**A construção da democracia participativa no Brasil**

**Introdução**

Ao longo da segunda metade do século XX, a estabilidade e previsibilidade das condições de vida e de trabalho da era fordista-taylorista e do Estado de Bem Estar Social, deram lugar à instabilidade, fragmentação, precariedade e flexibilidade nas relações de trabalho, à volatilidade, à segregação urbana e confrontos entre tradições culturais, étnicas e religiosas. Ao mesmo tempo, com enfraquecimento do Estado-Nação e o fortalecimento do poder mundial do mercado financeiro e de instâncias supranacionais, no contexto a que denominamos de globalização, novas tensões foram sendo produzidas entre capitalismo e democracia.

Surge aí um novo paradoxo. De um lado é crescente a legitimidade da adoção da democracia como regime político; por outro lado, o regime democrático passou a apresentar o que vem sendo diagnosticado como uma crise da representação política com uma significativa redução da soberania popular. Muitos estudiosos vêm apontando os limites em que o formato da representação opera nas democracias contemporâneas. A participação popular seria um dos fatores apontados para aquela crise, já que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais se amplia e o surgimento de novas formas de representação ligadas a essa ampliação se tornava inevitável.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, a crítica à democracia representativa toma fôlego e diversas formas de participação democrática vão surgindo como um modelo alternativo da própria democracia em relação ao chamado modelo liberal. A participação assume, assim, posição polar em relação ao conjunto desses modelos tradicionais e, embora nem sempre pelo seu conteúdo explícito, acabou por se tornar antitético frente aos componentes tradicionalmente associados à democracia liberal – em especial o seu modelo de representação. Assim, simultaneamente, a participação foi depositária das expectativas mais variadas, normativas ou não, cuja realização tornar-se-ia possível como efeito decorrente da própria participação.

Alguns autores radicalizaram esta posição, ao banir a representação das práticas dignas do nome de democracia. Os dispositivos principais, mediante os quais a teoria liberal consegue garantir a liberdade enquanto assegura a democracia – sobretudo a representação – revelaram que não asseguram a democracia e sequer garantem a liberdade. A representação vem destruindo a participação e a cidadania, mesmo quando garante a responsabilidade com ética e remete à transparência e à obrigação de órgãos governamentais de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Para aqueles autores, a democracia representativa é um paradoxo produzido por nossa linguagem política. A sua prática falha e confusa tornam isso ainda mais óbvio. Tomemos como exemplo, a situação de crise política atual que vivenciamos dentro da democracia representativa em nosso país.

Em anos mais recentes, apesar daquelas posições mais radicais, é possível acompanhar a dissipação desse caráter polar entre participação e representação, produzindo um processo de ressignificação recíproca. A participação perde seu caráter autoevidente pelos questionamentos que lhe são feitos e pelos limites que precisa encarar. A representação perde sua identidade naturalizada, identificada com o governo representativo. Podemos observar atualmente diversas experiências e inovações no plano democrático, onde se imbricam práticas que tradicionalmente apareceram em teorias democráticas e na linguagem de atores sociais separados por lógicas distintas de pensar a ação política. Essa polarização foi se tornando muito limitada e restrita a um contexto de discussão ideológica.

Temos hoje um processo de ampliação dos repertórios institucionais de participação popular no contexto da democracia. Trata-se de um conjunto amplo e diversificado de inovações com destaque para as instâncias colegiadas de elaboração de prioridades, definição e fiscalização de políticas públicas, planejamento e atribuição dos orçamentos e gastos públicos. Temos aí os conselhos gestores de políticas públicas e os de defesa de direitos, conferências, audiências públicas, comitês participativos em diferentes instâncias da administração, leis de transparência, observatórios cidadãos, etc. Algumas dessas experiências de inovação alcançaram, inclusive, reconhecimento da comunidade internacional, como em relação aos casos das Conferências e Conselhos de Políticas e de defesa de direitos, os Conselhos de Orçamentos Participativos, para falar apenas do caso brasileiro.

**A construção da democracia participativa nos municípios**

No Brasil, o controle da sociedade sobre as políticas públicas foi consagrado na Constituição de 1988 através de diversos instrumentos de participação democrática. O conjunto desses instrumentos resultou no que se convencionou chamar de *democracia participativa* ou *deliberativa*, fruto de toda uma história que vinha desde as lutas pela redemocratização. Com a implementação de novos canais de participação popular na década de 90, os movimentos sociais ocuparam um espaço nunca visto antes, passando de uma postura reativa da legitimidade do Estado na gestão da sociedade para uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como instrumento em disputa, que busca conquistar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade (TATAGIBA, 2005). A legitimação popular, sem dúvida, decorre lógica e diretamente da forma de governo (República) e do tipo de Estado (Democrático de Direito) eleitos pelo constituinte, além é claro da titularidade do poder que lhe foi conferida. Mas não só disso. A cidadania passa a ser o grande fator de legitimação do povo, permitindo que atue em defesa das instituições democráticas.

Mas como podemos conceituar democracia participativa? A democracia participativa é a que se utiliza de diversos mecanismos que proporcionam à população um engajamento nas questões políticas, legitimando questões de relevância para a comunidade através de uma participação direta, seja pelo plebiscito, referendo, iniciativa popular, audiência pública, orçamento participativo, consultas ou por qualquer outra forma que manifeste a ação popular. Nesse modelo de maior participação democrática, as organizações da sociedade civil tornam-se interlocutores políticos legítimos e influentes, adquirem maior visibilidade, sobretudo com o processo de democratização. De certa forma, podemos dizer que o sucesso da democracia participativa depende da participação ativa dos cidadãos que devem, então, abandonar o individualismo e adquirirem um senso maior de coletividade.

A participação, antes entendida como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação da própria gestão da sociedade. Assim, a participação comunitária e popular, característica dos movimentos da década de 80, nos conduz à participação cidadã, em que a categoria central deixa de ser a comunidade e o povo e passa a ser a sociedade, com todo o seu pluralismo de interesses.

Outro ponto importante desse processo refere-se à descentralização das políticas públicas, advinda da teoria do federalismo fiscal. Assim, a provisão local descentralizada dos serviços públicos seria mais eficiente para aumentar o bem-estar da população. Este argumento econômico, que visa fundamentalmente ao aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos, ganhou força dentro de um contexto de profunda crise do modelo de Estado do Bem-Estar Social. É no governo local que a participação popular se torna mais concreta no sentido de aproximar a participação ativa dos resultados dela decorrentes. A realidade em jogo no nível municipal é mais palpável, objetiva, é mais próxima que nos outros níveis de governo. O governo local é mais passível de controle direto pela sociedade. Portanto, a descentralização, incorporada da perspectiva de um controle mais eficaz da sociedade sobre os governantes, surge como uma alternativa à tese do Estado mínimo defendida pelo neoliberalismo.

Foi neste exato contexto que vêm se disseminando pelo país afora os conselhos gestores de políticas públicas e de defesa de direitos. Como podemos conceituá-los? Para Gohn, são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público municipal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7). Eles surgiram nas décadas de 70 e 80 quando foram criados para negociar demandas dos movimentos populares, muitas vezes não institucionalizados, mas bastante autônomos e reivindicativos. Estas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza tornaram-se referências importantes para a Assembleia Constituinte. Diferente do modelo anterior, segundo Teixeira (1996), prevaleceu na Constituição de 88, a forma de participação popular que buscava mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, um espaço de administração de conflitos.

Assim, conforme ainda Gohn (2000), como canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre a esfera estatal e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, os conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Os conselhos municipais constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre representantes da sociedade civil e da administração pública, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. Seu formato varia conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (recursos do FUNDEB, merenda ou alimentação escolar, financiamento e outros), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade (juventude, direitos humanos, criança e adolescente, direitos LGBT, questões da mulher, etc.).

Carvalho (1998) destaca a importância dos conselhos na realidade política dos municípios brasileiros. Sua importância na gestão das políticas públicas é cada vez maior, sendo visto por muitos analistas como um poder paralelo às Câmaras Municipais, por exemplo. Em 1999, a média era de 4,9 conselhos por município, um total de 26,9 mil conselheiros, espalhados por 99% dos municípios do país. Também, em 1998, a pesquisa de Carvalho (1998) mencionava a existência de mais conselheiros que vereadores nos municípios brasileiros, o que dá a dimensão desta forma de participação popular. Quanto à sua importância qualitativa, Carvalho cita um estudo recente envolvendo 1422 secretários municipais de saúde, onde 62,7% deles consideram o Conselho de Saúde “a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais”.

**Questões polêmicas que permanecem**

O poder deliberativo reconhecido para a maioria deles é a grande novidade dessa experiência. Avaliar a capacidade deliberativa dos conselhos e o seu impacto no processo de produção das políticas públicas é uma tarefa que ainda só pode ser feita de maneira incipiente, seja pelo fato de se tratarem de experiências muito recentes, seja pela dificuldade em estabelecer parâmetros seguros para a análise. No geral, as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa. Embora os motivos apresentados sejam os mais variados, a grande maioria dos estudos aponta a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos (TATAGIBA, 2005). Os motivos apontados estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder, etc. Além desses motivos, a bibliografia vincula ainda a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos.

Mas a literatura especializada ainda revela uma série de outros problemas associados à representatividade democrática e à eficácia dos conselhos em debater, decidir e fazer cumprir as suas políticas. Sua influência, por exemplo, depende muitas vezes da vontade política do executivo municipal, já que não há estruturas jurídicas que tomem as decisões do conselho imperativas ao executivo, a não ser muitas vezes o recurso ao Ministério Público e à Justiça. A gestão direta de recursos ainda é tímida. Outros problemas se relacionam ao precário fluxo de informações entre o executivo e os conselhos, à baixa capacidade propositiva e de avaliação dos conselheiros e a representatividade incipiente, visto que é com a população organizada que, por fim, se estabelecem as ligações do conselho. Constatam-se ainda em muitos municípios, problemas legais quanto à composição e representatividade dos conselheiros (TATAGIBA, 2005).

Sua efetividade ou não deve ser discutida em três aspectos. Primeiro, em relação à paridade, que não pode ser apenas numérica, legal e normativa, mas uma paridade de condições de acesso a informações, de capacitação técnico-política dos conselheiros e de disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos. Quanto ao aspecto da representatividade é preciso garantir, do lado da sociedade civil, que as escolhas dos conselheiros sejam democráticas e que os mesmos também sejam submetidos a procedimentos de controle e responsabilização. É preciso também que os representantes do governo tenham capacidade e autoridade para decidir. Finalmente, a experiência tem mostrado que os conselhos precisam recorrer ao apoio e mobilização da sociedade civil para que, de fato, suas deliberações tenham mais força.

Por isso, a importância da publicização das decisões do conselho, a divulgação das suas ações e a discussão pública da sua pauta e das suas atas de reunião. Os conselhos são principalmente um lugar de interlocução e de discussão de propostas entre a sociedade civil e o governo, espaço institucional, e não um espaço dos movimentos sociais, que surgem e se qualificam independentes do governo. O desempenho do conselho, portanto, não depende apenas dos representantes da sociedade civil, mas de um intenso processo de negociação (TATAGIBA, 2005).

Outros desafios são usualmente apontados. Alguns deles se referem à conquista da união e do entendimento entre os representantes das diversas entidades da sociedade civil, à conquista de unanimidade junto aos representantes do governo e, mais uma vez, a garantia do suporte e mobilização permanente das entidades, as quais os conselheiros representam. Para Santos (2000), os conselhos precisam configurar-se mais como um espaço de participação do que de representação, sob o risco de tornar-se semelhante, em seus pontos negativos, à “distante” representação parlamentar. A institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros os tornaram importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas. No entanto, a literatura sugere que tais instrumentos possuem mais potencial do que eficácia, nas atuais condições. Problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos.

No entanto, a derrubada pela Câmara dos Deputados do Decreto nº 8243 em 2016, que tentava regulamentar em nível federal vários mecanismos de participação democrática de que falamos acima, foi uma má notícia para a democracia participativa no Brasil. Isso ocorreu por razões claramente políticas, misturando desinformação e má-fé, no limiar da polarização da atual crise política brasileira. Desinformação, porque o decreto que institui a Política Nacional de Participação Social não é aquilo que o acusam. Má-fé, porque toda a mídia sabe disso e uma simples leitura do decreto é suficiente para desmistificar o que se diz a respeito dele. O decreto não criava praticamente nada de novo, ele regulamentava algo que já estava e continua em funcionamento desde a redemocratização do país. De certo modo, o decreto buscava colocar ordem na casa, articulando as diversas instâncias e mecanismos de participação popular existentes, conferindo-lhes algumas diretrizes organizatórias básicas, parte delas buscando assegurar publicidade, transparência, além de diversidade da participação da sociedade civil.

**Considerações Finais**

O retrato da participação da nossa sociedade civil nos espaços públicos de controle da Administração Pública revela que o processo de construção democrática é contraditório e fragmentado, vinculado a uma multiplicidade de fatores. De um lado, o Estado possui um desenho autoritário que permanece resistente aos impulsos de participação popular; de outro, o peso das matrizes culturais de autoritarismo social e visões hierárquicas excludentes é um obstáculo ao funcionamento dos espaços públicos e se confronta com os novos padrões que emergem com os arranjos de participação. Tais fatores, articulados, contribuem para a emergência de relações entre a sociedade civil e o Estado, quase sempre tensas e permeadas por conflitos, que se vinculam à maior ou à menor aproximação entre os diferentes projetos políticos que subjazem a tais relações. Esta constatação pode ser observada principalmente nos municípios.

A constituição do interesse público no interior dos novos arranjos de participação no Brasil é, portanto, um processo inovador na sociedade e enfrenta muitos desafios, principalmente no que concerne ao fato de tais espaços serem inerentemente marcados quase sempre pelo conflito. Entretanto, cabe lembrar que é deste que eles retiram sua força, representando um avanço democrático na medida mesma em que publicizam tal conflito e oferecem espaço para que ele seja tratado de forma legítima.

Os encontros sociedade-Estado dentro dos conselhos municipais gestores de políticas públicas e defesa de direitos são regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre os traços autoritários das instituições estatais brasileiras que persistem e a recente mobilização da sociedade civil. O exercício da participação nos espaços destes conselhos, porém, tem contribuído para o questionamento de alguns aspectos de nossa tradição política e tem exigido que o Estado confira publicidade a suas ações e que a sociedade se qualifique para o debate e rompa sua passividade. De fato, a mera institucionalização de espaços para o exercício do controle popular é insuficiente para garantir sua efetividade, a qual depende da qualidade das relações entre Estado e sociedade. Tal qualidade, por certo, é fundamentalmente assegurada pela organização e qualificação da sociedade civil.

**Referências**

CARVALHO, Juliana Brina Corrêa Lima de. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: institucionalidades ofensivas ou espaços de burocratização do “Mundo da Vida”? IN Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, n° 6, p. 1-16, 2012. Disponível em

<<http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/viewFile/34149/33073> > Acessado em 21/05/2017.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação Social no Brasil Hoje. Paper . Instituto Pólis. 1998.

Consciência Política. Disponível em < [http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/](http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/?utm_source=copy&utm_medium=paste&utm_campaign=copypaste&utm_content=http%3A%2F%2Fwww.portalconscienciapolitica.com.br%2Fciber-democracia%2Fdemocracia-participativa%2F) > Acessado em 17/05/2017.

GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

PRZEWORSKI, Adam. Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de janeiro: RelumeDumará, 1994.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In [Revista de Sociologia e Política](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0104-4478&lng=en&nrm=iso), n. 25, Curitiba, nov/2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017>> Acessado em 19/05/2017.