

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Participação da sociedade civil na arena decisória. Consensos e ambiguidades.

Cristhiane Aparecida Falchetti.

Cita:

Cristhiane Aparecida Falchetti (2009). *Participação da sociedade civil na arena decisória. Consensos e ambiguidades. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1577>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Participação da sociedade civil na arena decisória

Consensos e ambiguidades

*Cristhiane Aparecida Falchetti*¹

INTRODUÇÃO

No final do século XX, as transformações ocorridas na sociedade colocam novos desafios às formulações e práticas sociais, em meio a isso, a democracia enfrenta um difícil dilema: por um lado, ela tornou-se um consenso como um valor universal, de outro lado, o modelo democrático liberal tem sido questionado pela sua incapacidade de absorver demandas sociais cada vez mais abrangentes e diferenciadas. Diante disso, a esfera pública é repensada, de modo a alocar os novos atores e demandas sociais, e as teorias da democracia participativa e deliberativa ganham expressão,

¹ Mestranda em Sociologia na Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista – UNESP/Araraquara, bolsista FAPESP.
E-mail: cris_f01@hotmail.com

surgem, então, as propostas de canais participativos na tentativa de incorporar a participação popular nos processos decisórios do governo.

Na América Latina a discussão sobre a democracia ganha centralidade nos anos 1980 com a emergência de novos acontecimentos: declínio dos regimes autoritários e redemocratização; redefinição dos atores sociais, com os “novos movimentos sociais”; surgimento de novos temas políticos e ampliação da “esfera pública”. No Brasil, as experiências participativas estão ligadas aos movimentos sociais, cujo ápice foi na década de 1970 com os movimentos urbanos, no entanto, até os anos 1980 eles se apresentavam autônomos e contrários a qualquer tipo de institucionalização colocando-se em oposição ao Estado. Com o decorrer do processo de democratização do país, e a ascensão de grupos de esquerda aos governos municipais, inauguram-se experiências participativas institucionalizadas. A Constituição de 1988 introduz mudanças significativas na relação Estado/sociedade, entre elas os mecanismos de participação e a descentralização político-administrativa que os difundiu. No entanto, a regulamentação e implementação desses canais participativos aconteceram no contexto contraditório da Reforma do Estado nos anos 1990.

Nas duas últimas décadas, a institucionalização da participação da sociedade civil nas políticas sociais tornou-se um consenso nos discursos político, legal, e teórico, mas qual seria a razão desse consenso? De que participação se está falando? Essa pesquisa busca compreender a natureza constitutiva dos espaços públicos participativos, difundidos nos anos 1990, verificando seu alcance no que tange à ampliação da cidadania e à democratização. Para isso, buscamos identificar as matrizes conceituais que dão base à proposta dos conselhos, bem como, localizá-los no contexto de democratização e reforma do Estado.

FUNDAMENTOS CONCEITUAIS

Os conselhos de políticas públicas são caracterizados pela literatura e pela legislação específica como “espaços públicos”² de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, cuja natureza é deliberativa e sua função é formular e controlar a execução das políticas públicas em todos os níveis de governo. Ao atuarem diretamente na proposição e deliberação das ações públicas, os conselhos se colocam entre o plano institucional e o exercício da cidadania.

² Entendido como espaço físico de intermediação e deliberação pública entre sociedade civil e Estado.

A partir dessa breve definição notamos que a proposta dos conselhos de políticas públicas está estruturada sobre elementos como: sociedade civil, participação, cidadania, e políticas públicas. Estes são princípios presentes no texto da Constituição de 1988, e também são termos recorrentes nos discursos políticos de distintas orientações ideológicas e num amplo campo bibliográfico. Tais categorias foram interpretadas pelas várias lentes do pensamento político, e sofreram inúmeras mudanças ao longo do tempo.

Simplificadamente, temos que a partir de Hegel o termo sociedade civil adquiriu novas dimensões e foi dividido entre a chamada “esquerda” e a “direita”. Na esquerda, tornou-se a fundação da sociedade burguesa de Marx, na direita, tornou-se uma descrição para todos os aspectos não-estatais da sociedade, expandindo-se para a cultura, sociedade e política. Com a ascensão do neoliberalismo, a sociedade civil ganhou destaque como o espaço da criatividade e da diversidade, o polo das virtudes em oposição ao Estado corrupto e burocrático. Resignificada como terceiro setor, a sociedade civil assume o papel de principal agente democratizante.

Arelada à ideia de sociedade civil está a participação, cujo significado pode ser obtido a partir de quatro paradigmas interpretativos (GOHN, 2001): a) liberal: a participação é vista como forma de aperfeiçoamento democrático no interior do capitalismo, busca-se o fortalecimento da sociedade civil frente ao Estado, fiscalizando-o para que as ações estatais não tenham efeitos negativos para o indivíduo; b) autoritário: a participação funciona como instrumento de integração e controle social da sociedade e da política; c) revolucionário: a participação é uma forma de organização coletiva em oposição às formas de dominação e pela partilha do poder político; d) democrático: a participação é pensada tanto no interior da sociedade civil, como nas instituições formais políticas, há uma demarcação de posições entre a sociedade civil e o sistema político.

A participação também é vista como meio de conquista da cidadania. Esta, embora tenha sido trabalhada por outras perspectivas críticas voltadas para a mudança social, foi melhor elaborada no ideário liberal. A cidadania pode ser entendida em termos de seu conteúdo (direitos civis, sociais e políticos), e/ou como estratégia de luta no interior da sociedade. O que a caracteriza é justamente o fato de não haver uma noção única de cidadania, são generalidades datadas que compõem o processo histórico. Conforme Covre (1995) a cidadania possui um caráter dúbio fundado no avanço e na exploração, por isso, é uma categoria em movimento cujo sentido depende da luta das classes. A cidadania pode ser concretizada por meio de políticas públicas, as quais expressam o resultado das lutas e negociações entre os sujeitos coletivos. A linha que define a abrangência e o caráter das políticas públicas é móvel e depende da luta travada entre os sujeitos coletivos.

A partir da compreensão dos elementos constitutivos dos conselhos, procuramos mostrar que estes possuem uma natureza ambígua, a qual reside nos próprios conceitos que os fundamentam - sociedade civil, participação, cidadania, políticas públicas. Como visto, esses termos são dinâmicos e passíveis de reformulação, seu conteúdo e definição dependem da luta dos sujeitos coletivos. Dessa mesma forma, os conselhos são instrumentos políticos cujo desempenho depende das forças sociais que atuam sobre o processo decisório.

DEMOCRATIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO

Ao analisar a proposta dos conselhos gestores de políticas públicas, retomamos o processo de democratização e reforma do Estado, ressaltando o contexto contraditório e a disputa política que o permeia e que caracteriza o surgimento dos conselhos. Neste sentido, o movimento político da sociedade civil em torno da democratização e os novos padrões de gestão pública são aspectos fundamentais para a compreensão dos contornos dados aos conselhos de políticas públicas.

Assim, por um lado, nos anos 1980 a oposição ao regime autoritário e a luta pela universalização dos direitos levou diversos setores da sociedade civil³ à reivindicar participação na discussão e tomada de decisão sobre a ação pública. Apoiados numa perspectiva de direitos e cidadania - tanto nas formas legais, quanto na busca por uma sociabilidade igualitária - os movimentos sociais e organizações da sociedade civil ganham a cena pública e passam a debater uma democracia para além das instituições representativas, reivindicando parte do poder decisório sobre a política pública⁴. Essa movimentação política em torno das políticas públicas inicia-se entre os anos 1960 e 1970 com a luta dos movimentos populares urbanos por serviços públicos na periferia das grandes cidades. Ao longo dos anos 1970 e 1980 outros movimentos sociais ligados a cultura e identidade e o movimento sindical intensificam as lutas pela ampliação da cidadania. Muitas demandas sociais, até então contidas, emergem durante o processo de abertura política e são colocadas em pauta durante a Constituinte. A proposta desses atores sociais era ampliar a atuação estatal no campo social, universalizando os direitos e ampliando a cidadania. Dentro dessa movimentação democratizante, a participação nos processos decisórios do governo era tida como

³ No campo teórico, a emergência da categoria sociedade civil, no final da década de 70, aparece como substituta da categoria marxista: classe proletária, até então entendida como a principal protagonista da transformação social. No Brasil, entre outras razões, a oposição à ditadura militar fez com que o termo sociedade civil ganhasse centralidade ao articular diversos setores da sociedade em torno da autonomia em relação ao Estado.

⁴ Ver: TELLES, 1994; DAGNINO, 2004; RAICHELIS, 1998.

forma de assegurar suas demandas por meio da definição de políticas públicas e do controle sobre as ações do Estado, portanto, a participação tinha um sentido de partilha do poder.

Por outro lado, o movimento mundial de retomada do liberalismo desencadeia a reforma do Estado no Brasil nos anos 1990, o conjunto de propostas contidas nesse movimento ficou conhecido como “neoliberalismo”. O marco referencial no Brasil foi a eleição do presidente Collor em 1989, dando início a uma série de mudanças no papel do Estado, as quais seguem as orientações do Consenso de Washington. Para Oliveira (1998, p. 225-226),

Collor começou a inversão para a reação e o conservadorismo. Destrutivamente, ele atacou as principais instituições públicas de um precário ‘Estado do bem-estar’. (...) com Fernando Henrique Cardoso, entretanto, a inversão se completa, se radicaliza, amadurece e ganha foros de projeto de hegemonia.

O debate em torno da crise de governabilidade, levantado pela Comissão Trilateral na década de 70, ganhou centralidade no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990 e caracterizou-se pela disputa entre duas propostas de gestão, que Tatagiba (2003) denomina de “modelo democrático-popular” e “modelo gerencial”. Segundo a autora, o primeiro modelo remete à democratização e moralização da gestão pública, e está articulado em torno dos novos movimentos sociais, sua proposta consiste na democratização por meio da ampliação da esfera pública. Já o segundo modelo está baseado na modernização liberal, e é formado pelos grupos de ideologia orientada para o mercado, propondo o enxugamento do Estado. Nos dois casos, a participação da sociedade civil é a estratégia central para a superação dos padrões tradicionais de intervenção estatal e de cultura política.

A proposta gerencial foi predominante no cenário brasileiro e está claramente presente no Plano de Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, a qual traz uma visão neoinstitucionalista da gestão pública. A idéia era construir um novo Estado, de caráter regulador, os princípios contidos nesse plano de reforma, eram: desestatização, flexibilidade, foco no cliente, controle social, e orientação para os resultados. No governo FHC, o problema passa ser visto não no Estado em si, mas na forma de geri-lo, observa-se, portanto, que o enfoque é na reforma da administração pública, a qual ganha equivalência de uma questão política (NOGUEIRA, 1998). Dentro da perspectiva gerencialista, o conceito de governança destaca-se como o “novo paradigma

da gestão pública”⁵. Nessa concepção, a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder (DINIZ, 1995). Há uma aposta na forma de governar, na “eficácia administrativa”, como fator decisivo para o desenvolvimento. Essa concepção está presente no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do MARE⁶, em que a sociedade civil é convidada a participar no controle dos gastos públicos e da execução de atividades públicas, num cenário de redução do papel do Estado e disciplina fiscal.

A estratégia da reforma do Estado se apóia na publicização dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, na sua absorção por um setor público não estatal, onde, uma vez fomentados pelo Estado, assumirão a forma de organizações sociais. Essa forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos (MARE, 1997, p.11).

Tendo em vista que a pobreza resulta em um risco à governabilidade e à estabilidade política, a participação assume um papel importante na fiscalização e na execução de políticas sociais com baixos investimentos, tornando-se, portanto, um instrumento de gestão para os governos. Para Santos (2000), a causa da “reemergência da sociedade civil” no discurso dominante é um reajustamento estrutural das funções do Estado que marcam o declínio do intervencionismo no social.

Esse contexto retrata como o aparente consenso em torno da participação da sociedade civil envolve perspectivas distintas que se expressam pelos mesmos termos, mas que atribuem-lhes significados distintos. Conforme Raichelis (2000), o contexto de redemocratização comporta projetos reformadores distintos e até antagônicos, que se confundem, atribuindo uma mesma denominação à objetivos e perspectivas muito diversas a respeito do papel do Estado e da sociedade e das relações entre essas duas esferas no campo das políticas sociais. Dagnino (2004)

⁵ O conceito de governança foi importado da administração privada e empregado na gestão pública pelo Banco Mundial em seus programas nacionais de “boa governança” nos países do Sul, a fim de atender as exigências de eficácia e rentabilidade economicistas de seus programas.

⁶ MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

afirma que a década de 1990 é marcada por dois projetos políticos⁷: neoliberalismo X democratizante, e apesar de antagônicos, ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Para a autora, o confronto entre as duas perspectivas não é claro, e ficou obscurecido pelo deslocamento de sentido em três noções: sociedade civil, participação e cidadania. Notamos, então, que o consenso em torno da participação possui uma forte relação com a reemergência da sociedade civil, seja como protagonista no processo de democratização, seja como agente executor ou fiscalizador das políticas sociais.

Os Conselhos municipais representam um exemplo concreto da conciliação entre os distintos projetos apresentados acima, refletindo as ambigüidades presentes no seu desenho constitutivo. Apesar de, institucionalmente, serem espaços públicos de participação e atuação política, reivindicado pela sociedade, os conselhos também foram fomentados, por diversos setores da sociedade e do Estado, como uma estratégia gerencial para a maior eficiência da gestão pública, num contexto de ajuste fiscal. Assim, a natureza dos conselhos gestores é marcada pelos princípios conflitivos de participação e eficiência administrativa. Como observa Tatagiba (2005) é preciso considerar que a democracia está em construção e que os significados da participação na década de 1990, adquiriram novos contornos com a sua acomodação na agenda conservadora da reforma do Estado. Dessa forma, a idéia de aproximação entre participação e governabilidade introduz um deslocamento nos significados da participação, restringindo-a a uma “ferramenta de gestão”. Segundo a autora, essa “nova participação” instituída estaria fortalecendo uma “democracia gerencial”⁸ e se caracterizaria pela despolitização dos conflitos, voltada para um melhor desempenho dos governos.

As pesquisas empíricas⁹ sobre os espaços participativos têm constatado o caráter ambivalente dos conselhos, mostrando que se, por um lado, eles avançam no aspecto gerencial, ampliando o controle social sobre a ação estatal; por outro lado, mantém limites rígidos quanto à democratização do processo decisório, demonstrando pouca influência na formulação e deliberação política.

⁷ A noção de Projeto Político é empregada pela autora “num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2002, p. 282)

⁸ A idéia de “democracia gerencial” se contrapõe aos modelos de democracia elitista e democracia participativa, atribuindo um novo significado à participação no contexto do Estado pós-ajuste. (TATAGIBA, 2003)

⁹ Ver: CORTES, 2002; PERISSINOTO, 2002; TATAGIBA, 2002, 2003; FUKS et al, 2004, entre outras.

CONCLUSÃO

Com base nas pesquisas e no debate teórico sobre a participação social, procuramos mostrar que o caráter contraditório do processo de democratização repercutiu sobre as experiências participativas, em especial os conselhos gestores de políticas públicas, atribuindo-lhes diferentes sentidos. A disputa política em torno do significado da participação pelas diferentes perspectivas - uma de aprofundamento ou radicalização da democracia; e a outra de redução do papel do Estado, instrumentalização da sociedade civil, e pacificação dos conflitos - teria atribuído uma natureza ambígua aos mecanismos participativos. Assim entendidos, eles podem funcionar ora como espaços de partilha de poder entre governo e sociedade civil; ora como espaços de legitimação de governos ou de grupos específicos, e de partilha das responsabilidades sociais do Estado. As análises sobre os conselhos no nível local revelam que apesar de suas potencialidades para o aprofundamento do processo democrático, eles tendem a operar como instrumentos administrativos pela “boa gestão”, em detrimento de seu caráter político e deliberativo.

Tendo em vista o atual consenso em torno do ideário participacionista, a compreensão da natureza constitutiva dos espaços deliberativos é uma chave importante para a análise das experiências concretas. Reconhecer as ambigüidades existentes nos conselhos pode ser um caminho para entender as variações apontadas pelas pesquisas empíricas quanto ao desempenho desses mecanismos participativos no âmbito da sociedade. Sendo parte do processo de redemocratização no Brasil, os conselhos podem ser interpretados como amostras que contêm registros das dimensões contraditórias em que se desenrola a experiência democrática no país.

Referências bibliográficas

- BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. Organizações sociais. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, c. 2, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L.C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*. Brasília: ENAP, v.1, n.1, p. 5-24, jan-mar. 2001.
- CORTES, S.M.V. Participação de Usuários nos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social de Porto Alegre. FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.(orgs.). *Democracia: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.
- COVRE, M.L.M. *O que é Cidadania*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" In: MATO, D. (coord.), *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.
- DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n.3, p. 385-415, 1995.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). *Democracia e Participação : os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.
- GOHN, M.G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- NOGUEIRA, M.A. As Possibilidades da Política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- OLIVEIRA, F. *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PERISSINOTTO, R.M. Participação e Democracia: O caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In PERISSINOTTO, R.M. & FUKS, M. (orgs.). *Democracia: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.
- RAICHELIS, R. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- RAICHELIS, R. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. A. A. & TEIXEIRA, A. C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.
- SANTOS, B. S. *Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. 7º Ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- TATAGIBA, L.. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TATAGIBA, L. *Participação, cultura política e novos modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. 2003. 189 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n.25, nov. 2005.
- TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.