

29

Participação social e conselhos
de políticas públicas

Amélia Cohn



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

29

Participação social e conselhos de políticas públicas

Amélia Cohn



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2011

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011

Tiragem: 250 exemplares

Cohn, Amélia

Participação social e conselhos de políticas públicas / Amélia Cohn. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29).

25p.

ISSN: 2179-5495

1. Políticas públicas 2. Estado 3. Sociedade civil I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título

CDD: 321.8

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil>

Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO	7
1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROBLEMATIZANDO A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE	9
2 OS CONSELHOS DE GESTÃO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO	14
3 APRENDIZAGEM DESSES 20 ANOS: DEMOCRATIZAR ESTADO E SOCIEDADE É UM PROCESSO ÁRDUO	19
REFERÊNCIA	24

APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal–Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Amélia Cohn¹

INTRODUÇÃO

Discutir as possíveis articulações entre participação social e conselhos de políticas públicas, tendo como referência o caso brasileiro, implica que se enfrentem vários desafios. O primeiro deles consiste na inexistência de dados e informações sistemáticas sobre essa experiência, os quais permitem traçar um panorama sobre como vem se desenvolvendo a dinâmica de criação e composição e de funcionamento desses conselhos a partir dos anos 1990 do século passado. Os inúmeros estudos pontuais sobre experiências específicas em várias políticas setoriais não permitem que se componha um quadro dessa experiência. O segundo deles diz respeito à diversidade das políticas e dos programas setoriais, bem como dos movimentos e das organizações sociais envolvidos em cada um deles, o que dificilmente admite que se trace uma análise conclusiva sobre quaisquer eixos que se tracem para organizá-la de forma minimamente coerente.

Isso, no entanto, não nos exime de tentar enfrentar essas dificuldades buscando as implicações de fundo que tanto a participação social nos conselhos de políticas públicas traz para a própria organização social quanto para as próprias políticas públicas e os pressupostos que estão envolvidos nessa proposta de “democratização” da gestão do Estado.

Assim, as questões de fundo que permearão o texto dizem respeito a duas dimensões mais amplas: i) diante do excesso de conselhos setoriais previstos na Constituição Federal de 1988, para além de outros

1 Socióloga, docente de mestrado em Saúde Coletiva da Universidade Católica de Santos (UniSantos), professora aposentada da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec).

criados na implantação das políticas setoriais ao longo desses 20 anos, questionar o potencial de sua natureza efetivamente democrática, quer do ponto de vista da sua representação, quer do ponto de vista da sua capacidade de ser um fórum efetivo de negociação de conflitos de interesses e de capacidade de se chegar a decisões que representem algo que vá além da negociação da somatória de interesses particulares dos segmentos ali representados; isso quando não se transformam em meros rituais de decisão burocrático-administrativa dos gestores de plantão; ii) discutir alguns impasses apresentados pela especificidade das políticas setoriais, que diferem entre si, do ponto de vista da sua capacidade de organização e mobilização da sociedade, quando se divergem, por exemplo, as políticas públicas que envolvem setores sociais incluídos no processo de globalização, e já com longo processo e tradição de luta e organização, daquelas voltadas aos excluídos, ou nos termos de Fiori (1993) dos “não globalizáveis”, restando nesse caso a interrogação sobre “quem os representa” nos conselhos dessas políticas. Por exemplo, uma coisa são conselhos de políticas públicas setoriais que envolvem aqueles segmentos de trabalhadores sindicalizados, outra muito diferente são os conselhos de políticas públicas que envolvem a população de baixa renda, como no caso das políticas de assistência social. E outro ainda distinto é o caso da saúde, que tem uma trajetória radicalmente diferente no processo de sua conquista como um direito, e mesmo o da educação e o da habitação.

Dessa forma, a ênfase analítica aqui será problematizar algo que há tempos vem sendo objeto de preocupação de gestores e pesquisadores da área social: o que é apontado como uma crescente “despolitização” da sociedade frente às políticas públicas, tendo como contrapartida – não em uma relação de causa e efeito imediata, obviamente – uma crescente tecnificação das políticas públicas, em detrimento da sua dimensão social e política no processo de tomada de decisões.

1

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROBLEMATIZANDO A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

A desigualdade social no Brasil, embora decrescente nos últimos anos, ainda é a marca de nossa sociedade e um dos principais entraves para a construção de uma sociedade mais justa. Nesse sentido, as políticas públicas desempenham papel fundamental no seu enfrentamento, tanto aquelas de corte social quanto as de ordem econômica e de infraestrutura, aqui entendidas, desde já, como não dicotômicas, como concebidas pelas teorias do desenvolvimentismo.

Mas o fenômeno dessa desigualdade social, acentuado nos dias atuais no contexto da globalização, opera de maneira até certo ponto distinta nos países centrais e periféricos. Enquanto naqueles o processo de maior fragmentação social faz que se passe de uma diferenciação “dura” para uma “fluida”, dificilmente passível de classificação precisa por parte de analistas e estudiosos, mas redundando daí maior “opacidade social”, como apontam Fitoussi e Rosanvallon (1996), nos países periféricos, essa fragmentação retoma o velho tema da marginalidade social dos anos 1970, referida, portanto, fundamentalmente ao trabalho, mas agora também se configurando na exclusão pura e simples de uma parcela crescente da população (ZALUAR, 1997, p. 29-47), não passível de ser globalizada. Em consequência, há de se voltar a atenção para esse enorme e crescente segmento da sociedade, buscando desvelar as configurações atuais da sociedade civil e os perfis desse público-alvo por excelência das políticas públicas.

Dessa perspectiva, ganha sentido o ressurgimento no período mais recente do tema da sociedade civil entre os cientistas sociais. Em 1995, Arato afirma:

O notável êxito histórico da recuperação do conceito [de sociedade civil] [...] deveu-se ao fato de que ele prenunciava uma nova estratégia dualista, radical, reformista ou revolucionária, de transformação da ditadura, observada primeiramente no Leste europeu e, logo depois, na América Latina, para a qual convergiu e ofereceu os elementos de uma compreensão intelectual. Essa estratégia baseava-se na organização autônoma da sociedade, na reconstrução de laços sociais fora do Estado autoritário e na concepção de uma esfera pública independente e separada de toda forma de comunicação oficial, estatal ou controlada pelos partidos (1995, p. 18-27).

Retoma-se aqui Arato para destacar três elementos por ele apontados: i) o caráter autônomo da organização da sociedade frente ao Estado; ii) a reconstrução de laços sociais fora do Estado; e iii) uma esfera pública independente e separada de qualquer forma de comunicação oficial. Estes elementos, quando referidos aos conselhos de políticas públicas, permitem retomar questões centrais na relação entre esses “novos” sujeitos sociais na criação de suas identidades e o Estado, vale dizer, o lugar que hoje ocupam, os grupos sociais que representam, a fonte de sua legitimidade – e consequentemente a efetividade de sua prática de representação de seus interesses – e a natureza de suas demandas.

Tentando uma primeira aproximação para se buscar sistematizar as abordagens que vêm sendo propostas sobre a rearticulação das relações Estado-sociedade, recorre-se a Grau (1996, p. 113-140), que aponta uma delas como *neoconservadora*, ou seja, aquela que preconiza a ampliação da esfera de ação da sociedade a partir da negação do Estado, nas normas institucionais vigentes. Nesse caso, como já apontava Lechner (1981), as consequências seriam desmobilização e despolitização sociais. Pois essa vertente em certo grau recusa a característica inerente ao Estado, que vem a ser a política, constituindo a desmobilização e a despolitização do social e a retração das instituições políticas. Já uma segunda abordagem apontada por Grau aponta na direção oposta: a busca pela ampliação da democracia política e social como diretriz para rearticulação das relações entre Estado e sociedade civil, colocando no centro do debate as dimensões da igualdade, da justiça social e da solidariedade, em um processo de ampliação e consolidação da esfera pública. Nesse caso, estar-se-ia enfatizando a ampliação da democracia política e social como instrumento civil, tendo como eixo exatamente o fortalecimento da dimensão pública da vida social no próprio processo de rearticulação da relação Estado-sociedade civil.

É a perspectiva dessa segunda abordagem, *grasso modo*, que inspira a proposta dos conselhos de políticas públicas, já inscritos na Constituição de 1988. Mas aí residem duas particularidades que devem ser desde já apontadas. A primeira delas diz respeito ao fato de a participação social – no geral denominada na literatura especializada sobre o tema como controle social – na gestão das políticas públicas ser um fenômeno defendido tanto pelos “universalistas” quanto pelos “focalistas” ou defensores de políticas públicas residuais. A segunda diz respeito ao fato de essa proposta vir embutida em uma concepção mais ampla de extensão de direitos sociais – inscrita na denominada “Constituição Cidadã” de 1988 – em um contexto internacional que impõe fortes ajustes macroeconômicos nacionais que vão de encontro à viabilização da universalização desses direitos.

Assim, a atribuição de prioridade à dimensão da esfera pública confronta-se com um contexto social caracterizado pela fragmentação da ação coletiva, decorrente da pulverização social e da falência de mecanismos de regulação social até então prevalentes nas sociedades salariais clássicas, como também pela emergência de novas formas de representação social de interesses de distintos segmentos e grupos sociais. Ademais,

ao se priorizar a esfera pública, reconhece-se que a esfera estatal não mais constitui o monopólio do espaço da existência da esfera pública. A partir da participação social, ou do controle público da gestão das políticas públicas, tem-se então o reconhecimento da necessidade de o próprio Estado passar a incorporar de forma ativa a sociedade civil, conferindo novos espaços para as modalidades emergentes de solidariedade social. E, dado que o estatal e o público não se confundem, o fortalecimento da sociedade civil passa a implicar a própria democratização do Estado, sendo nessa rearticulação das relações Estado-sociedade civil que passa a residir a possibilidade de emergência das condições de recriação da cidadania política e a expansão da cidadania social, como aponta Grau, já citado.

Dessa perspectiva, associada ao fato assinalado por Santos (1997, p. 105-124), enquanto anteriormente o paradigma capitalista caracterizava-se pela contradição entre os princípios da emancipação, apontando para igualdade e integração social, e o da regulação, gerindo os processos de desigualdade e exclusão social produzidos pelo desenvolvimento capitalista. Na atualidade, essa contradição deixa de ser criativa, constituindo-se a emancipação não mais no outro da regulação, mas no seu duplo, e torna valiosa a proposta de Cohen e Arato (1992) de se distinguir sociedade civil como movimento e como instituição. A primeira configurando-se como uma sociedade civil constituinte que cria a segunda, sua versão constituída e institucionalizada. Associe-se a isso a proposta de distinção, pelos autores, para fins analíticos, entre uma sociedade econômica – caracterizada por relações ditadas pelas formas de propriedade e associações de cunho puramente econômico; uma sociedade política – fundada nos partidos e no sufrágio; e uma sociedade civil – fundada nos direitos de comunicação, associação e movimentos civis. Segundo eles, essa distinção permitiria, pelo menos analiticamente, superar o tradicional dualismo entre Estado e sociedade e ao mesmo tempo daria ênfase à dimensão normativa da vida coletiva, fugindo-se assim que seja atribuída à “colonização do mundo da vida” – tal como apontado por Habermas – a falência da integração social como uma fatalidade.

Com esse foco em mente, as novas configurações das relações entre Estado e sociedade civil seriam passíveis de ser pensadas a partir da capacidade de a ordem instituída – no caso em pauta a participação na gestão das políticas públicas por meio dos conselhos – integrar no processo decisório os múltiplos atores sociais presentes nesse novo cenário social “opaco” da sociedade, preservando-se condições para a institucionalização das aspirações normativas desses atores que, dessa forma, se transformariam em projetos. Mas isso implicaria, por sua vez, a capacidade de os movimentos sociais transitarem de uma prática política defensiva para uma prática política ofensiva, priorizando sua capacidade de desenvolver uma política de influência sobre o Estado, para que este, segundo Grau, “abra o universo do discurso político a novas identidades e a normas articuladas, de maneira igualitária, na sociedade”.

Mas se isso permite resgatar a dimensão política do Estado, ao se diferenciar a esfera pública da esfera estatal, ao mesmo tempo em que se enfatiza a esfera pública na sua dimensão social, portanto, como

uma entidade sempre em construção por meio da dinâmica pela qual os sujeitos coletivos buscam participar de forma ativa das decisões estatais, essa proposição confronta-se uma vez mais com a fragmentação da realidade social contemporânea, marcada pela fragmentação e pela pulverização social e, conseqüentemente, pela mudança dos padrões clássicos de representação de interesses dos distintos grupos sociais, bem como pela mudança dos mecanismos e das dinâmicas de construção de novas identidades sociais como sujeitos coletivos.

Em outros termos, assim como os padrões clássicos de relação entre Estado e sociedade civil sofrem mudanças, também se altera a condição de os sujeitos coletivos definirem-se e agirem pautados pelos padrões normativos envolvidos na cidadania. E isso por vários fatores. Em primeiro lugar, a própria pulverização dos espaços de construção dessa identidade denominada “cidadão”, não mais referida, como anteriormente, única e exclusivamente ao Estado; em segundo lugar, porque atualmente ela implica a reconstrução de redes associativas sob novas condições de igualdade, justiça e liberdade, sendo que os sujeitos coletivos tendem a pautar sua prática por interesses particularistas; em terceiro lugar, porque, em sociedades como a brasileira, as determinações ditadas pelos constrangimentos de ordem econômica não só tendem a agravar a pulverização e a fragmentação social – mesmo com a tendência à queda da desigualdade social, como vem ocorrendo nos anos mais recentes – e, portanto, a diferenciação social, o que dificulta a criação de novas redes associativas, a par de se agravar a segmentação entre os “incluídos”, ou passíveis de o serem, e os “excluídos”, conforme analisa Fiori (1993, p. 127-193), sem qualquer alternativa de inserção social sustentável a curto, médio e longo prazos, que não seja por meio da ação estatal.

Existem ainda dois outros processos em nossa sociedade – como também nas demais – que vão ao encontro da construção desses novos sujeitos sociais como cidadãos portadores de projetos, ou portadores de futuro, na linguagem de Touraine (1983). Um deles diz respeito à tendência e à pressão para que o mercado imponha sua lógica como padrão organizador da sociedade, transferindo a responsabilidade da provisão das necessidades sociais básicas dos cidadãos para a esfera individual ou familiar (LAURELL, 2001, p. 291-391). O outro vai no sentido oposto e diz respeito à demanda e/ou à expectativa excessiva sobre esses “novos” sujeitos sociais, para que sua prática esteja voltada para necessidades e demandas coletivas – para universalidade de direitos – e não para suas necessidades imediatas e particulares. Como afirmam Kymlicka e Norman:

os teóricos da sociedade civil demandam demasiado das organizações voluntárias quando esperam que seja a principal escola [...] da cidadania democrática. Se bem essas associações possam ensinar as virtudes cívicas, esta não é sua razão de ser [...] Seu objetivo é fundamentalmente por em prática certos valores e desfrutar de certos bens, e isto pode ter pouco a ver com a promoção da cidadania (1996, p. 81-112).

Da mesma forma, Costa (1994, p. 38-52) trata da relação entre as formas de organização de interesses no âmbito da sociedade civil – o autor está preocupado especificamente com os movimentos sociais – e a emergência de suas demandas no âmbito da esfera pública. Nesses casos, aponta que o que ocorre é a transposição para o plano público do que denomina de “situações-problema” emergentes no âmbito das relações cotidianas, vale dizer, no âmbito do mundo da vida. Dessa forma, segundo o autor, à institucionalização das múltiplas cidadanias corresponderia o reconhecimento da emergência de múltiplos sujeitos sociais, que como grupos de interesse se organizam e se apresentam de formas diversas na esfera pública.

Nesse ponto, há de se destacar aqueles autores que privilegiam a dimensão política da cidadania, ao analisar a sociedade civil da perspectiva do conflito e do enfrentamento de interesses diferenciados. Para Waltzer (1997, p. 29-47), por exemplo, é exatamente por permitir o enfrentamento crítico das diferentes reivindicações sociais que a sociedade civil desempenharia seu papel de gerar novos padrões de civilidade, já que é o respeito à pluralidade e à diversidade que funda o discurso da cidadania. Nogueira (2001) analisa o caso brasileiro recente, apontando-o, a partir da perspectiva da política, como uma aposta na possibilidade de um diálogo construtivo entre os indivíduos. Ele distingue a *política dos políticos* da *política dos técnicos* e da *política dos cidadãos*. A primeira caracteriza-se por ser universal e permanente; a segunda pela racionalização crescente na alocação dos recursos que invadem o espaço da política; enquanto a terceira contrapõe-se às duas anteriores, uma vez que aí prevalecem o debate público e a participação da comunidade. Nogueira refere essa análise não à participação na gestão do Estado, mas à vida societária, uma vez que ressalva que, nesse caso, seria estratégica a educação dos cidadãos para valorizar o diálogo e a busca do consenso como meio de resolução de conflitos e como organização de vida. No caso da participação na gestão das políticas públicas por meio dos conselhos, como se verá a seguir, tanto a busca do consenso quanto a questão da educação – ou da formação dos conselheiros para participarem desses colegiados – apresentam facetas contraditórias e paradoxais com relação à democratização não só das relações entre Estado e sociedade bem como da própria sociedade.

2

OS CONSELHOS DE GESTÃO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO

Como já referido, os pressupostos que inspiraram os preceitos constitucionais de 1988 residiam na crença de que o controle público da gestão das políticas públicas – por meio dos conselhos gestores – tinha duplo objetivo: democratizar o Estado, possibilitando no seu interior um espaço para que a sociedade organizada estivesse legitimamente presente com suas demandas e, com isso, aproximar a definição e a execução das políticas públicas às reais necessidades da população. Para tanto, havia como substrato importante a descentralização que acompanhava a proposta da participação social.

Mas aqui cabem de imediato algumas ressalvas. A primeira delas diz respeito ao fato de que – enquanto para os defensores do Estado mínimo (os assim denominados neoliberais) descentralização e participação social consistiam em instrumentos importantes para transladar do Estado para a sociedade determinadas responsabilidades – as propostas da Constituição de 1988 estavam respaldadas nos direitos sociais universais e na concepção de seguridade social. A segunda delas, consequência imediata deste último fator, é que as políticas públicas a partir de 1988 foram recortadas de fato por uma diferenciação interna entre elas: aquelas referidas a direitos reconhecidos constitucionalmente – seguridade social e educação, basicamente – e aquelas que, embora tenham seu objeto reconhecido como direito (trabalho, habitação, por exemplo), não estão institucionalizadas no texto constitucional. A terceira delas, o fato de que na implementação dessas políticas, após a promulgação da Constituição, a seguridade social acabou sendo espartilhada em três segmentos que percorreram linhas paralelas, quando não concorrentes por recursos: previdência social, assistência social e saúde. Acrescente-se a elas educação, habitação, trabalho, entre tantas outras.

O fato é que a partir de 1988 foram sendo criados conselhos de gestão setoriais não só no nível federal como nos níveis estaduais e municipais, o que certamente provocou a emergência de novos sujeitos sociais no cenário do processo de tomada de decisões. Vale perguntar-se, contudo, se é possível atribuir a esse fenômeno a promoção de um processo imediato de democratização da sociedade e do Estado na gestão das políticas públicas, sem problematizar essa relação, e a própria sociedade brasileira nos dias de hoje.

Isso porque esse fato novo – e inovador –, da participação de segmentos da sociedade organizada na gestão das políticas públicas, ocorre sob várias clivagens. Vejamos:

Uma primeira diz respeito às políticas públicas mais voltadas aos trabalhadores assalariados do setor formal da economia – a previdência social. Aí, a participação dos sindicatos e das centrais sindicais é notável, seja no acompanhamento do debate, na realização de estudos paralelos que servem como contraponto àqueles que fundamentam as propostas governamentais para as reformas da previdência social, seja no acompanhamento da tramitação dos projetos de reforma no Legislativo. Nos colegiados em questão, a discussão restringe-se aos que o Fiori (1993) denominou de “globalizáveis”. E registre-se que, no geral, por parte dos trabalhadores, o grande debate ocorre em torno das propostas e dos cálculos sobre aposentadorias para os da ativa, pouco ou quase nada sendo tratado sobre os já aposentados, significativamente denominados de “inativos”. Manifesta-se aqui, também, uma das várias segmentações da representação das classes trabalhadoras.

Já nas demais políticas públicas – para ficar no âmbito da seguridade social, assistência social e saúde –, esses trabalhadores não comparecem – ou quando o fazem é com muito baixa frequência, mas certamente não é um lugar de disputa de presença política. Mas aqui há de se fazer uma subclivagem: assistência social e saúde.

Na assistência social, trata-se de um público-alvo caracterizado pela extrema pobreza, pela vulnerabilidade social e pela impossibilidade de sobrevivência via mercado, no sentido clássico do termo. Mas é um público-alvo que, a partir de 1988, é abarcado pelos direitos sociais de acesso a benefícios e serviços assistenciais, sendo aqueles definidos como patamar básico um salário-mínimo. Aqui reinam os benefícios não contributivos, ao contrário da previdência social, em que reinam os contributivos.

Já na saúde – pioneira nas propostas de reforma do sistema de saúde brasileiro quando da Constituinte, no sentido de, na ocasião, a comunidade sanitária já ser portadora de uma proposta institucional acabada (em 1986 foi realizada a *VIII Conferência Nacional de Saúde*) – a participação social foi mais eclética. Contou com representantes dos setores de ponta dos trabalhadores assalariados, dos segmentos da academia, dos profissionais da saúde, dos movimentos populares da saúde. No entanto, lentamente, no decorrer da década de 1990 e da atual, os trabalhadores assalariados vão se retirando dessa militância, bem como vão se enfraquecendo os movimentos populares de saúde e a sua participação. Estes passam paulatinamente a ser substituídos por organizações específicas de portadores de determinadas moléstias, como doenças sexualmente transmissíveis (DST)/Síndrome Imunodeficiência Adquirida (Aids), renais crônicos etc.

Nos demais setores das políticas públicas, a dinâmica é semelhante: habitação, terra, educação, entre outros são objetos de políticas que priorizam em maior ou menor grau a participação popular, mas esta se reduz a reivindicações imediatas em busca da satisfação de suas necessidades urgentes, com exceção, claro, do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST).

Mas aqui há de se destacar, de imediato, duas instâncias de participação, ou de busca de consensos, antes de se ir adiante. A primeira delas, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado no primeiro governo Lula. Não se trata de instância de participação popular propriamente dita, nem tem poder deliberativo, mas busca congrega várias e diferentes forças sociais na discussão de problemas macro da realidade brasileira que são alvo de políticas nacionais. Assim, segmentos dos trabalhadores assalariados participam de forma mais ou menos constante, porém os resultados práticos das reuniões não fazem sentir seus impactos nas políticas públicas. Essas reuniões acabam funcionando muito mais como um processo de busca de legitimação das macropolíticas governamentais, em que o consenso não é fundamental, já que o que está em jogo não é a definição de políticas e programas, nem sua tradução na implementação de medidas específicas.

A segunda delas diz respeito à preciosa experiência do Orçamento Participativo (OP). Várias análises e estudos vêm apontando a riqueza dessas experiências – ver, sobretudo, os trabalhos de Avritzer – que, no entanto, diferem daqueles dos conselhos. Aponta Lüchmann que

por tratar de questões que afetam de forma mais direta a população – e notadamente os setores mais carentes e dependentes dos serviços estatais – o OP apresenta um importante potencial de motivação à participação. Além disso, a participação e a adesão ao processo do orçamento participativo revelam uma coincidência de interesses sociais e políticos através dos objetivos e resultados do OP, que vem se mostrando como alternativa confiável de resolução das demandas sociais. Trata-se, portanto, de uma política de soma positiva: o estado mantém e aumenta sua legitimidade e capacidade de implementação de políticas, bem como a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas (2006, p. 126).

No entanto, a autora aponta que enquanto a variável vontade e a variável comprometimento político – no caso do OP – são elementos decisivos nessas experiências, como deveriam ser também no caso dos conselhos, os conselhos de políticas públicas tendem a ser constituídos com fortes resistências dos governos, como aponta Alvarez e Dagnino (1995), – ao contrário das OP – então, nesses casos, cria-se maior resistência à participação. Mas não somente por esse fator:

no caso dos conselhos gestores que tratam da discussão e definição de políticas mais gerais, o caráter da aproximação e da concreticidade da relação demanda-resolução não se efetiva como no caso das experiências de OP, o que limita (e muito) a motivação à participação. Não é à toa (ou em função de uma suposta apatia natural da população), portanto, que se observa uma baixa frequência participativa junto aos conselhos gestores, se comparados ao OP (LÜCHMANN, 2006, p. 119-130).

Assim, enquanto no caso do OP a participação social se dá no que diz respeito à definição da distribuição alocativa dos recursos – dadas suas necessidades vinculadas ao seu mundo da vida, sem que necessariamente esses sujeitos estejam por ele colonizados, até porque aí não pesa de maneira direta seu papel como consumidor de serviços –, no caso dos conselhos gestores o Estado tem de ser capaz de responder às demandas apresentadas pelos conselheiros, se o funcionamento desta instância ocorrer segundo os objetivos originariamente definidos quando da sua instituição na Carta Magna: conselhos deliberativos e paritários. Se as demandas dos representantes dos segmentos organizados da sociedade não forem repetidamente atendidas, estes perdem legitimidade junto às suas bases, a não ser que já estejam cooptados pelo poder do Estado.

Daí verificam-se duas ordens de fenômenos: o primeiro, os movimentos – hoje absoluta minoria – ou as organizações da sociedade mais frágeis apresentam enorme resistência a participar dos conselhos por temerem a cooptação do Estado e/ou a perda de sua identidade ou “pureza” frente a ele; o segundo, a baixa rotatividade dos representantes junto aos conselhos, seja das lideranças, seja dos movimentos e das organizações sociais que resistem a abandonar seus postos. Caso tão mais grave diante do enorme número de assentos que ocupam nesses colegiados, dada a multiplicidade de conselhos setoriais de políticas públicas. Nesse caso, tende-se a reproduzir um círculo vicioso: são exatamente os segmentos mais organizados e mais institucionalizados que tendem a ocupar a maior parte dos espaços dessa esfera pública – não se sabe se estatal ou não estatal – o que certamente traz consigo determinados traços que devem ser levados em conta.

Um desses traços diz respeito ao fato de que, com exceção da previdência social, as demais políticas públicas destinam-se indiferenciadamente a assalariados e não assalariados. Algumas tratam diretamente da concretização do acesso a direitos, outras de acesso a bens e serviços essenciais, mas que não se configuram como direitos – embora em alguns casos se possa falar de “quase direitos”, dada a enorme apropriação dessa política e/ou programa por parte de grande parcela da sociedade. Isso significa que, do ponto de vista social, essas distintas políticas públicas envolvem segmentos assalariados, outros com acesso sustentado à renda, outros sem acesso à renda, outros em situação de alta vulnerabilidade social, outros são específicos das questões de gênero, ou dos negros, ou dos indígenas, ou das populações ribeirinhas, ou dos sem-terra e dos sem-teto, entre outros.

Entre as especificidades das suas formas de organização e de mobilização e de concepção da relação Estado/sociedade nos espaços de participação social existe em comum entre eles o traço de estarem crivados, em maior ou menor grau, por diferentes níveis de vulnerabilidade social, ou de compartilharem situações de exposição a riscos sociais.

A primeira questão que se apresenta, no que diz respeito à participação e ao controle público da gestão das políticas públicas, é a tendência a um reforço mútuo entre as especificidades das demandas particulares de cada segmento social nos colegiados de gestão e a segmentação do Estado na sua forma de atuação, reforçando sua fragmentação e sua tradição de disputa do mesmo público-alvo por distintos compartimentos do Estado, em vez de se buscar a convergência das ações públicas estatais perseguindo-se um ciclo virtuoso entre elas.

A segunda questão diz respeito à tendência de a participação social, interpretada imediatamente como controle social, levar paradoxalmente a uma despolitização das políticas públicas, dada a natureza dos colegiados e a sua forma de funcionamento. E a terceira questão refere-se ao questionamento de se, de fato, esses novos mecanismos de gestão do Estado estão levando à constituição ou a um fortalecimento da esfera pública em nossa sociedade.

É o que se buscará explorar na seção seguinte, a partir das escassas informações a respeito dos colegiados de gestão das políticas públicas, o que em si já não deixa de ser um dado relevante.

3

APRENDIZAGEM DESSES 20 ANOS: DEMOCRATIZAR ESTADO E SOCIEDADE É UM PROCESSO ÁRDUO

Todo o debate sobre a efervescência da sociedade de resistência à ditadura, durante os anos 1970 e 1980, de luta pela democratização do país, enfatizava o caráter democrático de nossa sociedade, sobretudo dos segmentos populares e dos trabalhadores. De fato, foram eles que sustentaram, fundamentalmente, os processos mais significativos que deram suporte à emergência de novos partidos políticos e com ela a entrada de novos personagens na cena política do país (SADER, 1988), bem como ao surgimento de uma nova agenda para as políticas públicas: aquela proveniente das demandas dos movimentos populares que reivindicavam do poder público políticas de moradia, saúde, educação, acesso à terra, emprego, entre outros.

Desde logo há de se reconhecer que, nessas décadas, a sociedade mobilizou-se e organizou-se, seja no âmbito dos sindicatos, dos partidos políticos, da igreja, seja como movimentos populares em torno de temas que envolviam carências específicas – saúde, educação, habitação etc. Essa mobilização contou à época com o valioso apoio de lideranças de estudiosos e profissionais setoriais que davam suporte a esses movimentos e que ao longo do tempo foram deles – com raras exceções – se distanciando por passarem a percorrer outras trajetórias políticas, muitas delas voltadas à carreira política propriamente dita, sobretudo no âmbito do Legislativo e, mais recentemente, do Executivo – de todas as esferas de governo.

Nesse ponto ficam dois registros, para os quais não se tem respostas respaldadas em estudos sistemáticos: 1) diante de um grau acentuado de desmobilização – quando comparado àquele período – dos movimentos populares, até que ponto questões de carência que envolvam a área social são capazes de manter a organização e a mobilização da sociedade e, com isso, se tornar preciosas ferramentas de fortalecimento da esfera pública no país; 2) até que ponto não só a dinâmica de ordem mais macroeconômica, que marcou o período subsequente – embora naquele ela já estivesse presente –, mas também a falta de capacidade do Estado de responder de forma eficiente àquelas demandas não contribuíram para essa desmobilização e para a atual despolitização dos movimentos sociais em geral?

Essas constituem questões importantes na medida em que um dos pressupostos fundamentais para que se estabeleça uma relação virtuosa entre a participação social na gestão da coisa pública e a democratização das políticas públicas e da sociedade reside na capacidade do Estado de não só ser capaz de responder de

forma ágil a essas novas demandas, como isso significa, em essência, que ele deva estar aparelhado e preparado para absorver “o novo”. Caso contrário, essas demandas traduzem-se em meras pressões “por mais consumo” de bens e serviços essenciais – o que dada a nossa tradição histórica já não é pouco –, mas não possibilitarão que se dê o salto para se estabelecer nova relação qualitativa entre cidadãos e entre Estado e sociedade (SILVA, 2009).

Daí deriva outra questão que tampouco os precários dados existentes permitem resposta satisfatória: a participação social de fato impacta a qualidade da gestão pública? Algumas análises trazem indícios de que essa relação é positiva, como o texto de Avritzer aqui publicado. No entanto, outros fatores intervenientes não permitem que se faça uma afirmação mais contundente: eles vão desde a variedade da composição e do funcionamento de cada conselho de gestão, o objeto em si da política pública em questão, até o perfil dos membros que dele fazem parte.

E é aqui que se faz necessário apontar para uma grande lacuna nas informações e nos dados – e consequentemente nos estudos – acerca da participação social e do controle público sobre a gestão das políticas públicas a partir de 1988 no país: a ausência de informações consistentes sobre o perfil dos conselheiros. O Ministério da Saúde (MS) realizou um senso dos conselheiros em 2006, não possuindo dados mais recentes; os demais ministérios não possuem nada – ou quase nada – a respeito e há ministérios que têm dificuldade em saber de quantos conselhos e colegiados participam. No entanto, consultando pesquisas de caráter mais micro sobre participação social e controle público das políticas públicas, o que se verifica é que: dadas a multiplicidade de conselhos previstos pela Constituição de 1988 e a sua obrigatoriedade para que municípios e estados recebam repasses de recursos, associada às características da própria sociedade em si, elas proporcionam a ocorrência não rara de dois tipos de fenômenos: 1) lideranças locais monopolizarem a participação nos colegiados, sob a alegação de que “as pessoas não querem participar”, mas de fato o que ocorre é uma resistência à divisão do poder. Assim, verifica-se um mesmo representante da sociedade civil participando de vários conselhos de distintas políticas públicas; 2) profissionais da área ocuparem a representação da sociedade civil, já que eles “são mais capazes de saber o que é melhor para aqueles segmentos sociais, marcados pela vivência da carência cotidiana”. Este último caso se verifica com muita frequência nos conselhos de assistência social, por exemplo. Há ainda indícios de um terceiro tipo de ocorrência, também revelado em pesquisas de caráter mais específico, ou setorial, em que se verifica que os movimentos mais organizados – porque se unem em torno de uma demanda específica naquele setor – tendem a negociar com êxito a representação no interior do conselho junto a outros movimentos menos organizados em torno igualmente de questões específicas, ou com menor expressão ou visibilidade junto à sociedade, por exemplo.

Essas evidências, por sua vez, levam a dois tipos de reflexão: de um lado, se não seria até positivo que um mesmo representante dos segmentos organizados da sociedade participasse de vários conselhos

gestores, porque assim estaria sendo um portador da necessária “transversalidade” e intersetorialidade das políticas públicas. Duvidoso. Exatamente porque seria exigir desse representante que ele estivesse fazendo exatamente o papel das instituições políticas de representação, principalmente dos partidos políticos, enquanto ele é simplesmente portador de demandas específicas advindas de seu mundo cotidiano – e de seu grupo – e de seu *modo de viver a vida*, para usar um termo habermasiano. O que ele aporta nesses colegiados são exatamente suas demandas *particulares*, que deveriam, a partir do poder público, ser processadas no âmbito das demandas gerais, de caráter *público*. No entanto, o que se questiona é até que ponto não acompanham esse projeto democrático-participativo, que inspirou a Constituição de 1988, e veio se consolidando desde então, e mais acentuadamente nos últimos anos, os fundamentos de uma concepção liberal, segundo a qual da soma das demandas particulares resultaria o bem comum. Isso, quando a questão está exatamente no seu oposto: cabe ao Estado, a partir dessa “somatória”, ser capaz de articulá-las ao associar democracia direta e democracia representativa para atingir o interesse público e geri-lo de tal forma a ser capaz de dar respostas eficientes à sociedade – não só em termos de oferta de serviços e bens essenciais como provedor – mas também como instância política corresponsável pela construção de uma sociedade de cidadãos.

Isso significa que a experiência de gestão da coisa pública com a participação da sociedade naquelas instâncias colegiadas – os conselhos – promova a politização das políticas públicas. No entanto, embora nos últimos anos se verifique o aumento substantivo do número de conferências nacionais, estaduais e municipais realizadas envolvendo diferentes segmentos das políticas setoriais – com ampla participação da sociedade –, a multiplicação do número de conselhos e a verificação de seu funcionamento de forma mais regular e consistente, não é isso que vem se verificando.

Observa-se, ao contrário, uma ampliação do número de atores sociais envolvidos nessa participação social, apesar da resistência das lideranças sociais em dividir o poder, como já observado; porém também se nota um acentuado grau de burocratização do funcionamento desses colegiados à medida que se institucionalizam. E isso em que pese o fato de recentemente a presidência desses colegiados estar cada vez mais descentralizado dos representantes do Executivo, como ocorria há bem pouco tempo, no âmbito nacional ao local.

Entretanto, não há indícios de que as demandas levadas pela sociedade para essas instâncias sejam lá elaboradas de forma mais ampla – como em uma verdadeira esfera pública –, assumindo uma legitimidade para além das fronteiras dos interesses de grupos específicos carentes do consumo de determinados bens e/ou serviços essenciais. Por vezes, a força e a visibilidade de determinada organização e/ou segmento social são tão grandes que a partir desses colegiados suas demandas acabam sendo absorvidas ao ponto de até configurarem o que se poderia denominar de “uma reafirmação de direitos”. Com isso, um grupo específico destaca-se com mais acesso a determinados bens e serviços do que os demais, caracterizando-se, então, como “mais cidadãos que os demais”, ou, então, como “cidadãos prioritários”. Talvez o exemplo mais

emblemático seja, no setor da saúde, o caso da Aids, com o acesso universal ao coquetel antirretroviral para os que vivem com o vírus da imunodeficiência humana (HIV). Não se julga aqui a justeza da medida, mas somente o fato de que se a Constituição garante que “saúde é um direito de todos e um dever do Estado”, e que ela deve ser como tal universal, equânime e integral. Isso deveria valer, indiferenciadamente, para todas as enfermidades e todos os cidadãos e não “mais para os portadores de umas enfermidades do que para os de outras”. Se assim aconteceu foi em grande medida pela capacidade desse segmento social de pressionar o Estado para que seus interesses específicos fossem atendidos de modo específico antes dos demais. Mesmo as justificativas para tal não se sustentam: uma delas é de que Aids é uma doença mortal. Tantas outras o são e não contam com essa particularidade do destaque da garantia do acesso ao tratamento (insuficiência renal grave, por exemplo); outra: por ser um grupo com mais força política, tomando a dianteira da iniciativa, ficaria mais fácil para outros segmentos conquistarem direitos específicos semelhantes. Eis aí mais um exemplo da concepção de que a somatória de interesses particulares leva ao interesse geral – desde que o meu venha na frente, como rezam os liberais “de cepa”.

Mas outro componente essencial para que a participação traga consigo a politização das políticas públicas é que as lideranças que participam desses colegiados mantenham estreitos canais de comunicação com suas bases sociais, fortalecendo assim a esfera pública. Na realidade, não é isso que acontece, não só pelo encolhimento da mobilização e organização da sociedade no período mais recente – acompanhado de sua crescente fragmentação e/ou organização em torno de causas mais abrangentes (ou mesmo globais), por exemplo direitos humanos e meio ambiente, que transcendem seus interesses imediatos específicos –, como pelo fato de no geral as lideranças tenderem a ser absorvidas pelo mundo novo da proximidade do poder. Daí mais uma vez a importância da realização de um estudo sistemático e abrangente sobre a representação nos conselhos de gestão, em termos da rotatividade dos representantes, do seu perfil, da forma de sua escolha, entre outros pontos. Porque, aí sim, com esses dados, seria possível traçar até que ponto a representação social desses conselheiros está apontando para democratização e diversificação dos interesses presentes da sociedade, ou até que ponto se está criando um novo sujeito social híbrido, os “representantes sociais da burocracia da participação pública estatal”, como talvez esteja sendo essa a tendência. Em estudos esparsos a respeito dos conselhos, sobretudo na área da saúde, uma das principais queixas é de que os movimentos sociais pouco são informados do que lá se passa e, quando o são, no geral, coincidem com os momentos de indicação (recondução) de seus representantes.

Associa-se a isso tudo outro fenômeno também presente no processo de participação, de forma mais marcante nos municípios de maior porte: pesquisas de estudos de caso indicam a representação nesses colegiados, para os representantes da sociedade, como importante oportunidade de aumentar seu capital social, o que acaba por mobilizar suas energias muito mais do que efetivamente representar os interesses do segmento de sua extração imediata, ou mesmo da sociedade, durante as reuniões dos conselhos de gestão (COHN et al., 2007). Com isso, aumenta ainda mais a distância entre as lideranças e as bases dos movimentos sociais e dos grupos organizados da sociedade.

Finalmente, essas instâncias de gestão, mais particularmente os conselhos de gestão, no geral, são tidos na literatura sobre o tema como constituidores de um campo de disputas e possibilidades (STRECK; ADAMS, 2006, p. 95-117), tendo em vista que congregam distintos atores sociais com diferentes interesses e projetos políticos para negociarem em torno de temas específicos; no entanto, embora essa mesma literatura aponte a dificuldade, dada essa mesma diversidade de interesses, de se atingir um consenso na deliberação, há de se registrar que, na massiva maioria dos casos, as decisões nos conselhos são tomadas exatamente por consenso, evitando-se o conflito a todo custo. E, com raras exceções, elas não ultrapassam os limites de referendar decisões já – ou em vias de serem – tomadas pelo Executivo e, com isso, simplesmente legitimando-as.

Ao se registrar esses constrangimentos à utopia da participação social como democratização imediata da gestão pública, não se está com isso negando os avanços – ainda tímidos, com certeza – que essa experiência vem trazendo para nossa sociedade. Ao contrário, busca-se, assim, fugir do caminho fácil da elegia “de uma sociedade democrática contra um Estado autoritário” – apesar das instituições democráticas que a regulam – para apontar a complexidade que se enfrenta ao se propor construir uma sociedade mais democrática e igualitária, com um Estado que lhe faça jus, em uma realidade marcada por ser um país que até hoje sofre as consequências de não ter sido capaz de realizar sua revolução burguesa, tal como mostra a análise magistral de Fernandes (1975).

O aprendizado da democracia via participação passa necessariamente pela conscientização dos cidadãos de seus direitos, que como tais não podem exigir condicionalidades, tão ao gosto de uma sociedade com uma cultura punitiva como a brasileira, nem tampouco serem confundidos como bens de consumo. Em resumo, a luta e a reivindicação por saúde, educação, moradia, transporte, emprego, entre outros, é a luta e a reivindicação por direitos básicos de uma vida digna e não por consumo de bens e serviços daqueles que vivem sob condições de vulnerabilidade social. Isso não significa, por sua vez, que a participação seja dos trabalhadores assalariados por meio dos sindicatos, seja das lideranças dos movimentos sociais, não caia na tentação, com mais frequência do que se gostaria, da sua elitização e da burocratização da participação (FONTES, 1996), fazendo dela um ofício.

REFERÊNCIA

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E. **Para além da “democracia realmente existente”**: movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração de espaços públicos alternativos. In: XIX REUNIÃO DA ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 1995. Mimeografado.

ARATO, A. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 10 (27), p. 18-27, 1995.

COHEN, J.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1992.

COHN, A. (Coord.) et al. **Aids e controle social**: um estudo sobre representação e participação de movimentos sociais de luta contra Aids em instâncias de controle social e SUS. PNDST/AIDS/UNESCO/MS. 2005-2007. 2007. Cedec. São Paulo. Relatório de pesquisa. Mimeografado.

COSTA, S. Esfera pública, redescobrimto da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, 38, p. 38-52, 1994.

FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

FITOUSSI, J.-P.; ROSANVALLON, P. **Le nouvel âge des inégalités**. Paris: Éditions du Seuil, 1996.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FONTES, B. A. S. Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias. **RBCS**, São Paulo, ano 11 (32), 1996.

GRAU, N. C. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, 120 (1), p. 113-140, 1996.

KYMLICKA, W.; NORMAN, W. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. **Cuadernos Del Claeh**, 20 (75), p. 81-112, 1996.

LAURELL, A. C. Health reform in México: the promotion of inequality. **International Journal of Health Services**, 31 (2), p. 291-391, 2001.

LECHNER, N. El proyecto neoconservador y la democracia. **Crítica y Utopia**. Buenos Aires: 1981.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação, oportunidades e interesses. **Civitas – Revista de Ciências Sociais. Cidadania, Regulação e Participação**, Porto Alegre, 6 (1), p. 119-130, 2006.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, B. S. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova**, 39, p. 105-124, 1997.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2009 (Texto para Discussão n. 1.378).

STRECK, D. R.; ADAMS, T. Lugares, oportunidades e interesses. **Civitas – Revista de Ciências Sociais. Cidadania, Regulação e Participação**, Porto Alegre, v. 6:1, p. 95-117, jan./jun. 2006.

TOURAINÉ, A. **Le retour de l'acteur**. Paris: Payard, 1983.

WALTZER, A. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 12 (35), p. 29-47.

ZALUAR, A. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 12 (35), p. 29-47, 1997.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea