem que caminhar também à frente de seja lá quem for que esteja no governo, que seja representação nossa ou não" (Grifo meu). Ao tratar do "aprendizado", essa fala aponta para o encaixe potencial entre os objetivos das representações governamental e civil, de modo que a expressão "representação (governamental) nossa" indica a afinidade entre esses objetivos.<sup>25</sup>

23. Veja-se "ONGs na encruzilhada" (DURÃO, 2011).

24. Exemplo bastante adequado da dimensão da autoavaliação e da avaliação da participação está nas contribuições ao debate sobre "Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação". "Somos empregados de ONGs, trabalhamos em projetos. É muito fácil dizer que gosto de participação [...], contudo, para quem ela se destina? Qual o objetivo? Como está o debate na base da sociedade? [...] Nossa análise crítica está colocando em questão o caminho que nós escolhemos? É esse caminho? Teria outro? Estamos pensando na revisão radical de nossa estratégia de construção de conselhos e fóruns?" (CICONELLO, 2006, p.6).

25. Veja-se Pólis;Inesc (2011).





Como se pode notar, não se trata daquele cenário anterior, no qual eram centrais a participação, a educação e os conselhos populares. Ao longo dos anos 1990 e na década seguinte, os movimentos e organizações sociais aprenderam a se utilizar dos canais e meios participativos institucionalizados, e passaram a se valer deles para perseguir seus interesses. "Por exemplo, o conselho de educação, se eu não levo para lá o currículo, se eu não levo lá para dentro a situação das escolas no semiárido, a escola que não funciona porque não tem água, não é?", diz um representante com atuação em conselhos de âmbito nacional e municipal; e ele prossegue: "às vezes a gente acha que isso não é problema do conselho. É sim. A criança está voltando para casa porque não tinha água na escola? Então, se o conselho começar a se preocupar com isso eu tenho um espaço de debate no município para solucionar essa questão".

Este depoimento parece bastante simples: "o fato de a escola não funcionar é, sim, problema do conselho". No entanto, ele não tem nada de simples, pois, vindo de um ator civil, encerra dois processos entrelaçados: um processo de aprendizado e outro de investimento na esfera participativa. Isto é, os atores organizados desde a sociedade civil, para além do campo popular democrático, não somente aprenderam a se utilizar dos canais participativos como também investiram ativamente nesses mesmos canais. Foi no contexto dos anos 1990 que transcorreu "a luta por novos direitos e pela manutenção das conquistas legais e principalmente pela concretização da participação constitucionalmente assegurada, além da criação de novos espaços participativos" (PAULA, 1998, p.87).<sup>26</sup> Como efeito direto e indireto das vitórias parciais conquistadas naquelas disputas constituintes, a participação, agora formalizada em canais público-estatais, se tornou mais uma arena de atuação dos atores mobilizados, na qual eles tematizam seus "problemas". Ao mesmo tempo, a participação se tornou mais um instrumento de luta no repertório desses atores, "para solucionar" suas questões que podem, ou não, coincidir com questões de atores não mobilizados.

Vê-se, então, que uma das bases do adensamento qualitativo e quantitativo da esfera participativa brasileira esteve (e continua estando) no investimento de parte significativa dos movimentos e organizações sociais. É certo que outros fatores e atores – sejam eles partidários ou estatais – concorreram de maneira igualmente importante para o alastramento da participação, em seus diferentes níveis, no país. Mas, para o que nos interessa, vale dizer que o engajamento de atores não estatais na participação fez, ativamente, que ela deixasse de ser uma virtualidade constitucional para se tornar uma esfera de múltiplas chances e formas de interação sócio-estatal. A reflexão de um militante ligado ao campo popular democrático espelha o investimento dele e de seus interlocutores nas experiências participativas, trazendo, de quebra, as "crenças" que cercaram tal investimento:

26. Cf. Reinventando a democracia: ONGs e movimentos sociais na construção de uma nova gestão pública (PAULA, 1998).

*Quando falamos anos a fio sobre democratização da política, estivemos orientados pela necessidade de ampliação das esferas públicas. Ou seja, nossos desejos davam conta da possibilidade de vir a existir espaços de interação entre governo e socie-*





*dade, de modo que se tornaria real a manifestação da sociedade civil em termos de controle social sobre o poder público, o que ajudaria na renovação das instituições governamentais. Ai, uma de nossas várias crenças era que seria possível minimizar as práticas clientelistas frente à captura das esferas públicas pelos interesses corporativos e particularistas.*

*[...]*

*Já destacamos [...] a importância do paradigma que estabelece na democracia o diálogo entre sociedade e governos. [...] Muitas crenças positivas se constituíram favoravelmente a esse ambiente [de diálogo], razão pela qual tantas experiências participativas municipais mereceram especial atenção em nosso meio, entre elas o Orçamento Participativo, que sempre esteve em destaque, muito embora as demais (conselhos, por exemplo) fossem também alvo de nossa dupla capacidade de pertencimento na esfera pública: ora como assessoria, ora como sujeito político com direito a ter assento, vez e voz. (SILVA, 2005, p.2-3)*

"Crenças" como, por exemplo, "minimizar as práticas clientelistas", associadas aos efeitos que viriam ou poderiam vir da participação não são isoladas. Elas se inscrevem naquele horizonte utópico que, como vimos, vislumbrava a democratização e a publicização do Estado brasileiro. Ao lado delas é possível situar a expectativa veiculada na fala de uma ativista entrevistada, que diz: "apesar de todos esses avanços e conquistas [por meios institucionais participativos] chegamos à conclusão que a pobreza e a desigualdade persistem fortemente" (entrevistada de entidade de educação popular).

Contudo, como efeito da incorporação da participação institucionalizada no repertório dos atores civis, isto é, como efeito daquele aprendizado institucional, essas "crenças" vêm sendo deslocadas e, com elas, a expectativa do que esperar dos canais participativos. No dizer de um representante civil, automeado "defensor intransigente da democracia participativa", "o conselho talvez não seja certamente um instrumento principal dentro dessa democracia [participativa]". Ele segue:

*O fato de governo e sociedade terem um espaço comum, se bem construído, se bem articulado por governo e sociedade, oferece possibilidades para construção e exercício das políticas públicas muito fortes e com muito potencial. Agora, [este] não é um processo que chega pronto e acabado, isso é um processo de construção, é um processo de aprendizado, é muito importante ter isso em mente e sabendo que passa por momentos de crises e dificuldades de esvaziamentos, mas [a participação no conselho] é um instrumento da maior valia. (Grifo meu)*

"Momentos de crise" e "esvaziamentos" são dois pontos no rol das críticas à participação. O tom crítico varia nas entrevistas. Para alguns, o conselho é um espaço "ainda frágil, um mecanismo importante, mas muito frágil, suscetível a manipulações". Aos olhos de outros, a participação é "tão formal e tão burocrática". Algumas falas enfocam os limites da participação à luz do aprendizado e da paciência por ele exigida: "é tudo muito recente, ainda muito pouco experimentado, nós temos as conferências hoje, a legislação que aponta para o que foi conquistado, duramente, com muito sacrifício, com muita luta política e nem por isso a gente tem conseguido aquilo que nós gostaríamos". Já outros, relativamente aos municípios de pequeno porte no país, veem nos conselhos "essa coisa do corone-





lismo que ainda existe muito no Brasil nesses interiores afora". As críticas mais radicais, por sua vez, chegam a colocar em dúvida que os espaços de participação sejam sinônimos de democracia: "aqui nós não temos participação popular – nós somos levados a dizer que estamos numa participação popular – porque não conseguimos fazer avançar as nossas lutas; hoje nós estamos num momento em que o pessoal fala de democracia, mas que democracia é essa?".

Os grupos e movimentos sociais levantaram ainda mais o tom da crítica à participação depois da chegada do PT à Presidência. "Ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo [...]. A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz de conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas" (MORONI & CICONELLO, 2005, p.14). Como vimos, a ligação entre esse partido e frações dos movimentos, em especial, do campo popular democrático, não foi apenas uma das bases históricas de formação do partido, mas também um dos alicerces da utopia participativa no período pré-1988. Certamente os laços de afinidade entre movimentos e o PT não se desfizeram no intervalo entre 1989 e 2002, ou seja, entre a primeira derrota presidencial de Lula e sua vitória presidencial. Nesse intervalo, algumas administrações municipais, geralmente mas não exclusivamente petistas, priorizaram a participação de setores populares na definição das políticas e dos orçamentos públicos. Mas, do mesmo modo que as organizações e movimentos sociais investiram na esfera participativa e aprenderam a se valer dos seus canais e interlocutores, também ao longo dos 1990 o Partido dos Trabalhadores investiu na arena partidário-eleitoral, aprendendo e aceitando as regras próprias ao jogo político. O fato é que, com a chegada de Lula e do PT à Presidência, vários grupos e movimentos sociais, historicamente ligados à redemocratização do país, nutriram a expectativa de que "um novo capítulo da história do Brasil começou a ser escrito nas eleições de 2002. [...] Vislumbra-se o projeto de um novo jeito de governar, buscando alcançar o desenvolvimento social a partir de um crescimento econômico voltado para atender às necessidades sociais" (REDE DE EDUCAÇÃO POPULAR E SAÚDE, 2002).

No centro dessa expectativa estava a participação institucionalizada. Porém, mesmo com a notória multiplicação observada nos temas e setores incluídos nos canais participativos após 2002, segundo a percepção dos atores civis aquela expectativa foi frustrada. Os avanços desde então conquistados não são, entretanto, esquecidos pelos críticos: "[Antes o] governo chegava [nas conferências] como se fosse um espectador, e ia embora. Agora, esses espaços têm registrado qualidade e participação governamental bem diferente do que estávamos acostumados" (MORONI & CICONELLO, 2005, p.14). Outros observadores falam de "ganhos importantes": "os conselhos têm funcionado como forma de obtenção de informações por parte de lideranças populares. [...] De outro lado, esses fóruns





funcionam como tribunas de denúncia" (TEIXEIRA, 2008, s/p). A despeito de tais ganhos, "a lista dos desafios, porém, é maior do que a lista das conquistas" (idem).

Se a identificação dos limites da efetividade da participação já trazia um descontentamento, a expectativa projetada sobre o partido historicamente aliado e defensor da participação selou o desencanto. "Pelo discurso e pelas experiências de algumas administrações populares, tinha-se a 'certeza' de que o PT [...] 'usaria', no mínimo, a participação como elemento de pressão para as transformações" (MORONI, 2005, p.14). Essa "certeza" foi desfeita por inúmeras razões: porque a participação não se tornou um dos motores do(s) governo(s) Lula (GRZYBOWSKI, 2004); porque o padrão de interação proporcionado por esse governo não era adequado à pluralidade real da sociedade civil (MORONI, 2005); porque as formas de seleção de representantes civis foram opacas ou privatizadas (idem); porque o binômio capital/trabalho se sobrepôs a formas alternativas de representação (MORONI & CICONELLO, 2005); porque a participação não passou a incluir (como nunca incluiu) áreas e setores estratégicos do Estado como, por exemplo, o judiciário ou o banco central (idem); porque o esforço de "escuta" governamental não se refletiu, em boa parte dos casos, em efetividade sobre as políticas (TEIXEIRA, 2005).

Ao mesmo tempo que aquela "certeza" foi se desfazendo, os autores dessa avaliação desencantada empreenderam uma reflexão sobre como aquela mesma "certeza" tinha sido feita, ou seja, empreenderam uma autoavaliação de suas expectativas com relação à participação. Como vimos, dois momentos importantes desse exercício de avaliação e autoavaliação estiveram nas arenas de debate erguidas por atores do campo popular democrático (TEIXEIRA, 2005; CICONELLO, 2006). "Avaliar criticamente a democracia vigente", "definir estratégias para ampliar a participação popular" e entender "qual a incidência dos espaços participativos nas decisões" eram alguns dos objetivos daquelas arenas.<sup>27</sup> No âmbito de uma delas, a provocação de um militante ligado à educação popular, além de remeter àquele investimento na participação institucionalizada, abre espaço para a autocritica: "estamos questionando a existência e o formato atual dos canais institucionais de participação ou", diz ele, "questionando o intenso investimento que fizemos nessa estratégia política frente a outras estratégias possíveis" (apud CICONELLO, 2006, p.11). Ao que parece, essa arena foi especialmente fecunda para seus atores no sentido de nutrir a dúvida e o questionamento a respeito deles próprios, pois "ponto comum a várias intervenções foi uma autoavaliação das nossas práticas" (idem). Como observaremos, ponto importante nessa autoavaliação foi a ênfase na institucionalidade. Em tom autocrítico, esses atores dizem: "apostamos demais nos canais de participação no Estado, mas olhamos de menos para o Estado como um todo. Fazer 'túneis' no Estado não resolve" (idem, p.10).

Certamente, esse autoquestionamento não ficou restrito a essa arena de reflexão e debate, tendo perpassado outras dimensões e fontes de vocalização. Uma dessas dimensões está justamente na afinidade de longa data

27. Cf. [www.abong.com.br](http://www.abong.com.br).





com o Partido dos Trabalhadores. "Esse momento [de reflexão] cresce em importância por duas valiosas razões: a primeira é a razão da autocrítica de nossas práticas e os eventuais riscos de termos nos configurado em uma sociedade civil do consenso e que, por isso mesmo se permitiu 'síntese' de uma determinada filosofia partidária" (SILVA, 2005, p.6). Essas aspas não são à toa. Elas têm caráter provocativo e lançam um questionamento sobre aqueles, desde sempre, fortes vínculos com o PT. Mais que isso, e de um ponto de vista conjuntural, o contexto no qual esses movimentos e organizações se desencantaram com a participação foi o mesmo no qual eles viram, através do chamado "mensalão", que uma fração hegemônica do projeto petista de poder, ao ter aprendido as regras do jogo político-partidário-eleitoral, não tinha se afastado completamente dos meios e mecanismos de disputa política contra os quais ambos, movimentos e partido, lutaram historicamente.

É sob a influência desse conjunto de fatores que as expectativas com relação aos efeitos da participação foram não apenas frustradas, mas também e, sobretudo, redimensionadas: por um lado, as organizações e movimentos sociais ocuparam os canais e espaços institucionais, investiram neles, e aprenderam a se utilizar deles, mas avaliam que seus resultados da participação sobre as políticas públicas são poucos ou limitados. Por outro lado, os dois mandatos presidenciais petistas não deram conta dos anseios de boa parte dos grupos organizados, que passaram a reavaliar sua expectativa de que por meio da participação as ações e decisões estatais seriam democratizadas.

Frente a essas ilusões e decepções, poderíamos pensar que os atores desencantados com a participação deixariam de investir nesses canais e espaços, afastando-se deles. No entanto, a julgar pelos depoimentos, "esvaziar a participação" não é uma alternativa no horizonte dos movimentos e organizações entrevistados. "Não só acho que vale apostar no espaço, como valeu a pena", diz uma entrevistada. "Tem valido a pena apostar nesses espaços e eu acho que esses espaços devem ser aprofundados para a participação popular". Tampouco os movimentos de cunho mais radical, que como outros também aprenderam a se valer desses canais, pensam em deixar a participação:

*Nós lutamos a vida inteira para ter os conselhos, só que não eram esses conselhos que a gente queria, a gente queria os conselhos tipo os soviets na União Soviética. Lutamos a vida inteira por esses conselhos, agora conquistamos e não vamos assumir? Por que é cooptação? Não, espera aí, aí é balela, esse negócio de dizer "não, eu não sou cooptado". Tenho clareza de que estou no conselho e, se amanhã ele não me servir, eu vou sair do conselho denunciando, não tem problema.*

Em registro distinto, mas com mesmo sentido, outro entrevistado diz: "Continuo acreditando nos conselhos. Em que pese que alguns estudos têm mostrado que em determinadas épocas, períodos ou determinadas regiões [participar] é uma peça de ficção". Essa posição encontra eco na postura de dois militantes do campo democrático popular, para os





quais "não se deve desistir do processo de implementação desses mecanismos de participação democrática, apesar do pouco avanço em direção a transformar em poder de fato o poder legal que esses espaços participativos possuem" (MORONI & CICONELLO, 2005, p.17). Alguns entrevistados são taxativos: "a gente não pode abrir mão de jeito nenhum desses espaços". Em conjunto, essas falas dão mostra de que o desencanto com a participação não tem afastado os atores. A seguinte fala reforça essa postura, entrelaçando uma face do aprendizado institucional, a do convencimento, à "reavaliação" da participação:

*Desde provavelmente as experiências de orçamento participativo – onde não era somente chegar e dizer quanto queria do orçamento, mas tinha que ter fundamentação, tinha que ter capacidade de convencimento de todas as partes que estavam lá representadas – acho que está sendo feita uma reavaliação e é preciso se discutir isso, essa sociedade precisa fazer uma avaliação verificando os avanços, verificando também os desafios que se colocam; não acho que deve de maneira alguma haver uma desistência em relação a isso.*

As organizações e movimentos envolvidos nos espaços e canais participativos, ao mesmo tempo em que levantam críticas contundentes à participação e se mostram desencantados com ela, demonstram que não pretendem deixá-la. Existem casos pontuais nos quais o entrevistado afirma que sua organização "não irá concorrer à próxima gestão", mas "não porque ela entende que [o conselho] não é mais um espaço a ser composto. Não por isso. Ela [a organização] deu um momento para respirar e avaliar o espaço de participação da representação política". A disposição encontrada nesse caso, mesmo se isolado, é interessante porque repõe, literalmente, a dinâmica de autoavaliação e avaliação da participação. Nesse duplo processo, em vez de abandoná-la, os entrevistados e atores investigados vêm redimensionando sua aposta na participação. Eles vêm repensando a posição e o peso dados aos canais e espaços institucionais no todo do seu projeto político:

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

Como se vê, as insatisfações e críticas dirigidas à democracia participativa vigente, isto é, institucionalizada, não têm afastado os atores que desde meados dos 1980 lutaram por ela e sequer aqueles que, mais recentemente, têm atuado e investido nela. No entanto, as avaliações negativas a respeito do impacto sobre políticas públicas, a frustração vivida durante os últimos mandatos presidenciais, bem como o questionamento a respeito das próprias estratégias acionadas ao longo dos anos anteriores, embora não tenham desiludido por completo os atores a ponto de desligá-los da esfera participativa, têm dado novos contornos e significados ao horizonte





utópico da participação, pelo menos, em três sentidos. Em um primeiro sentido, participar vale a pena, mas... se a democracia participativa não for restrita à luta institucional e se der também em outros espaços. O segundo sentido vem na contramão do anterior: a participação vale a pena, mas ela precisa ser ainda mais aprofundada e institucionalizada. E, por último, ressoando em projetos e práticas pedagógicas hoje um tanto esquecidas, vale a pena participar, mas se resgatarmos nada menos do que a educação popular. Para finalizar este texto, vamos observar cada um desses três sentidos por meio dos quais a participação vem sendo ressignificada no discurso e na prática dos movimentos sociais.

"Não consideramos os conselhos espaços únicos nem exclusivos" – é com essas palavras que dois militantes do universo investigado abrem o trecho acima. Tal como a fala de vários atores permite notar, a ideia de que a democracia participativa passa, ou melhor, deve passar por "espaços" não institucionais vem sendo recolocada no horizonte desses atores. Evocando esse ideal, o seguinte depoimento remete àquela expectativa nutrida com a chegada do PT à Presidência: "Avalio que além dos conselhos, a sociedade civil não pode se esquecer de outro elemento, que é a praça pública, não é? Esse nós esquecemos. Infelizmente, durante o governo Lula, [a gente] se esqueceu da praça pública. Não foi mais lá. Achou que estava tudo feito, estava tudo pronto". Na fala desse ator, a ida à praça pública, por assim dizer, complementa a luta dentro dos canais participativos, de modo que ambas as instâncias se reforçam e reforçam a vocalização de suas demandas: "Há quinze dias, 2 mil pessoas foram para a praça pública na Bahia. [Foram] Dizer ao [Executivo estadual] que o tratamento que ele estava dando à agricultura familiar não era um tratamento adequado e que nós não queríamos aquele, nós queríamos um tratamento diferente. Então, o governador começou a sentir que ele tem parceiros, mas tem parceiros descontentes".

Entre as vozes mais radicais, o investimento feito nos canais institucionalizados ao longo das duas últimas décadas é duramente criticado. "Aos poucos os cursos de formação, as caravanas, as passeatas e manifestações de rua foram substituídas pela participação nos conselhos e conferências. [...] Uma boa parte dos militantes dos movimentos sociais não faz outra coisa senão participar de conselhos e conferências, sem o mínimo de avaliação da [sua] eficácia e efetividade" (BONFIM, 2009, p.216). Implícita nesse tipo de postura está uma tese substitutiva, segundo a qual as organizações e movimentos sociais teriam investido exclusivamente na participação institucionalizada, como se formas não institucionais de ação e de intervenção tivessem sido minadas. Saber se e em que medida essa tese está correta é tarefa para outras pesquisas. Seja como for, a autoavaliação de parte do campo popular democrático endossa essa postura. "Durante os anos 1990 acabamos por reduzir a nossa participação nos espaços institucionais criados pelo Estado. Perdemos a dimensão da democratização da sociedade. Devemos repensar as nossas estratégias de construção dos espaços democráticos" (apud CICONELLO, 2006, p.9). No entanto, ao contrário





do que afirma aquele ator radical, a dimensão institucional da participação teve seus limites criticados. No dizer de uma entrevistada, "os conselhos de direito não podem ser considerados pelo movimento o único espaço de elaboração de política pública. Porque a carga de responsabilidade que a sociedade [organizada] jogou nas costas desses conselhos é inacreditável".

É, então, no bojo daquele desencanto e da autoavaliação que aparece a aliança entre as dimensões institucional e extrainstitucional de luta; aparece uma combinação entre ambas: "é preciso conjugar e combinar a participação nos conselhos com manifestações de rua, formação política, caravanas, passeatas" (BONFIM, s/d). Essa necessidade de voltar à praça pública já tinha sido diagnosticada pelas primeiras vozes que denunciavam a posição "encurralada" dada à participação no governo Lula. "Daí a sensação do encurralamento, [sensação] de termos caído numa armadilha que nos tirou poder de iniciativa cidadã. Para sair do curral, o negócio é se organizar e voltar às ruas. Armadilha, não!" (GRZYBOWSKI, 2004, p.14).

Nesses termos, pensar utopicamente na participação, ou seja, concebê-la para além daquilo que é hoje vigente, significa extrapolar seu domínio propriamente institucional. Quer dizer, participar vale a pena, mas se for contornada e deslocada a armadilha contida na ideia de que a via institucional de luta é o meio privilegiado de transformação, pois ela é um meio entre outros. No dizer de uma entrevistada, "é algo para se continuar apostando [na participação via conselhos], é algo que merece uma atenção especial, mas não é a última coisa em que nós temos que apostar as nossas fichas".

Como efeito daquelas avaliações e autoavaliações, a democracia participativa vem sendo ressignificada também em outro sentido, que vai em direção inversa ao das mobilizações em praça pública e contém um reforço de sua dimensão institucional. A fala de um militante do movimento negro conjuga bem esses dois momentos de ação: "um caminho cabe no próprio movimento social, que é a ação direta, que é a mobilização, a pressão etc. [...], a ação direta acaba pressionando o Estado a tomar, a efetivar algumas questões, quer dizer, não adianta só falar em ampliar a participação social" (Grifo meu). Esse trecho grifado deve ser entendido em função de seu contexto imediato, qual seja, o I Seminário Nacional de Participação Social. Como vimos, essa arena de interlocução socioestatal foi promovida "para dar continuidade ao processo de ampliação, aprofundamento e institucionalização da esfera participativa brasileira" (NDAC, 2011, p.5). A ressalva daquele entrevistado é interessante porque atrela as dimensões extrainstitucional e institucional de atuação.

Nesse segundo sentido, a radicalização da democracia participativa tem dois eixos institucionais. Por um lado, trata-se de aperfeiçoá-la em seus aspectos internos. Mesmo com todas as críticas cabíveis aos limites da participação, "a gente não pode jogar fora", diz um conselheiro, "acho que a gente tem que lutar mesmo para aprimorar, para melhorar". "Precisa mudar?", se questiona outro militante; "precisa!". Mudar em vários aspectos, com relação à capacitação dos atores participativos, à adequação geográ-





fica e à representação, para citar apenas esses exemplos. "Isso é histórico no país, com a Constituição de 1988, eu não tenho nenhuma dúvida, [mas] nós precisamos nos qualificar e qualificar melhor as pessoas que estão nesse espaço"; "vale a pena apostar [na participação] se a gente tiver a capacidade de reinventar um pouco esse modelo, aonde a gente possa ter cidades até cem mil habitantes, com quantos conselhos? Como funcionam as conferências?"; "[Conselho] dá um trabalho danado, mas eu acho que tem que fortalecer cada vez mais, [...] tem que batalhar para superar esses problemas da representação, da representatividade, tem que ampliar o espaço dos usuários dentro dos conselhos".

Por outro lado, a radicalização da participação tem em seu horizonte uma espécie de institucionalização de segundo grau, além daquela atualmente disponível. Quer dizer, trata-se de uma institucionalização mais profunda e mais vinculante dos mecanismos participativos na esfera estatal. Em três palavras, trata-se de um "sistema nacional de participação". Embora tenha ocupado posição central nos debates daquela arena de interlocução socioestatal (NDAC, 2011), esse "sistema" emerge nos documentos investigados um pouco antes, em meio às arenas de reflexão nas quais foi constatado e debatido o desencanto com a participação. Tal "sistema" surge primeiramente como resposta à fragmentação e à setorialização dos espaços participativos: "[existe] esse desenho [...] atual que muita gente chama de "arquitetura da participação". Isso significa que não temos sequer um sistema de participação. Temos um conjunto de casas, prédios, blocos e conjuntos habitacionais. Não há nenhum sistema e nenhuma rede. Esse conjunto faz sentido?" (SILVA, 2005, p.8). Em seguida, na arena de debate sobre "novas estratégias para ampliar a democracia e a participação", esse mesmo sistema é tematizado e chamado de "rede de participação" (CICONELLO, 2006, p.11).

Como se vê, os atores entrevistados têm necessidade de aprimorar a participação e visam também transformá-la em um almejado "sistema de participação". Tal sistema aparece fortemente no horizonte das organizações e instituições, que vêm debatendo essa possibilidade. Não cabe entrar aqui nos detalhes virtuais ou reais desse "sistema", mas cumpre destacar a centralidade nele dada ao financiamento, bem como alguns efeitos vindos de uma exitosa reivindicação de financiamento. Ponto recorrente na discussão sobre esse "sistema" é o financiamento da participação e dos atores não estatais: "além do reconhecimento da importância dos movimentos sociais, das entidades e das ONGs para a construção e para a viabilização do Sistema Nacional de Participação Social, é fundamental que a concepção do sistema preveja o fomento e o financiamento de seus projetos e ações, sempre respeitando a sua autonomia" (NDAC, 2011, p.57).

Do mesmo modo que a conquista constitucional da participação teve efeitos sobre os movimentos que, ao longo dos 1990, investiram nela, essa institucionalização de maior força vinculante, uma vez formalmente consagrada, também pode trazer implicações para a disposição dos movimentos. Maior burocratização e maior profissionalização são duas eventuais





implicações. Outra consequência possível é um nível maior de transparência exigido de movimentos financiados, devido aos interesses e disputas ao redor das fontes estatais de financiamento. Junto dessas dinâmicas também pode se dar o aumento dos conflitos entre atores, pois a legitimidade de determinados interesses não apenas será contestada, como o é atualmente: "já se houve falar a seguinte frase: 'quero fazer parte do conselho para garantir o convênio da minha entidade'", afirma em tom de crítica um militante de movimento popular (BONFIM, 2009, p.217). Segundo nos parece, não há razões para se iludir quanto aos efeitos, positivos e negativos, trazidos por uma institucionalização sistêmica e sistemática da participação, relativamente à ampliação e à pluralização dos interesses (e, portanto, dos conflitos) em jogo, bem como aos mecanismos público-estatais pelos quais determinados atores e interesses serão legitimados.

Em um terceiro sentido, a ressignificação da participação vem se dando em registro propriamente político-pedagógico. Trata-se, nessa acepção, de revisitar as "[práticas] pedagógicas entre nós, como ponto de partida para um novo ciclo capaz de gerar outras e animadoras estratégias para a democracia participativa no Brasil" (SILVA, 2005, p.2). Esse ideal de resgate aparece também naquelas duas arenas civis de debate. "Ampliar e fortalecer espaços de educação popular" (TEIXEIRA, 2005) e "reformular nossas práticas de educação popular" (CICONELLO, 2006) são alguns dos objetivos que esses movimentos vêm se colocando ultimamente. Para esse mesmo sentido aponta um militante histórico, segundo o qual uma das estratégias das ONGs para sair da "encruzilhada" está no "investimento sistemático voltado para o tratamento democrático das 'contradições no seio do povo', que resgate as melhores tradições da educação popular, hoje colocada mais uma vez na ordem do dia" (DURÃO, 2011, p.68). De modo muito resumido, essas diferentes enunciações que evocam o resgate daquelas práticas político-pedagógicas de antes implicam basicamente em "investir e reinvestir na formação política dos sujeitos sociais" (SILVA, 2005, p.9). E, de modo interessante, esse "reinvestimento" vai além dos atores entrevistados, alcançando domínios como a educação e a saúde, por exemplo<sup>28</sup>. Apesar de instigante, essa retomada da educação popular e a necessidade de investir em formação política levantam problemas contemporâneos altamente dilemáticos. Dentre outros, o que significa formação política em um cenário no qual as novas mídias e as chamadas redes sociais reorganizam, e agilizam, as formas de comunicação e de contato entre os grupos e indivíduos? O que significa voltar às "bases" em um ambiente de fundamentalização religiosa crescente e de intensa criminalização da pobreza? Existe espaço hoje para um método como o "ver-julgar-agir"? Qual é, enfim, o tipo de educação popular que se tem em mente, visto que ela é reivindicada inclusive "para dentro do governo" e "na gestão pública" (NDAC, 2011, p.44; 45)?

O quarto sentido para o qual apontam as falas dos atores e militantes entrevistados excede o escopo da democracia participativa. Comum a vários depoimentos é a necessidade de construção de um campo contra-

28 Veja-se, na área da educação, Leher, que fala da "educação popular como estratégia política". "As contradições ensejadas pelas políticas de 'ajuste estrutural' neoliberal provocaram relativa ascensão das lutas sociais, assim como recolocaram na agenda dos movimentos sociais a necessidade de repensar suas estratégias. Nesse contexto é possível verificar um extraordinário revigoramento da educação popular e, em particular, da formação política" (LEHER, 2007, p.20). Já na saúde, veja-se a carta enviada ao governo federal intitulada "A educação popular em saúde e o governo popular e democrático do Partido dos Trabalhadores" (REDE DE EDUCAÇÃO POPULAR E SAÚDE, 2002). Agradeço em especial a Monika Dowbor pela indicação dessa carta.





hegemônico de forças unificado com base em articulações e ao redor de grandes temas. Na fala de um militante do movimento negro, por exemplo, "se quisermos derrotar o racismo, é necessário que outros setores da sociedade estejam junto conosco; assim como queremos mudar a sociedade, é necessário que o movimento participe também dessas chamadas lutas gerais". Quer dizer, "o campo que pensa a transformação da sociedade tem que estar junto, então você tem que fazer essas alianças [...]. A luta política contra o racismo não deve ser apenas uma bandeira específica, ele [o combate ao racismo] tem que se constituir em uma bandeira de todo movimento que quer a transformação da sociedade". Embora sirva de exemplo claro dessas articulações com vistas a fortalecer um campo mais amplo de luta, a questão da luta antirracismo não é isolada. Essas mesmas articulações são vistas como necessárias em outros domínios e visam o estabelecimento de um sujeito contra-hegemônico, a exemplo "[das] disputas em torno dos projetos de desenvolvimento [que] se concentram nas lutas de resistência [...], sendo ainda incipiente o processo de constituição de um campo político articulado em torno de um projeto alternativo ao desenvolvimentismo hoje hegemônico". A fala de uma entrevistada sintetiza a concepção utópica subjacente a tal campo e às articulações que o constituem: "a radicalização da democracia é um horizonte utópico, no sentido de que [...] é preciso [é necessário] não só o conhecimento de múltiplos sujeitos políticos, porque não há um só sujeito da transformação, mas a articulação desses sujeitos e incidência sobre o Estado e sobre a sociedade".

A posição ocupada pela participação institucionalizada nessas estratégias contra-hegemônicas é interessante. Mesmo se não conseguem influenciar as políticas de modo direto ou efetivo a partir das instituições participativas, seus atores, ainda que críticos, se valem delas por razões que não se resumem a alcançar seus objetivos e a se nutrir de conhecimento técnico-político ou outro. Por meio da atuação em tais canais, os atores também se fazem conhecer, construindo reais e potenciais alianças: "A gente está envolvido nessas discussões [ambientais] porque é importante também a gente conhecer a luta dos outros, para a gente trazer para dentro da nossa luta. De certa forma, nesses conselhos muitas vezes as pessoas não conhecem o trabalho do movimento, então eles [os conselhos] são uma forma também de a gente divulgar o nosso trabalho e eles entenderem", diz um representante de movimento popular com assento em conselho nacional.

Antes de finalizar, cabe levantar alguns questionamentos para problematizar as percepções e tendências que rondam a participação institucionalizada, assim como seus alcances e limites<sup>29</sup>. Questão candente no debate sobre a participação é a natureza fragmentada que vem se imprimindo, sobretudo, mas não exclusivamente, nos e através dos conselhos de diferentes âmbitos: quais as raízes dessa fragmentação e como superá-la? Outro questionamento recorrente diz respeito ao ritmo da participação *vis a vis*, o ritmo das disputas e decisões orçamentárias; nesse sentido, a participação nos canais institucionais deve tomar o orçamento como alvo

29. Este parágrafo e os dois seguintes foram adicionados ao texto tendo como base as posições e contribuições agrupadas na oficina realizada no dia 6 de março de 2012 e que contou com a presença de atores não entrevistados nas etapas anteriores de pesquisa.





e não, como tende a ocorrer, correr a reboque dele. Ponto de especial importância é a diversidade de posturas passíveis de serem assumidas por quem ocupa um papel ativo e sistemático nos canais: papel de crítica e fiscalização, papel adesista ou papel omissivo são três dentro de uma gama de modos possíveis de interação participativa.

Três elementos interligados a serem considerados são a questão das “bases”, da paridade nas instituições participativas, bem como a sua real efetividade. Questiona-se onde estão as bases hoje, isto é, onde estão atuando os militantes atualmente? Uma hipótese levantada para dar conta dessa dúvida aponta para os equipamentos urbanos nos quais o Estado vem recentemente dividindo tarefas e serviços público-estatais com partes da militância. Junto dessa questão aparece a questão de como a participação vem, de fato, afetando os grupos sociais com representação nos canais de participação. As respostas à efetividade deliberativa tendem a se concentrar num polo bastante pessimista, que vai de uma ideia de mera “retórica participacionista” e chega mesmo ao temor com o fim da participação. Por último, fonte de preocupação é também a paridade entre representantes civis e governamentais, paridade que se vê ameaçada em inúmeros exemplos conhecidos.

De um ponto de vista estratégico mais amplo, as coisas não são menos complicadas. A primeira delas é a questão de entender e delimitar contra quais projetos e grupos se está rivalizando quando se empreende uma luta em defesa da ampliação e do aprofundamento da participação. Nesse sentido, por um lado, cabe destacar e questionar os efeitos herdados do período durante o qual o neoliberalismo foi o tom predominante no discurso governamental: em que medida a recente etapa neoliberal nublou as visões e versões de futuro? Por outro lado, também aparece a necessidade de aliados partidários que sirvam de suporte à participação, seja vindo do partido que historicamente encampou o projeto participacionista ou de outras legendas alinhadas ao lado progressista do espectro político-partidário. Nesse âmbito, cabe questionar em que medida há rupturas e continuidades entre governos liderados por partidos com origens histórica e ideológica distintas. Sejam quais forem as respostas encontradas para tais dilemas e questionamentos, o certo é que elas estão longe de serem simples.

Em suma, é possível ver que, apesar de forte, o desencanto com os limites da participação não é absoluto. A despeito do rol de críticas à democracia participativa em seus moldes atuais, os atores civis não apenas seguem apostando nela com todos os seus limites mas também se valem dela para fins distintos daqueles celebrados e prometidos pelo discurso da participação, mas raramente cumpridos e alcançados através dela. A avaliação da participação institucionalizada não veio, contudo, desligada de um processo de autoavaliação da expectativa projetada sobre ela. Duas raízes dessa autocrítica foram aqui apontadas: o investimento de organizações e movimentos sociais na esfera participativa ao longo dos 1990 – “em 1994, o debate era: devemos apostar ou não na luta institucional ou





devemos continuar nas ruas e a pressão social transformaria o Estado e a sociedade. A segunda opção perdeu” (apud CICONELLO, 2006, p.10) (Grifos meus). Outra raiz está no desencanto com os governos liderados pelo partido que, como vimos na primeira metade do texto, apoiou historicamente a participação e os movimentos. Como efeito dessa dupla tendência, de avaliação e autoavaliação, os atores que lutaram pela participação aprenderam a se valer dela, investiram na sua consolidação, se indignaram com seus poucos resultados e seguem... participando. Eles não se deixam imobilizar por uma perplexidade apolítica e despolitizante. Hoje, porém, os sentidos que reencantam o horizonte utópico da participação são múltiplos e não tão incoerentes entre si. Voltar às ruas, à ação direta, às mobilizações, esse é um horizonte que desponta no escopo da democracia participativa e que, em boa medida, complementa a via institucional de luta. Em outro sentido, a participação ainda vale a pena, mas ela precisa ser aperfeiçoada e aprofundada em um “sistema participativo” – com todos os bônus e ônus dessa eventual conquista. Por fim, a educação popular reaparece no discurso dos atores, apontando para a urgência de retomar as práticas de formação política em um mundo no qual os significados de “formação” e de “política” são pra lá de disputados. Agir e apostar, encantar e desencantar são momentos da ação dos movimentos. Como se vê, a luta não acaba e as ilusões também não.





## Referências

ABRAMO, Perseu (1998). "Proibido ficar perplexo". *Teoria e Debate*, n.3. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/nacional-proibido-ficar-perplexo>

AZEVEDO, Ricardo de (1988). "Uma varinha de condão?". *Teoria e Debate*, n.4. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/opiniaio-uma-varinha-de-condao>

BERNARDINO, D. Angélico (1984). "Cristãos e Marxistas aprendendo a conviver". *Lua Nova*, v.1, n.1.

BONFIM, Raimundo (s/d). "Participação Popular: Qual? Pra quem?". Apócrifo. Seminário Frei Betto.

\_\_\_\_\_ (2009). "Em defesa da participação popular". In: *Constituição 20 anos: Estado, democracia e participação popular* (caderno de textos Brasília). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

CARDOSO, Fernando H. (1988 [1983]). "Dependência e Democracia". In: *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília: Editora da UnB.

CICONELLO, Alexandre (Org.) (2006). "Relatório do Seminário Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a participação". INESC.

CORTELA et al (2005). Debate "A participação no governo Lula". In: *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Pólis, p.59-90.

DAGNINO, Evelina (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

DANIEL, Celso (1988). "Participação popular". *Teoria e Debate*, n.2. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/sociedade-participacao-popular>

DURÃO, Jorge. (2011). *ONGs na encruzilhada*. Proposta: revista de debate da Fase, n.124. Rio de Janeiro: Fase.

GEP/URPLAN. (1988). *Conselhos Populares: Que história é essa?*. 2ª edição. São Paulo: CPV.

GURZA, A.; ISUNZA, E. (2011). *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. Lua Nova, n.84. São Paulo: Cedec.

GRZYBOWSKI, Candido (2004). *Cidadania encurralada*. *Democracia Viva*, n.24. Rio de Janeiro: Ibase.

LANDIM, Leilah (1988). "A serviço do movimento popular". In: *Sem fins lucrativos: as Organizações Não Governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: Iser.

LEHER, Roberto (2007). "Educação popular como estratégia política". In: *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Alínea

LEROY, Jean P (2011). "A Fase e a questão do desenvolvimento". Proposta. revista de debate da Fase, n.124. Rio de Janeiro: Fase.

MANHEIMM, Karl (1986). *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro: Guanabara.

MARTINS, Carlos E. (1988) *O PMDB e os conselhos populares*. In: *Conselhos Populares: Que história é essa?* 2ª edição. São Paulo: CPV.

MICHILES, Carlos et al (1989). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. São Paulo: Paz e Terra.

MORONI, José A. (2005). "Participamos, e daí?". Disponível em [http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao\\_Moroni.pdf](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf).

MORONI, José A. & CICONELLO, Alexandre (2005). "Participação social no governo Lula. Avançamos?". Disponível em [http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs\\_2011/participa%C3%A7ao%20no%20gov.lula.pdf](http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs_2011/participa%C3%A7ao%20no%20gov.lula.pdf).

NDAC, Núcleo Democracia e Ação Coletiva (2011). "Relatório final do I Seminário Nacional de Participação Social". Secretaria Nacional de Articulação





Social, Secretaria Geral da Presidência República. Disponível em [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/seminario](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/seminario).

PAULA, Ana P. de (1998). Reinventando a democracia: ONGs e movimentos sociais na construção de uma nova gestão pública. Dissertação de Mestrado, FGV.

PIRES, R. et al (2011). "Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea.

PÓLIS/INESC (2011). Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios. Projeto "Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas". Ipea.

REDE DE EDUCAÇÃO POPULAR E SAÚDE (2002). "A educação popular em saúde e o governo popular e democrático do Partido dos Trabalhadores".

RIBEIRO, Natalina (2011). "Sujeitos e práticas em disputa na origem dos conselhos de políticas públicas". Tese de Doutorado, Pós-Graduação em Serviço Social. PUC-SP.

SILVA, Evanildo B. (2005). "Democracia e participação popular nas políticas públicas: breves comentários". Disponível em [http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/15\\_pol\\_pub\\_evanildo.doc](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/15_pol_pub_evanildo.doc).

TEIXEIRA, Ana Claudia (2005) (Org.). Os Sentidos da democracia e da participação. São Paulo: PÓLIS.

\_\_\_\_\_ (2008). "Até onde vai a participação cidadã?". Disponível em <http://diplomatieque.uol.com.br/artigo.php?id=132>.

TEIXEIRA, Wagner da S. (2008). "Educação em tempos de luta: história dos movimentos de educação e cultura popular (1958-1964)". Tese de Doutorado em História. Universidade Federal Fluminense.

TEIXEIRA, A.; MORONI, J.; MARX, V. (2008). In: Sociedade civil e novas institucionalidades na América Latina: dilemas e perspectivas. 1 ed. São Paulo: Pólis/Inesc.

VERSIANI, Maria H. (2008). "Constituição de 1988: a voz e a letra do cidadão". Democracia Viva, n.40. Rio de Janeiro: Ibase.



# Agendas para a participação

*José Antonio Moroni*

A participação não é um conceito avulso, como se estivesse solto no ar desvinculado das demais questões que permeiam a sociedade. Ao mesmo tempo em que o desejo de participar se inscreve no campo das nossas utopias e dos nossos sonhos, sendo um processo que se realiza cotidianamente e nunca chega ao final, a participação se concretiza num contexto político, econômico, social, cultural e ambiental determinado. Quer dizer, ela se dá na relação do presente (contexto atual) com o futuro (o que queremos construir). Infelizmente o necessário acerto de contas com o nosso passado coletivo ainda não está incorporado à dimensão da participação. Passado escravocrata e racista, autoritário, machista, homofóbico e preconceituoso – elementos estes ainda presentes na nossa cultura política e que a participação deveria enfrentar.

Nesse sentido, numa sociedade como a nossa, estruturada por processos e marcadores de desigualdades, a participação reflete essas mesmas desigualdades. É visível (e, mais que isso, deveria ser constrangedora) a sub-representação de mulheres, da população negra e indígena, das periferias urbanas, do meio rural, da juventude, das pessoas com deficiências e dos chamados “pobres” nas instâncias institucionais de participação. Como foi visto ao longo deste volume, a pesquisa realizada pelo Pólis/Inesc com apoio do Ipea analisou os oito anos do governo Lula. Foram mapeados 74 conselhos nacionais, sendo que a representação masculina neles era de 56% e a feminina de 27%. O restante não se conseguiu identificar o sexo em função do nome que pode ser tanto de homem como mulher.

Portanto, o mesmo problema que encontramos nos espaços de poder da representação via processo eleitoral (democracia representativa) encontramos na democracia participativa. Mas podemos constatar que esta última avançou no que diz respeito à participação das mulheres, isto é, avançou em relação à democracia representativa. Se nos conselhos temos no mínimo 27% de mulheres, na Câmara dos Deputados são apenas 8% delas. Não é possível fazer estas mesmas análises com relação à população negra simplesmente porque são inexistentes as informações voltadas para





composição segundo cor/raça. A questão que fica é: como enfrentar um desafio de tamanha dimensão se sequer temos informações sobre ele?

Vale aqui uma observação importante. O fato de não se ter informações sobre quais grupos são sub-representados politicamente significa, em boa medida, que esta sub-representação não está na agenda política dos instrumentos de participação institucionalizada, nomeadamente, dos conselhos e conferências. Triste constatação.

Vale aqui algumas questões:

*- Os instrumentos de participação, tal como foram pensados e concretizados, podem vir a ser espaços políticos de enfrentamento das desigualdades ou pertencem a uma estrutura política impermeável a este debate?*

*- Quais interesses e grupos estão hoje representados nos espaços participativos?*

*- Esses espaços são suficientemente receptivos a "novos sujeitos" que pretendem inserir-se no debate político ou se cristalizaram sempre com os mesmos atores?*

A Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político<sup>30</sup> identificou alguns elementos da nossa cultura política que devem ser encarados, contestados e transformados. Tais elementos estão presentes de diferentes modos e com intensidades muito variadas nos espaços da democracia participativa e, portanto, precisam enfrentados:

**PATRIARCADO:** Qualquer sistema de organização política, econômica, industrial, financeira, religiosa e social na qual a esmagadora maioria de posições superiores na hierarquia é ocupada por homens.

**PATRIMONIALISMO:** Conduta política de elites dominantes no exercício de funções públicas de governo, caracterizada pela apropriação do que é público – do Estado, suas instituições e seus recursos – como se fosse patrimônio privado.

**OLIGARQUIA:** Forma de governo em que o poder está concentrado nas mãos de um pequeno número de indivíduos, em geral com laços familiares e/ou vínculos partidários e pertencentes a classes sociais privilegiadas. A organização política patriarcal e a conduta patrimonialista são traços marcantes dos poderes oligárquicos.

**NEPOTISMO:** Prática de favorecimento e distribuição de empregos a parentes por parte de pessoas que exercem cargos e funções públicas.

**CLIENTELISMO:** Prática baseada na troca de favores e no apadrinhamento, valendo-se de estruturas e serviços públicos para responder ao interesse particular daqueles que exercem a função pública.

**PERSONALISMO:** Culto às personalidades, com a consequente desvalorização do debate político e a despolitização dos conflitos.

**CORRUPÇÃO:** Apropriação e desvio de recursos públicos para fins particulares, além de servir para manter-se imune às punições legais existentes e meio para manter-se no poder.

30. Ver [www.reformapolitica.org.br](http://www.reformapolitica.org.br).





Mais algumas perguntas:

- *Se todos esses elementos estão presentes também na democracia participativa, é possível pensá-la como estratégia na construção de uma nova cultura política?*

- *É possível "explorar" essas contradições da participação, ao mesmo tempo em que se pretende enfrentar tais elementos, transformando-a em força política de resistência e enfrentamento?*

O "sistema" de participação institucionalizada construído principalmente após a Constituição de 1988 foi um avanço significativo na direção da democratização do Estado e na concretização do direito humano a participar. Também foi importante no reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos e na construção de suas identidades. Saímos da homogeneidade da luta baseada na relação "capital versus trabalho", constitutiva de uma realidade capitalista, e afirmamos que a sociedade é mais complexa e precisa ter outros olhares sobre si própria. Foi assim que se construíram e se constituíram vários outros sujeitos e identidades políticas e isso, por sua vez, teve reconhecimento na criação dos vários espaços participativos. Exemplo disso são: o movimento feminista, o movimento negro, o movimento pelos direitos da infância e da adolescência, a luta por terra, a luta de pessoas com deficiência etc. Todo esse processo foi e é fundamental na construção de uma outra forma de se pensar e fazer política e, portanto, fundamental na construção de formas alternativas de disputa e exercício do poder.

Acontece, porém, que esse mesmo processo gerou uma fragmentação e um paralelismo na e da arquitetura da participação. Os inúmeros espaços de participação, em especial os conselhos de políticas e as conferências, não dialogam entre si e muito menos incidem no sentido tencionar o atual sistema político representativo e sequer o modelo hegemônico de desenvolvimento. A participação popular nesses espaços é majoritariamente uma participação consultiva, setorializada, reproduzindo a fragmentação existente nas políticas públicas e o distanciamento das decisões econômicas referente à alocação de recursos públicos para concretizar as deliberações dos espaços participativos.

Precisamos ampliar os espaços públicos de debate, sejam eles institucionais ou não, ampliar a nossa capacidade de mobilização e de pressão política, desenvolver e fortalecer os espaços de participação para o controle das políticas, inclusive as econômicas e na alocação de recursos públicos, garantindo-lhes mecanismos para o efetivo compartilhamento do poder de decisão.

Para tanto, retomando as propostas da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, propõe-se a construção de um *sistema integrado de participação popular*. Esse sistema deve ter as seguintes diretrizes:

a) *A participação tem como objetivo geral a partilha de poder do Estado*





*com a sociedade, a ampliação da gestão democrática das políticas públicas, no sentido da plena realização de todos os direitos humanos (políticos, civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais) e da introdução de um modelo de desenvolvimento que respeite as diversidades, as culturas, as potencialidades, o ambiente, a distribuição de riquezas e a construção de uma sociedade justa, igualitária e libertária.*

*b) São pressupostos da participação: o caráter deliberativo, laico, suprapartidário, autônomo dos espaços institucionais de participação; a liberdade de escolha da representação não governamental; o financiamento público; a transparência e o pleno acesso às informações públicas; assim como o respeito do Poder Executivo às recomendações e deliberações aprovadas pelos mecanismos de participação, mediante inclusive a manifestação/posicionamento oficial em relação às mesmas.*

*c) Os espaços de participação devem priorizar a presença/representação dos usuários das políticas públicas.*

*d) Os mecanismos de participação devem ter regulamentação apropriada estabelecendo: (i) as formas de articulação entre os diversos espaços e mecanismos de participação; (ii) as questões sobre as quais estes mecanismos têm poder deliberativo, e (iii) os instrumentos que dão seguimento efetivo a essas deliberações, ou seja, que obrigam o Poder Executivo a cumpri-las.*

*e) Tal sistema deve contemplar instrumentos para viabilizar e estimular a participação de todo e qualquer cidadão, de forma descentralizada, horizontalizada e sem hierarquias. Deve ter como estratégia central a incorporação de sujeitos políticos até hoje sub-representados nos espaços de decisão. Citamos especialmente as mulheres, os negros, os indígenas, as populações rurais, as pessoas com deficiências e as pessoas não heterossexuais.*

*f) Tal sistema deve romper a fragmentação das políticas públicas e a dicotomia entre política social e política econômica, entre caráter técnico e político das decisões. Para isso assume centralidade neste momento a criação de espaço institucional de participação na definição da alocação de recursos públicos.*

Acreditamos ser esta uma agenda possível e desejável para a participação. Essa agenda procura resgatar os elementos que originaram a estratégia política de um campo político da sociedade civil brasileira de se lançar na construção dos espaços institucionalizados de participação. Mas tal participação precisa ser política, quer dizer, precisa de conteúdo e estratégias politizadas. Precisamos resgatar o conteúdo político da participação, pois sem ele nos tornamos meros ocupadores de espaços institucionais que nada servem para as nossas causas, utopias, desejos e sonhos. Participar vale a pena, desde que seja uma participação que conflite as estruturas arcaicas do nosso Estado e de nossa sociedade. Sem isso estamos apenas reproduzindo o que os poderosos esperam de nós, que sejamos e atuemos como cordeiros a serviço dos seus interesses. Participamos para isso?





# Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais

Ana Claudia Chaves Teixeira  
Clóvis Henrique Leite de Souza  
Paula Pompeu Fiuza Lima

O Brasil tem se destacado por um rápido aumento no número de conselhos e conferências nacionais, onde todos os dias “novos” e “velhos” atores são convocados a participar e representar seus pares. Exatamente quem está sendo convocado a participar destes espaços? De que maneira é construída a representação? Foi com essas perguntas iniciais que este texto foi delineado. O que queríamos saber era se todos os conselhos ou conferências teriam a mesma lógica de mobilização e representação ou se seria possível observar diferentes formas de representação operando simultaneamente. O desafio de representar alguém é sempre difícil de ser exercido, será que no caso dos conselhos e conferências ele é muito diferente do desafio enfrentado pelos políticos do sistema representativo eleitoral?

Partindo da análise do que está previsto em decretos e leis que normatizam as dinâmicas de representação em conselhos e conferências nacionais, nossa intenção é dupla. Por um lado, trata-se de questionar o alcance explicativo das principais abordagens sobre representação. Essas abordagens são: por *accountability*, descritiva, virtual e neocorporativa. A questão a elas colocada é: tais abordagens, desenvolvidas para e a partir das instituições representativas clássicas, são aplicáveis aos espaços da democracia participativa. Por outro lado, tendo reconhecido o adensamento recente da esfera participativa no país, questionamos como e em que medida os espaços participativos analisados tornam presentes (isto é, representam) interesses, ideias, demandas ou perspectivas de pessoas e grupos ausentes neles. Ao redor desse duplo objetivo, levantamos as seguintes perguntas: os conselhos e conferências operam com lógicas neocorporativas, convocando para esses espaços organizações e especialistas consolidados em determinado tema (Cf. SCHMITTER, 1974)? Ou os conselhos e conferências nacionais trazem para o seu interior perspectivas diferenciadas, vivências e experiências de vida diferentes (Cf. YOUNG, 2006)?

Com intuito de levantar elementos compreensivos para a realidade encontrada nos conselhos e conferências, este estudo se inicia com um olhar para os elementos da arquitetura da participação no Brasil, enten-





didada como conjunto de instâncias participativas institucionalizadas que podem ou não estar articuladas entre si. Iniciamos com o desenho institucional trazido pela Constituição de 1988 e pelas estruturas de gestão da participação no Governo Lula. Em seguida, passamos para a apresentação da forma de funcionamento dos espaços participativos em foco, tomando como base o período de 2003 a 2010.

O objetivo final do texto é analisar os traços da representação política nesses espaços e seu potencial inclusivo. Para tal, tem por base pesquisa documental, em particular peças legislativas instituintes da estrutura de gestão da participação e atos normativos de conselhos e conferências. Com os documentos foi possível saber quem está sendo chamado para exercer a função de representante político nesses espaços participativos, além de delinear o modo de funcionar no que diz respeito à forma de escolha dos representantes.

A despeito dos limites metodológicos<sup>31</sup>, a discussão sobre os objetivos dos espaços participativos, a forma de escolha e as categorias de participantes pode apontar que tais espaços não são apenas participativos, pois eles são também espaços representativos. Ou seja, são espaços onde se desenrolam dinâmicas de representação. Nesse sentido, conselhos e conferências nacionais enfrentam desafios semelhantes àqueles encarados pelos parlamentos e pelo Executivo no que tange à representatividade e à 'responsividade'.<sup>32</sup>

Nosso argumento central defende que análises generalizantes sobre a representação nesses espaços não correspondem à totalidade da realidade. Há, antes, diferentes lógicas de representação sendo acionadas nos diferentes conselhos e conferências e mesmo no interior desses espaços. Difícil sustentar, por exemplo, que os conselhos seriam "o" espaço por excelência de novos sujeitos políticos tradicionalmente excluídos do sistema político-econômico ou, ao contrário, que todos os conselhos operariam com uma só e mesma lógica neocorporativa.<sup>33</sup> Nossa conclusão se encaminhará para demonstrar que nestes espaços operam distintas lógicas de representação. Ao longo do texto, veremos quais são essas lógicas.

## Elementos da arquitetura da participação no Brasil

Antes de analisarmos as formas de representação encontradas em conselhos e conferências nacionais, apresentamos o arcabouço participativo herdado pelo governo Lula e quais as mudanças institucionais operadas em seu mandato para tratar esse tema. O contexto institucional que permitiu o desenho de nova arquitetura da participação no Brasil foi impulsionado, ao menos formalmente, pela Constituição de 1988. O texto "foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa" (SANTOS & AVRITZER, 2002, p.65). Isso foi expresso em diversos

31. É sabido que o uso de fontes documentais pode ser um limite à análise dos espaços participativos. Estamos cientes, por exemplo, que atores do sistema político (partidos, políticos profissionais, integrantes do Poder Executivo) intervêm fortemente na composição real desses espaços. Entretanto, ao extrapolar os limites igualmente conhecidos dos estudos de caso, esse tipo de trabalho apresenta ganhos analíticos na medida em que observa a forma de composição de conselhos e conferências em seu conjunto.

32. O termo 'responsividade' vem do inglês 'responsiveness' e significa "o quanto uma estrutura institucional permite ser controlada por outras ou pela sociedade" (FEREJOHN, 1999, p.131); tradução nossa.

33. Ver, por exemplo, Cortes e Giugliano (2010), segundo os quais os conselhos seriam espaços neocorporativos, já que eles são marcados pela presença de "especialistas" (mesmo os movimentos sociais são especializados em um tipo de política pública), e por organizações e não quaisquer pessoas.





dispositivos que ampliaram os direitos políticos, em especial em questões como: descentralização administrativa e incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas (SOUZA, 2005).

Ao menos trinta artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a Constituição traçou princípios e diretrizes, tais como, a cidadania como fundamento do Estado democrático (art. 1, 5, 8, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (art. 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (art. 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (art. 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231).

Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela Constituição de 1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (art. 194), na saúde (art. 198), na assistência social (art. 203) e na educação (art. 206). Foi a descentralização administrativa que possibilitou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2000; RAICHELIS, 2000; VOLPI, 2000). E quando a Constituição faz menção a colegiados, mesmo quando não diretamente a conselhos gestores de política, a presença cidadã é requerida como elemento constitutivo do espaço (art. 89, 103, 130, 224).

Os conselhos gestores são, em grande medida, fruto da institucionalização dos conselhos populares experimentados no Brasil a partir da década de 1980. E pode-se dizer que a expansão de conselhos no país se deu, em parte, como requisito legal para a distribuição de recursos em áreas como assistência social, educação e saúde.<sup>34</sup> De toda maneira, há diferenças na forma de funcionamento desses espaços que variam de acordo com o contexto de institucionalização, a forma de organização social, a definição do papel e dos objetivos do colegiado e a delimitação da competência e das atribuições do conselho (GOHN, 1990).

Também no contexto da ampliação da participação em escala, mas agora em âmbito nacional, foram realizadas diversas conferências nacionais no Brasil, mesmo antes de 1988. Esse mecanismo de formulação de políticas públicas foi criado na década de 1930, embora naquele momento fosse restrito aos agentes estatais. A primeira conferência foi realizada na área de saúde e reuniu representantes de órgãos públicos para discutir a formulação de políticas públicas nacionais (HOCHMAN, 2005). Com o passar dos anos, este processo contou com a participação de movimentos sociais.

Em 1986 ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, marcada por ampla participação popular, que deu força para que na Constituinte fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde. A gestão participativa é um dos princípios do SUS e parece ter sido inspiração para outras áreas construírem espaços participativos com o formato de conferências e conselhos nos três níveis da federação. Nesse sentido, pode-se citar a

34. Em pesquisa do IBGE (2010), já existiam em 2009 mais de 70 mil conselhos municipais, com destaque para conselhos de saúde (5.565), de assistência social (5.527) e de direitos da criança e adolescente (5.084).





Assistência Social que instituiu conferências como parte de um sistema de participação institucionalizado (lei 9.720/1993) e a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente convocada bienalmente, desde 1995, pelo respectivo conselho nacional. Nos últimos anos houve grande utilização das conferências para ampliar em nível nacional a participação na formulação de políticas públicas, como será apresentado detalhadamente mais à frente.

O importante a reter aqui é que o governo Lula herda um conjunto significativo de espaços participativos (especialmente conselhos e conferências nacionais) que são resultados fundamentalmente do momento Constituinte de 1988, desde quando os princípios da descentralização e da participação foram difundidos em parte da sociedade civil e alguns governos municipais. Isso fez com que já houvesse uma certa “tradição” em organizar conferências e conselhos nos níveis municipal e estadual. Além disso, é preciso perceber que havia outros conselhos nacionais anteriores ao período da Constituição, alguns foram reestruturados, tendo suas legislações e competências alteradas, e outros não. Há ainda conselhos criados após 1988 que não operam com a lógica da participação e inclusão de novos sujeitos políticos. Portanto, o conjunto desses espaços é bastante variado e obedece a intencionalidades muito distintas, como veremos nas próximas seções. Antes de passar a essa análise, vamos nos deter especificamente em como o governo Lula lidou com esse passado participativo.

Entre 2003 e 2010, no decorrer do governo Lula, apareceram novos elementos da arquitetura da participação, em especial a distribuição de funções entre órgãos de assessoramento da Presidência da República que conformou a estrutura de gestão no que diz respeito à articulação com sujeitos políticos e aos assuntos relevantes à participação (Leis nº 10.683/03; 10.869/04 e 11.204/05).

Inicialmente, foram separadas três funções: (i) coordenação política do governo – competência da Secretaria de Relações Institucionais cujas ações voltaram-se às interações com o Congresso Nacional e com os entes federados; (ii) coordenação e integração das ações do governo – competência da Casa Civil; e (iii) relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil – função da Secretaria-Geral, cujas atribuições previam criação e aplicação de instrumentos de consulta e participação popular. Cabe ressaltar que à Secretaria de Relações Institucionais coube também a coordenação e a secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cdes) – órgão colegiado de assessoramento direto do presidente da República.

Foi no âmbito da Secretaria-Geral que o governo empreendeu ações para a ampliação da participação social. Para tal, foi criada a Secretaria Nacional de Articulação Social, à qual coube: “I – coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; e II – propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (Decreto nº 5364/2005).





Esse arranjo institucional pode ter dificultado o fortalecimento das iniciativas de gestão participativa quando separou a articulação com a sociedade civil da integração das ações governamentais. Isso fez as articulações com a sociedade ficarem à parte das ações de integração intergovernamental, possivelmente dificultando a colocação em prática de decisões cuja responsabilidade ultrapassava a competência do órgão responsável pelo espaço participativo. Percebe-se, assim, o reflexo da fragmentação da administração pública sobre a arquitetura da participação.

Na estrutura de gestão, o reconhecimento de novos sujeitos políticos também ficou comprometido por essa separação entre os órgãos que articulam diferentes forças políticas. O fato de haver menção expressa à articulação com a sociedade civil nas atribuições da Secretaria-Geral, por si só, não garantiu esse reconhecimento. "Se observado o desenho inicial, pode-se concluir duas coisas: a participação era vista como estratégia de governabilidade e os sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferentes" (MORONI, 2005, p.13).

Os pesos diferenciados podem ser evidenciados, por exemplo, na responsabilidade pelo Cdes. A Secretaria-Geral especializou-se na relação com a sociedade civil e a Casa Civil, em um primeiro momento, e depois a Secretaria de Relações Institucionais, cuidou da política com partidos políticos e do Conselho. Se fosse respeitada a lógica institucional, o Cdes deveria estar sob responsabilidade da Secretaria-Geral, já que ela fazia a articulação social.

Também na composição desse conselho, como espaço de debate em torno de temas relevantes para o desenvolvimento do país, pode ser percebido o limite do reconhecimento de novos sujeitos políticos, pois houve uma centralidade da relação capital-trabalho quando, na escolha dos representantes sociais no órgão colegiado, foram privilegiados empresários e sindicalistas. Evidencia-se a dificuldade de reconhecer novos sujeitos políticos e a heterogeneidade da sociedade que é composta por entidades com múltiplas formas de organização, interesses a defender e práticas de interação com o governo.

Além disso, menos que alavancar um sistema de participação institucional, tal como estava em suas atribuições, a Secretaria-Geral funcionou muito mais como um mediador de conflitos entre sociedade civil e Estado, impulsionando audiências públicas, mesas de diálogos e fóruns de debates (COSTA SOBRINHO, 2011). Várias das experiências impulsionadas pela Secretaria-Geral não tiveram continuidade e, por diversos motivos, não houve um esforço sistemático para garantir um novo arcabouço institucional para os canais participativos. Sem uma diretriz clara ou, ao menos, fóruns sistemáticos de discussão interministerial sobre os rumos da participação no governo, cada secretaria ou ministério criou ou recriou seus espaços participativos de acordo com critérios próprios.

Ainda que de forma panorâmica, esses elementos da arquitetura da participação no Brasil permitem apontar algumas dinâmicas presentes na política contemporânea. Por um lado, é possível reconhecer que a Cons-





tituição de 1988 trouxe novo contexto institucional para a participação política, em especial com a descentralização administrativa. Por outro lado, a estrutura para a gestão da participação no governo Lula sinaliza diferentes formas de conceber a participação. É possível dizer que houve uma multiplicação de espaços, mas sem diretrizes ou sem um diálogo entre as distintas concepções sobre o que se pretendia com eles.

A seguir, analisamos em detalhes não o conjunto das formas de diálogo entre Estado e sociedade civil presentes no governo Lula, mas sim o modo de funcionamento de conselhos e conferências, pelo seu caráter em geral mais permanente e consolidado.

## Caracterização dos espaços participativos nacionais

De modo geral, é possível dizer que conferências são espaços participativos, convocados pelo Poder Executivo com certa periodicidade, para interlocução entre representantes do Estado e da sociedade visando à formulação de propostas para determinada política pública. Por se desenvolverem de forma transitória, mas ao mesmo tempo não pontual, podemos destacar a natureza processual como caracterizadora das conferências.

Conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, em que é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, sendo que suas atribuições variam nos diversos contextos.

Pode-se dizer que conferências não são eventos, embora sejam realizadas como atividades eventuais. Assim, distinguem-se de audiências ou consultas públicas que são acontecimentos ocasionais, ou seja, realizados de acordo com as circunstâncias, mesmo quando inseridas numa arquitetura institucional de participação social, como no caso da formulação de planos diretores para as cidades, ou quando estabelecidas num procedimento administrativo, como no caso de estudos de impacto ambiental.

Ao lado da realização não eventual, cabe destacar a transitoriedade das conferências. São convocadas com finalidades específicas por um período determinado. Assim, se diferenciam dos conselhos que são órgãos colegiados permanentes. E, mesmo que instituídas em um sistema de participação, como no caso da Assistência Social, necessitam de convocação singular feita pelo Poder Executivo, com certa regularidade quando são realizadas mais de uma vez.

Os conselhos teriam como característica diferenciadora de outros espaços a permanência no tempo. Por mais que essa permanência possa não se verificar na prática e que existam conselhos que a partir de determinado momento tenham interrompido as suas reuniões, há no ato da criação a intencionalidade de ser um espaço contínuo, que mantém certa constância





em suas reuniões, possuindo esses encontros algum encadeamento entre si, ou seja, cada reunião não é um evento isolado, estando inserida em um contexto mais amplo de construção de políticas públicas.

Diferentemente das conferências e de audiências públicas, os conselhos não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão. Quem pode falar e principalmente votar nos conselhos são os representantes eleitos ou indicados. Em alguns casos há a participação de conselheiros especialistas e de pessoas reconhecidas como importantes para determinado debate. No entanto, se existe a necessidade de votações a respeito de algum tema, somente os conselheiros oficialmente eleitos ou indicados podem se manifestar. É mais presente nos conselhos que em outros espaços a necessidade de a pessoa demonstrar conhecimento sobre o que fala, não podendo ser uma pessoa leiga no assunto. Essa característica é muito importante para se entender como se dá a representação política nos conselhos e conferências.

Afinal, numa perspectiva de ampliação da participação não caberia restrição e sim abertura a diferentes tipos e níveis de conhecimentos sobre um tema. Mesmo a suposta abertura existente nas conferências se reduz quando apenas os sujeitos diretamente relacionados aos temas se envolvem nas discussões. Nos conselhos, isso é mais forte ainda, pois a especialização é quase um imperativo à participação. Isso nos faz pensar que a perspectiva neocorporativa pode trazer bastante luz ao entendimento das formas de representação nesses espaços, pois há monopólios associativos, somente organizações com certas características seriam capazes de agregar opiniões com informações precisas, expertises profissionais, capacidade contratual e legitimidade de participação (SCHMITTER, 1974). Como veremos, isso é apenas parte da lógica subjacente aqui.

Entre 2003 e 2010 ocorreram no país 74 processos denominados conferências em quarenta temas diferentes,<sup>35</sup> 70% realizados pela primeira vez. Estima-se que mais de 5 milhões de pessoas tenham participado nas diferentes etapas (BRASIL, 2010). Nesse trabalho estamos considerando apenas 63 conferências, pois 11 espaços participativos denominados conferências não se caracterizam como tal.<sup>36</sup> A pesquisa foi feita com base nos atos normativos que regulamentam os processos, em especial, os regimentos. Encontramos esses documentos de 52 conferências, sendo esse nosso universo de análise.<sup>37</sup>

Para a pesquisa, foram considerados sessenta conselhos nacionais, divididos em três tipos: conselhos de políticas, de direitos e de fundos. Estes se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento. Os conselhos de políticas são os que contribuem para a formulação de políticas públicas para determinada área, podem ser para saúde, educação, assistência social, desenvolvimento rural, entre outros. Dos 60 conselhos mapeados, 39 são de política<sup>38</sup>, ou seja, a maior parte dos colegiados é desse tipo.

Os conselhos de direitos são aqueles que tratam dos direitos de uma determinada população, em geral, grupos marginalizados que se supõe que precisam de políticas específicas. Evidentemente que todos os conselhos li-

35. Aprendizagem Profissional; Aquicultura e Pesca; Arranjos Produtivos Locais; Assistência Social; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; Comunicação; Comunidades Brasileiras no Exterior; Cultura; Defesa Civil e Assistência Humanitária; Desenvolvimento Rural Sustentável; Direitos da Criança e do Adolescente; Direitos da Pessoa com Deficiência; Direitos da Pessoa Idosa; Direitos Humanos; Economia Solidária; Educação; Educação Básica; Educação Escolar Indígena; Educação Profissional Tecnológica; Esporte; Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; Infância-Juvenil pelo Meio Ambiente; Juventude; Medicamentos e Assistência Farmacêutica; Meio Ambiente; Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Políticas Públicas para as Mulheres; Povos Indígenas; Recursos Humanos da Administração Pública Federal; Saúde; Saúde Ambiental; Saúde Bucal; Saúde do Trabalhador; Saúde Indígena; Saúde Mental; Segurança Alimentar e Nutricional; e Segurança Pública.

36. Não foram aqui consideradas como conferências: 1ª Conferência de Aprendizagem Profissional – não contou com etapas preparatórias e a etapa nacional se assemelhou a um seminário sobre o tema; 1ª a 4ª conferências de Arranjos Produtivos Locais – organizadas em painéis temáticos não tiveram caráter propositivo e não contaram com etapas preparatórias; 1ª a 3ª conferências Infância-Juvenil pelo Meio Ambiente – possuíam objetivo pedagógico sendo o público-foco adolescentes de 12 a 15 anos; 1ª Conferência de Recursos Humanos na Administração Pública Federal – espaço voltado a servidores públicos, sem o envolvimento da sociedade; 8ª e 10ª conferências de Direitos Humanos – foram convocadas pelo Legislativo e possuíam caráter congressional.





37. Não encontramos os documentos das seguintes conferências: 4ª de Saúde Indígena; 1ª de Políticas Públicas para as Mulheres; 3ª de Saúde Bucal; 5ª e 8ª dos Direitos da Criança e do Adolescente; 1ª a 3ª das Comunidades Brasileiras no Exterior; 3ª e 4ª de Ciência, Tecnologia e Inovação; e 4ª de Assistência Social.

38. Os conselhos de políticas são: Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Política Agrícola; Conselho Nacional de Previdência Social; Comissão Nacional de Incentivo à Cultura; Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional de Imigração; Conselho Nacional de Educação; Conselho Nacional do Trabalho; Conselho Deliberativo da Política do Café; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselho Nacional de Política Energética; Conselho do Agronegócio; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau; Conselho de Gestão da Previdência Complementar; Conselho Nacional de Turismo; Conselho Nacional de Arquivos; Conselho Nacional do Esporte; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Superior de Cinema; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca; Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; Conselho Nacional das Cidades; Conselho Nacional de Política Cultural; Comissão Técnica Nacional de Biossegurança; Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena; Conselho Nacional de Defesa Civil; Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; e Conselho de Relações do Trabalho.

dam diretamente com a questão dos direitos, contudo, nesse caso o direito da população em questão é o foco do conselho. Nesta pesquisa, onze conselhos são desse tipo<sup>39</sup>. Exemplos são os conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Direitos da Mulher.

Por fim, há os conselhos de fundos, como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que tratam de recursos públicos direcionados a determinada política. Embora sejam negligenciados em várias análises, a observação desse tipo de conselho pode ser útil para entender as dinâmicas de representação nos espaços participativos nacionais. Devido ao fato de lidar diretamente com a gestão de recursos públicos, esse tipo de colegiado atrai determinados tipos de participantes. No total, há dez conselhos de fundos.<sup>40</sup>

Apresentamos a seguir as finalidades dos espaços participativos nacionais procurando responder a seguinte pergunta: objetivos diferentes pressupõem representações distintas? Se sim, de quais tipos?

## Finalidades dos espaços participativos nacionais

O entendimento da dinâmica da representação em espaços participativos passa por compreender o motivo de sua existência ou, ao menos, reconhecer os objetivos declarados nos atos normativos. Afinal, conhecer finalidades e competências de um espaço participativo é fundamental para saber o que potencialmente pode fazer, mesmo que exista diferença entre objetivos de direito e de fato. Saber a que vieram as conferências e quais as competências dos conselhos pode ser útil, em especial, para conhecer a visão que o órgão responsável tem do espaço participativo. Além disso, é importante percebermos que os conselhos e as conferências nacionais possuem as mais diferentes atribuições, pois mesmo que os espaços participativos aqui considerados sejam por natureza espaços de formulação de políticas públicas que envolvem representantes do governo e da sociedade, eles não possuem os mesmos objetivos e competências.

A pergunta que queremos responder nesta parte do trabalho é o quanto os objetivos desses espaços pressupõem representações distintas e mobilizam potencialmente grupos distintos.

No caso das conferências foram identificados quatro tipos de objetivos:

*a) agendamento: quando se referiam à difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências;*

*b) análise: quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências;*





c) *participação: quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas; e*

d) *proposição: quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.*

Nos conselhos, identificamos três tipos de atribuições:

a) *objetivos estratégicos, que visam formular um projeto para a política, decidindo os princípios e o direcionamento da mesma. Os objetivos estratégicos podem ser subdivididos em quatro: (i) de direcionamento, que formulam diretrizes e prioridades; (ii) de assessoria técnica, que emitem pareceres e subsidiam decisões; (iii) de coordenação e articulação de atores; e (iv) de fomento à participação.*

b) *objetivos programáticos, ligados aos programas e projetos do ministério ao qual estão vinculados. Os objetivos programáticos podem ser subdivididos em: (i) objetivos de planejamento, em que se apontam propostas para o planejamento anual e plurianual; (ii) objetivos de monitoramento e avaliação, em que os programas e políticas de determinado tema são monitoradas e avaliadas, bem como; (iii) de controle, em que o conselho tem o dever de aprovar relatórios de gestão e planos de contas relacionados às políticas em questão.*

c) *objetivos e atribuições operacionais, relacionados a tarefas do dia a dia do conselho. Os objetivos e atribuições operacionais podem ser subdivididos em tarefas de (i) normatização, (ii) de orientação de diferentes públicos e (iii) de julgamento de processos relacionados à política.*

Essas categorias não são estanques e os limites entre elas não são rígidos. No funcionamento dos espaços participativos todos os objetivos podem ocorrer ao mesmo tempo. Um conselho, por exemplo, em uma mesma reunião pode discutir os objetivos de uma conferência nacional, avaliar uma atividade realizada e normatizar um procedimento específico. Uma conferência, quando convocada para a proposição na formulação de políticas públicas, pode também analisar realidades e difundir ideias. De toda forma, vale reconhecer a diferença entre as finalidades para perceber que diferentes públicos podem ser atraídos para o espaço participativo a depender da ênfase num ou noutro tipo de objetivo.

Nas conferências, como era de se esperar, a proposição é a finalidade mais frequente. Ela aparece em todas as conferências, mas se pensarmos de maneira relativa às outras finalidades veremos que as conferências também têm o intuito de colocar questões na agenda de debate público mais amplo, ou seja, visam o chamado "agendamento". Entre as conferências que intencionaram o agendamento, 57% propuseram-se à troca de experiência, ao fortalecimento de redes e à articulação entre atores. Isso demanda, no processo de organização, ações específicas para garantir a presença e o encon-

39. Os conselhos de direitos são: Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Combate à Discriminação; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso; Conselho Nacional de Juventude; Comissão Nacional de Política Indigenista; Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; e Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior.

40. Os conselhos de fundos são: Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional; Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização; Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e Conselho de Acompanhamento do Fundo Nacional de Educação Básica (Fundeb).





tro efetivo da multiplicidade de perspectivas sobre o assunto em pauta. No entanto, entre as conferências que mencionaram objetivos ligados ao fortalecimento ou criação de espaços participativos para a gestão de políticas públicas, apenas 5 do total de 52 trouxeram em seus objetivos a garantia de acesso a grupos sociais específicos. Foram as conferências ligadas a questões indígenas e criança, adolescência e juventude que falaram de seus próprios públicos. Não há, em outras conferências, menção à garantia de acesso aos espaços participativos de grupos marginalizados ou excluídos dos processos de decisão, embora se saiba que algumas conferências garantiram a presença de certos públicos por meio de cotas na composição das delegações estaduais para a etapa nacional. Isso pode revelar baixa preocupação com a inclusão de distintas perspectivas sociais no momento da convocação de espaços participativos como as conferências.

Afinal, mesmo que se deseje promover o intercâmbio de ideias, sem garantias à diversidade de representantes, não haverá troca efetiva. Essa é uma visão que retoma a ideia de representação descritiva de Phillips, quando esta argumenta que determinados grupos devem ser incluídos no debate público como forma de transformação social mais imediata (PHILLIPS, 2001). Young (2006), por exemplo, defende a inclusão como maneira de qualificação da representação nos espaços participativos, pois não somente as opiniões e interesses seriam representados, mas também as perspectivas. Perspectivas sociais são experiências e vivências que indivíduos possuem por fazerem parte de certo grupo. Pessoas de perspectivas sociais diferentes podem ter diferentes visões a respeito do mesmo problema, influenciadas por sua posição na estrutura social ou por condição pessoal. Assim, incluir nos propósitos de um espaço participativo a garantia de acesso a certos públicos pode revelar uma visão de sociedade civil ampla e heterogênea. Vejamos como isso se passa nos conselhos.

Ao observar as diferentes finalidades nos conselhos, podemos perceber que os objetivos estratégicos são os mais recorrentes, presente em 57 dos 60 espaços investigados, o que é bastante significativo quando estamos falando de conselhos gestores de políticas públicas. Isso mostra que, ao menos legalmente, esses espaços participativos devem participar da construção dos projetos que norteiam as políticas públicas. Com recorrências bastante semelhantes estão os objetivos programáticos e operacionais presente em 42 e 45 conselhos, respectivamente.

### Quadro 1. Atribuições predominantes por tipo de conselho

Tipo de Conselho	Atribuições Predominantes	"Públicos" prioritariamente convocados
Políticas Públicas	-Apontar diretrizes e prioridades. -Normatizar procedimentos.	-"Especialistas" -Interesses em conflito (por exemplo, entre capital e trabalho) e o Estado parece ter a função de mediador.





<b>Direitos</b>	-Coordenar, monitorar e avaliar as políticas, promover a participação e orientar diferentes públicos.	-Marginalizados e do sistema político (movimentos populares e movimentos identitários).
<b>Fundos</b>	- Aprovar planos de contas e de relatórios de gestão do fundo. - Julgar processos e concessão de benefícios a determinadas organizações..	-Interesses em conflito (por exemplo, entre capital e e trabalho) e o Estado parece ter a função de mediador.

Fonte: Informações desta pesquisa.

Além disso, quando pensamos nos três tipos de conselhos, percebemos que há também atribuições diferentes para os espaços diversos. As atribuições ligadas ao apontamento de diretrizes e de prioridades estão mais presentes nos conselhos de políticas se comparados com os conselhos de direitos e os de fundos. Naqueles primeiros, também são mais frequentes atribuições relacionadas à normatização de determinados procedimentos ou até mesmo de normas mais gerais da política. Nesse caso, o conselho de políticas se apresenta como instância legitimada para produzir normas que deverão ser seguidas por aqueles que utilizarão a política.

Essa função normativa pode atrair para os colegiados as organizações que desejam o *status* público de colaborar na regulação de interesses. *Status* público que, segundo Streeck & Schmitter (1985), seria obtido na relação entre Estado e organizações, implicando, mais do que ser consultado no momento de formulação de uma norma, contribuir com o cumprimento da mesma. Nessa visão, a disputa para a participação nesses espaços se daria também pelo potencial de uso da autoridade estatal. Partilhando a autoridade estatal, os participantes de conselhos colaborariam em fazer cumprir a regulação de interesses.

Já os objetivos de coordenação, monitoramento e avaliação das políticas, promoção da participação e orientação de diferentes públicos são muito presentes em conselhos de direitos. Como esse tipo de espaço trata de direitos que devem ser promovidos por políticas transversais, o conselho acaba por ter essa função de coordenação da política relacionada ao grupo específico e de seu monitoramento e avaliação. Além disso, como esses espaços trabalham com populações politicamente sub-representadas, o esforço de promover a sua participação política é uma estratégia para a própria promoção dos direitos delas. Ainda, como em muitos casos os conselhos de direitos tratam de situações em que pessoas têm seus direitos sistematicamente desrespeitados por meio de discriminação, seja ela explícita ou implícita, o espaço acaba também se ocupando em orientar diferentes públicos sobre a necessidade de reconhecer as especificidades dos públicos defendidos.

Em um contexto de multiplicidade de públicos, tais conselhos podem





contribuir para que os grupos marginalizados se insiram em esferas potencialmente mais abertas aos interesses já previamente dialogados na sociedade civil. Além disso, a partir dessa abertura, podem ser construídas estratégias para a transversalização das demandas desses movimentos (FRASER, 1992). Esse parece ser o objetivo declarado dos conselhos de direitos: dar abertura para que defensores de grupos marginalizados possam, inseridos em esferas públicas fortes, coordenar, monitorar, avaliar e orientar a transversalização das demandas desses grupos em outros públicos mais amplos.

Os conselhos de fundos têm atribuições relacionadas à aprovação de planos de contas e de relatórios de gestão do fundo. Esses colegiados também são os que mais possuem atribuições relacionadas ao julgamento de processos e concessão de benefícios a determinadas organizações. São, em geral, funções mais burocráticas, mas que costumam ser objeto de disputas políticas que não podem ser desconsideradas. As funções judicantes, especialmente, atraem disputas muito calcadas na questão dos interesses, própria da lógica corporativista. O que parece ocorrer no espaço é a mediação de interesses em que o poder público assume o papel de mediador.

## Possibilidades de vinculação entre representantes e representados

Os representantes em conselhos e conferências são escolhidos ou nomeados? Por meio de quais processos? E quais são os mecanismos previstos que vinculam representantes e representados? Essas são as questões apresentadas neste item.

Para que a representação se dê em termos democráticos, é necessária uma via de mão dupla: o representante precisa se comprometer a atuar visando os interesses dos representados e os representados devem avaliar a atuação do representante e possuir mecanismos que possam desautorizar a sua atuação, caso a desaprovem. Dessa forma, é garantida a independência tanto para a atuação dos representantes como para a ação de controle dos representados (PITKIN, 1967). O compromisso do representante e a sua identificação com a causa a ser representada já é algo discutido em algumas pesquisas recentes (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO 2006, AVRITZER, 2007), contudo os mecanismos que permitem que os representados desautorizem o representante caso desaprovem sua atuação não foram criados ainda. O vínculo entre representante e representado ainda depende da boa vontade do primeiro, o que pode não ser muito confiável, mesmo porque a vinculação entre representante e representado é constituída por relações de poder e assimetria (MIGUEL, 2011). A seguir, são discutidos como os mecanismos de escolha de representantes e de envolvimento dos representados nos ajudam a entender essa vinculação nos espaços participativos nacionais.

Os conselhos são constituídos como espaços permanentes em que a representação se dá, em 30,6% dos casos, por organizações mencionadas

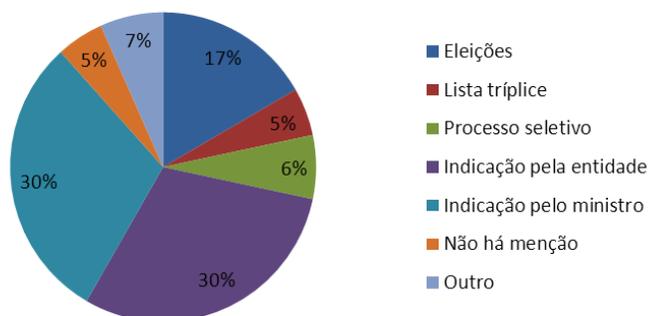




nos próprios atos normativos do conselho e em 29% dos conselhos por indicação feita pelo ministro ou por uma comissão referendada pelo dirigente do órgão ao qual o colegiado se vincula. Nessas duas formas de escolha de participantes, há um chamado oficial à representação, ou seja, por mais que o governo tenha sido incitado pela sociedade civil a criar espaços de diálogo, é ele que escolhe os representantes. Quando a representação é exercida por uma organização reconhecida e já incorporada no ato normativo do conselho, a escolha da pessoa que estará presente no espaço se dá pela própria instituição. Já no caso em que o ministro indica o representante, é possível que tal escolha seja não precedida sequer de consulta à organização que a pessoa diz representar.

Somente em 17,7% dos conselhos mapeados há eleições para a escolha de representantes. O uso de eleições seria o método mais inclusivo dentre os existentes, pois tanto permite que as organizações autonomamente escolham quem vai falar por elas, como possibilita que novas entidades se insiram nos espaços de partilha de poder, por mais que a inserção de um novo ator seja sempre mais difícil do que a reprodução de um ator já inserido no debate. Os conselhos de direitos são os que, proporcionalmente, mais utilizam esse tipo de método de escolha de representantes, pois 36,4% deles se valem de eleições.

**Gráfico 1: Escolha de representantes da sociedade**



Fonte: INESC; PÓLIS, 2011.

Ainda se tratando das eleições, esse método não garante o envolvimento dos representados na escolha e avaliação dos representantes nos espaços participativos. As eleições nos conselhos são um processo em que somente potenciais representantes, que preenchem determinados requisitos, podem participar. Assim, uma organização só passa a fazer parte do conselho quando é reconhecida por outros representantes ou pelo governo como vocalizadora legítima de interesses em jogo no órgão. Evidentemente esse método traz à tona diferenças no reconhecimento, permitindo disputas. Afinal, cada instituição considera mais importante algumas organizações. A eleição para escolha de representantes seria uma forma encontrada para mediar essa disputa.





Dessa forma, a eleição de uma organização para um conselho é mais do que a legitimação do papel de porta-voz pelos próprios representados, é, em realidade, o reconhecimento, por parte de outros possíveis representantes, da aptidão da instituição para dar voz a determinados interesses. Uma disputa que se assemelha à luta política, tal como entendida por Bourdieu (1989), na qual os pares reconhecem a competência de determinado ator como porta-voz de um discurso explicativo da realidade. Contudo, na representação eleitoral, essa disputa esporadicamente se abre para a sociedade, porque necessita da aprovação dos representados. No caso dos conselhos, essa abertura não precisa acontecer e, como veremos, até mesmo quando se dá tal abertura, como é o caso das conferências, ela não ameaça a posição e a reprodução dos conselheiros.

As conferências são constituídas por etapas concatenadas que se sucedem e que, mesmo conectadas, encerram em si objetivos particulares. Nesse caso, há a intenção de envolvimento da sociedade na escolha dos representantes. As conferências realizadas em etapas anteriores à determinada conferência nacional trazem objetivos particulares, pois além de colocarem em pauta as questões nacionais e escolherem representantes para a etapa seguinte, podem ser espaço de discussão e formulação de propostas para o âmbito em que são realizadas. Por exemplo, uma conferência municipal ou estadual deve discutir e formular propostas de políticas públicas a serem encaminhadas para a etapa seguinte, mas também pode ter como pauta questões de seu nível e ali encaminhar ao órgão competente.

É evidente que a possibilidade não garante a efetividade. Afinal, estados e municípios se inserem no processo por adesão voluntária. Nesse sentido, um possível desafio ou fragilidade eminente é a dependência em relação à vontade política para a própria realização do processo, pois na maior parte dos casos as conferências não estão previstas em lei e acabam vulneráveis às tendências da agenda e do modo de proceder dos órgãos do Poder Executivo. Desse modo, a convocação das conferências como processos em que municípios e estados podem ser formuladores e destinatários de propostas é uma característica que engendra potência e debilidade. Inclusive, possivelmente para prevenir questionamentos jurídicos, em grande parte dos atos normativos está explicitado que a não realização de etapas municipais não impede a etapa estadual, bem como que a conferência nacional independe da ocorrência das preparatórias em todos os estados.

Em geral, as etapas preparatórias das conferências correspondem aos níveis da federação (73% das conferências foram realizadas em estados e municípios) e, sendo um processo escalonado, as conferências municipais são seguidas de etapas estaduais e posteriormente de uma nacional. As conferências que não realizaram etapas municipais e estaduais tiveram nas etapas regionais a preparação para a nacional. Ainda na dimensão geográfica, outra modalidade de etapa preparatória existente foi a conferência intermunicipal que facilitou a mobilização e a discussão de base territorial.

Os conselhos, por sua vez, não possuem nenhuma vinculação de representação que vai do local para o nacional. Em alguns poucos espaços, repre-





sentantes de conselhos subnacionais são chamados a participar, mas esses casos são exceção à regra.<sup>41</sup> Comumente, se estabelece que as organizações devem ter abrangência nacional, atuando em um número mínimo de estados da federação para serem habilitadas a falar no espaço participativo nacional.

O fato de somente organizações de abrangência nacional poderem participar dificulta o acesso de organizações que têm a atuação restrita a certos estados ou que trabalham em municípios menores. Ainda assim, decisões dos conselhos nacionais em muitas situações afetam as dinâmicas locais de formulação de políticas públicas, sendo que em alguns casos faz parte das atribuições dos conselhos articular os entes da federação e fomentar a participação local. Vemos que, ao mesmo tempo em que os atos normativos restringem a inserção de determinados atores mais ligados às dinâmicas regionais e locais, os conselhos são imbuídos do poder de interferir nas dinâmicas locais. Considerando que as políticas públicas são, de fato, concretizadas no âmbito local e que, por isso, é nesse âmbito que se encontram os representados das políticas, a restrição de os representantes possuírem abrangência nacional é um entrave à maior aproximação entre representante e representado.

Uma das modalidades mobilizatórias utilizadas em alguns casos foram as conferências livres, que são uma etapa preparatória não eletiva fundada na liberdade de organização da sociedade. Realizadas pela primeira vez na temática de Juventude, elas foram posteriormente utilizadas em outras seis áreas.<sup>42</sup> Cumprindo alguns requisitos expressos nos atos normativos da conferência (registrar a discussão e a presença dos participantes, por exemplo), tais etapas possibilitaram a mobilização de públicos que possivelmente não se engajariam numa conferência de formato padrão. Sem a obrigação de percorrer todos os eixos temáticos da conferência, as propostas formuladas nessas etapas foram encaminhadas às comissões organizadoras para sistematização e inclusão nos textos das etapas posteriores.

Impulsionadas pelas ferramentas de interação à distância, em especial chats e fóruns de discussão na internet, foram também organizadas conferências virtuais. Esse tipo de mobilização foi experimentado em três temáticas: Comunicação, Cultura e Segurança Pública. Essas etapas preparatórias não elegeram representantes para etapas seguintes, mas o conteúdo discutido on line foi considerado na formulação dos textos-base de encontros presenciais. Cabe destacar que a 2ª Conferência de Cultura uniu a modalidade virtual com as conferências setoriais, abrindo a possibilidade até de eleger os representantes do setor via internet. O incremento no uso de tecnologias de comunicação e informação favorece conferências virtuais e pode inclusive respeitar novas formas organizativas da sociedade, pois potencialmente abre espaço para a participação de sujeitos políticos que, antes ou de outro modo, não se envolveriam em um processo de formulação de políticas públicas.

O potencial para mobilizar outros públicos, seja nas conferências livres ou nas virtuais, pode ser visto como ainda frágil. Afinal, a diferença em relação às outras etapas preparatórias é o que atrai algumas pessoas, ampliando a

41. Os conselhos que incluem a participação de espaços participativos subnacionais são: Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

42. Quais sejam: Comunicação; Cultura; Defesa Civil e Assistência Humanitária; Direitos Humanos; Esporte; e Segurança Pública.





mobilização, mas também as fragiliza no que tange à importância no processo como um todo. Tal fragilidade está na forma pela qual são incorporadas as propostas nas etapas seguintes. A natureza deliberativa, em contraste com uma mobilizatória ou consultiva, pode ser parte do desafio envolvido na concepção e organização de etapas preparatórias das conferências. Nesse sentido, o caráter deliberativo dá uma importância diferente a uma etapa municipal, quando as propostas formuladas são incorporadas ao texto-base estadual, o que pode não acontecer na modalidade livre por ser consultiva. Experiência peculiar ocorreu na 1ª Conferência de Segurança Pública, cuja formulação do texto-base da etapa nacional equiparou as propostas das etapas preparatórias, fossem elas municipais, estaduais, livres ou virtuais.

Outra questão ainda não resolvida nas inovações vistas neste ciclo de conferências, em particular nas conferências livres e virtuais, é a impossibilidade de eleição de representantes para etapas seguintes. As propostas formuladas e as perspectivas presentes nessas modalidades de conferências podem se perder e não ser consideradas nas etapas posteriores. Pensar em formas de escolha e inclusão de representantes das conferências livres e virtuais em conferências estaduais e nacionais talvez seja um passo necessário para a validação dessas etapas e para a integração processual que caracteriza as conferências. Isso porque, ao inserir somente uma ideia, desconsiderando as pessoas que passam pelas experiências relacionadas ao tema que a ideia envolve, o conteúdo pode se perder no meio da luta política (YOUNG, 2006).

Nas reuniões dos conselhos, por outro lado, apesar de serem abertas em praticamente todos os casos, cidadãos que não são conselheiros dificilmente têm voz e não possuem voto na plenária. Até mesmo os conselheiros suplentes nem sempre podem participar a contento das reuniões. Além disso, em muitas situações, a própria publicização do conselho é falha, pois os resultados das reuniões ficam, não raro, restritos à publicação no Diário Oficial. Observa-se, assim, certo hermetismo nos conselhos, dado que eles nem abrem espaço para a participação de novos públicos e nem publicizam a contento seus atos. Pode ser que as conferências sejam vistas como espaço de publicização e de inclusão de novos atores para a discussão que acontece permanentemente nos conselhos.

Nesse caso, haveria uma dinâmica de representação que se aproximaria à prática eleitoral em que, cotidianamente, os representados não interferem na formulação das políticas e esporadicamente há momentos de avaliação e apresentação de demandas. Contudo, é quase inexistente a conexão entre conselhos e conferências com o intuito de fortalecer o vínculo entre representantes e representados em espaços participativos nacionais. Exceto no caso dos conselhos das Cidades e de Segurança Alimentar e Nutricional,<sup>43</sup> o espaço das conferências não interfere na escolha dos representantes dos colegiados.

Duas ressalvas devem ser feitas a essa visão que apresenta a conexão entre conselhos e conferências como parte da solução para ampliar o vínculo entre representantes e representados em espaços participativos nacionais. A primeira é que somente em 40% das conferências os conselhos

43. No caso do Conselho Nacional das Cidades, os representantes do conselho são eleitos nas conferências e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é na conferência que são estipulados os critérios de escolha dos conselheiros, ainda que estes sejam escolhidos por indicação de uma comissão.





se colocam o papel de responsável pela convocação dos processos.<sup>44</sup> Assim, a alternativa só poderia ser utilizada por uma minoria de conselhos. Em segundo lugar, não parece haver a intenção de fazer as conferências serem espaços de autorização de representantes dos conselhos, ou seja, esse não é o objetivo e nem mesmo uma das atribuições das conferências.

É perceptível a fragilidade da autorização como requisito da representação em espaços participativos. Hanna Pitkin (1967), apesar de negar a exclusividade da autorização como critério de legitimação da representação política, também não a descarta, pois o marco inicial da atuação do representante parece se dar a partir da autorização. Portanto, a pequena parcela de conselhos que permite a escolha direta dos representantes pelos representados, ou ao menos os critérios de escolha dos representantes, traz o questionamento se a autorização como requisito da representação se daria de outra maneira ou seria inexistente nos espaços participativos.

A princípio, os representantes das conferências são eleitos em espaços abertos à população como um todo, por isso, todos estariam autorizados por seus representados. Essa visão sustenta a legitimidade da representação no escalonamento das conferências. Entretanto, observando o conjunto de conferências, percebe-se que há nas etapas nacionais três tipos de representantes com direito a voz e voto: eleitos, natos e indicados. Diante de processos escalonados como são as conferências é de se esperar que a eleição seja a forma de escolha para que participantes de uma etapa sigam como representantes para as próximas etapas. No entanto, a condição de integrante da comissão organizadora da conferência ou do respectivo conselho nacional dá o direito de participar como representante nato. Há também nos regulamentos desses espaços a previsão de indicação de organizações consideradas relevantes para o debate, à semelhança do que ocorre nos conselhos.

Apenas 7 das 52 conferências analisadas não contaram com a representação nata, ou seja, 87% dos processos permitiram esse tipo de participação. Isso faz pensar que a natureza da função desempenhada por conselheiros ou por integrantes da comissão organizadora seja suficiente para habilitar a pessoa a ser representante na etapa nacional, não necessitando, portanto, de autorização por parte da sociedade. Talvez seja decorrente da posição do conselho nacional na formulação de políticas públicas na área que os integrantes do colegiado possam participar das conferências. A habilitação anterior para participar do conselho já torna o representante apto a seguir sua função representativa no espaço ampliado de discussão da política que é a conferência. No caso de integrantes da comissão organizadora, a pessoa é habilitada no momento da indicação pelo Poder Executivo para colaborar na preparação da conferência. Assim, decorrente também do papel que desempenham, os integrantes da comissão organizadora nacional costumam ter voz e voto na etapa final do processo participativo.

Além da prerrogativa da participação como representante na etapa nacional, a comissão organizadora tem poder para indicar representantes. Em 42% das conferências foi constatada uma modalidade de participação por indicação. Nesses casos, organizações de abrangência nacional parti-

44. Conferências de Aquicultura e Pesca; de Assistência Social; de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; dos Direitos da Criança e do Adolescente; de Economia Solidária; de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; de Políticas Públicas para as Mulheres; de Saúde; de Saúde Bucal; de Saúde Indígena; de Saúde do Trabalhador; de Saúde Mental; e de Segurança Alimentar e Nutricional. Ademais, em três delas a criação do conselho esteve na pauta da discussão (Comunicação, Segurança Pública e Povos Indígenas) e em uma o conselho foi criado entre a primeira e a terceira edição da respectiva conferência, assumindo a partir dali a responsabilidade de convocá-la (Comunidades Brasileiras no Exterior).





ciparam com direito a voz e voto sem terem sido eleitas em etapas preparatórias, mas sim indicadas pela comissão organizadora, da mesma forma como acontece nos conselhos nacionais. A representação por indicação pode ser uma maneira de garantir a presença de um público que, sem esse estímulo, não participaria desse fórum de discussão. Cabe apenas especular se a ausência ocorreria por incapacidade de articulação para a eleição nas etapas preparatórias ou mesmo por desinteresse com a conferência, pois em alguns casos organizações de abrangência nacional podem ter acesso a outros foros em que a mesma pauta se coloca.

Nesse caso, o que parece acontecer é que organizações já reconhecidas como importantes não necessitam se articular com aqueles que dizem representar. Afinal, é na capilaridade dos municípios que se encontram os representados, os afetados pelas políticas que ajudam a formular. Se essas organizações conseguem estar presentes nos conselhos, espaços mais restritos e permanentes, sem a necessidade de consultar os representados, por que precisariam fazê-lo no espaço aberto? Há, nesse caso, a legitimação por parte do governo e das organizações que fazem parte dos espaços participativos da representação sem vinculação com as bases.

**Quadro 2. Síntese das dificuldades e inovações para fortalecer os vínculos entre representante e representado**

	Dificuldades	Inovações
<b>Conselhos nacionais</b>	- Poucas eleições para representantes da sociedade civil, grande número de indicações dos representantes pela própria legislação ("cadeira cativa") ou pelo governo; - Baixa representação de organizações locais, predomínio de organizações de abrangência nacional; - Baixa publicização das atas, resoluções e relatórios.	- Escolha de representantes por meio de eleições; - Vínculos entre eleições de conselheiros e o processo das conferências.
<b>Conferências nacionais</b>	- Representação nata e por indicação.	- Conselhos nacionais fazem parte da comissão organizadora da conferência; - Conferências livres e setoriais (mobilização de públicos diversos para as conferências); - Participação pela internet (uso de novas tecnologias de comunicação).

Fonte: Informações desta pesquisa.

Pensar na vinculação entre o representante nos espaços participativos e seus representados é pensar no conceito de *accountability*, segundo o qual representantes da sociedade civil devem controlar o governo eleito e ser controlados por aqueles que dizem representar. É o que Gurza Lavallo & Castello (2008) chamam de a dupla face da *accountability*, ou seja, uma





face é o controle exercido pelos representantes da sociedade no espaço participativo e a outra é o controle exercido pela sociedade sobre a ação de seus representantes. Como podemos perceber, esse controle dos representantes da sociedade nos espaços participativos nem sempre é possível dados os mecanismos disponíveis para organizações que participam dos conselhos e conferências.

## Possibilidades de inclusão de diferentes opiniões, perspectivas e interesses

Discutidos os problemas existentes na vinculação entre representantes e representados nos espaços participativos nacionais, abordaremos aqui se os conselhos e conferências são capazes de considerar múltiplas opiniões, perspectivas e interesses. A visão de que o espaço de decisão deve incluir diferentes perspectivas traz consigo a ideia de justiça da diferença (YOUNG, 1990). Esse argumento diz respeito à possibilidade dos consensos formulados a partir de espaços que não levam em consideração as perspectivas das pessoas que passam por situações de marginalização e opressão reproduzirem essas circunstâncias. Apesar da importância do conceito de "perspectiva social" para o entendimento das motivações para a inclusão de grupos sub-representados, consideramos que os diferentes interesses engendram a disputa política e por isso merecem atenção especial para entender as dinâmicas da escolha por incluir um grupo e não outro (MIGUEL, 2011). Nesse sentido, percebemos que alguns espaços possuem mais enfaticamente uma lógica de abertura para a apresentação de demandas de grupos que vivenciam determinada situação e que a inclusão, em outros espaços, parece passar mais pela mediação dos interesses em disputa do que pela abertura a novas perspectivas.

Nos documentos analisados, encontramos 26 conferências que indicam a proporção de representantes do governo e da sociedade que devem compor as delegações estaduais, sendo destinadas, em média, 32% das vagas para o governo e 68% para a sociedade. Três conferências destoam da média.<sup>45</sup> Apenas em nove conferências foi possível saber a proporção de vagas entre governo federal e governos municipais e estaduais. Em média, destina-se 22% das vagas governamentais para a esfera federal e 78% para estados e municípios. Vale considerar que os representantes governamentais de estados e municípios devem ser eleitos nas etapas preparatórias para participar da conferência nacional. Já no caso do governo federal as vagas são preenchidas por indicação.

Nos conselhos, a proporção encontrada entre sociedade civil e governo é, em média, 49% de conselheiros governamentais e 51% da sociedade civil. Contudo, é importante ressaltar que essa proporção varia conforme os diferentes tipos de conselhos, sendo que em conselhos de direitos encontramos 57% de representantes sociais, nos conselhos de políticas são 51% de representantes da sociedade e nos conselhos de fundos 45% dos

45. 6º dos Direitos da Criança e do Adolescente com 91% das vagas para a sociedade e 9% para o governo; 1º de Comunicação e 2º de Meio Ambiente com 80% de vagas para a sociedade e 20% para o governo.





conselheiros falam em nome de organizações da sociedade civil.

Nas conferências é comum mencionar que as delegações governamentais devem ser compostas por representantes dos três poderes, sendo que são mencionadas especificamente vagas ao Judiciário em três conferências.<sup>46</sup> Ao Poder Legislativo são destinadas vagas em cinco dos processos participativos.<sup>47</sup> Vemos, pois, que a convocação das conferências pelo Executivo parece concentrar nesse poder os representantes governamentais. Se imaginarmos que muitas das propostas formuladas dependem do Legislativo e também do Judiciário para a sua realização, talvez consideremos que há baixo envolvimento desses poderes.

Nos conselhos, por sua vez, somente foi mencionada a presença de representantes de poderes legislativos e Judiciário no Conselho da República,<sup>48</sup> que tem atribuições muito diferentes dos outros colegiados. Vale notar que em alguns casos é atribuição dos conselhos se manifestar sobre iniciativas legislativas correlatas e até mesmo elaborar anteprojeto de lei.<sup>49</sup> Isso sem contar com a atribuição normativa presente em 66,7% dos conselhos, sendo essa competência instituída em 74,4% dos conselhos de políticas. Interessante notar que nas conferências se assume que é importante a presença de atores governamentais indiretamente relacionados com a função executiva, contudo, nos conselhos o que se verifica é a falta de previsão da articulação com os outros poderes que também influenciam na realização da política pública.

A existência da representação governamental em conferências e conselhos implica no reconhecimento do governo como participante na negociação das políticas públicas. Isso faz que surja a questão sobre o papel do governo nos processos participativos e até mesmo o questionamento sobre a finalidade dessa presença. Cairia por terra a percepção de que as conferências são processos de escuta de demandas sociais e ganharia força a visão do espaço como arena de interlocução e disputa entre governo e sociedade. Afinal, os representantes governamentais não estariam incumbidos apenas de promover e organizar as conferências ou mesmo de mediar conflitos de posições, seriam eles também agentes no embate de ideias.

A necessidade de reconhecer o próprio governo como participante na negociação das políticas públicas é desafio no exercício da representação também nos conselhos (ABERS & KECK, 2008). Afinal, as negociações e tomadas de posição nos espaços participativos não se dão apenas entre representantes de organizações sociais. Se em um conselho há representantes do governo em paridade com representantes da sociedade, há que se pensar quais seriam os interesses que os primeiros deveriam defender. Das organizações da sociedade civil espera-se a vinculação com os representados e, diante dessa expectativa, fala-se na interlocução por interesses de grupos identificáveis. Mas quem os representantes governamentais devem representar? Devem defender o plano de governo eleito? Seria seu papel garantir a consideração às minorias não contempladas pela representação social? Ou estariam incumbidos de marcar posições na heterogeneidade do próprio governo?

No caso da representação da sociedade nas conferências a distribuição

46. 1ª dos Direitos da Pessoa Idosa e nas 6ª e 7ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

47. 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa, 2ª das Cidades, 1ª de Educação, 2ª e 3ª do Esporte.

48. O conselho da República tem como competência pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio e as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas (BRASIL, 1990).

49. Os conselhos que têm como atribuições questões relacionadas à atividade legislativa são: Conselho de Desenvolvimento do Agropêlo do Cacau; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Comissão Nacional de Política Indigenista; Conselho de Relações do Trabalho; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; Conselho Deliberativo do Fundo ao Amparo ao Trabalhador; Conselho Nacional de Combate à Discriminação; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Segurança Pública; e Conselho Nacional de Política Energética.





de vagas é específica em cada espaço, a depender dos segmentos reconhecidos naquela área temática. Cinco são as categorias presentes de maneira geral: usuários, trabalhadores, movimentos sociais, empresários e sindicatos. Além destes, estão mencionados prestadores de serviço ou concessionários de serviços públicos, ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. A depender da forma como está organizada a sociedade naquela área temática, varia a quantidade de vagas destinadas a cada segmento.

Para garantir a presença de certos públicos na etapa nacional, algumas conferências estabeleceram cotas para a composição das delegações a serem eleitas nas etapas estaduais. Entre as conferências, um terço apresentou alguma ação para garantir a inclusão de sujeitos marginalizados do sistema político nesses processos participativos. No caso das mulheres, apenas 17% das conferências destinaram vagas por gênero para a composição da delegação estadual,<sup>50</sup> sendo mais comum reservar 30% das vagas. Representam 7% do total de conferências as que reservaram vagas por critério de idade, justamente espaços cujo público-foco da política é especificado pela faixa etária.<sup>51</sup> E 9% das conferências especificaram cotas por cor ou raça na composição da delegação estadual,<sup>52</sup> sendo que negros e indígenas foram os grupos étnico-raciais que tiveram a participação garantida.

Nas conferências, além dos critérios de gênero, idade e raça, a condição socioeconômica apareceu como garantidora da participação.<sup>53</sup> Importante mencionar que duas conferências falaram de maneira geral em critérios de participação,<sup>54</sup> sem especificar cotas, isso indica uma recomendação para as comissões organizadoras estaduais no momento de desenhar a forma de composição da delegação. No entanto, a recomendação pode não gerar a ação inclusiva. A destinação de vagas dá oportunidade aos beneficiários de políticas de se reconhecerem como sujeitos de direitos e, com a inclusão no processo participativo, de virem a apresentar suas perspectivas das questões em pauta. Nesse sentido, nota-se que a ação inclusiva aconteceu mais em conferências que de alguma forma lidam com questões do cotidiano dessas pessoas. Isso pode indicar uma tendência à escuta de demandas de beneficiários das políticas e não à inclusão de sujeitos marginalizados dos espaços de formulação de políticas públicas (YOUNG, 2000).

Uma das alternativas realizadas nas conferências, com o intuito de mobilizar grupos específicos dentro do tema em pauta, foram as etapas setoriais. Três foram as conferências que realizaram esse tipo de modalidade.<sup>55</sup> Exemplar é a finalidade expressa pela 2ª Conferência do Meio Ambiente para as etapas setoriais: "que as lideranças nacionais dos setores participem da Plenária Final da II CNMA; e que cada um dos setores, por meio da sua participação, auxilie na identificação de propostas para a construção da sustentabilidade sócio-ambiental a partir de uma leitura nacional dos seus desafios" (Regulamento da 2ª Conferência do Meio Ambiente).

Com as etapas setoriais nas conferências é perceptível a intenção de garantir a presença de uma diversidade de sujeitos políticos que, sem uma articulação paralela, não elegeriam delegados para a etapa nacional. Esse

50. 1ª de Saúde Ambiental; 1ª de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 1ª de Desenvolvimento Rural Sustentável; 1ª e 2ª do Esporte; 1ª a 3ª do Meio Ambiente; e 1ª de Segurança Pública.

51. 1ª e 2ª dos Direitos da Pessoa Idosa e 6ª e 7ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

52. A 1ª de Políticas de Promoção da Igualdade Racial destinou 60% das vagas a negros, sendo que há menção a vagas para outros grupos étnico-raciais. Na 2ª edição essa conferência reservou 15% de vagas para comunidades tradicionais. A 3ª de Segurança Alimentar e Nutricional garantiu 20% das vagas para negros e indígenas. Já a 3ª do Meio Ambiente falou em 5% de vagas para indígenas e 5% para comunidades tradicionais. No caso da 1ª de Educação Escolar Indígena não se fala em cotas, mas pela peculiaridade do tema 75% das vagas são para indígenas.

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

54. 11ª de Direitos Humanos e 2ª de Políticas Públicas para as Mulheres.

55. 2ª Conferência de Cultura (reunindo públicos das múltiplas linguagens artísticas), 1ª de Juventude (consultando populações tradicionais) e 2ª do Meio Ambiente (dicionando o debate para cada setor envolvido com a questão ambiental).





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

### Quadro 3. Públicos e presença nos espaços

Públicos convocados	Espaços em que participam
Sujeitos políticos marginalizados	- Nomeados explicitamente para participar de algumas conferências; - Nomeados a participar de conselhos de direitos; - Pouco presentes nos conselhos de fundos e de políticas.
Empresários	- Presentes em conselhos de fundos e de políticas; - Um dos setores que mais ocupam vagas em conselhos (20%); - Assim como as organizações de pesquisa e desenvolvimento, também estão presentes em conselhos com objetivos de assessoria técnica.
Movimentos sociais (que incluem organizações de sujeitos políticos marginalizados, mencionados acima)	- O setor que mais ocupa vagas nos conselhos (27,5%); - Presentes nos conselhos de direitos e de políticas; - Pouco presentes nos conselhos de fundos; - Presentes em conselhos que têm como objetivo fomentar a participação.
Sindicatos e associações profissionais	- Um dos setores que mais ocupam vagas em conselhos (20%); - Presentes nos conselhos de políticas e de fundos e pouco presentes nos conselhos de direitos.

Fonte: Informações desta pesquisa.

Princípio semelhante parece nortear a criação de conselhos de direitos para esses grupos.<sup>56</sup> Se pensarmos em organizações que defendem determinados grupos marginalizados do sistema político, como mulheres, negros, deficientes físicos, idosos, população LGBTT etc., elas compõem 11,3% dos representantes da sociedade civil dos conselhos quando considerados todos os colegiados. Contudo, quando considerados apenas os conselhos de direitos, esse número sobe para 34,5% dos representantes civis. Assim como nas conferências, a tendência não é incluir grupos marginalizados nos diferentes espaços, mas sim valorizar a participação desses grupos nos espaços que discutem políticas que beneficiam diretamente esses sujeitos de direitos. Seriam também espaços para a construção de estratégias pelos próprios sujeitos, em parceria com o governo, para a transversalização das

56. No Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), apesar de ser um conselho de direito, tal princípio não parece estar presente porque não são crianças que defendem e discutem os próprios direitos e interesses. Apesar de já haver iniciativas para a inclusão de adolescentes nas conferências de Crianças e Adolescentes, essa não é uma prática presente no Conanda.



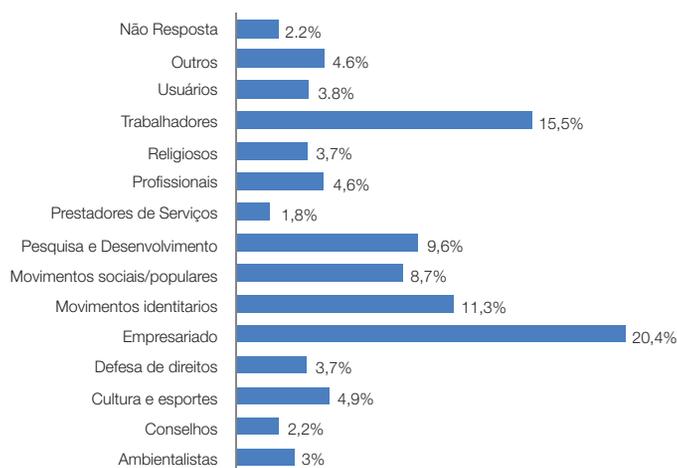


demandas ligadas aos grupos excluídos nas diversas áreas, considerando que o objetivo de coordenar, monitorar e avaliar políticas relacionadas aos direitos desses grupos nas diversas áreas é comum nesses conselhos.

Por outro lado, não foram encontradas iniciativas de cotas ou esforços para aumentar a participação em conselhos de políticas e tampouco de fundos. Inclusive, se observarmos a proporção de homens e mulheres no total de conselhos, por exemplo, veremos que 57,6% dos conselheiros são homens e 27% são mulheres.<sup>57</sup> Se considerarmos os conselhos que não tratam diretamente dos direitos dos grupos marginalizados, percebemos uma presença pequena de movimentos identitários. Em conselhos de fundos, esse tipo de organização não chega a 2% dos representantes da sociedade. Nos conselhos de políticas, 5,5% das organizações da sociedade civil defendem direitos de grupos marginalizados. Nesse caso, o esforço para trazer para o debate grupos com perspectivas sociais diferentes ainda é incipiente.

De maneira geral, o que se verifica na representação da sociedade civil nos conselhos é a presença significativa, mas não predominante, de movimentos sociais. Nesses espaços, 11,3% dos conselheiros da sociedade correspondem a movimentos identitários que defendem grupos marginalizados, 8,7% a movimentos populares, 3,8% a organizações de usuários e 3,7% a organizações de defesa de direitos, somando 27,5%. Além disso, há fortes referências à dicotomia capital e trabalho como objetos de representação política, que se intensifica conforme os objetivos dos conselhos. Encontramos 20,4% de conselheiros representando organizações ligadas ao empresariado e 20,1% ligados a sindicatos e associações profissionais.<sup>58</sup> Há ainda 9,6% de representantes de entidades de pesquisa e desenvolvimento e especialistas nos temas dos espaços, o que demonstra um perfil bastante tecnicista da representação em alguns conselhos. Por fim, é também significativa a presença de 3,7% de representantes de organizações religiosas, como vemos no gráfico que apresenta a proporção de organizações sociais presentes nos conselhos nacionais.

**Gráfico 2. Categorias de organizações – Todos os conselhos**



Fonte: INESC; PÓLIS, 2011.

57. Não foi possível identificar o sexo dos conselheiros em 19,7% dos casos.

58. Nos gráfico e tabela apresentados a seguir, foi decidido separar organizações de trabalhadores e associações de profissionais por entendermos que em algumas situações as motivações para a inclusão de um ou de outro são diferentes. Quando se busca incluir sindicatos há como pressuposto a defesa dos interesses dos trabalhadores, o que não é tão comum, por exemplo, em associações profissionais como o Conselho Nacional de Engenharia que, apesar de também defender interesses, trazem uma lógica pela presença pelo conhecimento técnico do profissional.





Pudemos notar que de acordo com os objetivos dos conselhos, mais representantes de um ou outro tipo de organização se fazem presentes. Em conselhos de fundos, em que são predominantes os objetivos de controle, normatização e de judicância, a presença maior é de confederações empresariais. Nesses três objetivos, os representantes de organizações empresariais correspondem em média a 34%, 30% e 29%, respectivamente. Essa presença empresarial pode indicar que há uma dinâmica de intermediação de interesses semelhante à observada na visão corporativista, segundo a qual cabe ao Estado o papel de criar mecanismos para a mediação de interesses privados e garantir o monopólio da representação a algumas organizações (SCHMITTER, 1974).<sup>59</sup>

Em contraste, há conselhos em que a atribuição de assessoria técnica favorece o acesso de organizações ligadas a pesquisas e a grupos empresariais, que chegam a compor em média 14% e 24%, respectivamente, das vagas no conselho. A presença de organizações ligadas à pesquisa nesse tipo de conselho parece óbvia, visto que é objetivo do espaço dar subsídios técnicos às decisões do órgão. Contudo, é interessante perceber que os empresários, cujo perfil a princípio não seria distinto pelo domínio de saberes técnicos especializados, têm presença significativa nesses espaços.

Nos conselhos cuja atribuição central é fomentar a participação, os movimentos sociais estão mais presentes, sejam estes populares ou identitários, correspondendo a 11% e 19%, respectivamente. Contudo, é importante perceber que somente um terço dos conselhos tem essa atribuição entre suas competências. Nesse caso, a promessa de inclusão dos movimentos sociais na gestão de políticas públicas se concretiza muito parcialmente. Percebe-se que nos espaços participativos nacionais essa é uma rara realidade, o que significa que, além de conselhos e conferências possuírem baixo vínculo entre representantes e representados, há pequena garantia da presença de múltiplas vozes no debate, em especial pela ausência de grupos comumente excluídos dos espaços decisórios.

## Considerações finais

O texto constitucional de 1988 indicou princípios e diretrizes para a atual arquitetura da participação tendo apontado a inclusão de cidadãos e cidadãs no processo decisório como maneira de efetivar a gestão pública participativa. Foram justamente esses preceitos legais que deram espaço para a institucionalização de conselhos e para a realização de conferências. No entanto, a operacionalização dessas garantias depende das estruturas institucionais desenhadas a partir de visões sobre a sociedade civil e a finalidade de sua participação na formulação de políticas públicas.

No caso do governo Lula, observa-se que houve uma fragmentação administrativa no que diz respeito à participação, com pesos diferentes para sujeitos políticos distintos e predomínio de uma visão da sociedade cen-

59 Ao observar os dados, é perceptível também o aumento bastante significativo da média de organizações ambientalistas em conselhos com atribuições de controle e de judicância. Esse é um fenômeno interessante que ainda deve ser investigado.





trada na relação capital-trabalho. Isso pode demonstrar contradições entre discursos e práticas, em particular quando se observa a forma de escolha de representantes e o perfil do público de espaços participativos nacionais. O próprio grau de abertura à participação em conselhos e conferências nacionais pode ser indicativo da maneira como se dá a dinâmica de funcionamento desses espaços. Vimos que há uma tendência à especialização para participação, o que restringe o envolvimento de cidadãos e cidadãs, fomentando monopólios de representação.

Observando as finalidades dessas institucionalidades, percebemos a multiplicidade de objetivos, mas nestes nem sempre se vê a garantia de inclusão de sujeitos marginalizados do sistema político, por isso a visão de sociedade civil que orienta a constituição desses espaços pode ser restritiva ou excludente. Afinal, a existência da garantia de acesso a determinados sujeitos políticos no próprio ato normativo pode revelar uma percepção ampla e heterogênea da sociedade civil.

De toda forma, mesmo que na constituição do espaço não se especifique a presença deste ou daquele público, é perceptível que diferentes tipos de espaços reúnem distintos participantes ou, ao menos, participantes com distintas intenções, isso é mais perceptível nos conselhos. Nos colegiados de políticas há preponderância de finalidades normativas, por isso podem ser vistos como espaços regulados pelo Estado para a regulação de interesses em que a disputa para a participação se daria em torno do *status* público pelo potencial uso da autoridade estatal para fazer cumprir as regras. Os conselhos de direitos, pela razão finalística de garantia de direitos a determinados sujeitos, podem ser vistos como espaços que potencializam a inserção de públicos marginalizados na transversalização de políticas que os afetam. Já os conselhos de fundos, pelas funções judicantes e burocráticas, em muitos casos são os que mais explicitam a disputa capital-trabalho na composição e no funcionamento do colegiado.

Aliado à natureza do espaço, o modo como são escolhidos os representantes, em muitos casos sem o envolvimento dos representados, direciona a dinâmica da representação, em especial pelo baixo vínculo entre representantes e representados. O que se observa é que a força de autorização para a representação nos espaços participativos nacionais estudados não emana dos representados e sim do órgão que institui o espaço ou do reconhecimento por organizações que já estão legitimadas para atuação naquela instância. Em certo sentido há uma tendência ao hermetismo, pois poucas são as oportunidades de inclusão de novas perspectivas sociais nesses espaços, seja pela impossibilidade já instituída nos atos normativos que exigem requisitos para a participação em nível nacional, seja pela dificuldade de novas organizações adentrarem nos círculos de poder constituídos. Corroborando com essa ideia, a pequena quantidade de mecanismos legais de controle dos representantes por parte dos representados diminui ainda mais a possibilidade de permeabilidade dos espaços participativos nacionais às necessidades de públicos ausentes.

Ademais, poucas são as ações existentes nos espaços participativos na-





cionais para a efetivação da justiça de diferença. Embora existam iniciativas de considerar critérios de gênero, idade, raça e condição socioeconômica na composição dos espaços, pode-se dizer que elas estão restritas a espaços cujo público esperado é deste ou daquele grupo social. Nesse sentido, a tendência não parece ser de inclusão de diferentes perspectivas no debate político, mas sim da escuta de demandas e mediação de interesses.

A intenção deste texto era, em suma, observar os traços da representação nos espaços participativos nacionais, em específico nos conselhos e nas conferências. A discussão a respeito dos objetivos desses espaços, da forma de escolha dos participantes e dos públicos envolvidos aponta que antes de participativos esses são espaços representativos, enfrentando desafios muito semelhantes às instituições representativas por natureza.



## Referências

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret (2008). "Representando a diversidade? Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores". *Cadernos do CRH (UFBA)*, v.21, p.99-112.

AVRITZER, Leonardo (2007). "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação". *Dados*, v.50, n.3, p.443-64.

BRASIL. Lei nº 8.041 de 05 de junho de 1990.

BRASIL. Balanço de Governo 2003-2010. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Disponível em [http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at\\_download/file](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file). Acessado em 10/08/2011.

BOURDIEU, Pierre (1989). "A representação política. Elementos para uma teoria do campo político". In: *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.

FRASER, Nancy (1992). "Rethinking Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy". In: *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press.

GOHN, Maria da G. (1990). "Conselhos populares e participação popular". In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.34. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_(2000). "Os conselhos de educação e a reforma do Estado". In: *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis.

CORTES, Soraya V; GUGLIANO, Alfredo. (2010). "Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil". In: *Sociologias*, n.24, maio/ago., p.44-75. Porto Alegre.

COSTA SOBRINHO, João Elias. *Amortecendo as relações entre Estado e sociedade civil: a Secretaria-Geral da Presidência no Governo Lula (2003-2010)*. Monografia de conclusão de curso. Brasília: UnB, 2011.

FEREJOHN, John. (1999). *Accountability and Authority*. In: *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

GURZA LAVALLE, A. et al (2006). "Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.60, p.43-66.

GURZA LAVALLE, Adrián; CASTELLO, Graziela (2008). "Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo". *Caderno CRH*, n.52, p.67-86.

HOCHMAN, Gilberto (2005). "Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945)". *Educar em Revista*, n.25, p.127-141. Curitiba: Editora UFPR.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais (2010). *Perfil dos municípios brasileiros 2009*. Rio de Janeiro: IBGE.

INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos; PÓLIS, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (2011). "Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios". *Relatório de Pesquisa*. Brasília, São Paulo. Disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br).





LÜCHMANN, Lúgia (2007). "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, n.70, p.139-170. São Paulo.

MIGUEL, Luis F. (2011). "Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati". Paper para o 7º Encontro da ABCP – área de Teoria Política.

MORONI, José. "Participamos, e daí?". In: *Observatório da Cidadania – Textos para Debate*. Nov. 2005. Disponível em [www.ibase.br/pubibase/media/Participacao\\_Moroni.pdf](http://www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf). Acesso em 25/04/2006.

PHILLIPS, Anne (2001). "De uma política de ideias a uma política de presença?" In: *Revista Estudos Feministas*, v.9, n.1, p.268-290.

PITKIN, Hanna (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

RAICHELIS, Raquel (2000). "Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional". In: *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo (2002). "Para ampliar o cânone democrático". In: *Democratizar a democracia*, Boaventura de Sousa Santos (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

SOUZA, Celina (2005). "Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade". In: *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes.

SCHMITTER, Philippe C. (1974). "Still the Century of Corporatism?" In: *The Review of Politics*, v.36, n.1, p.85-131.

STREECK, Wolfgang; SCHMITTER, Philippe (1985). "Community, Market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order". In: *European Sociological Review*, v.1, Issue 2, set., p.119-138.

VOLPI, Mário (2000). "A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência". In: *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis.

YOUNG, Iris M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press.

\_\_\_\_\_ (2006). "Representação política, identidade e minoria". In: *Lua Nova*, n.67, p.139-190. São Paulo.





# É possível conselhos tão diferentes encontrarem aquilo que lhes é comum?

## Um olhar sobre a interface entre Conselhos Nacionais

*Anderson Rafael Nascimento*

### Introdução

Os conselhos de políticas públicas foram um dos instrumentos utilizados para buscar o rompimento com o padrão decisório restrito que marcava o Estado brasileiro até antes da Constituição Federal de 1988. Os atores da sociedade civil acreditaram nesses espaços no sentido de legitimação da intervenção estatal, já que ela se daria a partir do reconhecimento das temáticas que surgem do debate público e que representam os diferentes setores da sociedade.

Os atores da sociedade civil apostaram, também, na possibilidade de construir formas para a atuação do Estado que fossem mais distributivas, garantindo meios para atuar frente aos direitos normatizados na Constituição.

Desse modo, entendemos a existência de duas frentes de atuação dos conselhos: fortalecimento da intervenção estatal e construção do interesse público. Ambas permitem que as ações do Estado sejam realizadas de maneira integral. Essa, que será uma noção norteadora deste texto, poderia ser uma busca permanente para a atuação das instâncias decisórias, no sentido de minimizar as contradições e tensões que existam na execução das ações públicas.

Essa concepção de integralidade serve como desafio para pensar as políticas públicas e, por consequência, compreender a regulação da vida em sociedade que é realizada pelo Estado. A integralidade, por sua vez, pode ser entendida em duas perspectivas que se complementam. A primeira busca como ideal a apreensão da temática analisada. Para tanto, o campo de atuação da política pública abarca diferentes saberes que somados podem chegar à riqueza necessária para o reconhecimento das demandas da sociedade pelo Estado. Essa é uma dimensão dialógica na qual os espaços públicos resolvem parte desse desafio, mas cabe a interligação com outros





locais de discussão<sup>60</sup> e espaços de conhecimento acerca do assunto para que novos aportes e outros saberes sejam incorporados.

A outra dimensão diz respeito à execução e coordenação das ações públicas, desenvolvidas tanto pelo Estado como por organizações da sociedade civil. Com esse fim, essas ações serão pautadas por uma lógica que vise uma relação harmoniosa e sinérgica em suas realizações. A gestão da política pública e as restrições materiais são realidades que dimensionam os limites dessa atuação. De tal modo que é necessário compreender a diversidade de instituições, bem como os recursos materiais para seu cumprimento.

As instâncias decisórias, imbuídas de tal desafio, farão de suas ações momentos para o reconhecimento, já que criam condições de intercâmbio com outras visões sobre o tema e decidem sobre as realidades materiais de execução das políticas públicas.

O desafio dos conselhos de políticas públicas está em ser um sistema com diversidade maior do que as suas partes componentes. Um dos mecanismos possíveis para enfrentar tal desafio é a manutenção de uma constante interação com o seu meio ambiente. Portanto, a heterogeneidade interna e a abertura para o intercâmbio são elementos que contribuem para a inovação no ambiente participativo dos conselhos.

Entretanto, a consolidação desses mecanismos de participação da sociedade na gestão pública reproduziu o vigente padrão de fragmentação e setorialização das políticas públicas brasileiras. Esse fato é um dificultador para a articulação entre os diferentes setores de atuação do Estado e para a compreensão do foco de atuação de cada política pública. A quebra desse paradigma requer não só vontade política, mas também desenvolvimento técnico e capacidade operacional para o seu enfrentamento e sua realização. Em outras palavras, a construção de governança ou mesmo o desenho de uma administração pública que responda a esses desafios ainda é uma pauta a ser enfrentada no Brasil.

A baixa articulação entre as diversas políticas públicas e entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) é refletida nas instâncias de controle e participação social. Foram criados diversos conselhos (criança e adolescente, idosos, pessoa com deficiência, mulheres, juventude etc.) que discutem e pautam as políticas públicas e são transversais a elas. Observam-se, por sua vez, sobreposições de pautas, agendas e representação nesses espaços participativos. Isso coloca em xeque a efetividade dos espaços, já que suas decisões não são apropriadas pelas instâncias executoras.

Além dessa dimensão técnica, necessária para a integração das políticas públicas, é imperativo que as instâncias decisórias percebam que os conteúdos analisados perpassam mais de um campo de conhecimento. Assim, a concepção de integralidade desafia essas instâncias desde o momento da apreensão dos problemas e da construção do interesse público, pois exige uma articulação entre diferentes saberes. A crença na democracia participativa partia desse pressuposto no intuito de trazer para a realidade decisória, além dos conhecedores dos temas, os beneficiários e usuários da

60. Os conselhos passaram a ser a "instância oficial de representação da sociedade" (AVRITZER, 2007, p.444), mas não devem ser as únicas. Essa interligação permite o reconhecimento dessas outras iniciativas da sociedade civil.





política pública. A quebra do padrão autoritário de definição da política pública, citada no início, tem aqui o seu maior valor, já que as políticas públicas não serão monopólio de técnicos da administração pública.

Buscando como referencial o conceito de integralidade, o presente texto debate a relação de conselhos com algumas outras instituições do Estado brasileiro como, por exemplo, a relação com outros conselhos e conferências.<sup>61</sup>

As entrevistas realizadas se consolidaram em três eixos de análise. O primeiro eixo diz respeito à *decisão da integração*. Partiu-se do pressuposto, conforme foi apontado, que o Estado brasileiro atua de forma fragmentada e setorializada. A articulação e a interface supõem, dentre outras coisas, uma vontade política que abandone a maneira tradicional de pensar e executar a política pública. A quantidade de experiências de integração, apesar de pequena, exemplifica práticas e maneiras de construir uma política pública integrada.

Essa realidade ilumina *significados para a ação de integração*. Esse é o segundo eixo de análise das entrevistas. Por meio dele, buscou-se compreender como essa interface é vista pelos conselheiros. Em outras palavras, a maneira como a política pública está construída pode ser um potencializador das práticas de interface. Por exemplo, o financiamento da política pública pode alimentar a construção de diálogo entre os conselhos de políticas públicas.

O último eixo de análise diz respeito ao *papel das conferências nas interfaces com os conselhos*. A importância desses momentos já está dada. Por sua vez, saber quais são os reais impactos desses processos no dia a dia das instâncias participativas é algo ainda em aberto. Assim, questiona-se sobre o papel das conferências e a apropriação de suas deliberações nos conselhos correlatos.

O texto que segue está dividido em duas partes somadas aos apontamentos finais. A primeira parte dialoga com os dados que foram apresentados pelos entrevistados na temática da interface entre conselhos. A segunda, por sua vez, trata de elementos que potencializam e dificultam a interface entre os conselhos.

## A interface entre conselhos: encontros e desencontros

O universo de experiências concretas de interface ainda é pequeno diante do número de conselhos e das áreas temáticas envolvidas. Em um cenário no qual as políticas públicas mostram-se fragmentadas, as ocorrências de relações e interfaces entre os conselhos indicam um amplo esforço no sentido de mudar a sistemática de funcionamento do Estado, buscando, por sua vez, a integralidade.

Entre os conselhos pesquisados é significativa a interface criada entre o Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas) e o Conselho Nacional do

61. Para mais dados da pesquisa *Arquitetura da participação social no Brasil contemporâneo*, veja-se [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br).





Direito da Criança e do Adolescente (Conanda) quando da elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e do Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas (Sinase).

Essa é uma realidade provocada por diferentes motivos, como por exemplo, a forma como ambas as políticas públicas estão estruturadas. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) preconiza certas áreas de atuação como competências do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Isso acontece, por exemplo, no caso da discussão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), já que essa era uma temática de competência da assistência social, mas que não podia ser feita sem uma articulação com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por isso, cabe a um conselho transversal, como é o caso do Conanda, a busca pela interface com outras áreas setoriais em que existam recursos vinculados.

A formação histórica das políticas públicas para a assistência social e para a criança e adolescente pode ser outro indicador para compreender essa proximidade. A primeira é uma política de proteção social, enquanto a segunda tem uma tradição de também estar nesse campo, apesar da necessidade de articular outras políticas de promoção social. Assim, para estruturar novos desenhos de políticas públicas é mais frequente envolver as políticas de intervenção para as situações de vulnerabilidade (proteção) do que pensar em um fluxo sistemático e permanente de garantia de direitos (promoção).

Pelos motivos apontados, esses dois conselhos tiveram uma forte integração nesses últimos anos, aspecto apontados pelos conselheiros, conforme vemos abaixo:

*A relação do Conanda com o Conselho Nacional da Assistência é estreita, ela tem sido cada vez mais. Nessa última gestão, a gente aprofundou bastante isso. (Entrevistado do Conanda, representante da sociedade civil)*

*[...] é nessa gestão que se iniciou a interlocução com o Conanda, que foi o Plano Nacional que só vai ser publicado, aprovado oficialmente, na gestão seguinte, mas foi nessa gestão (...) a gente tinha uma comissão de trabalho conjunta, conselheiros do Conanda vir para o Cnas, o Cnas fazer reunião no Conanda e vice-versa. (Entrevistado do Cnas, representante da sociedade civil)*

Vê-se, então, a articulação entre alguns conselhos, enquanto outros não estão contemplados no diálogo. A riqueza dessas experiências de interface entre Conanda e Cnas, contudo, não foi ampliada com vistas a envolver outros conselhos.

Muito importante para a ação da interface é compreender de onde parte a iniciativa para que isso ocorra. Em linhas gerais, os entrevistados apontam que os conselhos são provocadores dessa nova forma de intervenção. Solicita-se que saia do lugar comum da política pública, tanto do ponto de vista operacional quanto dos conhecimentos necessários para compreender a diversidade que uma demanda suscita. Nota-se que, por vezes, o conselho pode abrir-se para outros conteúdos que extrapolam o





seu campo de conhecimento e de atuação.

As experiências de integração entre o Cnas e Conanda foram motivadas a partir de diagnósticos que indicavam a necessidade de um enfrentamento articulado entre as duas áreas.<sup>62</sup> Segundo alguns entrevistados, o Conanda foi proativo para construir esses momentos de interface, algo que pode ser visto na fala do seguinte entrevistado:

*[...] nós formatamos o plano nacional de proteção e defesa dos direitos da criança. Também está dentro dessa mesma lógica, que o plano foi formatado a partir do Conanda junto com o Conselho Nacional de Assistência Social. (Entrevistado do Conanda, representante da sociedade civil)*

Nesse sentido, os conselhos, ainda que pontualmente, tomam iniciativas no sentido de uma maior integração. Esse fato possibilita ampliar as formas de enxergar e enfrentar lacunas dentro da política pública.

*[...] a demonstração concreta de que é possível conselhos tão diferentes – com representação, com ministério, com agendas próprias, com pautas próprias – encontram aquilo que é comum. (Entrevistado do Conanda, representante sociedade civil)*

O Conselho Nacional de Assistência Social foi, durante o período estudado, pautado pela preocupação com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Esse é um processo fundamental para a estruturação de um sistema de proteção social no Brasil.<sup>63</sup> Nessa construção ele enfrentou, dentre outras coisas, a maneira como a assistência social foi consolidada neste país.<sup>64</sup> Portanto, a ausência de iniciativas de interface do Cnas é explicada pelo esforço que o conselho fazia no interior de sua própria área deliberativa, no sentido de criar um sistema próprio visando um funcionamento harmônico de suas instâncias de atuação.

Com vistas à consolidação desse sistema, o Cnas passou a realizar visitas em outros conselhos, levando ao conhecimento de outros atores e espaços decisórios o que acontecia no campo da assistência social no Brasil. Essa ação permite criar transparência e apropriação de outrem da temática técnica que o conselho discute e que tenha interface com outras políticas públicas.

*Nós vamos muito aos conselhos. Nós vamos muito assim, às vezes convidados e às vezes forçando: "Gente, olha, tem uma nova política. Vamos falar da política, da certificação". A gente visitou muito os conselhos, muito. (conselheiro do Cnas, representante do governo)*

Portanto, com base na experiência de interface fomentada entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Assistência Social, podemos sugerir alguns "olhares" sobre essa integração. O primeiro desafio está no conhecimento sobre os interesses comuns entre os conselhos. Essa busca pode surgir de estudos diagnósticos que apontem para a intervenção compartilhada dos conselhos em temáticas comuns. No caso das experiências entre Cnas e Conanda esse foi fator crucial para impulsionar a integração entre as áreas, pois foi a partir dessas

62. <http://www.ipea.gov.br/Destaques/abrigos/criancas.htm>

63. Sistema que foi recentemente normatizado por meio da Lei 12.435/2011.

64. "Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, essa área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas" (grifos das autoras, COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. "A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et al (org.) (2010). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez Editora.





pesquisas que se constatou a existência de problemas comuns e a necessidade de intervenção por meio das políticas públicas.

Outra iniciativa interessante, para além do par Cnas-Conanda, é a criação de uma sistemática que permita monitorar as temáticas trabalhadas. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) conseguiu criar um sistema de indicadores, ação feita com o envolvimento de outros conselhos. Porém, essa é uma proposta bastante avançada e não houve a apropriação necessária para o seu prosseguimento.

*Nós também trabalhamos, junto com outros conselhos, a construção de indicadores comuns; havia ainda uma escassez de indicadores, sobretudo no campo social naquele momento. Isso foi em torno de 2005 e se gerou alguma proposta, mas não houve capacidade de prosseguimento. Após algumas reuniões os conselhos começaram a se mostrar ausentes e o que ocorreu depois e agora nesse mandato que vai a partir de 2007 tem acordo, são contatos de conselhos não todos sentados na mesma mesa. (Entrevistado do Consea, representante da sociedade civil)*

Existe outra maneira mais procedimental para criar interface, pois muitas vezes um conselho pede um parecer para outro, no sentido de balizar suas próprias discussões. Nesse caso não existe uma sistemática de um encontro ampliado, mas permite a crítica de outros saberes na compreensão da temática debatida.

Segundo relatos dos conselheiros, outra forma de criar interface entre conselhos pode ser o encontro entre um conselheiro de algum conselho nacional, que é especialista no assunto, com uma comissão do conselho que está debatendo tal assunto. Os conselheiros externos são chamados para dar a sua visão sobre a temática debatida. Com isso, além de sua posição pessoal, o conselheiro externo pode também trazer acúmulos do conselho ao qual pertence. Essa é uma forma de ampliar a compreensão da temática, já que ela é analisada a partir de outras perspectivas.

Apesar do pequeno universo de experiências de interface encontradas, é possível perceber algumas motivações para que essa integração ocorra. A primeira diz respeito aos elementos relacionados ao desenho da política pública, já que em alguns casos a sistemática de financiamento faz que alguns conselhos sejam envolvidos. Nesse caso, o Conselho Nacional de Assistência Social se beneficia, já que necessita ser enredado em algumas questões que lidam com o orçamento relacionado à proteção social.

Existe outra forma de integração que está no campo das discussões e compreensão do universo trabalhado. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem boas experiências nesse sentido, mas isso também é fruto de seu posicionamento dentro do governo federal, por ser um conselho caro ao projeto político dos últimos mandatos.

O Consea se vale da riqueza que a articulação proporciona, já que permite amplificar as lentes de análise do problema. Nesse sentido é interessante destacar a visão de um de seus conselheiros quando cita que "a articulação potencializa a capacidade de proposição e a capacidade de impor suas deliberações" (Entrevistado do Consea, representante da socie-





dade civil).

Dessa maneira, é importante destacar o reconhecimento que os conselheiros fazem sobre certa equiparação em termos de saberes quando existe a experiência de integração entre os conselhos.

Tal como os demais conselhos analisados, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem caráter transversal, pois sua política articula diferentes áreas de atuação e saberes. Ele também criou momentos de integração com o Conselho Nacional de Assistência Social. Entretanto, dado o seu desenho e a prioridade programática que personificava, foi além desse e envolveu diferentes conselhos.

*Não há propriamente uma estratégia definida, organizada. Não houve um calendário definido de ações e de encontros, reuniões, de debates que foram discutidos, mas houve algumas iniciativas tanto do Conselho da Assistência quanto do Consea de realizar atividades conjuntas. Então, tanto na reunião do Conselho Nacional da Assistência Social o Consea foi convidado, quanto em conselhos como o de Saúde o Conanda, com temas específicos. (Entrevistado do Consea, representante do governo)*

Esse trecho demarca a articulação entre os conselhos, mas nota-se, nesses e em outros espaços de integração criados, que tais experiências são pontuais e circunscritas no tempo. Isso pode também ser visto em outras experiências citadas pelos outros conselhos em foco.

*Não é que não exista, mas são casos muito pontuais, muito pontuais mesmo. (Entrevistado do Conanda, representante da sociedade civil)*

*[...] elas são articulações positivas, mas ainda são muito incipientes. (Entrevistado do Conanda, representante da sociedade civil)*

Por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional participou, juntamente de outros conselhos, de uma grande reunião, mas isso não foi apropriado como uma sistemática permanente.

*[...] Na outra gestão do Consea foi feita uma grande reunião com todos os conselhos juntos, de políticas sociais. Levaram os conselhos para uma grande reunião no Sesc em São Paulo e nessa reunião nós recebemos uma análise. A gente enviou uma proposta. Saber qual era as semelhanças. O que a gente esperava dos conselhos. Foi muito interessante, porque isso criou um certo hábito para a gente. Então, nós temos convidado outros conselhos para participar. O Conselho da Pessoa Deficiente participou de uma das nossas reuniões agora, a gente convida o pessoal do Conselho da Saúde... (Entrevistado do Consea, representante da sociedade civil)*

Não houve aproveitamento da energia inicialmente despendida para promover a integração. Após a realização do objetivo inicial, motivador para a integração, cada agente envolvido voltou para o seu próprio espaço.

*[...] uma vez nós estávamos numa reunião do conselho de assistência social, nós fizemos uma iniciativa que foi interessante: um café da manhã, na verdade uma reunião, em que a gente criou um fórum dos conselhos, quer dizer, tínhamos um ou dois representantes de cada conselho e fizemos esse café da manhã mais de interação, de integração, entre os conselhos; quer dizer, um dos problemas que a gente tem, exatamente, que acaba havendo uma disputa. (Entrevistado do Conanda,*





*representante do governo)*

Esse trecho demonstra a temporalidade limitada das ações, pela ausência de outros conselhos ou pela disputa em torno de assuntos comuns. Essa disputa vai além dos conflitos internos ao conselho, mas relaciona-se com a disputa por parcelas dos recursos públicos, principalmente, o orçamento.

Até aqui se procurou demonstrar, a partir das entrevistas realizadas, os elementos que são potencializadores da ação de construção de interface entre os conselhos. Em contraponto, existem outras temáticas que perpassam a realidade dos conselhos e dificultam a interface.

Uma primeira restrição diz respeito ao conhecimento necessário para o debate nos espaços dos conselhos, fato que se amplifica quando lidamos com políticas públicas distintas. Sob essa ótica, a intersectorialidade e, conseqüentemente, a interface, tornam-se algo de difícil construção. Alguns entrevistados lamentam a inexistência de uma sistemática permanente de articulação entre os conselhos.

O entendimento sobre o papel do Estado, bem como da atuação de cada política pública também aparece de maneira distinta para os conselheiros. Isso demonstra as diferentes percepções dos membros de cada conselho, mas também a visão que os conselhos têm sobre o campo de atuação dos outros.

*[...] teve problema sim, problema de diálogo, problema de entendimento na construção do Sinase, que não foi nessa gestão passada, mas na medida em que você acompanha a implantação do Sinase, o diálogo da organização, operacionalização, os marcos de referência internos dos dois conselhos. (Entrevistado do Conanda, representante da sociedade civil)*

*Tem muitos conselhos, por exemplo, conselhos que entendem que o Bolsa Família é uma coisa assistencial, que têm uma compreensão equivocada do tema. (Entrevistado do Consea, representante da sociedade civil)*

Os conselhos têm uma dinâmica muito intensa – para não mencionar aqueles casos, como o Cnas, por exemplo, cujas competências de natureza cartorial chegavam à inscrição e ao registro de instituições. Isso gera, na rotina dos conselhos, ações quase operacionais, fazendo que a visão de uma estruturação da política de maneira coordenada fique em segundo plano. Quer dizer, a atribulada agenda interna de cada conselho acaba minando o ambiente para o compartilhamento.

Por outro lado, e como reflexo disso, não há uma sistemática de troca e compartilhamento de informações e agendas. Isso se expressa no desconhecimento sobre o que cada conselho está debatendo. Ou seja, a ausência de um mecanismo de publicização gera dificuldade para a integração.

Aliado a isso está a dificuldade de compreender o papel da União e, conseqüentemente, do objeto de deliberação dos conselhos nacionais para traçarem diretrizes das políticas públicas nacionais. A interface e a articulação, quando pautadas pela lógica territorial, permitem, segundo alguns entrevistados, uma maior delimitação e compreensão das temáticas.





Não foram mencionados mecanismos estatais que facilitem essa integração. Portanto, ainda parece existir uma carência de instrumentos de acompanhamento governamental que estimule a interface entre conselhos. Caberia ao governo, e aos seus representantes, estimular essa integração.

Ainda que não exista essa articulação, o governo pode ser um agente facilitador para essa integração. Isso tem relação com a capacitação dos conselheiros governamentais para estimular a integração, mas também tem ligação com a estrutura que o governo disponibiliza para apoio ao conselho.

*Anteriormente, o Conanda tinha uma vida institucional muito atribulada, uma estrutura muito debilitada, enfim, um organismo que não tinha estrutura para funcionar, para atender a missão dele. Depois disso, então, deu uma melhorada e aí cabia, cabe ainda hoje, à Secretaria de Estado de Direitos Humanos. (Entrevistado do Conanda, representante da sociedade civil)*

O relato do representante revela um avanço quanto à estruturação dos conselhos. No trecho destacado dois cenários são vistos. O primeiro no qual a secretaria ainda era algo incipiente e pouco valorizada; no segundo, no qual já havia alguma estrutura. Nessa evolução existe um ganho do ponto de vista da atuação do próprio conselho, bem como da articulação intra-governamental promovida por essas secretarias. Esse item chama atenção para a importância da estrutura institucional de apoio ao conselho. Além disso, outro aspecto associado à estrutura disponibilizada em prol do conselho diz respeito à secretária executiva.

No quesito interface, um conselheiro destaca o benefício de ter secretarias executivas integradas. Isso evita que existam, por exemplo, conflitos do ponto de vista normativo.

*não que eu me lembre (de conselhos diferentes terem publicado resoluções conflitantes), não nesse meio tempo, até porque as secretarias executivas desses conselhos se falam muito, se conversam muito, é um setor muito bem articulado, muito bem trabalhado que evita isso. (Entrevistado do Cnas, representante do governo)*

Além das secretarias executivas que desenvolvem seu papel, dos conselheiros governamentais espera-se uma função importante na ação de interface entre os conselhos. Um dos desafios é institucionalizar a participação dos agentes governamentais no sentido de tornar impessoal o ato de representar o governo no conselho.

Destacam-se ações que o governo pode realizar no sentido de aprimorar a sua representação e ampliar a interface entre as diferentes áreas e conselhos. Apreende-se que a condição fundamental para o exercício da função dos conselheiros é aperfeiçoar a representação e a interface.

*O conselheiro chega lá, as coisas estão preparadas, ele tem subsídio, então tem uma estruturação para a função do conselheiro que eu acho que é o outro lado dessa história do cartorial, mas que o Cnas é bastante estruturado. (Entrevistado do Cnas, representante da sociedade civil)*





Uma última questão citada pelos entrevistados diz respeito à integração entre as instâncias participativas e as instituições da democracia representativa. Os conselheiros apontam que essa integração é essencial para a defesa das políticas públicas em relação ao interesse público e ao tema debatido. No entanto, essa integração ainda merece uma maior efetividade por parte dos conselhos e dos conselheiros. Isso demonstra a conhecida tensão entre as instituições da democracia participativa e da democracia representativa.

*[...] nas três gestões que eu participei não era frequente, mas em temas polêmicos nós íamos na comissão falar com o parlamentar, com o relator de um projeto ou outro. (Entrevistado do Cnas, representante da sociedade civil)*

Um dos aspectos explorados na discussão da interface foi a relação entre as conferências e os conselhos. Ou seja, buscou-se compreender como era construída a interface entre os diferentes momentos dos processos participativos de uma mesma política pública.

No que se refere a essa questão, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem criado uma sistemática rica no sentido de aproveitar os resultados e os debates das conferências. Nesse caso, as conferências são realizadas a cada quatro anos e no intervalo de dois anos são realizadas as chamadas “Conferência mais dois”.

Os outros conselhos em foco ainda carecem de uma estratégia para o aprofundamento da discussão dos resultados das conferências, apesar de já terem aprimorado, e muito, a incorporação desses resultados. Tudo indica que a conferência tem ganhos do ponto de vista de mobilização social, mas os seus resultados estão distantes do processo decisório e do cotidiano dos conselhos.

Outra dificuldade citada pelos representantes é a incapacidade do conselho de demonstrar como as deliberações foram implementadas. Isso tem associação com o caráter amplo das deliberações, mas vai além, pois dificulta o processo de controle social por parte dos participantes das conferências. Em suma, isso pode ser um desmotivador para novas participações, pois ao final não é possível conhecer o impacto decorrente da participação na conferência.

Além de seus resultados, o maior benefício das conferências é o processo que esses eventos desencadeiam. Destaca-se, nesse sentido, a riqueza do processo propiciado pela mobilização.

*As conferências são instrumentos de mobilização e de formação excepcional de quadros políticos que vêm desde os municípios. Um processo de conferência nos coloca para discutir as questões complexas da política pública. Pessoas que estão nas suas localidades, nos seus municípios, são obrigadas a pensar nas suas questões não somente como locais, mas de âmbito muito mais amplo e abrangente. Então, o processo de formação é formidável. Mobilizam milhares e milhares de pessoas, se somarmos todas as conferências, elas mobilizam milhões de pessoas. É um processo na intensidade que está sendo feito no Brasil, é de extraordinário poder de formação política. Provavelmente nós vamos ter melhores condições de avaliar isso dentro de*





*alguns anos. (Entrevistado do Consea, representante da sociedade civil)*

Por sua vez, não desmerecendo a importância do processo de mobilização, ainda é escassa a avaliação sobre o aprendizado político que a conferência pode gerar. Aqui ainda carece de um ciclo em que o participante saiba o porquê de sua deliberação, como ela foi implementada e, antes, se chegou a ser implementada.

*[...] eu diria, como espaço de mobilização tem sido importante, de mobilização. Agora, como espaço de aprendizado político, muito pouco, muito pouco. (Entrevistado do Conanda, representante da sociedade civil)*

Os resultados das conferências são as deliberações. Por meio delas é possível conhecer temáticas que pautam a discussão para a busca do interesse público. As deliberações ainda carecem de um aprimoramento para que possam ser apropriadas nas práticas dos conselhos. Elas, em linhas gerais, são amplas e abrangentes, abarcando uma grande dimensão da política pública. Isso dificulta o processo de prestação de contas, pois em alguns casos são difíceis de ser mensuradas.

## Potencializadores e limitadores da interface entre conselhos

As falas dos entrevistados contribuem para mapear alguns desafios dos espaços participativos no governo federal e indicam possíveis mecanismos para a integração que podem sanar lacunas encontradas. As respostas dos entrevistados iluminam propostas para a ampliação da interface entre os conselhos.

Os elementos denominados potencializadores foram compreendidos a partir das experiências concretas de integração entre os conselhos. Todavia, por conta desse campo carecer de um número maior de práticas, tais mecanismos podem ser ampliados a partir da criatividade e inovação na construção de novas formas de interface. Aqui se inicia o desafio do intercâmbio dos conselhos com o seu “meio ambiente”, já que permite realizar ações a partir das peculiaridades de cada relação. Portanto, os elementos que foram apresentados são mecanismos que auxiliam a leitura do real, mas não devem limitar a atuação vindoura, nem ser tratados como modelos idealizados.

Em linhas gerais, essas experiências demonstram a formação de mecanismos que revelam os campos de atuação de cada política pública, no sentido de proporcionar práticas e espaços para a integração entre as políticas públicas. Tanto o desenho da política pública e seus parâmetros institucionais quanto os mecanismos de avaliação e diagnóstico auxiliam essa empreitada, já que apontam as divergências entre os diferentes mecanismos de atuação do Estado. Indicam também direitos que estão sendo violados por conta de um descompasso na ação do Estado. Portanto, esses aspectos impulsionam os conselhos na busca da





integralidade em sua ação decisória.

Esse quadro leva a pensar nos avanços conquistados. Aproveitando-se de tal realidade, desdobra-se dos elementos potencializadores a indicação de se criar mecanismos de monitoramento que permitam visualizar essas zonas de encontro entre as políticas públicas. Esses demonstrativos permitiriam um exercício de encontro e corresponsabilização entre as políticas públicas e, conseqüentemente, entre os seus conselhos. Aqui, o exercício de controle social se ampliaria incorporando o monitoramento das metas compartilhadas.

Por meio desses mecanismos também seria possível compreender os pontos de encontros entre as políticas públicas e as áreas de vulnerabilidade, fato que auxilia na construção de uma visão escalonada, facilitando a integralidade. Assim, a sinergia entre os diferentes atores que interagem com a política pública é algo que potencializa a ação do Estado e a garantia de direitos.

Por sua vez, a fragmentação das políticas públicas ainda é um desafio para esse exercício integrador. A construção de mecanismos governamentais articuladores permitem que as instâncias de controle social visualizem a atuação de cada área, suas lacunas e, conseqüentemente, exerçam de forma mais efetiva a cobrança de responsabilidades para garantir direitos.

Uma das indicações recorrentes nas entrevistas diz respeito à criação de um conselho que permita integrar todos os demais. Essa é uma ação que demanda um mecanismo governamental específico, pois requer a elaboração de uma estratégia que abra a possibilidade de decisões mais integradoras. Assim, entende-se que cabe ao governo uma responsabilidade por essa integração, desde o ponto de vista da criação de um mecanismo específico que potencialize e sistematize as interfaces criadas e não perca as energias gastas inicialmente. Em outras palavras, é imperativo que o governo tenha uma política definida e transparente para o acompanhamento dos conselhos.

Os elementos limitadores para a ação de interface serão articulados em cinco grandes blocos que se desdobram em outros elementos.

O primeiro bloco, denominado "desenho da política pública", é um contraponto ao aspecto potencializador citado anteriormente. É difícil uma delimitação do papel dos conselhos nacionais que deliberam sobre políticas públicas de abrangência nacional no contexto federativo brasileiro. Tal como citam alguns entrevistados, a integração entre as políticas públicas é mais facilmente visualizada no território.

O segundo bloco refere-se ao caráter isolado das ações de integração, já que as experiências retratadas foram aspectos pontuais e não ganharam uma continuidade. Assim, é necessário que sejam criados momentos permanentes de encontros. É importante trazer nesse contexto a necessidade de uma maior transparência das informações e temas debatidos nos conselhos. Por exemplo, publicizar pautas, atas e resoluções de maneira fácil para outros conselhos, bem como para a sociedade, é uma ação imprescindível.

O terceiro bloco, chamado de "disputa", é algo pensado entre diferentes





conselhos. Os recursos públicos são constantemente disputados pelos conselhos, mas ocorre a disputa também em torno da construção do conhecimento sobre determinada temática. Quer dizer, verifica-se que a visão sobre determinada política pública difere entre os atores que compõem os diferentes conselhos. Portanto, a criação de espaços de debate sobre essas diferenças permite uma equalização do ponto de vista dos saberes, o que pode contribuir para a diminuição das tensões interconselhos e a construção de um interesse público que incorpore as diferentes visões e não seja somente resposta da diversidade que o conselho representa em si.

Para uma maior integração, as dinâmicas internas dos conselhos não podem ser limitadoras. No entanto, ocorre que os conselhos são, por assim dizer, atropelados por sua própria dinâmica. Esse é um grande desafio, já que é necessário que isso seja vencido para que a energia seja potencializada em outras ações, como a busca pela integração, por exemplo.

Por fim, o governo poderia facilitar a integração investindo em processos de formação continuada de seus representantes, bem como nos desenhos institucionais para fomentar a discussão e integração. Nesse bloco de questões também são encontradas a viabilização de estrutura para suporte ao conselho, a exemplo de suas secretarias executivas. Vale destacar que essa ação de formação continuada é algo importante também para os conselheiros da sociedade civil, pois a partir disso é possível equalizar o nível de conhecimento no interior do conselho.

## Apontamentos finais

O conceito de integralidade é apresentado, nesse texto, como meta-conceito, pois enfrenta a realidade fragmentada das políticas públicas do ponto de vista técnico e reflexivo. Esse enfrentamento se dá na medida em que busca aliar o fortalecimento da ação do Estado com a ampliação dos atores para definição do interesse público. Embora sejam uma conquista inegável no cenário recente, dado que incluem uma diversidade de visões sobre a temática que é debatida, os conselhos ainda não conseguiram romper com o viés tecnocrático, herança do Estado brasileiro.

Os conselhos por si mesmos não bastam, estão dentro de uma institucionalidade maior e carecem de uma constante e robusta interação com o seu "meio ambiente", quer dizer, com outras instituições em seu entorno. Assim, o tema da interface e da integralidade é um desafio para o Estado. Os conselhos exercem um papel importante para legitimar essas ações e buscar mecanismos reais de integração. Como foi apontado, esses desafios são grandes.

A interface é um caminho para enfrentar esses desafios. Com ela, o significado do controle social se amplia, pois envolve novos e diferentes atores no acompanhamento dos avanços alcançados pelas políticas públicas. Conforme alguns entrevistados apontam, a interface potencializa a proposição, a representatividade das deliberações e, conseqüentemente, fortalece os conselhos e valoriza a participação social.





## Referências

AVRITZER, Leonardo (2007). "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação". *Dados*, v.50, n.3, p.443-464.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M.; RAICHELIS, R. (2010). "A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos". In: *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez Editora.

IPEA. "O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil". Disponível em <http://www.ipea.gov.br/Destaques/abrigos/criancas.htm>.





# Aprendendo com os conflitos: tendências e riscos nas dinâmicas conselhistas

*José Szwako*

Passadas mais de duas décadas desde a promulgação da Constituição de 1988, a participação institucionalizada cresce no mesmo ritmo e dimensão em que aumentam os questionamentos dos seus alcances por parte de um conjunto de atores historicamente ligado à defesa da democracia participativa. Na esteira da conquista da participação e em paralelo a seu questionamento, não foram poucos os atores sociais que passaram a se utilizar dos espaços e órgãos participativos para se fazer imprimir em âmbito social e político. Os sentidos, os sujeitos e as práticas da participação hoje são múltiplos e ambivalentes: se um segmento de atores e redes da sociedade civil vê nos chamados espaços participativos – nomeadamente, os orçamentos participativos, as conferências e os conselhos gestores – uma oportunidade de transformar o padrão decisório predominante, outras vozes vêm questionando profundamente se e em que medida tais espaços se constituíram como locais de partilha efetiva de poder entre atores civis e governamentais. Seja como for, a via de luta direcionada para a participação institucionalizada surge como mais uma estratégia que, ao lado de outras formas e níveis de mobilização, tende a enriquecer o repertório estratégico desses atores. O interesse pelos recentes rumos dos canais institucionais de participação e deliberação se alastra e alinha uma miríade de sujeitos e organizações, seja nas próprias agências estatais, em organizações civis, nas universidades ou em vários outros espaços. Em que medida tais espaços aumentaram a capacidade de vocalização e inclusão de atores subalternos? Como se dão as alianças feitas e desfeitas entre governos, partidos e entre as próprias representações da sociedade? Como se relacionam nesses canais novas vozes e velhas práticas? Como se dão novos modos de representação nesses canais e como a representação tradicional (partidário-eleitoral) se relaciona com essas novidades? Essas questões renovam a agenda política e levantam a questão das potencialidades e limites da participação da sociedade civil nesses canais: afinal, quanto avançamos na democratização das políticas e do Estado brasileiro a partir da instauração dessa “esfera participativa” (CORNWALL & COELHO, 2007)?





Este texto não responde essas perguntas, mas fornece pistas significativas dos processos de aprendizado e aprofundamento institucionais pelos quais vêm passando os atores atuantes nos canais e espaços participativos. O trabalho analisa as dinâmicas de conflito e de consenso com base em três conselhos gestores de âmbito federal – o Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), o Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (Conanda) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Quais são os tipos de interesse e de conflitos aí envolvidos? Como os atores constroem suas estratégias? Qual é o papel da afinidade entre representantes civis e governamentais nas dinâmicas conflituosas? Como e em quais espaços o conflito é gestado nesses conselhos? De olho em questões como essas, nosso propósito é menos inquirir a especificidade de cada conselho investigado, e mais entender como algumas lógicas, dinâmicas e tendências conflituosas atravessam conselhos distintos, mas com lógicas e práticas não tão distantes. Antes de responder àquelas questões, uma pergunta cara a qualquer versão de democracia participativa se impõe: há espaço para os conflitos nos conselhos?

Tal como a análise das entrevistas com os conselheiros do Consea, Conanda e Cnas nos permite observar, a dinâmica conselhistas dá vez e vez ao conflito. Neste texto, vamos explorar duas das formas observáveis de conflito nos conselhos: o compartilhamento de projetos e a chamada distensão antecipatória. Por um lado, no contexto recente de alargamento temático e de ampliação das chances de participação, é possível observar grupos com trajetórias paralelas de longa data que se cruzam e se reencontram nos conselhos. Se no período pré-1988, a luta pela participação em e a partir de domínios distintos era projeto compartilhado por vários atores, agora, no contexto pós-2002, esses mesmos atores se reencontram nas instituições participativas, mas a partir de posições institucionais distintas, isto é, desde o Estado e desde a sociedade civil. Esse cenário parece ideal: as demandas socioparticipativas finalmente encontrando respaldo na institucionalidade. No entanto, ao contrário do que poderia parecer, o compartilhamento de projetos entre atores civis e governamentais não se traduz automaticamente em resultados efetivos (DAGNINO, 2002b). Desse modo, a idealidade desse cenário de (re)encontros frutíferos logo se desfaz, trazendo em si o risco de obscurecer os conflitos e confundir os papéis aí em jogo.

Por outro lado, compreender os conflitos conselhistas é entender as estratégias pelas quais os representantes civis ou governamentais negociam e alcançam o consenso. Tais estratégias importam primeiramente porque dão acesso à forma pela qual os consensos são construídos. Mais que isso: elas permitem ver que os atores civis têm passado por um aprendizado institucional significativo do peso conquistado pela participação tanto nas suas estratégias como nas estratégias governamentais. Em quantidade e qualidade, a análise das percepções dos atores evidencia aquilo que denominamos de tendência de "distensão antecipatória", isto é, o deslocamento atualmente sofrido pela construção do consenso. Tal como o compartilha-





mento de projetos, essa tendência também traz riscos, não tanto para a natureza conflituosa dos conselhos, mas antes para a paridade e a publicidade neles. Essas lógicas e tendências da dinâmica conflituosa conselhistas podem não coadunar com os ideais mais virtuosos que muitos atores e autores gostariam de ver na democracia participativa. No entanto, além de conter pistas dos rumos e aprendizados transcorridos na esfera participativa, elas oferecem a pesquisadores e militantes uma visualização dos avanços e obstáculos ao redor da participação.

## Conflitos em risco: o compartilhamento de projetos políticos sem partilha efetiva de poder

O conjunto das entrevistas com representantes civis e governamentais do Consea, Cnas e Conanda permite ver que dimensão importante dos conflitos aí desenrolados é o chamado projeto político. Em sua acepção mais analítica, o termo designa as matrizes com base nas quais os atores sociais e políticos orientam e justificam suas práticas. Essas matrizes são compostas "de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade" (DAGNINO, 2002a, p.282). Expressões das disputas entre projetos atravessam a lógica implícita nas falas dos atores, por exemplo:

*quando nós fomos aprovar o [Sistema], [tinham] algumas partes, por exemplo, sobre a responsabilidade da execução das medidas socioeducativas em meio fechado. Então isso foi conflituoso porque parte dos conselheiros tinha a leitura que a execução das medidas socioeducativas em meio fechado é de responsabilidade de execução do Estado e não de instituições da sociedade civil.*

Sem qualquer pretensão de adentrar no campo substantivo de debate, essa citação é exemplo de como os chamados "projetos políticos" operam como matriz para a ação dos atores na realidade e para a interpretação dela. Posicionar-se a respeito de quem deve ser o sujeito responsável pela "execução de medidas socioeducativas em meio fechado" não é uma tomada de posição arbitrária ou circunstancialmente arranjada – a fala de um representante governamental é bastante clara quanto a isso: "a gente não está lá [no conselho] assim solto, quer dizer, você tem um projeto [lá]". Mais especificamente, os conselheiros civis e governamentais do Conanda tinham que debater e deliberar sobre partes do sistema e deliberar sobre o exercício de cerceamento das liberdades. Dar conta dessa questão exige respostas que ganham sentido dentro de uma matriz mais ampla composta por "representações do que deve ser a vida em sociedade", o que nesse caso quer dizer representações de socialização, de família, de sujeito, de responsabilidade, de liberdade e mesmo de intimidade.

O papel desempenhado pelos projetos políticos na dinâmica conselhistas





é mais facilmente observável naquele conjunto de temas que tocam simultaneamente em questões socialmente muito delicadas e nas chances de acesso aos recursos estatais por parte dos interesses privados. As próximas falas são exemplos deste tipo cruzado de disputa entre projetos e, ao mesmo tempo, por recursos.

*Uma questão que se coloca [...] é a questão do papel do Estado e das ONGs na oferta de serviços [...]. Na minha leitura, houve assim, durante muito [tempo], se discutiu muito essa questão.*

*Normalmente os temas conflituosos são aqueles que envolvem interesses diretos das [...] organizações que se dizem parceiras do Estado [...]. Do Conanda, [o tema principal que gerou mais conflito] foi se podia ou não as entidades fazerem a gestão das unidades de internação, [...] [algumas instituições] defendiam que acautelamento de adolescentes, assim como prisões, [é] papel do Estado.*

*Tudo o que envolvia a filantropia, o certificado era envolto de tensão. Do ponto de vista das entidades do campo filantrópico era na linha de flexibilizar cada vez mais e o governo [na linha] de querer tornar mais rigoroso.*

Além de evidenciar a centralidade ocupada pelos interesses particulares (legítimos) nas disputas conselhistas, essas falas mostram que diferentes projetos políticos veiculam diferentes concepções de Estado, de qual deve ser, segundo determinado projeto, o papel do Estado – “você tem, por exemplo, um debate de construção de tamanho do Estado”, diz uma representante civil, “até onde vai o papel do Estado, até onde vai o papel da sociedade civil”. Esse conjunto de trechos permite observar também a natureza heterogênea da sociedade civil com assento nos conselhos. Longe de ser um bloco homogêneo, os atores civis se organizam e se rotulam em função de “campos”, não raro, altamente conflituosos: o “campo filantrópico” e o “campo progressista” são algumas das categorias que perpassam as entrevistas. A esses diversos “campos” correspondem diferentes defesas de qual deve ser o alcance do Estado.

Esse conjunto de citações elucida igualmente o caráter transversal dos projetos políticos. No espelho da heterogeneidade dos interesses de diferentes grupos, os projetos políticos são transversais porquanto atravessam e articulam frações da sociedade civil e parte da representação governamental. Exemplo disso é sugerido pela última citação na qual uma representante civil diz que a atuação do governo segue “cada vez mais [...] na linha de tornar tal procedimento mais rigoroso”. Essa “linha” de atuação estatal pode encontrar sustento no projeto de determinados grupos ou “campos” civis, pode suscitar a resistência de tantos outros ou pode assumir várias outras formas. Quando os interesses privados entram em risco devido à articulação entre atores civis e governamentais com projetos políticos afins, a fração que perde voz e posição hegemônicas nas disputas conselhistas se ressentido do processo: “a regra é uma ação das organizações da sociedade civil absolutamente apartadas umas das outras, lamentavelmente, inclusive algumas [organizações civis] fazem representações em nome da sociedade civil, mas na verdade representam governos” (grifo meu).



Entendida com lentes menos acusativas e ressentidas, a ideia segundo a qual "alguns atores civis representam governo" ilustra o caráter transversal dos projetos políticos: com relação a dados temas, interesses e objetivos, a disposição estatal pode coincidir com e reafirmar aquilo que uma fração dos atores civis também defende. Longe de ser um caso isolado, o compartilhamento de projetos entre atores civis e governamentais tem, como tendência, permeado fortemente as recentes dinâmicas conselhistas. Menos que designar um encontro harmonioso, compartilhar aí diz respeito a pontes estratégica e conjunturalmente forjadas para responder aos objetivos de parte a parte quando seus projetos confluem. Tal como o caso do Consea permite observar, fator de peso na possibilidade desse compartilhamento está na afinidade entre a orientação global das políticas governamentais colocadas em prática e os objetivos de parte dos conselheiros civis, a exemplo dos "diversos programas que tramitavam ao redor do Fome Zero, isso facilitava muito esse compromisso de determinados setores ministeriais estarem dentro [do Conselho] e cumprindo sua tarefa, então houve uma integração relativamente positiva e boa entre a participação da sociedade civil e governo".

Para além das especificidades das políticas deliberadas em cada conselho, a partir das percepções dos conselheiros entrevistados, é possível notar dois fatores históricos que estão na base dessa tendência de compartilhamento. O primeiro fator é a orientação assumida pelo padrão das trajetórias de militantes de movimentos sociais desde meados dos anos 1980 até hoje. Parte das lideranças do chamado "campo democrático popular" que naquele momento então estiveram à frente da bandeira da participação se deslocou para agências da institucionalidade política e público-participativa (FELTRAN, 2007). Seja como conselheiros ou burocratas, eleitos ou apontados, as trajetórias de uma miríade de indivíduos tiveram papel importante no sentido de levar seus anseios e projetos para dentro dos poderes executivos primeiramente em níveis municipal e estadual e, mais recentemente, em nível federal.

O sentido desses deslocamentos e investimentos é duplo: "temos na sociedade civil", afirma uma representante governamental, "pessoas que já foram gestores municipais e nós temos um governo que um dia já sentou no conselho como sociedade civil. Então há essa troca". Já na descrição feita por um representante civil, esta "troca" leva o nome de "comprometimento", ao passo que as trajetórias de seus pares governamentais são referidas ao "comprometimento" e à "rua": "na minha opinião são comprometidas [os representantes governamentais] porque são pessoas da cara pintada, são pessoas que vieram da rua".

Esse primeiro fator se liga a um segundo, mais óbvio, porém mais perceptível nas falas dos atores, qual seja, a subida do Partido dos Trabalhadores à chefia do Executivo federal em 2002. Como se sabe, a luta pela participação foi historicamente um elo entre os movimentos de via democratizante e esse partido. Depois de se imprimir na Constituição de 1988, as modalidades de aplicação do projeto participacionista se alastra-





ram pelo país e foram continuamente fomentadas e institucionalizadas pelo PT. Frente a essa herança, "e com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, em 2002, criou-se a expectativa de que o chamado 'sistema descentralizado e participativo' fosse realmente efetivado. Esperava-se que os cidadãos e cidadãs do Brasil pudessem participar de modo ativo e cada vez mais das decisões públicas e que novos canais de participação fossem criados" (TEIXEIRA; MORONI & MARX, 2008, p.87).

Implícita nessas citações está uma equação na qual entram trajetórias, expectativas, a efetividade da participação e suas utopias.<sup>65</sup> Para somar um elemento a mais nessa conta, vale argumentar que há uma tendência atual de intensificação de compartilhamento de projetos entre atores governamentais e civis, e que tal compartilhamento tem efeitos para as dinâmicas conflituosas conselhistas.

Como estamos sugerindo, uma das raízes dessa tendência está nas trajetórias de lideranças "comprometidas" e em seus deslocamentos rumo à esfera participativa. Exemplo dessa trajetória está na seguinte fala de um gestor conselheiro:

*a minha indicação se deu muito por conta disso, por conta de uma experiência, experiências anteriores, não necessariamente com conselho, pois com conselho só tive essa no conselho de habitação em São Paulo. Mas por conta de uma militância da área, por conta de uma trajetória mesmo de defesa da democracia, da importância desse espaço [conselhistas].*

Seja em domínio conselhistas ou na militância, essas "experiências anteriores" exemplificam o intenso investimento de lideranças de grupos e organizações civis em órgãos participativos. Outro depoimento de uma representante governamental veicula esse mesmo perfil biográfico "de luta" e permite ver que, nesse e em outros casos, a institucionalidade participativa está atualmente permeada, com intensidades e profundidades certamente variadas, por uma postura que "valoriza" a participação, a sociedade civil e a sua autonomia. Há que se considerar ainda, como explicitado no depoimento abaixo, que o lugar de onde se fala faz a diferença e têm implicações.

*[O que] eu acho mais bacana é que para mim pelo menos não tem diferença de princípios, os mesmos princípios que nós defendíamos quando a gente era sociedade civil, a gente continua defendendo dentro do governo. A importância da participação, enfim, autonomia dos conselhos, valorização da sociedade civil enquanto espaço que deve de alguma forma acompanhar e participar, processos democráticos, então assim, eu acho que enquanto princípio a gente continua a ter os mesmos princípios, independente do lugar que a gente está, mas aí o tipo de atuação muda um pouco, que você muda de espaço.*

Ter "os mesmos princípios" é a expressão do fato de que essa atriz compartilha, em seu domínio de tematização, um projeto com parte dos conselheiros civis – ipsis literis: "os mesmos princípios que nós defendíamos quando a gente era sociedade civil, a gente continua defendendo dentro do governo". Enraizada em uma posição de fala duplamente "comprome-

65. Veja-se, neste volume, "Participar vale a pena, mas...".





tida", com valorização da participação e com um projeto específico dentro de seu conselho, essa sentença está repleta de implicações: diante da tendência emergente segundo a qual os projetos políticos de atores governamentais e civis parecem, em muitos casos, confluir, o que acontece com as dimensões de conflitividade, de publicidade e de representatividade tão caras ao modelo participacionista de democracia?

Nos limites deste tópico, vamos abordar os efeitos dessa tendência de compartilhamento para as dinâmicas conflituosas em âmbito conselhistas, deixando a questão da publicidade (ou do risco de privatização) para outro momento. Seja como for, essas trajetórias que se deslocam e apontam para a institucionalidade participativa permitem ver que os órgãos de participação passam por uma dinâmica que não se resume à sua institucionalização. "Eu acho", diz um representante estatal, "que os conselhos têm que ter autonomia, cada vez mais autonomia dos conselhos [...], têm que ser fortalecidos, eu acho que esses espaços eles têm que ser aprimorados cada vez mais". Como se nota em vários depoimentos, a defesa da participação deixou de ser monopólio daqueles atores da sociedade civil historicamente comprometidos com o projeto participacionista, que vem paulatina e parcialmente se legitimando na retórica de determinados gestores: "não tenho dúvida nenhuma de que eles [os conselhos] continuam sendo instrumentos fundamentais de uma gestão democrática e participativa". Ainda que percepções como estas estejam longe de ser a concepção dominante no *corpus* burocrático em seus três níveis, elas mostram que a participação institucionalizada, como efeito dos deslocamentos e investimentos de longa data e da potencialização significada pela inflexão eleitoral de 2002,<sup>66</sup> se tornou um inegável vetor de força nas disputas hegemônicas ao redor e dentro do Estado brasileiro.

Exemplo ilustrativo desse conjunto de mudanças está na linha de atuação do Cnas. Ao longo dos anos 1990, as autoridades governamentais "resistiram, de forma mais ou menos forte, a disputar suas políticas no Conselho [...]. No cotidiano do Cnas, essa resistência do governo em partilhar o seu poder de decisão se traduziu em reiteradas tentativas de neutralização e enfraquecimento do papel do conselho" (TATAGIBA, 2002, p.80). Já o cenário pós-2002 é outro, pois o confronto polarizado Estado/sociedade civil deu vez a um espaço no qual são disputados projetos do que deve ser a assistência social – *grosso modo*, um projeto mais ancorado em uma gramática de direitos *versus* outro de tom mais assistencialista – e, portanto, projetos de quais devem ser os papéis do Estado e da sociedade civil naquilo que se entende como assistência. De certo que o governo não fica alheio a essa tensão, aproximando-se, não sem ambiguidades, de um e de outro "campo" aí em disputa. Como diz um gestor do Cnas,

*existe um projeto político de assistência social que a gente [representação governamental] defende e de alguma forma a gente vai para o conselho, até para fazer as discussões da política, mas também para defender esse projeto. E aí estando no governo [...], embora o governo não seja homogêneo, você tem diferenças e tem até divergências dentro do governo, mas você consegue aglutinar as pessoas em torno dos princípios desse projeto.*

66. Para dados relativos ao adensamento quantitativo da "Construção da democracia participativa", veja MATEOS (2011).





Reafirmando a heterogeneidade do aparato estatal, essa fala mostra que as tomadas de posição dos agentes de Estado são modeladas por projetos políticos. Na sequência desse mesmo trecho, é possível ver que uma gramática específica é compartilhada com frações da sociedade civil:

*[...] você consegue aglutinar as pessoas em torno dos princípios desse projeto. Então fica muito fácil defendê-lo lá. Agora, você também encontra dentro desse projeto uma sociedade civil, não tem um antagonismo assim tão radical da sociedade civil, quando está se defendendo alguns princípios que acabam sendo comuns. Então eu acho que não é muito difícil assim a gente conseguir organizar um posicionamento político, organizar as defesas, que aí você tem princípios que são mais claros e aí fazer defesa disso.*

Essa fala antecipa a posição "não tão radical" dada ao "antagonismo" quando ambos, Estado e frações da sociedade civil, estão em prol de um mesmo projeto. Antes de passar aos riscos ligados à tendência de projetos compartilhados, é necessário dizer que esse exemplo de ação concertada entre atores civis e governamentais, "defendendo princípios comuns", não precisa ser lido como uma forma de cooptação ou de perda de autonomia. Essa ação coordenada pode ser lida também como herdeira daquele processo no qual confluíram na esfera participativa atores "comprometidos" com um projeto comum. Isso de modo algum significa o fim das dissonâncias entre atores que dividiram trajetórias paralelas e compartilham um mesmo projeto. Vistas de outro ângulo, a concorrência entre projetos e as maiores chances de construção de pontes socioestatais com base em determinados projetos expressam igualmente o aprendizado vivido e sofrido nas dinâmicas conselhistas. "A turma do contra", diz um representante civil, "é muito unida, eles são determinados, sabem exatamente o que querem e o que fazem para conseguir. Nós aqui ainda estamos tentando, não é? [...] Mas o que nós não podemos é trombar entre nós e às vezes isso acontece". Duro aprendizado, diga-se de passagem, explicitado nos momentos mais reflexivos de várias entrevistas, como neste trecho:

*estou num momento de muita reflexão, de observar, refletir, questionar, mas questionar no sentido não da crítica, sei lá, crítica ou crítica pejorativa, mas no sentido de construir, de entender melhor e de ver se de fato a gente pode contribuir porque também se não for para contribuir, não podemos estragar o que os outros estão fazendo.*

Contudo, se espelha o processo de aprendizado em curso, a tendência de compartilhamento de projetos pode estar também operando no sentido de nublar o incessante jogo das definições ao redor do que deve ser o conselho, qual é afinal o seu papel, e de como deve ser a interação gestores-representantes civis nele. Na visão de um ex-representante civil, "o melhor que a gente [o conselho] poderia fazer para o presidente [da República] era justamente [...] confrontá-lo antes que a oposição o fizesse porque nós o confrontaríamos para ajudá-lo... [ao passo que] a oposição o confrontaria para derrubá-lo". Em sua quase totalidade as entrevistas evocam a questão acerca do "papel do conselho" e, para dar conta dela, fazem menção à





interdependência e/ou à separação dos respectivos papéis. No dizer de um representante civil,

*nós somos orientadores dessa formulação principalmente com as diretrizes. Então, assim, há esse dilema porque muitas vezes a gente se confunde. Quer dizer, chamar para o conselho algumas ações que não são do conselho, que são do Estado. Então, eu acho que tem que ter esse cuidado. Nós não podemos assumir a execução ou formulação específica das políticas, mas senão fazer... indicar os grandes caminhos, indicar as diretrizes, fazer pressões nos momentos certos pra fazer com que algumas coisas de fato aconteçam. Então eu acho que é isso, a gente entende que um dos dilemas é compreender exatamente qual é o nosso papel enquanto conselheiros. Não podemos confundir os papéis, Estado e sociedade civil.*

Invariavelmente os entrevistados passam pelo dilema da definição de papéis. A menção a essas versões do que deve ser laço socioestatal nas dinâmicas conselhistas importa à medida que a afinidade entre "princípios" defendidos em conjunto por atores governamentais e civis leva, potencialmente, a uma versão pacificada do que deve ser aquele laço. "Elas [as partes civil e governamental] têm papéis diferenciados", diz um gestor, "mas eu acho que um [papel] complementa o outro e o sentido é de buscar uma otimização da relação entre sociedade civil e governo pra que as políticas possam ser de fato acompanhadas, executadas, avaliadas e, enfim, otimizadas". Enquanto esse gestor almeja uma interação "otimizante", na qual atores governamentais e civis têm apenas papéis "diferentes, mas complementares", os dois exemplos anteriores falam de "confronto para ajudar" e de "não confusão" desses papéis.

As formas assumidas pelos encaixes e desencaixes entre essas versões no cotidiano conselhista expressam aquilo que falávamos sobre as experiências de aprendizado institucional. Essas versões devem ser também entendidas dentro de uma reconfiguração mais ampla na qual a participação vem ganhando maior respaldo institucional e na qual, devido ao adensamento da esfera participativa, aumentam as chances de construção de pontes entre atores governamentais e civis. No entanto, a depender do estágio e do jogo de forças conselhistas, esse compartilhamento pode levar a uma versão "otimizada" da interação, nublando o intenso e silencioso jogo ao redor da definição do que cabe a cada uma das partes aí envolvidas. Nesse sentido, a crítica de uma ex-representante civil à presidência de um dos conselhos investigados é bastante enfática: "ele [o presidente do conselho entendia que] tinha que ser uma espécie de anteparo para [...] [a autoridade executiva]. E que nesse [papel de] anteparo, ele tinha que, de alguma maneira, evitar o constrangimento [...]. Isso é um equívoco abissal".

Mais importante que averiguar a veracidade da afirmação sobre essa disposição de "anteparo" é olhar para a biografia desse agente antes da sua chegada na presidência de tal conselho. A trajetória de atuação desse militante tem início em lutas democráticas anteriores a 1988, passa pela defesa da colocação em prática de órgãos de participação relativos a seu domínio específico de tematização em níveis estadual e municipal nos anos 1990 e, no pós-2002, foi indicado para ocupar o mais alto patamar



da participação institucionalizada nesse domínio. Por outro lado, o projeto historicamente forjado e defendido por esse indivíduo, que não chegou em vão à presidência conselhistas, coaduna fortemente com os objetivos e interesses defendidos pelos seus pares governamentais. Quer dizer, dados esses fatores, aumentam sensivelmente as chances de pontes entre atores civis e governamentais serem forjadas com base em projetos compartilhados. Os pressupostos e efeitos virtuosos advindos desse compartilhamento não devem ser ignorados: um laço socioestatal "menos antagônico" tanto pode ser reflexo das experiências institucionais de aprendizado como pode ser, ao menos virtualmente, mais produtivo do ponto de vista dos resultados alcançados por dado conselho. Entretanto, o risco perverso contido nessa tendência tampouco deve ser ignorado, pois, em nome de "princípios" comuns, a disputa em torno dos limites e papéis conselhistas pode ficar demasiado embaçada, reservando à representação civil o papel de "anteparo" dentro de um padrão de interação socioestatal idealmente "otimizada".

Mas, e o papel do governo? Segundo uma gestora distinguida por sua trajetória de "comprometimento", ao governo "cabe manter o diálogo aberto, manter a participação, [manter] a coparticipação para que esses resultados sejam os melhores possíveis", e ela segue,

*acho que com o diálogo, com participação popular, com a democracia eu acho que os governos, mesmo que não atendam plenamente às aspirações da população e da sociedade organizada, mas mantendo o diálogo e uma agenda de cooperação e um planejamento dessa cooperação, um cronograma, uma agenda propositiva, eu acredito que é o melhor caminho.*

"Diálogo", "cooperação", "agenda propositiva" e "de cooperação" são alguns dos termos que reforçam a posição de peso conquistada pela participação na retórica institucional – conquista, vale dizer, que de modo algum pode ser minimizada. Ao mesmo tempo, esses termos são parte das experiências de aprendizado institucional (e comunicativo) vividas nesse âmbito da esfera participativa. O relato de outro gestor, tão ou mais "comprometido" que aquela anterior, vai nesse mesmo sentido e evoca a ideia da "maturidade" ao tratar do aprendizado dos atores civis, diz ele:

*quando entra [em tal questão], aí [o conselho] chama o secretário nacional ou a comissão temática pede audiência nos ministérios, então foi uma experiência muito boa, porque de um lado o conselho era ouvido nas suas posições, eles explicitam, mas explicitam com maturidade, explicitam com uma condição e claro, [o governo] tem mais é que ouvir, [tem que] saber qual é a condição que cobra o conselho.*

Desde essa posição de fala, o papel do governo é "ouvir", a ele cabe a "escuta". São diversas as figuras e metáforas de cunho comunicativo que cruzam as percepções dos conselheiros. Ao lado de ouvir, outros verbos como debater, dialogar, falar e escutar também circulam nas falas e vozes dos atores, sejam governamentais ou civis, para muito além dos conselhos e representantes aqui investigados: "o estreitamento do diálogo ampliou não só o volume de recursos, como a eficácia da sua aplicação", diz uma





líder da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, "porque a essência de todos esses programas é fruto de anos de experiências acumuladas por organizações cooperativas e movimentos sociais do campo, que passaram a ser ouvidos" (MATEOS, 2009, p.25).

O diagnóstico de que a inflexão de 2002 significou uma abertura para "escuta" por parte daquele governo eleito já foi apontado pelos próprios atores sociais: "o que percebo é uma disposição maior para a escuta neste governo [no primeiro mandato de Lula]" (CORTELLA et al, 2005, p.65). A realidade anterior era, para dizer o mínimo, diferente: "a reivindicação de realizar conferências [de segurança alimentar] foi uma tecla em que batemos durante oito anos [antes de 2002] e não tivemos nenhuma escuta" (CORTELLA et al, 2005, p.71). Em meados de 2005, alguns pesquisadores-militantes reconheciam "que o governo [Lula] criou alguns espaços de participação [...] [e] que tem disposição para a escuta" (PONTUAL & ARAÚJO, 2005, p.123).

Desde nosso ponto de vista, essa disposição para a "escuta" está ligada àqueles processos mencionados: os deslocamentos e investimentos de longa data na esfera participativa, a inflexão eleitoral de 2002, e a parcial consagração do projeto participacionista como vetor na disputa pela reconstrução do Estado brasileiro e de suas políticas públicas. No entanto, na contramão da aposta e da expectativa dos atores sociais, essas mudanças, bem como a disposição para "escuta" que elas trouxeram, parecem não se ter traduzido efetivamente em poder de decisão para os conselhos. Nesses termos, tal como se pode depreender do tom crítico de parte dos movimentos e atores historicamente comprometidos com a participação e com a redemocratização brasileira, o que estaria em curso é uma dinâmica de compartilhamento de projetos sem partilha efetiva de poder. "O problema", diz parte desses atores, "é se [...] há um compartilhamento em relação à decisão, ou [se o conselho] é só um espaço de discussão das diferenças. [...] Tenho percebido que há muita discussão. Não tenho percebido avanço em relação ao compartilhar" (CORTELLA et al, 2005, p.73). Devido à natureza de nossos dados e à variedade complexa de fatores que envolvem as limitações da efetividade conselhistas, não podemos avançar no sentido de elucidar o alcance real de tal dinâmica.<sup>67</sup> Seja como for, nossos dados permitem sugerir que, tal como a tendência de intensificação de projetos compartilhados traz consigo o perigo de nublar os papéis conselhistas, a disposição para "escuta" traz como risco o obscurecimento da conflitividade nos conselhos.

"Nos conselhos que eu participei, os conflitos são sempre resolvidos com muita informação, com muita discussão, com muito debate", diz uma gestora, "[os conflitos são resolvidos] com muita capacidade de diálogo, de ouvir, principalmente, para que a gente possa ter um esforço comum. Todos estão ali para ter um esforço comum, seja governo, seja sociedade civil". Esse trecho incorpora boa parte dos elementos até aqui reunidos: a resolução de conflitos *via* informação e diálogo é indício de que a lógica dos confrontos socioestatais polarizados vem, na chave do aprendizado,

67. De modo muito interessante, embora não afirme essas dinâmicas de "escuta" e de compartilhamento de projetos sem partilha de poder, a pesquisa de Costa parece apontar para esse mesmo sentido: "[n]a última plenária da gestão 2004/2007", diz a autora, "o Consea realizou um balanço sobre sua atuação. Como subsídio a esta avaliação, foi elaborado um documento [...] atestando o vigor da participação dos conselheiros no tema, porém, com um baixo número de respostas e encaminhamentos por parte do governo" (COSTA, 2008, p.108-109) (grifo meu).





se transformando, mas, ao mesmo tempo, traz em si o perigo de “des-desenhar” os papéis socioestatais, (con)fundindo ambos em um “esforço comum”. Enraizada em uma biografia de “luta” e de defesa do projeto participacionista, a disposição aberta à “escuta” é evocada por ela no elogio à “capacidade de diálogo e, principalmente, de ouvir”. É aí que vive o paradoxo: a “escuta” representa uma inegável conquista, mas pode também ser um modo sutil de silenciamento. Ela é um avanço pois pressupõe atores civis e, sobretudo, governamentais que reconhecem a legitimidade da participação cidadã e que valorizam a democratização das decisões estatais. Mas, por outro lado, a “escuta” governamental pode desempenhar papel central em um cenário no qual os conflitos da dinâmica conselhistas são obscurecidos. A fala de outro gestor ilustra bem esse perigo:

*O governo se sustenta, é a sustentação de um projeto de governo. Um projeto de governo que procura executar as políticas públicas de uma maneira mais consistente, de uma maneira mais continuada, de uma maneira mais republicana, é evidente que isso tem um apelo, uma aceitação na sociedade civil. Ainda que haja críticas, as críticas são críticas perfeitamente, vamos dizer assim, absorvidas pelo governo e, ao mesmo tempo, as limitações do governo são perfeitamente entendidas como normais pela sociedade civil. Agora, é um acúmulo de experiências de cooperação e de amadurecimento.*

Essa é a fala de um ator que defende um projeto de governo com “apelo” e “aceitação”, quer dizer, um projeto “republicano” compartilhado pela sociedade civil ou por parte dela no conselho. Ele descreve um processo no qual as diferentes partes se encaixam “perfeitamente”: os limites do governo são normais, e as críticas dos atores civis são igualmente compreensíveis, “absorvidas”, isto é, elas são apenas “escutadas”. É evidente que esse cenário perfeito não corresponde à realidade das dinâmicas conselhistas, cujas tensões são largamente exploradas pela literatura especializada. Ainda que não corresponda à maior parte das experiências conselhistas, essa descrição é pista significativa do horizonte vislumbrado e idealizado por esse defensor governamental do projeto participacionista. Nesse horizonte ideal, coerente com sua posição estatal de fala, há pouco ou nenhum espaço para conflitos e ruídos: “ainda que haja críticas”, tudo se encaixa, tudo é “normal” e “compreensível”. Nestes termos, o cenário participativo e pró-participação é um cenário no qual as deliberações conselhistas são comunicativamente “escutadas” e, a depender da vontade política, elas são efetivamente silenciadas ou vocalizadas – e, aí onde tudo parece funcionar, o conflito sai de cena. (É muito sintomática, diga-se de passagem, a intimidade entre esse modelo de conselho sem conflitos e aquele padrão “otimizado” de interação socioestatal no qual os atores têm papéis “diferentes, mas complementares”.) Até mesmo o aprendizado que vem caracterizando a experiência conselhista entra nesse enredo de obscurecimento discursivo: entre as limitações governamentais e as críticas vindas da sociedade civil não há qualquer tensão porque tudo isso não é senão “um acúmulo de cooperação e amadurecimento” – os conselheiros explicitam suas posições, dizia outra gestora, “mas explicitam com maturidade”.



Falas como essas não se esgotam em si. Elas compõem uma rede de significados implicitamente compartilhada por outros defensores governamentais da participação, cujos depoimentos alternam entre "há conflitos, mas..." e "nunca vi nenhum grande conflito no conselho". Devido aos limites de nossos dados, não é possível delimitar o alcance real, relativamente à institucionalidade participativa em âmbito federal, dessa postura governamental de "escuta". Para pesquisadores e militantes, fica, então, a sugestão de aprofundar, matizar e, se for o caso, refutar tais ideias. Dentro de nossos limites, porém, deixamos sugerida a profunda ambiguidade herdeira das recentes mutações na esfera da participativa: ao mesmo tempo em que o projeto participacionista encontra respaldo e adensamento institucionais, aumentando as chances de construção de pontes estratégicas entre atores civis e governamentais, transformando a disposição destes últimos no sentido de um reconhecimento da legitimidade das demandas cidadãs e dinamizando as experiências institucionais de aprendizado, a participação conselhistas corre o risco de ser esvaziada de conflito e domesticada. Colocando essas ideias em marcos temporais, com toda perda implicada nesse reducionismo, poderíamos dizer que o padrão anteriormente predominante caracterizado pelo confronto destrutivo polarizante e pelo não reconhecimento estatal em relação a demandas participativas foi deslocado por uma tendência potencialmente mais produtiva porém mais insidiosa, à medida que, por meio dos projetos compartilhados e das práticas de "escuta", ela traz em si o risco de obscurecer os conflitos conselhistas e de nublar a definição dos papéis em jogo nos conselhos.

Mas não há razões para se enganar: em meio a esses riscos, os atores civis não são "cooptados" pelos projetos governamentais, e sequer são vítimas destes. A representação civil traz para a arena conselhistas seus projetos e luta ativamente para imprimi-los na agenda político-institucional. Exemplo disso está no seguinte depoimento, de um representante civil cujo perfil biográfico "de luta" esteve na base de um projeto político que, na última década, se tornou projeto de governo.

*O conselho funciona dentro de uma sistemática na qual as câmaras temáticas precedem as plenárias, plenárias só ocorrem já para deliberar sobreposições, plenárias representam o momento final de posições que são construídas em instâncias intermediárias. E o governo está presente nessas instâncias intermediárias [nas câmaras], então suas questões, suas propostas aparecem nesse sentido, o governo traz propostas, mas a sociedade também traz propostas dentro dessas comissões e nessas comissões é realizado um trabalho técnico de construção ou de avaliação até chegar um ponto de maturidade onde ela é apresentada na plenária. Portanto, esse é o espaço maior de disputa de posições, é o espaço no momento da construção. Não tem se caracterizado situações conflituosas dentro dessas comissões, existe muitas vezes a expressão de críticas [...], as representações dos ministérios dentro do conselho, elas são representações geralmente que coincidem com as posições majoritárias da sociedade, então não existe um quadro de conflito nesse sentido.*

Tal como no cenário idealizado por aquele gestor, tudo aí se complementa: no "trabalho de construção", "a sociedade traz propostas", "o governo traz as suas" e as "representações" desse – dado o compartilhamento





de projetos – “geralmente coincidem com as posições majoritárias” daquela. Apesar das “câmaras” serem o “espaço maior de disputas”, “não existe um quadro de conflito”. Ao mesmo tempo em que dá belo exemplo da posição obscurecida ocupada pelo conflito em um cenário que aparentemente funciona à perfeição, essa sentença antecipa os principais elementos da próxima e última parte do texto. As “câmaras” ou, a depender do desenho conselhistas, os “grupos de trabalho” e as “comissões” vêm se tornando o “espaço de disputa” nos conselhos. Como veremos, é em tais espaços que se dá o “trabalho técnico de construção”, trabalho de tematização sobre questões que são negociadas e consensuadas para chegar ao “ponto de maturidade” e, então, seguir à plenária. Essa descrição definitivamente sinuosa quer contornar, abrigar e sublimar o conflito: as “câmaras” encarnam o “momento da construção”, são o “espaço de maior disputa de posições”, mas não têm se “caracterizado por situações conflituosas”, ainda que “a expressão de críticas” tenha vez nelas. As curvas dessa descrição trazem mais que o obscurecimento discursivo do conflito, elas trazem também a tendência de distensão antecipatória – vamos a ela.

## Alcançando consensos, aprendendo com os conflitos: a distensão antecipatória e seus riscos

Indissociável da forma assumida pelos conflitos dentro dos conselhos é o modo pelo qual o consenso é disputado e alcançado na dinâmica conselhistas. A partir dos três casos observados, é possível sugerir que o estabelecimento de posições consensuadas nesse âmbito da esfera participativa tem passado em geral, mas não unicamente, por uma tendência que pode ser designada como “distensão antecipatória”. Nos mais diferentes conselhos, essa dinâmica ganha um formato institucional nas chamadas “comissões” ou “grupos de trabalho”: “as comissões têm sido bastante importantes até para criar todo esse consenso, é mais fácil quando a ação deliberada [...], assim, há menos conflito nas discussões em plenária”. Por fora do espaço conselhistas, a relação dos atores da sociedade civil com a construção do consenso também passa por “reuniões” paralelas que, devido a restrições materiais e organizacionais das redes e organizações civis, aproveitam a oportunidade de encontro oficial do respectivo conselho: “fazíamos reuniões todas as vezes que tinha assembleia do [conselho] [...] somente da sociedade civil e nós fazíamos as discussões ali”. Por dentro ou por fora, comum às comissões e reuniões é a posição nelas ocupada pelas discussões ou “pactuações”: “o espaço das pactuações”, diz um ex-representante governamental, “[que] eram institucionais efetivamente, eram dentro das três comissões e dentro do que se chamava de presidência ampliada”. Apenas com esses dados em mãos é possível ver que existem espaços institucionais ou não, alternativos à plenária conselhistas, nos quais





os gestores e representantes civis constroem, ou "costuram", determinados posicionamentos e consensos.

Ao que tudo indica, essa dinâmica é comum a atores governamentais e civis, desempenhando função pedagógica para estes últimos: "nós [representantes civis] nos organizávamos antes de toda reunião. Nós discutimos a pauta antes, olha isso e isso, então os companheiros que não tinham experiência na assistência social foram adquirindo, nós fomos discutindo"; já, do ponto de vista estatal, "[uma] estratégia adotada era a realização de algumas reuniões entre os representantes do governo no [Conselho] antes da próxima reunião", afirma um representante governamental.

Esse "antes" designa o caráter prévio desses espaços alternativos e deve ser entendido com relação à reunião oficial do conselho e, de modo mais importante, à plenária na qual são decididas as deliberações ou recomendações dos conselheiros em seu conjunto: "[tínhamos] comissões, então as comissões são tão ou mais importantes que o plenário. [...] Esses acordos são realmente construídos nas comissões". O peso dessa dinâmica de distensão previamente operada não deve ser subestimado na influência exercida sobre a construção do consenso dentro do conselho. Como espelha boa parte dos depoimentos, de maneira alguma restritos aos atores civis, esses espaços encarnam palcos de debates altamente qualificados e, ao mesmo tempo, de embates tensionados e distensionados que engendram a estratégia dos atores envolvidos. No dizer de uma atriz civil,

*[é] nessas comissões onde são tratados os problemas e onde a gente efetivamente discute e encaminha os textos, as resoluções, os seminários [...] Por exemplo, aquela decisão realmente eu acho que é muito importante, [vamos] fazer um workshop, fazer uma discussão. [...] As comissões são autônomas no sentido daqueles assuntos que elas estão discutindo na sociedade, mas tudo é homologado em plenário.*

Em determinados conselhos, essas instâncias operam como janela de oportunidade para grupos identitários mobilizados, tal como é o exemplo das "comissões" permanentes de populações tradicionais e dos povos indígenas no Consea. Dentro dessa mesma lógica, ainda que fora do escopo de nossa investigação, o Conselho Nacional de Saúde também abre espaço, em suas comissões, para as demandas de mulheres, bem como de gays, lésbicas, bissexuais e travestis. Outro papel potencialmente desempenhado por essas comissões é o de ponte entre o conselho e as deliberações das conferências nacionais: "a gente tem dentro das nossas comissões temáticas, [...] a gente sempre busca pautar as deliberações das conferências dentro das comissões temáticas [...] [as comissões] servem para a gente como elemento norteador, como referência, para que a gente possa caminhar olhando para frente".

Além disso, essas instâncias internas de tematização têm função estratégica na disposição dos atores civis que tentam imprimir suas agendas e temas por meio de uma "costura": "[há] uma costura que se faz nas comissões, é uma estratégia; tem aí ou nos GTs [grupos de trabalho], então vamos botar um GT específico sobre tal coisa; ou pedir vistas a tal coisa





para dar um parecer; e tem a costura com os conselheiros"; "antecedendo o plenário tem as reuniões das comissões, então nas reuniões das comissões temáticas da política, de vários temas do conselho e a cada período se tem reuniões das comissões provisórias e comissões plenárias". A fala de uma gestora corrobora essas falas: "era um GT que foi construído dentro do conselho, para incorporar as sugestões que viessem dos conselheiros e a gente tinha participação nisso, tinha participação nos debates, enfim, bancada do governo trazia bastante contribuições".

Enquanto as "comissões" e os "grupos de trabalho" permitem a vocalização de demandas de grupos e das conferências em instâncias institucionalizadas, outras dinâmicas desenroladas fora do espaço conselhistas parecem possibilitar a construção de nexos articulatórios entre as vozes civis. "Todas as nossas divergências, nós já tentamos trabalhar lá no nosso espaço. Então, nós já temos uma certa coesão"; "a gente tem feito reuniões da sociedade civil para fechar as pautas, para perceber o posicionamento e até para otimizar tempo". A fala de outro ator civil segue na mesma direção: "a gente utilizou muito as reuniões do fórum nacional para poder fazer essas pactuações". Essas "pactuações" são construídas "lá", quer dizer, são construídas em reuniões e fóruns nos quais sujeitos, temas e redes civis se articulam ao redor de uma mesma questão. Seja em "comissões" ou "reuniões", as falas apontam para aquilo que designamos aqui como uma distensão antecipatória:

*A sociedade civil se reunia previamente [...], às vezes se discutia no fórum também, a reunião do fórum antecedia a reunião plenária do [conselho], discutia ali no fórum, tinha vários conselheiros da sociedade civil que faziam parte do fórum e levava essa posição e depois da reunião do fórum tinha a reunião só da sociedade civil, acontecia quando tinha esses temas polêmicos.*

Como pressuposto da própria ideia de distensão, tal dinâmica só pode se dar em uma configuração na qual existem posições diferentes e tensões (a serem ou não distensionadas) entre tais posições. Parte constitutiva dessa configuração tensa é a natureza inerentemente heterogênea da sociedade civil, no interior da qual circulam e disputam um amplo rol de perspectivas e interesses. E nada permite se iludir quanto ao nível de tensão implicado nessas interações e negociações: "reuniões pesadas" e "discussões fortes" são imagens evocadas em algumas das entrevistas. Longe de serem pacíficos, os debates e embates desenrolados por fora do alcance conselhistas canalizam, via conflito, articulações e consensos extraídos de posições que são tão heterogêneas quanto divergentes: "da parte da sociedade civil havia uma organização muito grande, eles faziam reuniões não só antes, mas eles faziam reuniões durante o conselho, durante os dias de reunião do conselho", diz uma ex-representante governamental, e segue: "Acho que era muito discutido entre eles, se havia entre eles muita divergência ou não, eu não sei, eu escutava que sim, mas eu não sei [...] não posso te dizer nem quem, nem qual [divergência] [...], quando eles chegavam para votações havia também já uma coisa mais organizada".





Contudo, não são apenas os atores da sociedade civil que chegam a seus consensos forjando articulações e distensionando divergências. Também os gestores governamentais parecem operar dentro dessa mesma dinâmica:

*quando é uma questão mais séria que há um debate maior, algumas vezes, nós [do governo] já tivemos reuniões antes [por]que o tema é muito caro... que ia ter um posicionamento muito divergente da sociedade civil, [realizam-se] reuniões prévias das representações governamentais, a gente discute, tenta chegar a consenso entre nós, estratégias como colocar a questão, não é muito comum não, mas aconteceu algumas vezes.*

O depoimento acima traz vários dos elementos que estão na base disso que denominamos de lógica antecipatória: "reuniões prévias", "discute-se", "tenta o consenso" e "estratégias", tudo isso girando em torno de uma "questão mais séria", de um "tema muito caro". Nesses termos, a distensão antecipatória parece consistir em uma tendência segundo a qual espaços paralelos e prévios à deliberação conselhistas passam a ser determinantes na construção de consensos a respeito de temas preponderantemente, mas não exclusivamente, específicos e/ou controversos, seja entre representantes civis, entre gestores ou entre ambos.

No entanto, tal como permite notar a insatisfação de uma atriz civil, a formação de espaços internos de debate como os "grupos de trabalho", por exemplo, pode estar ligada também a uma postura estrategicamente usada, e muito provavelmente denegada, por atores estatais: "o assunto vai morrendo, morrendo e ele foi morrendo assim daquela forma como você vai exaurindo um assunto [...], vai criando comissão, subcomissão, subcomissão da subcomissão... até morrer" – queixa-se uma ex-conselheira. Quando acionada nesse registro, este tipo de estratégia enquadra determinadas demandas em um molde burocrático e apresenta uma forte afinidade com aquela disposição estatal que se diz aberta para "escutar" a sociedade civil: "primeiro [vem] uma sugestão de que ao invés de ter um órgão, tivesse uma comissão, depois essa comissão precisaria ser multidisciplinar, aí vamos tentar essa multidisciplinaridade, aí chama todo o mundo [...], aí começa uma outra reunião, nessa reunião, você tem muita gente de boa vontade", ironiza a ex-conselheira, "mas sem nenhuma autoridade".

Os exemplos e depoimentos ilustrativos da chamada distensão antecipatória ultrapassam o conjunto dos casos até aqui citados, mas ficam bem sintetizados no seguinte trecho: "os temas são primeiramente discutidos nas comissões e quando chegam ao plenário já há certo consenso". Acreditamos que essa tendência vem se imprimindo na dinâmica conselhistas, mas como, com qual ritmo e força isso se dá, e se e como os diferentes setores da administração pública a reproduzem, são questões a serem respondidas por outras investigações. Para o que nos interessa aqui, a observação dessa tendência importa pois toca diretamente na questão dos conflitos gestados na esfera participativa institucionalizada. Na medida em que tende a organizar o modo pelo qual questões controversas são negociadas, debatidas e consensuadas, a distensão antecipatória traz, no mínimo, dois riscos. Por





um lado, uma vez que a construção do consenso se desenrola em órgãos internos ou externos ao conselho, essa dinâmica antecipada de distensão poderia significar um risco para o posicionamento dos conselheiros, limitando sua capacidade de crítica pública ao governo notadamente em âmbito plenário. Por outro lado, na esteira desse primeiro risco, o fato de os embates ganharem vida em um espaço alternativo prévia e paralelamente às plenárias poderia reproduzir uma insidiosa e clássica lógica parlamentar, a saber, aquela na qual os assuntos com alta probabilidade de reprovação e insucesso sequer chegam para votação em âmbito deliberativo.

O primeiro risco está ligado ao espaço mais ou menos livre de expressão e de tomada de posição dos representantes civis no conselho e, mais especificamente, na plenária. Quanto a esse ponto, as opiniões dos atores civis coincidem positivamente no que diz respeito ao exercício de crítica: "todas as posições são levadas e reafirmadas sem problema nenhum. Tanto nos grupos de trabalho, nas comissões quanto nas plenárias". Mesmo nos pontos mais controversos dos domínios de tematização e deliberação conselhistas, a capacidade de crítica dos conselheiros não parece tolhida pela tendência de distensão antecipatória. E é nos pontos nevrálgicos do debate público que a crítica ao governo em plenária mostra algumas das fissuras existentes entre companheiros que compartilham um mesmo projeto, mas a partir de posições distintas:

*Tudo o que diz respeito a acesso à terra, regularização fundiária, são questões conflitivas. [...] Isso são pontos sensíveis da própria sociedade em que o conselho atua. Nossa perspectiva é internamente esgotar a discussão até chegar no consenso possível. Quando [o consenso] não é possível, a deliberação [na plenária] expressa as diferentes opiniões.*

Outros estudos sobre conselhos gestores reforçam essa posição: "Não são raros os atos de fala críticos, os repúdios e recomendações contrárias ou críticas em relação às políticas dos centros de decisões do Executivo" (SILVA; JACCOUD & BEGHIM, 2005, p.389). Exemplo adequado disso está na seguinte fala de um ex-gestor: "havia também reclamações, havia críticas quando os conselheiros entendiam que isso era necessário, quando uma recomendação não encontrava respaldo, apoio ou [quando] as providências não eram tomadas de acordo com a expectativa dos conselheiros". Portanto, ao contrário do que se pode imaginar, o modo antecipado de arranjar arestas e afinar interesses parece não esvaziar os processos deliberativos de seu potencial de crítica. "[Os representantes civis] fizeram um documento muito duro" – segue o relato daquele ex-gestor – "[eles] não foram convencidos na plenária e o documento foi aprovado e enviado ao presidente com uma posição [de crítica] majoritária do conselho".

Seja como for, ainda que mantido o exercício civil de crítica, os efeitos e a eficácia desta variam enormemente de conselho a conselho. Mesmo naquelas instâncias participativas de natureza deliberativa, a exemplo do Conselho Nacional de Saúde, a efetividade da deliberação depende do perfil colaborativo ou não colaborativo do ministro e de sua vontade política





(SCHEVISBISKI, 2007). Em outros casos, tal como vínhamos tratando anteriormente, entra em cena aquela pretensa "escuta" na qual a crítica dos atores da sociedade civil, após ter sido "absorvida", não é incorporada.

Antes de passar ao outro risco ligado à tendência antecipatória, cabe fazer um parêntese para tratar de dois fatores que significam perigos à paridade participativa. Apesar de não estarem restritos a "comissões" e "grupos de trabalho", tais fatores têm importantes implicações para as dinâmicas conselhistas de conflito e distensão. O primeiro fator é a *expertise* técnica em jogo nas instâncias antecipatórias. "Nas câmaras e nas comissões", diz um ator civil, "se agregam aquelas pessoas mais afins com o tema que está sendo tratado, então ele [o representante] precisa ali ter uma sustentação técnica pra que a argumentação política dele seja aceita". Chegar a um consenso controverso exige um alto grau de especialidade e essas "câmaras" encarnam essa especialização, tal como permite notar a fala de uma atriz ligada a um conselho distinto do exemplo anterior: "você viu que nós temos aqui um processo de várias comissões. Depois a gente traz tudo para um plenário. Então, é muito difícil você discutir a questão mais global".

A criação de comissões atravessadas por saberes técnicos especializados espelha um processo de amadurecimento e complexificação institucional dos conselhos em âmbito federal. Elas dão vazão a perspectivas que de outro modo não estariam pautando a agenda pública de debate sobre temas polêmicos. Além disso, como vimos, servem de janela de oportunidade para grupos "vulneráveis" ou "minoritários". Por outro lado, no entanto, essa *expertise* pode significar um perigo se e na medida em que, contra supostas "travas", ela circunscreve os limites do debate, tal como se pode depreender da fala de um ator estatal que acha "importante manter o nível de informação porque se você não mantém o nível de informação qualitativa, você não tem diálogo, acaba o diálogo, travando", e ele segue:

*se os conselheiros não estão bem informados a respeito do problema, a tendência é a polêmica aumentar e às vezes acaba também a racionalidade, foge, não é? Porque acaba tendo uma interpretação mais subjetiva. Então, a primeira obrigação que tem o próprio governo com os conselheiros é estar informando corretamente aquilo que foi feito ou que vai ser feito, os recursos disponíveis enfim, o que foi alcançado, o que é que não foi alcançado para que o diálogo se dê de uma maneira menos competitiva. Menos conflitiva e mais cooperativa. Eu acho que o sentido dos conselhos é muito mais que estabelecer conflitos, estabelecer cooperação, ainda que essa cooperação tenha momentos de conflito.*

Nessa citação, a medida de "racionalidade" do modelo ideal de debate é dada por um critério "não subjetivo", é dada pelo fato dos conselheiros estarem, ou não, "bem informados". À raiz dessa fala está a forte ambiguidade que marca um ator que atualmente está no Estado e que historicamente esteve comprometido com um projeto universalista e participativo em seu universo de luta, e disso dá prova sua defesa da "obrigação do governo de informar". No entanto, ao lado de tal defesa, seu modelo de debate equaciona "racionalidade" a uma "menor polêmica" e seu horizonte almejado





é “menos conflitivo” e “mais cooperativo” – “ainda que essa cooperação tenha momentos de conflito”, ressalva a tempo. Mais que um mero caso individual, essa ginástica mental ilustra as ambiguidades e aporias que têm caracterizado, notadamente em âmbito federal, o aprendizado e o aprofundamento institucionais na esfera participativa brasileira. Informar os conselheiros é necessário, mas até onde nutrir ou onde barrar a polêmica e em que medida um conselho “menos conflitivo” é mais eficaz são questões difíceis de responder e tanto mais delicadas para atores hoje governamentais cujo histórico de luta por participação esteve, porém, baseado na crítica ao caráter elitista e excludente da “ideologia da competência” (CHAUI, 1997). Assim, a *expertise* ocupa uma posição no mínimo incômoda nas agências de participação: ela é um recurso qualificador dos argumentos civis – “a construção conjunta com o governo exige determinados conhecimentos e práticas [...], essa foi uma dificuldade inicial, eu acho que melhorou muito nesse aspecto”, diz um ex-representante civil, “[pois] a sociedade civil que se faz representar no conselho [...] adquiriu muita competência”. Porém, ao mesmo tempo em que é um qualificador, a *expertise* pode, em nome de um ideal de “racionalidade” e em prol da “competência”, ser um limitador do “diálogo”.

Para fechar este parêntese, vale apontar outro fator que parece ligar-se tanto à capacidade civil de crítica como ao papel desempenhado pela *expertise* nos debates: o alto grau de escolaridade dos conselheiros. Largamente explorado pela literatura participacionista, o fator escolaridade não aparece abertamente no próximo depoimento, mas é parte tácita dessa posição de fala:

*O debate sempre foi muito rico. Primeiro, a gente sempre se nutriu das informações técnicas quando se tinha uma série de gente lá especializada no assunto, nos trazendo as várias faces da questão. Gente trazida pelas comissões, pelo governo, as vozes contrárias, favoráveis, debate amplo, as perguntas eram todas feitas com absoluta liberdade. Nisso, [o conselho] primava por ter transparência no debate.*

Na esteira dos outros achados, a abertura para o questionamento dos atores da sociedade civil é reafirmada e caracterizada pela “transparência” e “absoluta liberdade”. No entanto, se aproximado daquela fala que atrelava a qualidade da informação a um “debate racional”, este depoimento permite apontar como a alta qualificação técnica tem, por outra via, potencial excludente nas instâncias alternativas de debate que encarnam e antecipam a distensão. A capacidade de entrar em um “debate muito rico” e, sobretudo, de interpelar “gente especializada” está ligada, em boa medida, a um alto (e pressuposto) nível de escolaridade. Nesse quesito particular, é importante notar que a participação em âmbito federal parece inverter a lógica predominante da dinâmica participativa em conselhos em nível estadual ou municipal. Nesses níveis, o grau de escolaridade dos representantes civis (mais escolarizados relativamente à população em geral) *não* se traduz em uma expressão crítica e livre de ideias por parte dos representantes civis nas deliberações (inter alia, TONELLA, 2006; e FUCKS;





PERISSINOTTO & SOUZA, 2004). No entanto, é na conjugação desses fatores de (qualidade da) informação e formação (escolar) que parece viver um perigo excludente das instâncias alternativas de construção do consenso. Pois, ainda que não coloquem em jogo a liberdade de posicionamento dos atores nelas interessados e por elas "nutridos", a *expertise* e a requisição tácita de alta escolaridade são crivos decisivos, se não à entrada nesses debates, para a permanência ativa e crítica neles. Contra tal perigo, na esteira do que sugeria aquele gestor, a prática real ou aspirada de "informar corretamente os conselheiros" é um remédio necessário, porém insuficiente caso ela tenha uma função limitadora dos debates e caso se limite a contextos e momentos de distensão antecipatória. Seja como for, para evitar efeitos como aqueles produzidos pela boa disposição para a "escuta forte", a publicização e a disseminação da informação nos conselhos podem almejar um horizonte mais amplo que um "diálogo menos conflitivo".

Feito este parêntese, passemos ao segundo risco implicado na tendência de distensão. Como sugerimos até aqui, a disposição para criticar o governo não é maculada pela lógica antecipatória. O que ocorre posteriormente a esse exercício de crítica pode ficar reduzido, como vimos, a uma limitada e limitante "escuta". Mas, uma vez que a disputa dos consensos controversos se desloca tendencialmente para instâncias alternativas à plenária, essa tendência não guardaria um risco privatizante? Ela não estaria gestando um híbrido "lobby participativo" por meio do qual os temas demasiado controversos se reservariam a negociações fechadas, deixando mesmo de chegar à plenária? A julgar pela seguinte fala, esse perigo é real: "Geralmente só apresenta... já vem na pauta, você já sabe o que tem por... [...] Não é uma pauta apresentada na hora, é uma pauta que já vem, você já tem um conhecimento do que vem". Entretanto, os depoimentos em conjunto não fazem eco a essa fala, reforçando, porém, a distância entre a "hora" da plenária e as instâncias nas quais os potenciais conflitos e controvérsias se tornam consensos:

*Tudo é debatido abertamente. Nenhum tema [...] vai para a plenária sem ter passado por uma instância. Sempre passa por alguma comissão ou grupo de trabalho. Então, a gente nunca coloca em plenária tema que não tenha sido trabalhado antes. Esse trabalho antes, quer dizer, reunir sociedade e governo, discutir o tema, levantar as informações necessárias e produzir uma pré-deliberação.*

"Pré-deliberação" é a síntese máxima dessa tendência que parece estar percorrendo os conselhos. No entanto, menos que mostrar uma lógica privatista das negociações, essa fala evoca práticas de tensionamento – "trabalhar o tema, reunir, discutir" – entre atores civis e governamentais que, antes da plenária, racionalizam suas posições e filiações. No dizer de outra conselheira,

*se você leva direto pro plenário, você fica alguns dias no debate [...]. A minha visão [é] de que quando o tema não está maduro, não está consensuado, não está pactuado ele precisa ser construído melhor, ele precisa ser trabalhado melhor nas comissões permanentes, nas câmaras técnicas e às vezes até um GT que pudesse fundamentar melhor.*





A disposição para "amadurecer", "consensuar" e "pactuar" aponta para o mesmo sentido das práticas de tensionamento da fala anterior. Já a vontade de evitar "uns dias de debate no plenário" e de evitá-lo "diretamente" poderia ser lida como uma disposição que vai em sentido oposto ao daquelas práticas. No entanto, essas duas disposições apontam para um robusto processo de aprendizado e complexificação institucionais: as "comissões" são centrais na economia estratégica dos atores, que investem mais nelas, nas pactuações e conflitos dentro delas, com a aposta de gastar muito menos (recursos, tempo e argumentos) na deliberação. No âmbito das instâncias exteriores ao conselho, orientada pela lógica da distensão, se reproduz essa mesma economia estratégica:

*a gente consensua, faz reuniões também para amarrar as decisões, para discutir os pontos, para consensuar, para pedir o adiamento daquela pauta, que a gente precisa maturar melhor aquilo, a nossa ideia é de não levar opiniões diversas, mas também não pode ser aquele consenso, não é, consenso é muito perigoso, essa coisa de consenso é muito perigoso, então há um consenso? Não, não há. Se não há a gente vai para lá, a gente vai perder, então vamos para lá e há um consenso de que a gente precisa de um tempo para pensar esse assunto.*

Para finalizar, a seguinte fala reforça essa ideia de que as comissões não privatizam os embates e, ao mesmo tempo, resume as faces do par conflito-consenso na dinâmica conselhistas: além do endosso à função de plataforma pública de debate desempenhada pelo conselho, o depoimento menciona a disputa por recursos e os efeitos dessa disputa, toca nos interesses de atores privados aí em competição e nos temas polêmicos que dividem e aliam atores civis e governamentais em função de seus projetos políticos, chegando enfim ao reconhecimento das instâncias alternativas nas quais os consensos são antecipadamente conquistados:

*O Conanda, primeiro que a gente discute é algo civilizado e lógico, discute as temáticas que vão ser apoiadas pelo fundo, então isso provoca transparência, é bem participativa, e sempre tem uma certa coerência com os temas que estão priorizados, algo da questão humanitária, questão da violência da criança adolescente, da questão de adolescente, adolescente em conflito com a lei, dos temas que se trabalha e que delibera essas grandes temáticas que vão ser apoiadas pelo fundo. Passa, os editais também passam pela plenária, discute primeiro nas comissões, de finanças, de políticas e, por fim, a aprovação ou não dos projeto em cima disso. O fato de ter todo esse consenso quanto às temáticas não garante que não vai ter um detalhamento de recurso, mas que vai ter uma lógica e tudo mais. Com isso a comissão de finanças ela tem uma preponderância na discussão porque o que é apresentado no plenário é o resumo, com o parecer dessa comissão, e a plenária ou apoia ou questiona.*

Esse depoimento vai no mesmo sentido das falas que destacavam a "transparência" e o respeito às "diferenças na deliberação". Mais que isso, o depoimento reforça a ideia de que a posição previamente forjada, nesse caso, em uma comissão de "preponderância" no conselho, é "apoiada ou questionada" em plenária. Em conselhos nos quais a disputa orçamentária é ainda mais central, essa lógica parece se repetir: "o governo traz a pro-





posta dele, abre para o debate, a gente pede para estudo, pede que eles venham fazer uma apresentação mais detalhada, a gente questiona bastante, depois fazemos uma reunião da sociedade civil e debatemos, concordamos, discordamos, levamos propostas e voltamos para o plenário". A publicidade e o caráter aberto do desenlace deliberativo afastam, pois, a ideia de que os consensos prévia ou paralelamente alcançados reproduziriam uma lógica lobista mais característica da vida partidário-parlamentar. Isso, no entanto, não deve afastar as preocupações com relação ao potencial privatista e excludente, de raízes variadas, nesses espaços e dinâmicas de distensão.

No laço das estratégias acionadas para dar conta de seus interesses e projetos, que podem estar alinhados de parte a parte, a interação entre gestores e atores civis vai delineando o aprendizado institucional oferecido pela experiência nos conselhos. Para ir além da constatação da distensão antecipatória, caberia ainda entender como se dá a disputa pela definição dos principais critérios de inclusão nessas instâncias internas ou externas ao limite propriamente conselhistas nas quais os consensos são antecipados, disputados e obtidos. Responder essa questão significa, dentre outras coisas, responder: se e em que medida essa tendência de distensão antecipatória tem se alastrado pela institucionalidade participativa, sobretudo, em âmbito federal; quais são os instrumentos e recursos que configuram a formação dessas instâncias de antecipação; como o compartilhamento de projetos políticos entre gestores e representantes civis influencia positiva ou negativamente a formação de tais instâncias; como se dá nelas a articulação das redes e organizações civis; e, por fim, qual o papel dessas instâncias na conservação, ou na transformação, daquelas tendências segundo as quais o conflito ganha uma posição obscurecida nas dinâmicas conselhistas. Aos pesquisadores, militantes e pesquisadores-militantes interessados na democratização da participação, ficam estas sugestões.



## Referências

CHAUI, M (1997). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez.

CORNWALL, A. & COELHO, V. (orgs.) (2007). *Spaces for Change: The Politics of Participation in New Democratic Arenas*. Londres: Zed Books.

CORTELLA, et al (2005). Debate "A participação no governo Lula". In: TEIXEIRA, A. (org.). *Os Sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Polis, p.59-90.

COSTA, C.G.A. (2008). *Segurança Alimentar e Nutricional – significados e apropriações*. Mestrado em Saúde Pública. São Paulo: Universidade de São Paulo.

DAGNINO, E. (2002a). *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

DAGNINO, E. (org.) (2002b). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

FELTRAN, G. (2007). "Vinte anos depois: a construção democrática brasileira vista da periferia de São Paulo". *Lua Nova*, n.72, p.83-114.

FUCKS, M.; PERISSINOTTO, R. & SOUSA, N.R. (2004). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora da UFPR.

MATEOS, S. (2011). "A construção da democracia participativa". *Desafios do desenvolvimento*. Brasília: Ipea.

PONTUAL, P. & ARAÚJO, L. (2005). "Uma agenda da participação popular para os próximos anos". In: TEIXEIRA, A. (org.). *Os sentidos da participação*. São Paulo: Polis, p.120-123.

SCHEVISBISKI, R. (2007). *Regras institucionais e processo decisório de políticas públicas: uma análise sobre o Conselho Nacional de Saúde (1990-2006)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.

SILVA, F.; JACCOUD, L & BEGHIN, N. (2005). "Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias". In: JACCOUD, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, p.373-408.

TATAGIBA, L. (2002). "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

TEIXEIRA, A.; MORONI, J. & MARX, V. (2008). In: *Sociedade civil e novas institucionalidades na América Latina: dilemas e perspectivas*. 1. ed. São Paulo: Pólis/Inesc.

TONELLA, C. (2006). *Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores*. Maringá: Eduem.





