

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

AÇÃO COLETIVA E INTERFACES
SOCIOESTATAIS

WAGNER DE MELO ROMÃO

CARLA GANDINI GIANI MARTELLI

VALDEMIR PIRES

(ORG.)

PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA NO BRASIL

Conselho Editorial Acadêmico
Responsável pela publicação desta obra

Ana Lúcia de Castro (coordenadora)

Edgar Teodoro da Cunha

Marcelo Santos

Maria Aparecida Chaves Jardim

WAGNER DE MELO ROMÃO
CARLA GANDINI GIANI MARTELLI
VALDEMIR PIRES
(ORG.)

**PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA NO BRASIL**
AÇÃO COLETIVA E INTERFACES
SOCIOESTATAIS

**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

© 2014 Editora UNESP
Cultura Acadêmica
Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na Fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

P276

Participação política no Brasil [recurso eletrônico] : ação coletiva e interfaces socioestatais / organização Wagner de Melo Romão, Carla Gandini Giani Martelli, Valdemir Pires. – 1. ed. – São Paulo : Cultura Acadêmica, 2014.

recurso digital

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7983-566-7 (recurso eletrônico)

1. Participação política – Brasil. 2. Brasil – Política e governo – 1985-. 3. Livros eletrônicos. I. Romão, Wagner de Melo. II. Martelli, Carla Gandini Giani. III. Pires, Valdemir.

14-17188

CDD: 323.0430981

CDU: 316.42

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

Editora afiliada:



SUMÁRIO

Apresentação 11

Prefácio 17

Soraya Vargas Cortes

Referências bibliográficas 20

PARTE I – AÇÃO COLETIVA E INSTITUCIONALIZAÇÃO:

INTERFACES SOCIOESTATAIS 23

1. Impactos democráticos do associativismo:
questões teóricas e metodológicas 25

Lígia Helena Hahn Lüchmann

Introdução 25

Associativismo e democracia 28

Desafios analíticos e metodológicos dos
impactos da participação e das associações 33

Referências bibliográficas 39

2. Sociedade política como elemento central na
relação entre movimentos sociais e governos:
o caso do Partido dos Trabalhadores 43

Charmain Levy

- Introdução 43
- Marco conceitual 45
- Breve história da relação dos movimentos sociais com o PT 51
- 2003: o ponto de inflexão 54
- Interesses, identidades e perspectivas 56
- Conclusão 59
- Referências bibliográficas 60
3. Interações socioestatais e efeitos institucionais na
ação coletiva: contribuições da análise relacional 65
- Euzeneia Carlos*
- Introdução 65
- Contribuições da análise relacional às
teorias dos movimentos sociais 68
- Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH):
trajetória de formação e engajamento institucional 76
- Cooperação e conflito no movimento de direitos humanos:
dimensões relacionais e discursivas 85
- Considerações finais 94
- Referências bibliográficas 96
4. A participação entre ideias e práticas:
a construção institucional do Ministério das Cidades
no governo Lula (2003-2010) 99
- Lizandra Serafim*
- Introdução 99
- O Ministério das Cidades e seu potencial para a
construção da “gestão democrática” 101
- Vontade política, projeto político e a
heterogeneidade do Estado 103
- O lugar das ideias no Ministério das Cidades 107
- Ideias e práticas de participação na construção
institucional do ministério 109

| | |
|----------------------------|-----|
| Considerações finais | 116 |
| Referências bibliográficas | 117 |

PARTE II – INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DA
TEORIA À IMPLEMENTAÇÃO: DILEMAS E DESAFIOS 121

5. A representação política nos conselhos gestores:
desafios conceituais e práticos 123

Liana Lopes Bassi

Carla Cecília Rodrigues Almeida

Introdução 123

Fronteiras distintas entre representação e
participação política 126

O imbróglio da representação conselhistas 130

Concepções de representação política
entre os conselheiros 138

Referências bibliográficas 142

6. Para além de regras e resultados: uma análise dos
fatores que influenciam o desenho institucional
de conferências nacionais 147

Isadora Araujo Cruxên

Clóvis Henrique Leite de Souza

Joana Luiza Oliveira Alencar

Paula Pompeu Fiuza Lima

Uriella Coelho Ribeiro

Introdução 147

O desenho institucional no funcionamento de
instituições participativas 150

Fatores que podem influenciar o
desenho institucional de conferências 153

Análise de condicionantes e influências no
desenho institucional de conferências nacionais 156

Considerações finais 171

Referências bibliográficas 173

7. Participação nas políticas públicas de segurança:
uma etnografia comparada de conselhos comunitários de
segurança pública no RJ e no DF 175

Luciane Patrício Braga de Moraes

Introdução 175

Por dentro dos conselhos comunitários de segurança 181

Conclusões 185

Referências bibliográficas 188

8. O desenho institucional do Conselho Deliberativo da
Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (SC):
limites e avanços para uma efetiva gestão democrática 191

Juliana Lima Spínola

Cristina Frutuoso Teixeira

José Milton Andriguetto Filho

Introdução 191

A participação em unidades de conservação e o
conselho deliberativo das Resex 195

O desenho institucional do Conselho Deliberativo
da Resex Marinha do Pirajubaé 197

Considerações finais 205

Referências bibliográficas 206

PARTE III – PARTICIPAÇÃO COMO POLÍTICA E A POLÍTICA DA
PARTICIPAÇÃO: DIFUSÃO, IMPACTOS, PODER 209

9. Do direito à cidade à expansão da cidadania:
os alcances da política urbana para construção de
avanços democratizantes 211

Alessandra Duarte Rodrigues Pereira

Flávia de Paula Duque Brasil

Ricardo Carneiro

- Introdução 211
- A concepção de cidadania e seu desenvolvimento no Brasil 213
- A estratégia econômica “nacional-desenvolvimentista” e o Ebes 218
- A estratégia econômica da “ortodoxia convencional”, o Ebes e a questão urbana 221
- Governo Lula: o Ebes, o “novo desenvolvimentismo”, a ampliação da cidadania e inclusividade socioespacial 224
- Considerações finais 229
- Referências bibliográficas 229
10. A “gota da água”: participação na implementação de políticas públicas e suas implicações para a legitimidade das ONGs 233
- Nára Beatriz Chaves Alves*
- Vivien Diesel*
- Introdução 233
- A institucionalização da relação entre organizações da sociedade civil e Estado na implementação de políticas públicas no Brasil 235
- A institucionalização das relações entre Estado e organizações da sociedade civil na oferta dos serviços do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) aos assentados da reforma agrária 237
- As implicações da participação na implementação da política pública para as organizações da sociedade civil: o caso Cetap 240
- Avanços e desafios associados à democratização pela via da incorporação de organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas 250

- A participação de organizações da
sociedade civil na implementação das
políticas públicas em questão 257
Referências bibliográficas 259
11. Participação e deliberação: análise dos impactos dos
usos das novas tecnologias digitais na dinâmica
dos orçamentos participativos de
Belo Horizonte e Recife 263
Dimas Enéas Soares Ferreira
Introdução 263
O Orçamento Participativo Digital em
Belo Horizonte e Recife 266
O potencial de qualidade deliberativa a partir da
análise do desenho institucional do OPD-BH e OPR 282
Referências bibliográficas 288
12. Os indivíduos e as instituições na
difusão do Orçamento Participativo 291
Osmany Porto de Oliveira
Introdução 291
A crítica literária da literatura científica sobre o
orçamento participativo 293
As instituições internacionais e os processos de difusão 294
As elites como categoria de análise da ação individual 297
O processo de circulação internacional 298
O contencioso em torno do URB-AL e o
processo de legitimação 302
O Fórum das Autoridades Locais e a
ampliação da difusão 305
Conclusão 307
Referências bibliográficas 308
- Sobre os organizadores 313

APRESENTAÇÃO

Na atualidade, o campo de estudos acadêmicos sobre participação é um dos que mais agrega pesquisadores em Ciências Sociais no Brasil. O tema ganha força sempre que são percebidas as insuficiências das instituições políticas calcadas no âmbito da democracia liberal ou, de outro ponto de vista, da democracia representativa. A aposta na participação – como agir político, mas também como tema de pesquisa – se relaciona à chamada “crise da representação”. A ação coletiva, o associativismo voluntário, os movimentos sociais – especialmente em seu significado político –, são expressões de um conflito que se apresenta por ocasião da insuficiência da ação do Estado e de seus agentes, incapazes de responder adequadamente às demandas que advêm do ambiente social. Não se trata, é claro, de encontrar solução para tal crise. Ela faz parte da tensão permanente constitutiva de contextos de representação política. No entanto, o ativismo societário, em formatos menos ou mais institucionalizados, permanece como um desafio a certa incolumidade que permanece nos meios políticos, muito embora as fronteiras entre esses dois mundos esteja cada vez mais indefinida e tênue.

É nesse contexto que se insere esta coletânea de artigos, resultado da escolha e tratamento de trabalhos apresentados e discutidos no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas (EIPDPP): Aproximando Agendas e Agentes, realizado na Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP)/*campus* Araraquara, São Paulo, de 23 a 25 de abril de 2013. O EIPDPP foi concebido e estruturado pelo Grupo de Pesquisa Participação, Democracia e Políticas Públicas, formado por docentes e pesquisadores ligados ao Departamento de Antropologia, Política e Filosofia e também ao Departamento de Administração Pública dessa faculdade. A proposta do

encontro partiu do diagnóstico comum da necessidade de se ampliar debates que relacionem as temáticas da participação, das políticas públicas e do estado atual da democracia no Brasil e na América Latina.

Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais está organizado em três partes. Na primeira parte, “Ação coletiva e institucionalização: interfaces socioestatais”, foram reunidos textos que chamam a atenção para os processos de institucionalização dos movimentos sociais, na interface com governos, seja como base de sustentação de políticas e iniciativas governamentais, seja, de maneira mais próxima, com a formulação e implementação de políticas públicas.

No Capítulo 1, “Impactos democráticos do associativismo: questões teóricas e metodológicas”, Lígia Lüchmann chama a atenção para a complexidade, a multidimensionalidade e a heterogeneidade da relação entre associativismo e democracia. A autora aponta as limitações de análises que se baseiam em uma correlação direta entre o fenômeno do associativismo e o desenvolvimento democrático das sociedades. O capítulo segue a abordagem da ecologia democrática das associações e propõe testar a validade metodológica de uma tipologia das associações, buscando avançar na avaliação sobre que tipo de associação promoveria impactos sobre a democracia, considerando as dimensões individuais, sociais e político-institucionais que envolvem o fenômeno.

A seguir, em “Sociedade política como elemento central na relação entre movimentos sociais e governos: o caso do Partido dos Trabalhadores”, a pesquisadora canadense Charmain Levy analisa a relação entre partidos políticos e movimentos sociais a partir de uma abordagem que rejeita a dicotomia Estado/sociedade civil e admite uma interação mutuamente transformadora entre os dois polos, como no caso dos partidos e dos movimentos sociais. O texto apresenta resultados de pesquisa desenvolvida sobre as alterações no relacionamento entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e os movimentos sociais após a chegada dessa agremiação política ao poder central no Brasil.

Em “Interações socioestatais e efeitos institucionais na ação coletiva: contribuições da análise relacional”, o terceiro capítulo, Euzeneia Carlos propõe uma análise das interações entre movimento social e Estado por meio de uma abordagem relacional, articulando atores coletivos, organizacionais e político-institucionais em suas múltiplas facetas. Esse texto é fruto de pesquisa realizada sobre o Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), localizado na região metropolitana do Espírito Santo, e examina as mudanças na trajetória do movimento de direitos humanos, que emergiu no contexto de transição do regime autoritário dos anos 1980 e, posteriormente, ocupou espaços de mediação insti-

tucional da relação sociedade/Estado, ilustrando a pluralidade e a heterogeneidade das interações socioestatais que podem combinar, ao longo do tempo, elementos aparentemente contraditórios, como a cooperação, a contestação e a autonomia.

Finalizando a primeira parte, Lizandra Serafim apresenta “A participação entre ideias e práticas: a construção institucional do Ministério das Cidades no governo Lula (2003-2010)”. O capítulo nos ajuda a compreender em que medida e através de que práticas, disputas, conflitos e estratégias se deu a incorporação da pauta da participação da sociedade civil pelo Ministério das Cidades no período de Lula na presidência da República. A autora observa que a noção de participação apresenta significados distintos para os agentes políticos envolvidos nesse espaço governamental – republicana, crítica, governista, legalista – e foi traduzida em práticas de gestão também distintas no que se refere a sua forma, seu alcance e papel nas políticas públicas. O texto indica a necessidade de se desdramatizar as ideias e significados que se colocam por trás das propostas que um projeto político agrega, pois, em sua concretização, pode originar práticas políticas e de gestão bastante distintas, e até antagônicas, do que se esperava do projeto original.

A segunda parte do livro tem por título “Instituições participativas da teoria à implementação: dilemas e desafios” e pretende compor o atual esforço da literatura para a compreensão das dinâmicas existentes no contexto de conselhos gestores e conferências de políticas públicas, forma institucional de participação política que se tornou, nas últimas décadas, parte constitutiva das estratégias de governança democrática no Brasil e alhures. A grande variedade dessas experiências justifica a divulgação de estudos de caso, bem como de incursões mais próximas ao campo conceitual, de modo que possamos melhor compreender e avaliar a que se destinam as chamadas instituições participativas.

O texto de Liana Bassi e Carla Almeida, que abre a segunda parte, tem por *parti pris* teórico a validade do termo “participação” no estudo de conselhos gestores e outras inovações institucionais, inserindo-se no amplo debate sobre a natureza política – Representação? Participação? Intermediação? – dos espaços de contato institucionalizado entre agentes da sociedade e de governos e, mais que isso, as eventuais decorrências práticas e teóricas da utilização desses espaços ou de outra categoria descritiva. Para o reforço de seus argumentos, as autoras utilizam-se de pesquisa empírica realizada em treze conselhos municipais de saúde no norte do Paraná, de maneira a chamar a atenção para as exigências formais da representação política nesses espaços, sob pena de se esboroar as bases de legitimidade da própria existência dos conselhos. “A representação política nos con-

selhos gestores: desafios conceituais e práticos” convida à reflexão sobre os sentidos da representação conselhistas.

A partir de um extenso esforço de pesquisa realizado no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Isadora Cruxên, Clóvis Souza, Joana Alencar, Paula Lima e Uriella Ribeiro buscam contribuir para a compreensão do fenômeno das conferências nacionais de políticas públicas. “Para além de regras e resultados: uma análise dos fatores que influenciam o desenho institucional de conferências nacionais” baseia-se em estudo sobre 81 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 e joga luzes nos momentos e decisões pré-conferências: quais fatores determinam ou influenciam o modo de organização e as regras de participação nas conferências e qual sua influência sobre seus resultados. Os autores percebem que as áreas de políticas públicas, os objetivos e o número de edições das conferências são fatores relevantes para a identificação de seu desenho e, por conseguinte, de seus resultados.

Luciane Patrício de Moraes, em “Participação nas políticas públicas de segurança: uma etnografia comparada de conselhos comunitários de segurança pública no RJ e no DF”, contribui com os estudos que relacionam os conselhos diretamente a uma *área* determinada de política pública. Amplia-se a compreensão sobre os sentidos da participação nesses espaços, do ponto de vista dos diversos agentes envolvidos. Os conselhos são observados como espaços de múltiplos usos, de múltiplos discursos, de maneira a enfraquecer a visão meramente normativa e cartesiana sobre seus objetivos manifestos.

Fechando a segunda parte do livro, Juliana Spínola, Cristina Teixeira e José Milton Andriguetto apresentam “O desenho institucional do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (SC): limites e avanços para uma efetiva gestão democrática”. Os autores realizam uma arguta análise, na qual relacionam o desenho do conselho à atuação da sociedade e do governo locais, de maneira a indicar os obstáculos que impedem a participação afinada com os indicativos da teoria democrática deliberativista.

A terceira parte deste livro, “Participação como política e a política da participação: difusão, impactos, poder”, propõe um debate mais próximo do campo específico das políticas públicas, especialmente no campo da política urbana e do trabalho das ONGs nas ações governamentais. Também se observam os próprios mecanismos de participação *como* política pública, com trabalhos que tematizam o orçamento participativo a partir de perspectivas distintas: as experiências que a ele agregam o mundo digital e os processos de difusão do orçamento participativo (OP) pelo mundo.

A terceira parte inicia-se com o capítulo “Do direito à cidade à expansão da cidadania: os alcances da política urbana para construção de avanços democratizantes”, de Alessandra Pereira, Flávia Brasil e Ricardo Carneiro, que amplia o debate sobre os avanços e recuos da cidadania e do Estado do bem-estar social no Brasil. A partir dos estudos clássicos sobre cidadania, incluindo as referências brasileiras ao tema, os autores focam as novas instâncias de participação e a ação do Fórum Nacional de Reforma Urbana no contexto do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, ao tematizar a atual configuração e os limites do Estado de bem-estar social no país.

Nára Alves e Vivien Diesel, em “A ‘gota da água’: participação na implementação de políticas públicas e suas implicações para a legitimidade das ONGs”, propõem-se a lançar luzes sobre o gradativo aumento da participação de organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas. Esse capítulo problematiza o tema da institucionalização da sociedade civil e de sua atuação como prestadora de serviços próprios do Estado. O estudo focaliza o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap), organização não governamental comprometida com a assessoria de movimentos sociais rurais da região noroeste do Rio Grande do Sul. Trata-se, sem dúvida, de importante contribuição para o estabelecimento de uma agenda de pesquisas sobre as formas de atuação política de organizações do gênero na realização de ações governamentais.

O estudo de Dimas Ferreira se refere à forma digital da participação institucional. “Participação e deliberação: análise dos impactos dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife” busca compreender como as experiências de *e-participation* podem ampliar – ou limitar – as formas presenciais de participação e deliberação pública. Nesse caso, realmente parece não haver alternativas: o uso das novas tecnologias de informação e comunicação devem ser utilizadas em conjunto com as formas tradicionais de participação, para melhor qualificar as democracias.

O capítulo final ficou por conta de Osmany Porto de Oliveira. Suas reflexões sobre a difusão do orçamento participativo esclarecem os modos pelos quais o OP se transformou no mais famoso e mundialmente reconhecido instrumento de democracia participativa. “Os indivíduos e as instituições na difusão do orçamento participativo” mostra como “elites” atuaram em diversas instâncias internacionais e globais como mediadoras e propagadoras do OP, fazendo-nos refletir sobre a insuficiência das explicações de primeira hora sobre a existência das novas instâncias de participação.

Cada um desses grupos de reflexões aprofunda – na teoria, na prática ou na interação entre ambas – aspectos relevantes acerca das transformações em curso,

no Brasil e no mundo, nos campos da gestão pública, das políticas públicas, das relações Estado-sociedade e entre grupos da sociedade, considerando a emergência de novas formas de organização da ação política e das instituições voltadas ao interesse coletivo e ao bem-estar social.

Espera-se que a leitura desta obra permita a configuração de agendas de aprofundamento da pesquisa acadêmica sobre o tema da participação política. Mais que isso, espera-se que o livro possa contribuir para a reflexão de agentes sociopolíticos, na perspectiva de que o conhecimento produzido na academia possa reforçar a democracia brasileira.

Wagner de Melo Romão
Carla Gandini Giani Martelli
Valdemir Pires

PREFÁCIO

Soraya Vargas Cortes¹

Os textos reunidos neste volume destacaram-se quando apresentados durante o Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: Aproximando Agendas e Agentes, realizado na UNESP, em Araraquara, entre 23 e 25 de abril de 2013. De certa forma, o nome do evento reflete o esforço de organizadores e participantes em criar confluências entre os debates correntes nos campos das análises de movimentos sociais e de políticas públicas.

Os estudos abordam as interfaces entre os debates sobre associativismo, sociedade civil e ação coletiva, de um lado, e sobre as políticas públicas, de outro, por meio de questões de pesquisa que envolvem temas variados, tais como a democracia, os governos, as relações sociais, as ideias, os discursos, a representação, as instituições e a participação política. Em contraste com a variedade temática, os objetos de investigação construídos pelos autores apresentam várias convergências. Há uma predominância de pesquisas cujo foco analítico recai no polo societal das relações entre Estado e sociedade. De forma explícita ou implícita, em diversos capítulos há o reconhecimento de que problemas de política pública, e suas soluções, são construções sociais e de que ideias, motivações e identidades de indivíduos e grupos funcionam como um “cimento” que unifica os grupos, sejam eles societais, estatais ou organizados em *policy communities* [comunidades de políticas], nos quais os membros transitam através das fronteiras entre Estado e sociedade. Há ainda em diversos textos a busca pelo refina-

1. Doutora em Políticas Sociais – London School of Economics and Political Science. Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

mento teórico na abordagem de problemas clássicos que tratam da relação entre associativismo e democracia, movimentos sociais e partidos, instituições e mudança, entre outros. Porém, a convergência mais significativa é aquela que se expressa no tema geral do evento no qual os trabalhos que originaram o volume foram apresentados: o reconhecimento da importância do Estado e das instituições políticas para a compreensão de como se constituem a sociedade civil e dos padrões históricos de associativismo, de mobilização política e de organização societal.

O curioso é que no campo das políticas públicas o movimento se dá no sentido inverso: a despeito da predominância de estudos que concentram sua atenção no papel das instituições e dos governos na formulação e implementação de políticas, tem crescido o interesse no polo societal das relações entre Estado e sociedade, na “cultura”, no “argumento”, nas ideias como dimensões analíticas para os investigadores que pretendem entender as políticas. Estudos inspirados no neoinstitucionalismo sociológico consideram que o setor societal deve ocupar o centro da agenda de pesquisas sobre as políticas públicas. Neles, predomina a concepção de que as organizações políticas derivam seus modelos de funcionamento dos imperativos culturais provenientes do ambiente societal. Em vez de priorizar o estudo das agências governamentais, do Legislativo, ou dos grupos de interesse em determinado nível de governo na construção de explicações sobre a formulação e o desenrolar de políticas públicas, os neoinstitucionalistas sociológicos concentram-se no exame dos sistemas de política, das redes de políticas públicas, dos atores que se organizam em redes e compartilham crenças e visões sobre as políticas (Miller; Banaszak-Holl, 2005).

Os analistas de políticas públicas que examinam como certos “problemas” passam fazer parte da agenda governamental (Kingdon, 1995; Muller; Surel, 2002; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Sabatier; Weible, 2007) também atribuem capacidade explicativa a atores sociais e imperativos cognitivos e normativos. Mesmo que admitam que os constrangimentos institucionais e eventos macroestruturais limitam as possibilidades de problemas se tornarem objeto de política, esses estudiosos, em certa medida, examinam os processos cognitivos e as dimensões normativas envolvidas na formação da agenda governamental. Isso porque consideram que “problemas” não são dados, são construídos em um processo pelo qual as pessoas os definem como tal (Kingdon, 1995). Atores da sociedade constroem determinadas questões como problemáticas e procuram chamar a atenção dos decisores políticos para elas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Tal processo depende dos valores, crenças, posições e, também, dos interesses de atores que disputam a sua definição – ao procurar qualificá-las de um ângulo

particular e formular certas explicações e soluções para elas – visando a sua ascensão à agenda governamental (Sabatier; Weible, 2007).

Essa convergência em direção ao societal e ao cultural também é observada entre autores que se filiam a outras abordagens teóricas e que criticam as formas tradicionais de análise de políticas públicas que, ao focalizarem as instituições, negligenciam o exame de processos de mudança. O neoinstitucionalismo (Peters, 2000; Peters; Pierre; King, 2005), as abordagens teóricas estruturalistas e o pluralismo (Schattschneider, 1960; Williamson, 1989) são criticados porque apresentam dificuldade em oferecer um instrumental analítico adequado para explicar transformações não incrementais em políticas públicas. A teoria institucional seria quase inerentemente estática, enquanto o mundo da política se caracteriza pelo dinamismo (Peters, 2000). A teoria é mais bem equipada para explicar diferenças entre instituições do que para explicar desenvolvimento ou mudança em instituições. O pluralismo, ao conceber o processo político como de competição aberta entre grupos que se alternam na sua capacidade de influenciar as decisões governamentais, dificulta o entendimento de como se e o quê/quem produz rupturas em trajetórias institucionais, sem o recurso a variáveis ou eventos externos ao setor em que a política se realiza.

As abordagens que chamam a atenção para o papel das ideias e dos atores nas dinâmicas políticas oferecem o instrumental mais apropriado para a compreensão de processos de mudança. Sem os recursos teóricos provenientes da Sociologia compreensiva, especialmente de suas ramificações contemporâneas, e do campo das teorias da ação coletiva e da Sociologia relacional, seria muito difícil para um analista de políticas públicas entender, explicar e examinar as consequências de mudanças, abordadas neste volume nas formas de mobilização política, nos padrões de associativismo, no modo como cidadãos participam da política, nas relações entre Poder Executivo, partidos e atores sociais, e na abrangência das políticas públicas, não apenas no que tange à população atingida, mas sobretudo na proliferação de novas “áreas” de política. A acentuada preocupação com as instituições agindo, constringendo, modelando ou induzindo a ação dos atores tem sido muito frutífera para explicar a persistência de determinadas políticas e fenômenos sociais, mas, para explicar mudanças institucionais, é necessário mudar o foco do modelo analítico das estruturas para a ação, do estático para o dinâmico (Peters; Pierre; King, 2005). Inovações institucionais dependem de potencialidades estabelecidas fora da esfera estritamente estatal. São derivadas das relações sociais que atores estatais estabelecem com a esfera societal. Atores, sejam eles estatais, sociais ou *policy communities*, que atuam através das fronteiras entre Estado e sociedade, refletem sobre as condi-

ções institucionais, sobre as possibilidades de ação, constroem problemas e soluções e fazem escolhas sobre as decisões mais apropriadas para a defesa de seus interesses e valores. Porém, agem também de acordo com *scripts* normativos e cognitivos, aprendidos de forma tácita, tendo em vista imperativos culturais. Tais imperativos, em geral, favorecem a manutenção de instituições e a continuidade de políticas mediante alterações incrementais. No entanto, repertórios de ação e interpretativos podem ser transferidos da esfera societal para a estatal e vice-versa e de um campo de política pública para outro, em processos que alteram campos de ação das políticas públicas, por meio de processos que criam novas instituições, as quais, mesmo que similares aos modelos originais, são ressignificadas.

Os estudos reunidos neste volume fazem parte do esforço de analistas de políticas públicas e de analistas da sociedade civil para a construção de um arcabouço teórico-metodológico plural, pois recorre a diferentes vertentes teóricas, e sintético, porque visa integrar ação coletiva e instituições. Essa ambição é necessária, tendo em vista as interfaces de seus objetos de investigação com os dois campos acadêmicos. A qualidade dos textos apresentados demonstra o sucesso desse esforço.

Referências bibliográficas

- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2.ed. New York: Addison Wesley Longman, 1995.
- MILLER, E.; BANASZAK-HOLL, J. Cognitive and Normative Determinants of State Policymaking Behavior: Lessons from the Sociological Institutionalism. *Publius*, v.35, p.191-7, 2005.
- MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise de políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
- PETERS, G. Institutional Theory: Problems and Prospects. *Working Paper*, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2000.
- _____; PIERRE, J.; KING, D. The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, v.67, n.4, p.1.275-300, 2005.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview, 1993.
- _____; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovation and Clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 2007.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *The Semisovereign People: a Realist's View of Democracy in America*. Holt: Rinehart and Winston, 1960.

WILLIAMSON, P. J. *Corporatism in Perspective*. London: Sage Publications, 1989.

PARTE I

**AÇÃO COLETIVA E INSTITUCIONALIZAÇÃO:
INTERFACES SOCIOESTATAIS**

1

IMPACTOS DEMOCRÁTICOS DO ASSOCIATIVISMO: QUESTÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS¹

Lígia Helena Hahn Lüchmann²

Introdução

Este trabalho tem como objetivo levantar aspectos teóricos e metodológicos que contribuam para se pensar processos avaliativos de resultados das práticas associativas, dialogando com perspectivas analíticas que apontam múltiplas relações entre o associativismo e a democracia, relações que são, em boa medida, vistas como constitutivas de processos de fortalecimento mútuo e interdependente. De maneira geral, tais perspectivas apontam que as associações contribuem para a promoção de bons cidadãos; fortalecem laços coletivos pautados em confiança, cooperação e espírito público; representam grupos e setores mais vulneráveis e excluídos; divulgam demandas e problemas sociais; e promovem e ocupam espaços de cogestão de políticas públicas, enriquecendo as bases da participação e da representação política nas democracias contemporâneas (Cohen, 1999; Fung, 2003; Pateman, 1992; Putnam, 1996).

No caso brasileiro, pode-se afirmar, olhando a literatura sobre os movimentos sociais e o associativismo das últimas três décadas, que, embora encontremos baixos níveis de engajamento coletivo se comparados a outros países da América Latina, como aponta a pesquisa de Rennó et al. (2011), há um cresci-

-
1. Este trabalho faz parte do projeto intitulado “Impactos democráticos do associativismo: dimensões individuais, políticas e sociais” (PQ/CNPq). Agradeço a Euzeneia Carlos pelas valiosas contribuições no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: Aproximando Agendas e Agentes realizado em abril de 2013 – UNESP/campus Araraquara.
 2. Doutora em Ciências Sociais – Universidade Estadual de Campinas. Professora do Departamento de Ciências Sociais – Universidade Federal de Santa Catarina.

mento e uma complexação do campo associativo (Ganança, 2006). Na esteira desse processo, registra-se um acúmulo de pesquisas e a sistematização de alguns balanços mais abrangentes³ que apresentam as diferentes fases da trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no país, ressaltando o surgimento de um novo associativismo durante os anos 1970 que rompe com os padrões tradicionais – caracterizados pela homogeneidade e pela baixa densidade – na constituição de um processo de pluralização, de aumento “no ritmo, no número e nos tipos de associações existentes” (Avritzer, 1997, p.168), indicando um cenário que guarda correspondência com a ideia de uma ecologia associativa (Warren, 2001),⁴ formada por uma complexa gama de associações com objetivos, valores, recursos e perspectivas muito diferenciadas.

Essa heterogeneidade do campo associativo – seus múltiplos propósitos e dimensões – desafia olhares que, ao generalizarem os impactos democráticos das associações, prestam poucos cuidados no que se refere à necessidade de se especificar, no interior desse fenômeno complexo e plural, os diferentes tipos de associações e seus diferentes, e muitas vezes contraditórios, efeitos democráticos. Alguns autores (Paxton, 2002; Stolle; Rochon, 1998; Baggetta, 2009; Robteutscher, 2005; Fung, 2003; Chambers; Kopstein, 2001; Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006; Gurza Lavalle; Castello; Bichir, 2007, 2008; Ganança, 2006) vêm procurando desagregar esse fenômeno, com destaque para o trabalho de Warren (2001). Entra aqui o reconhecimento de que muitas associações não são boas para a democracia, como grupos racistas, de ódio, e as associações “de fachada”, entre outras, que encobrem interesses privados em nome do bem comum.

Estamos tratando, portanto, de um fenômeno complexo e muito heterogêneo, que requer avanços analíticos que qualifiquem melhor as diferenças – e as ambiguidades – nas relações entre o associativismo e a democracia. Partindo da ideia de que a democracia é um processo que envolve, por um lado, maior grau de autonomia, ou autodeterminação individual e coletiva,⁵ e, por outro, inclusão social e política, falar em benefícios democráticos do fenômeno associativo implica reconhecer a multidimensionalidade do mesmo, na medida em que envolve dimensões individuais, sociais e político-institucionais.

3. Doimo, 1995; Gohn, 1997; Avritzer, 1997. Sobre os movimentos sociais urbanos, ver Kowarick, 1987.

4. A ideia de “ecologia” pretende, portanto, resgatar o pluralismo associativo partindo do pressuposto de que nem todo tipo de associação exerce o mesmo tipo de função democrática. Ao contrário, associações que desempenham um tipo de função podem, por várias razões, ser incapazes de exercer outras.

5. No sentido de possibilitar conhecimento, liberdade e participação dos indivíduos nos processos e/ou ações que os impactam diretamente.

Assim, parece necessário ir além das expectativas que apontam para uma relação reta entre a ocorrência do fenômeno do associativismo e o desenvolvimento democrático das sociedades. É nessa perspectiva que a ideia de ecologia parece proporcionar ganhos analíticos importantes, não apenas por reconhecer um rol mais amplo e abrangente de práticas associativas, mas por identificar diferenças substantivas entre elas, evitando os riscos de se apontar efeitos democráticos onde eles não existem e estimulando reflexões direcionadas ao refinamento de avaliações que permitam compreender fatores de consistência e de inconsistência nessas relações, seja no plano individual, político e/ou social. Assim, parece oportuno se pensar em questões que problematizem tendências calcadas em generalizações, seja pela aposta nas promessas transformadoras da atuação de associações e de movimentos sociais, seja pela emissão de vereditos ancorados na ideia de que as associações promovem conformidade e/ou reprodução da ordem social.

Procurando se inserir nesse debate, este trabalho busca enfrentar alguns desafios analíticos que são abrigados por um conjunto de questões, entre elas: é possível identificar que tipo de prática associativa promove que tipo de benefícios democráticos? Há, efetivamente, correspondência entre os objetivos declarados e os resultados concretos das práticas das associações? Qual a consistência na relação entre o perfil organizacional e os impactos individuais, sociais e/ou político-institucionais? Em caso de inconsistências, quais os seus fatores geradores? Afinal, é possível estabelecer uma tipologia das associações no que se refere às suas relações com a democracia, avançando na elucidação acerca da multidimensionalidade dessas relações?

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira parte, apresenta as bases mais gerais do debate que aponta correlações entre o associativismo e a democracia, com destaque para teorias da cultura política, dos movimentos sociais e da sociedade civil, e que apresentam, de formas variadas, relações de causa e efeito entre o associativismo e a democracia. Na segunda parte, olhando mais diretamente para a realidade brasileira, o trabalho resgata brevemente algumas das inquietações mais recentes que acenam para a importância do refinamento teórico e metodológico nos estudos sobre os impactos da participação, especialmente das instituições participativas que proliferaram, nas últimas décadas, por todo o país. Partindo do pressuposto de que tais inquietações ajudam nas análises sobre os resultados da atuação de diferentes tipos de associações, o trabalho esboça, por fim, uma proposta metodológica de avaliação dos possíveis impactos nas três dimensões assinaladas: individual, política e social.

Associativismo e democracia

Diferentes frentes analíticas destacam a importância das associações para a democracia. No campo de conhecimento da cultura política, estudos como os de Almond e Verba (1963) e Verba e Nie (1972) encontraram diferenças consistentes no comportamento cívico – maior interesse em política, maior compromisso, confiança e eficácia política etc. – entre os indivíduos que participam e os que não participam em associações voluntárias, com notável vantagem para os primeiros. Robert Putnam (1995, 1996) é uma referência central nessa linha interpretativa, fundamentalmente por seus estudos que apontam o peso do capital social, e mais especificamente das associações, para a promoção de redes de engajamento cívico que são centrais para a vida democrática. Referente a um tipo de sociabilidade pautado em critérios de confiança e de reciprocidade, o conceito de capital social desenha um contexto rico e vibrante de vida associativa que, no seu conjunto, forma um quadro de civilidade que é central ou condicionante para a construção de uma institucionalidade política responsável e eficaz no tratamento dos assuntos da coletividade. Um dos ingredientes centrais da comunidade cívica é o associativismo voluntário, que limita, em uma leitura toquevilliana, o individualismo e a desconfiança, que são corrosivos a uma sociedade democrática, e promove o desenvolvimento de comportamentos e atitudes pautadas na solidariedade e no engajamento público.

De outra forma, as teorias dos movimentos sociais apontam para a importância do fenômeno associativo, embora o caráter conflituoso e articulatório dos movimentos sociais demarque as especificidades dessas ações coletivas diante do campo do associativismo mais geral. Para diversos autores, os movimentos sociais são mais do que simples associações enquanto formas de organização grupal com identidades e objetivos bem delineados. Movimentos sociais constituem-se, fundamentalmente, pela via da articulação, ou seja, não são estruturas homogêneas e bem definidas, ou personagens com identidades claras e fixas, mas sim “fenômenos heterogêneos e fragmentados que devem destinar muitos dos seus recursos para gerir a complexidade e a diferenciação que os constitui” (Melucci, 2001, p.29).⁶

6. É nessa perspectiva que Scherer-Warren (2006) define o conceito de movimentos sociais ou “rede de movimento social” como complexo resultado de articulação de diferentes atores, associações e fóruns que constroem processos de identificação de causas e lutas. Portanto, os movimentos sociais transcendem “as experiências empíricas, concretas, datadas, localizadas dos sujeitos/atores coletivos” (ibidem, p.113). Para Diani e Bison (2010, p.220), os movimentos sociais constituem-se como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivi-

Assim, as associações são partes constitutivas dos movimentos sociais, embora não se confundam com o conceito, que incorpora diferentes sujeitos e relações sociais. Poderíamos dizer que as associações se constituem como exemplo paradigmático do que a literatura identifica como “estruturas mobilizadoras”, fazendo referência a uma importante produção teórica sobre os movimentos sociais que vêm se desenvolvendo no sentido de tornar complexas e combinar as diferentes perspectivas e conceitos sobre a ação coletiva. O livro organizado por McAdam, McCarthy e Zald (2008) é exemplar nesse sentido. Nessa obra, os autores apresentam uma proposta de síntese que combina os três conceitos que consideram mais significativos na análise dos movimentos sociais, quais sejam: a estrutura de oportunidades políticas, as formas de organização disponíveis aos insurgentes (*mobilizing structures*) e os quadros interpretativos da ação coletiva (*framing processes*). Associações e/ou organizações são centrais e podem ser consideradas como um dos principais recursos da ação movimentalista, embora não se confundam com ela, na medida em que as associações formam uma importante base daquilo que a literatura dos movimentos sociais conceitua como estruturas mobilizadoras (McAdam; McCarthy; Zald, 2008). Esse conceito parte do pressuposto de que os movimentos sociais dependem das oportunidades políticas e dos significados ou quadros interpretativos (*frames*) dos sujeitos sociais para o desencadeamento da ação coletiva, potencializada de forma significativa pela existência de estruturas de organizações prévias que dão suporte, fornecem modelos e, fundamentalmente, constroem novos significados e bases de argumentos. O associativismo é central, na medida em que se constitui como fenômeno que desloca as atribuições dos problemas e condições do plano pessoal para o plano sistêmico, requisito central para o desencadeamento de um movimento social. Assim, em associação, as pessoas desenvolvem sentidos e percepções da vida social que transcendem a dimensão de base individual e pessoal.

Nesse enquadramento teórico, as bases de aprendizado superam em muito as expectativas de civismo e de cooperação, na medida em que buscam alterar o *statu quo* nas diferentes dimensões da vida social. Questionar códigos culturais e comportamentos sociais, para além de impactar sistemas políticos, econômicos e sociais, constitui-se como registro central de diferenciação com abordagens que apregoam a importância da confiança e da cooperação. Para fins dessa vertente, as principais funções democráticas dos movimentos sociais estão na sua capacidade de alterar a realidade social, seja no plano cultural, seja no plano institu-

duos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada”.

cional, no sentido de expor e lutar contra as relações de poder e de dominação que caracterizam as diferentes esferas e espaços da vida social.

O caráter de publicidade, combinado com o reconhecimento de outros benefícios democráticos das associações, dá suporte também a uma outra perspectiva teórica no interior do debate sobre a importância das associações para a democracia. Representada fundamentalmente por Cohen e Arato (1992) e Habermas (1997), essa vertente procura renovar a teoria democrática por meio da reconstrução do conceito de sociedade civil que, preenchido prioritariamente pelas organizações civis e movimentos sociais, constitui-se como esfera central da vida social por sua inserção diferenciada na estrutura social. Aqui, a relação intrínseca entre sociedade civil e associativismo está ancorada na tese de que as associações civis são as instituições responsáveis e especializadas na reprodução das culturas, das tradições, na formação de identidades coletivas e de práticas ancoradas nos princípios da democracia e da solidariedade. Assim, vista como portadora por excelência dos potenciais de racionalidade comunicativa, a sociedade civil constitui-se como um conjunto de atores e instituições que se diferenciam dos partidos e outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder), bem como dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado). Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública completam, portanto, o quadro de características dessa concepção de sociedade civil moderna, que, identificando-se como modelo utópico autolimitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade.

Essas diferentes perspectivas teóricas atestam a dificuldade para uma definição precisa de associação, a ponto de nos perguntarmos se seria possível, diante da multiplicidade de práticas associativas, estabelecer características gerais que permitam algumas distinções sem recair em reduções e simplificações. Se o conceito de capital social contempla, majoritariamente, as associações *face-to-face*, a exemplo de clubes de futebol, corais, grupos de escoteiros, associações comunitárias etc., teóricos dos movimentos sociais direcionam suas perspectivas para aquelas redes e articulações que questionam a ordem social. Para a teoria da sociedade civil, a vinculação entre as associações e o mundo da vida privilegia as organizações e grupos que não estão diretamente inseridos nos campos político e econômico, a exemplo dos partidos e sindicatos. *Grosso modo*, esses diferentes recortes estão alicerçados em diferentes concepções de democracia e de organização da vida política e social.

Apesar dessas diferenças, há uma noção mais ou menos comum quando estamos falando de associação. Recuperando os principais autores que ressaltam a

importância democrática das associações, Warren (2001) salienta a influência de Tocqueville (1969) para uma sedimentação acerca da concepção moderna de associação, na medida em que esse autor via as associações como secundárias,⁷ ao contrário dos vínculos primários e terciários, vistos como ações coletivas benéficas ao cultivo da sensibilidade ética de um “autointeresse bem compreendido”, desenvolvendo novas formas democráticas de interação. Warren (2001, p.42) aponta duas características do associativismo que são centrais para Tocqueville, quais sejam, a existência de uma relativa igualdade social dos indivíduos que a integram e o caráter de voluntariedade na constituição de relações consensuais.

De maneira geral, então, as associações são agrupamentos constituídos de forma voluntária por seus membros, que, diferente de outras formas associativas (como partidos políticos, sindicatos ou cooperativas), são autônomas com relação ao aparato jurídico e político e destinam as suas ações a atividades não lucrativas.

Essa ênfase nas associações voluntárias e autônomas é alvo de pelo menos dois conjuntos de críticas. Por um lado, a operação que combina baixo grau de complexidade e alto grau de autonomia promove a exclusão de um conjunto muito mais amplo de práticas associativas que, de forma mais ou menos direta ou influente, impactam sistemas e relações democráticas. Para Warren (2001), pensar as relações entre associações e democracia requer a inclusão das práticas associativas primárias, a exemplo das famílias – consideradas grupos determinantes na conformação de indivíduos mais cívicos e democráticos –, e terciárias, mais abrangentes, hierárquicas e impessoais, a exemplo de partidos políticos e sindicatos.⁸

7. De acordo com Warren (2001), parece que foi Charles H. Cooley, em *Human Nature and Social Order* (1964), quem primeiro diferenciou os três tipos de associações de acordo com a fraqueza dos laços. Assim, famílias e amigos são redes de associação primária, pois desenvolvem relações mais próximas e íntimas. As associações secundárias, embora também próximas, se distanciam do tipo de laços das associações primárias e se voltam para relações que transcendem o mundo individual, como os grupos cívicos, os clubes, as associações religiosas, entre tantas outras. As associações terciárias seriam os grupos de interesses e profissionais, nos quais os membros são relativamente anônimos entre si e têm pouco em comum, a não ser uma proposta específica a ser perseguida (Warren, 2001, p.39).

8. De fato, esse grau de abrangência apresenta ganhos analíticos, na medida em que permite um olhar mais amplo para um conjunto de práticas associativas que não encontram guarida nas teorias que estão focadas nas relações entre associações e democracia. Por outro lado, ao englobar tipos tão diferentes de associações, perde substância analítica ao não apresentar as especificidades que qualificam, e diferenciam significativamente, esses tipos de prática associativa. Afinal, partidos políticos conformam um tipo de associação que objetiva ocupar os espaços de poder político, muito diferente de outras organizações de base social e voluntária. Da mesma forma, famílias se constituem sobre bases, objetivos e estruturas que transcendem, em muito,

Por outro lado, essa compreensão descansa, em boa medida, em uma concepção bipolar de sociedade,⁹ o que obscurece, tanto as relações de desigualdade e de poder no interior do campo das associações quanto as relações, cada vez mais frequentes, no caso brasileiro, entre as associações e outras formas de organização, como as instituições e os atores do Estado e do mercado, na formação de complexas redes e parcerias, seja por meio da provisão de serviços sociais, de financiamentos públicos e privados, do desenvolvimento de projetos nas diferentes áreas sociais, de inserção de lideranças sociais nos aparelhos do Estado etc.

Estamos tratando, portanto, de um fenômeno complexo e muito heterogêneo, que requer avanços analíticos que qualifiquem melhor as diferentes – e possíveis – relações entre associativismo e democracia. Partindo da ideia de que a democracia envolve autonomia e condições de igualdade social e política, falar em benefícios democráticos do fenômeno associativo implica reconhecer a multidimensionalidade dos mesmos, na medida em que esta envolve dimensões individuais, sociais e político-institucionais. É nessa perspectiva que a literatura tem ressaltado, de forma mais detida, três tipos de benefícios democráticos promovidos pelas práticas associativas: *efeitos no desenvolvimento individual* (promover cidadãos mais informados, participativos, críticos e autônomos); *efeitos nas esferas públicas* (contestação, formação de opinião e de julgamentos públicos); e *efeitos político-institucionais* (seja ampliando e qualificando a representação política, seja cooperando para formas alternativas de governança) (Fung, 2003; Warren, 2001). Além desses, a literatura vem se debruçando sobre os benefícios sociais da participação, no sentido de mensurar efeitos na melhoria de serviços e na qualidade de vida da população atingida por processos participativos. Na próxima seção, após elencar algumas das dificuldades de mensuração desses possíveis efeitos, apresentamos o esboço de uma proposta de avaliação.

as características que identificam os outros tipos de associação. São, portanto, fenômenos muito diferentes, embora não deixem de ser formas associativas e de apresentarem contribuições significativas à democracia.

9. Seguindo análise de Warren (2001, p.32), Tocqueville trabalhou com um modelo bipolar em sua análise das relações entre Estado e sociedade civil e concebeu os efeitos institucionais das associações dentro desse modelo, que assume dois meios básicos de organização social: o coercitivo, legal e administrativo – do Estado; e o meio social das normas, hábitos culturais, discussão e acordo, que caracterizam as relações não estatais. Nessa visão, o poder recai sobre o Estado, e as interações sociais são encontradas na sociedade, que assimila, sem qualificar suas especificidades estruturais, o mercado.

Desafios analíticos e metodológicos dos impactos da participação e das associações

Como vimos, há grandes expectativas com relação ao potencial democrático das associações, em especial aos impactos democráticos da participação em associações e/ou instituições políticas. Fung (2003), por exemplo, destaca a importância de se avaliar os efeitos da participação nas atitudes, competências e comportamentos dos indivíduos. De acordo com Warren (2001, p.70-6), dentre os benefícios democráticos da participação em associações, destaca-se o desenvolvimento individual, seja na dimensão social, melhorando as condições de vida, seja na dimensão política, promovendo o desenvolvimento de indivíduos mais informados, autônomos, cooperativos, críticos e participativos. Além disso, a participação em associações e movimentos sociais impactaria as esferas públicas e as instituições políticas em direção ao aprofundamento democrático.

No entanto, há dificuldades de mensuração dos impactos da participação. De acordo com Mansbridge (1995, p.1),

A participação torna os cidadãos melhores. Eu acredito nisso, mas não posso provar. E ninguém pode. Os tipos de mudança sutil no caráter que advêm, vagarosamente, da participação ativa e empoderada nas decisões democráticas não podem ser facilmente medidos com os precários instrumentos das ciências sociais. Aqueles que têm participado ativamente na governança democrática, no entanto, muitas vezes sentem que a experiência os afetou. (Tradução livre.)

Na medida em que os processos de aprendizado são multifatoriais e complexos, é bastante difícil isolar o impacto da participação no processo de aprendizagem, seja individual ou social. De outra forma, também há várias dificuldades em se mensurar os impactos sociais e políticos mais gerais, embora também valha o reconhecimento, mesmo que vago, de que a participação faça diferença. Como bem pontuado por Pires et al. (2011, p.357), “estabelecer relações de causalidade nas ciências sociais constitui tarefa que, no mínimo, pode ser tachada de complexa. As variáveis tendem a ser diversas, os contextos amplos e os comportamentos não padronizados”.

No caso brasileiro, alguns estudos vêm ampliando o debate sobre os efeitos da participação institucional – especialmente em OPs, conselhos gestores e conferências – em diferentes dimensões: capacidade de promover inclusão política (Lüchmann; Borba, 2007, 2008; Cunha, 2012; Lüchmann; Almeida, 2010); deliberação (Avritzer, 2010; D’Aquino, 2012; Pires, 2011); aprendizado e/ou

consciência social dos seus participantes (Fedozzi, 2009; Ribeiro; Borba, 2011; Lüchmann, 2012), entre outros. No entanto, além dos limites metodológicos, esses estudos miram, de maneira geral, para o interior dos espaços participativos.

Uma preocupação com os impactos sociais e/ou político-institucionais, ancorada, portanto, em um olhar para fora dos espaços participativos, vem ganhando maior fôlego nos últimos anos. Wampler (2010), por exemplo, analisa os impactos da gestão participativa na criação (ou expansão) de comunidades – comunidades de políticas públicas, comunidades do associativismo, e comunidades de políticas. Ampliam-se, também, estudos que avaliam os impactos redistributivos de instituições participativas (Marquetti, 2003; Marquetti; Campos; Pires, 2008; Pires, 2011) e os resultados das políticas públicas participativas no desempenho governamental (Pires, 2011).

No entanto, como alerta Gurza Lavalle (2011), predominam, nesses estudos, avaliações ancoradas em “causalidades remotas”,¹⁰ e que instigam o desenvolvimento de metodologias que aproximem causas e efeitos, evitando, ademais, postulados (comuns no debate sobre a participação) de que “todas as coisas boas vão juntas” (ibidem, p.39).

Da mesma forma, é necessário problematizar – e diferenciar – possíveis impactos democráticos das associações. De acordo com Warren (2001), os benefícios ocorrem, em boa medida (e quando ocorrem), como resultantes indiretos da atuação das associações. De fato, a grande maioria delas não tem como objetivo aprimorar ou desenvolver a cidadania e/ou a democracia, embora seja possível, a depender de suas características, vislumbrar resultados nessa direção como subprodutos de sua atuação. E mesmo aquelas que seguem esses pressupostos podem apresentar resultados diferenciados, e até contraditórios. Tendo isso em mente, Warren se propõe a analisar a seguinte pergunta: que tipos de associações provocam que tipos de efeitos democráticos? (Ibidem, p.94). Embora o reconhecimento da interferência de outras variáveis, a exemplo do tipo de organização e de liderança, o autor analisa três principais características das associações que intercedem de forma importante para a promoção de diferentes efeitos democráticos, quais sejam: i) o fato de a associação ser mais ou menos voluntária;¹¹

10. “Uma causalidade remota é aquela em que a relação entre causa e efeito é atravessada por espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários” (Gurza Lavalle, 2011, p.41).

11. Ou seja, ser uma forma de organização livre com alto potencial de saída, o que se aproximaria mais da ideia de associação secundária. Nas associações voluntárias, as relações associativas são dominantes e os conflitos internos tendem a ser mais limitados, seja em função da facilidade da saída como meio menos custoso em situações de conflito, seja pelo forte caráter identitário dado pelos processos de autosseleção que tendem a favorecer um grupo mais homogêneo. Nesses

ii) os seus recursos e a sua inserção no meio social;¹² e iii) as suas propostas e objetivos.

O reconhecimento de que diferentes tipos de associações podem provocar diferentes efeitos democráticos impede que se espere que a mesma associação combine todos as virtudes elencadas, sendo ao mesmo tempo deliberativas, representativas, contenciosas, cultivadoras de virtudes cívicas, formadoras de opinião etc. Ao contrário, associações que desempenham um tipo de função podem, por várias razões, ser incapazes de exercer outras. Algumas são importantes para o exercício da governança, outras para desenvolver habilidades cívicas ou resistência etc. O problema de generalizar não é apenas o de apontar efeitos onde eles não existem, como alega Warren, mas o de não enxergar efeitos democráticos em associações que são descartadas *a priori* em função de perspectivas teóricas e ideológicas. Além disso, as “associações podem provocar efeitos democráticos similares por razões diferentes” (ibidem, p.141). No entanto, permanece o desafio de se mensurar esses efeitos, não apenas no plano individual, mas também nos planos social e político-institucional. Afinal, a existência de muitas associações não é necessariamente garantia de uma sociedade democrática saudável. Como já ressaltado, as redes horizontais e as associações da sociedade civil são desiguais, apresentando diferenças no acesso aos recursos e estruturas de poder. De acordo com Putzel (1997), não existe uma relação direta entre capital social e democracia, ou entre a existência de mecanismos de confiança e reciprocidade (operação de redes, normas etc.) e o conteúdo das ideias políticas transmitidas através dessas redes. As redes e normas de confiança geradas pelas práticas associativas podem facilitar a troca, reduzir os riscos e tornar o comportamento mais previsível, mas sua contribuição para a democracia não está dada *a priori*.

casos, os conflitos internos são mais raros, já que potencializam a ameaça da solidariedade e da missão da associação (Warren, 2001, p.98). Nas associações não voluntárias, caracterizadas pela dificuldade ou maior custo de saída, como são os casos de sindicatos ou associações profissionais, os conflitos internos se apresentam de forma mais clara, embora a diversidade de posturas, interesses e opiniões revele maior dificuldade de representação externa.

12. Ou os seus “meios constitutivos”, quais sejam, o social, baseado em normas, costumes, comunicação, solidariedade (grupos sociais, famílias, clubes, igrejas, novos movimentos sociais etc.); a coerção, baseada nas leis e no poder (partidos políticos, associações profissionais, corporações etc.); e o dinheiro, a exemplo de grupos de *lobbies*, sindicatos, grupos de consumidores etc. Entra aqui o caráter de maior ou menor inserção, ou integração, das associações ao meio social. De acordo com Warren (2001, p.122), as integradas (*vested*) atuam de acordo com a ordem social dada, diferente daquelas que, a exemplo de movimentos sociais ou grupos que lutam contra a discriminação, tendem a usar o poder comunicativo em função da ausência de outros recursos. Assim, por estarem inseridas de forma diferenciada no contexto social, apresentam diferentes benefícios à democracia.

Além disso, associações estão inseridas em contextos culturais, econômicos, políticos e sociais que são determinantes para os tipos, características e vínculos associativos. De acordo com Cohen e Rogers (1995, p.46), em vez de serem fenômenos naturais, ou produtos da cultura ou de algum outro substrato inalterado da vida social, as associações são artefatos. Dependem das estruturas econômicas e políticas, dos recursos e das instituições nas quais estão inseridas. Podem variar de acordo com a maior centralidade ou não de governos, de informações disponíveis, das oportunidades e dos incentivos.

A própria configuração dos Estados e dos regimes políticos interfere – direta ou indiretamente – no perfil associativo das diferentes sociedades.¹³ No caso dos estudos sobre os movimentos sociais, Schneiberg e Lounsbury (2007) apresentam diferentes características do campo político e institucional que condicionam as dinâmicas ou o sucesso dos movimentos sociais. Elas incluem as heranças das políticas prévias, a receptividade das autoridades político-institucionais às demandas e reivindicações, a concentração de recursos no interior do campo institucional de ação coletiva e a prevalência de certos modelos culturais. Como parte desse contexto, figura o que a literatura de movimentos sociais denomina de *estruturas de oportunidades políticas*. Tarrow (1999) destaca, entre as estruturas de oportunidades que propiciam a ação coletiva, não somente as instituições estatais, mas também as “estruturas de conflito” e as “alianças” que oferecem incentivos e/ou constrangimentos para tal.

De outra forma, ressalta-se o contexto socioeconômico e cultural. Grupos e associações são também criados por instituições sociais e culturais, com destaque para as instituições religiosas, além de ONGs que atuam no campo da organização social. Isso significa dizer que as ações e estratégias associativas não operam em um vazio. A depender das relações e dos contextos, objetivos com teores democráticos não garantem, necessariamente, resultados democráticos. A partici-

13. De acordo com Schofer e Longhofer (2011), “para além da literatura acadêmica, nossos achados desafiam duas ideias que dominam a imaginação pública. A primeira é a noção, popular entre os conservadores norte-americanos, de que o Estado é de alguma forma o inimigo da associação voluntária e da sociedade civil. Muitos acreditam que o Estado ‘desencoraja’ a associação ou que a associação só prospera quando o Estado se retira ou falha. Argumentamos, e observamos, o oposto: de que o Estado é muito mais um motor do associativismo nas sociedades modernas [...] Segundo, a maior parte da discussão pública (e de alguns trabalhos acadêmicos) imagina a associação como um fenômeno ‘de base’, como um florescimento espontâneo de um voluntarismo individual que se manifesta na esfera pública. Nosso estudo, consoante com os trabalhos realizados por sociólogos políticos e pesquisadores de movimentos sociais, aponta para a importância das estruturas institucionais, das oportunidades e da legitimação. Associações não apenas surgem da sociedade em si; elas se cristalizam em torno de propósitos coletivos, modelos e recursos fornecidos pelo Estado e por outras instituições macrosociais” (p.576, tradução nossa).

pação em associações pode provocar, por exemplo, decepção e saída em direção ao mundo privado (Hirschman, 1983).¹⁴

Diante disso, ao se avaliar a importância democrática do fenômeno do associativismo, parece oportuno ter em mente: 1) a necessidade de desagregar os possíveis benefícios democráticos; 2) as influências e os limites dos contextos; 3) as dificuldades de estabelecimento de relações fortes e próximas entre causas e efeitos; 4) a ocorrência de impactos e/ou resultados indesejados; e 5) a variedade de dimensões que encobre o ideal de democracia.

Seguindo a orientação de Warren (2001) – para quem um sistema político é mais democrático quando suas instituições permitem e aumentam as possibilidades de autonomia política dos seus cidadãos e mais igualmente possibilitam espaços para os cidadãos influenciarem nas decisões e nos julgamentos coletivos –, podemos identificar impactos mais ou menos diretos das práticas associativas. Associações podem impactar indiretamente a democracia ao promover ações que melhorem as condições sociais dos indivíduos, ou que ampliem processos de socialização com horizontes públicos, além da promoção de aprendizados políticos. De forma mais direta, na formação da opinião pública, na alteração de leis, nas denúncias de relações de poder e de corrupção, na ampliação da representação política, no desenvolvimento de parcerias e/ou formas alternativas de governança, na qualificação de representantes políticos, entre outros.

Tendo em conta essas diferenças e reconhecendo algumas dificuldades metodológicas, especialmente no tocante às medições no aprendizado político,¹⁵ sugerimos, aqui, testar a validade da construção de uma tipologia associativa ancorada em pelo menos quatro dimensões: grau de voluntariedade/horizontalidade, recursos disponíveis, propostas e objetivos, e grau de articulação social.¹⁶ Tendo em vista avaliar associações e os impactos democráticos que promovem, propomos selecionar, para fins de investigação empírica, uma amostra de diferentes tipos de associações seguindo essas dimensões, mediante o cruzamento das variáveis de organização (estrutura, objetivos, alcance, estratégias e ações) com os aspectos tematicamente classificatórios (associações assistenciais, de defesa de

14. Isso pode se dar por vários motivos, entre eles, pelas projeções irrealistas quanto às previsões de tempo disponível e/ou dos resultados a serem alcançados; e pelas diferenças de visão ou projetos entre os indivíduos participantes.

15. Os estudos mostram a importância de outras variáveis que intercedem na avaliação de aprendizados advindos da participação, especialmente da variável educacional (Fedozzi, 2009).

16. Esse grau de articulação pode ser classificado por meio de uma tipologia da “capacidade articulatória” das associações: aquelas que se encontram mais isoladas ou com pouco vínculo; as associações que constroem redes de articulação de base intermediária, a exemplo de organizações de base territorial e regional; e as associações que formam amplas redes articulatórias, a exemplo das redes de movimentos sociais (Scherer-Warren, 2006).

direitos, de promoção do desenvolvimento humano, de socialização e integração social, de defesa de interesses de grupos e setores sociais). A construção de instrumentos de coleta de dados (questionários, entrevistas, grupos focais, análise de documentos, pesquisa hemerográfica) visa avaliar os resultados de suas ações nos planos individual (membros e beneficiários) público e das instituições jurídicas e políticas, como segue:

1. *Impactos na dimensão individual* – avaliar possíveis benefícios das associações nos indivíduos (membros e beneficiários), com destaque para os seguintes indicadores: melhoria socioeconômica; inserção social; atitudes e comportamentos considerados desejáveis em uma cultura política democrática, como interesse por política, apoio à democracia, sentimento de eficácia política; participação em atividades de base eleitoral e/ou em outras atividades voltadas ao interesse público.
2. *Impactos na esfera pública* – avaliar a capacidade de inserção e de tematização pública de grupos, movimentos e associações, em especial através do uso da mídia: jornais e televisão. Dentre as possibilidades de avaliação, destaca-se a importância de pesquisa hemerográfica como fonte de estudos sobre fenômenos sociais e políticos, constituindo-se em uma base central de dados e informações, na medida em que os jornais conferem visibilidade pública a determinados fatos e fenômenos, expressando conflitos e temas. Importa, portanto, mapear (em jornais “tradicionais” e *webjornais* “alternativos”), os atores, temas e orientações das matérias publicadas.
3. *Impactos político-institucionais* – avaliar os impactos da atuação associativa em instituições do Executivo, Legislativo e Judiciário. No caso do Poder Executivo, por meio de mapeamento dos recursos e das parcerias desenvolvidas com o poder público na execução de políticas públicas. No caso do Legislativo, mediante levantamento das intervenções na Câmara de Vereadores, dos recursos desta destinados às associações e dos projetos de lei derivados de associações civis no município. No que diz respeito aos espaços de representação política não parlamentar (conselhos gestores), por meio de levantamento do perfil dos representantes e dos resultados (políticas, diretrizes etc.) das deliberações nesses espaços. Finalmente, no caso do Judiciário, por meio do mapeamento do acionamento da justiça (ação civil pública, entre outras) por associações e movimentos sociais.

Espera-se, como resultante, que os dados contribuam para a obtenção de respostas ao conjunto de questões que norteiam essa proposta, e que já foram anteriormente enunciadas, quais sejam: é possível identificar que tipo de prática

associativa promove determinado tipo de benefícios democráticos? Há, efetivamente, correspondência entre os objetivos declarados e os resultados concretos das práticas das associações? Qual a consistência na relação entre o perfil organizacional e os impactos individuais, sociais e/ou político-institucionais? Em caso de inconsistência, quais os seus fatores geradores? Afinal, é possível estabelecer uma tipologia das associações no que se refere às suas relações com a democracia, avançando na elucidação acerca da multidimensionalidade dessas relações, característica definidora da tese da “ecologia democrática das associações”?

Referências bibliográficas

- ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- AVRITZER, L. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, n.39, p.149-74, 1997.
- _____. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BAGGETTA, M. Civic Opportunities in Associations: Interpersonal Interaction, Governance Experience and Institutional Relationships. *Social Forces*, v.88, n.1, p.175-99, set. 2009.
- CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. Bad Civil Society. *Political Theory*, v.29, n.6, p.837-65, 2001.
- COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge (MA): Massachusetts Institute of Technology, 1999.
- _____; ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge (MA): MIT Press, 1992.
- _____; ROGERS, J. *Associations and Democracy*. London: Verso, 1995.
- CUNHA, E. S. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. *Texto para discussão – Ipea*, n.1.733, 2012.
- D'AQUINO, T. A. *Comunicação conselheira e teoria democrática deliberativa: um estudo das plenárias e reuniões extraplenárias no Conselho Estadual do Idoso de Santa Catarina*. Florianópolis, 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Santa Catarina.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.3, p.220-49, 2010.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

- FEDOZZI, L. J. Cultura política e orçamento participativo. *Cadernos Metrópole*, PUC-SP, v.11, p.385-414, 2009.
- FUNG, A. Associations and Democracy: between Theories, Hopes, and Realities. *Annu. Rev. Sociol.*, v.29, 2003.
- GANANÇA, A. C. *Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa*. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília.
- GOHN, M. G. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p.33-42.
- _____; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. *Dados*, v.50, n.3, p.465-98, 2007.
- _____. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.23, n.68, 2008.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v.2. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HIRSCHMAN, A. *De consumidor a cidadão: atividades privadas e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- KOWARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise de literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.1, n.3, 1987.
- LÜCHMANN, L. H. H. Associativismo e democracia: múltiplas práticas e configurações. Um estudo na cidade de Florianópolis. In: ENCONTRO DA ABCP, 8, Gramado/RS, ago. 2012.
- _____; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. *Revista Katálysis*, v.13, p.86-94, 2010.
- _____; BORBA, J. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31, Caxambu/MG, 2007.
- _____; _____. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, v.44, p.58-68, 2008.
- MANSBRIDGE, J. Does Participation Make Better Citizens? In: PEGS CONFERENCE, 1995.
- MARQUETTI, A. A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. p.129-56.

- MARQUETTI, A. A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- McADAM, D.; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes – toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements. In: *Comparative Perspectives on Social Movements*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- MELUCCI, A. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MUTZ, D. C. *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PAXTON, P. Social Capital and Democracy: an Interdependent Relationship. *American Sociological Review*, v.67, n.2, p.254-77, 2002.
- PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- ____ et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- PUTNAM, R. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, v.6, n.1, p.65-78, jan. 1995.
- ____. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- PUTZEL, J. Accounting for the “Dark Side” of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy. *Journal of International Development*, v.9, n.7, p. 939-49, nov. 1997.
- RENNÓ, L. et al. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Intermeios; Nashville: Lapop, 2011.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do orçamento participativo. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.5, n.1, p.67-87, jan./jun. 2011.
- ROBTEUTSCHER, S. *Democracy and the Role of Associations*. London; New York: Routledge, 2005.
- RUSCHEINSKY, A. *Movimento de moradia e Partido dos Trabalhadores*. São Paulo, 1996. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP).
- SCHERER-WARREN, I. Associativismo civil em Florianópolis da ditadura à redemocratização. In: ____; CHAVES, I. *Associativismo civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências*. Florianópolis: Insular, 2004.

- SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v.21, 2006.
- SCHNEIBERG, M.; LOUNSBURY, M. *Social Movements and Institutional Analysis*. 2007. Disponível em: <http://www.business.ualberta.ca/mlounsbury/papers/schneiberg.pdf>.
- SCHOFER, E.; LONGHOFER, W. The Structural Sources of Association. *American Journal of Sociology*, v.117, n.2, p.539-85, set. 2011.
- SEIBEL, E. *Pesquisa hemerográfica: metodologia*. Florianópolis: UFSC; Nipp; Texto, 2011.
- STOLLE, D.; ROCHON, T. R. Are All Associations Alike? Member Diversity, Associational Type, and the Creation of Social Capital. *American Behavioral Scientist*, v.42, n.1, p.47-65, 1998.
- TARROW, S. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. São Paulo: Nacional, 1969.
- VERBA, S.; NIE, N. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row, 1972.
- WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- WARREN, M. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

2

SOCIEDADE POLÍTICA

COMO ELEMENTO CENTRAL NA RELAÇÃO ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS E GOVERNOS: O CASO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Charmain Levy¹

As ações (dos movimentos sociais) vão ocorrer, podem ocorrer, mas depois vai ter que ter recuo. Não somos aqui militantes, isso aqui não é um partido, isso aqui é um governo. Nem sempre você pode fazer o que gostaria. Tem que agir dentro dos parâmetros.

Gilberto Carvalho, ministro-chefe da
Secretaria-Geral da Presidência da República.

Introdução

Muito se escreveu sobre a relação dos grupos da sociedade civil com o Estado na América Latina. A maioria fala de maneira bastante positiva do desenvolvimento da sociedade civil nos últimos 25 anos, bem como da sua contribuição rumo à redemocratização e promoção da governança por meio de iniciativas envolvendo a democracia participativa (Avritzer, 2009; Oxhorn, 2011; Dagnino, 1998). Todos concordam que, apesar de certos enclaves autoritários (Durazo-Herrmann, 2010), a democracia é mais forte hoje do que o era ao término do período ditatorial (O'Donnell, 2010), e que isso levou a mais governança em todos os níveis. O presente artigo argumenta que, dentro desse contexto, a re-

1. Doutora em Antropologia e Sociologia do Político – Université Paris VIII. Professora do Département des Sciences Sociales – Université du Québec, Outaouais.

lação sociedade civil-Estado raramente é direta e costuma depender do governo em exercício e também das origens das diferentes organizações da sociedade civil. Gellner (2010) aponta que, na perspectiva liberal, a sociedade civil é vista como uma esfera não política, apesar dos exemplos do seu engajamento na sociedade política (Bratton, 1994). Contudo, em certos casos, como no Brasil, tal relação é mediada pela ligação das organizações da sociedade civil com os partidos políticos. Ademais, Hochstetler (2008) destaca que a literatura acadêmica tende a estudar a sociedade política e a sociedade civil separadamente. Como resultado, pouco se escreveu sobre a sociedade civil e os partidos políticos.

Nos últimos dez anos, porém, muito se tem escrito sobre como as organizações da sociedade civil se relacionam com a esfera nacional de governo na esteira da eleição de administrações de esquerda e centro-esquerda na América Latina. Alguns, inspirados por uma abordagem marxiana, foram bastante críticos dessa mudança, na medida em que tais governos representaram continuidade de modelos econômicos e de desenvolvimento de governos anteriores, não tirando proveito do novo poder para integrar alternativas da sociedade civil e criar uma ruptura com os interesses políticos e econômicos dominantes. Alguns falam de novos tipos de clientelismo, corporativismo ou completa cooptação da sociedade civil pelo Estado no intuito de perseguir políticas neoliberais e neodesenvolvimentistas.

O presente artigo aborda a relação entre movimentos sociais e partidos políticos no Brasil. Dependendo do relacionamento que mantém com os partidos políticos, o movimento pode assumir uma posição mais conciliatória ou confrontativa com os governos. Os partidos políticos podem oferecer aos movimentos sociais mais acesso ao Estado, seus recursos e instituições, ou podem usar o Estado para reprimir movimentos de oposição. O meu argumento é que, no caso brasileiro, a interação entre governo e movimentos sociais é parcialmente mediada por partidos políticos. Essa relação muda quando tais partidos chegam ao poder, e ambos os atores precisam se adaptar à mudança enquanto perseguem suas respectivas missões e objetivos, os quais podem ora convergir, ora divergir. A participação partidária é um elemento central para muitos movimentos sociais, e reconhecer isso pode ajudar a melhor compreender a relação que eles estabelecem com o Estado. Usarei o estudo de caso do Partido dos Trabalhadores (PT) brasileiro e diferentes movimentos sociais – notadamente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o movimento urbano de moradia e o movimento feminista – a fim de discutir por que a política partidária é importante para a relação dos movimentos sociais com o Estado, e também de que forma ela simultaneamente promove e limita a realização das metas do movi-

mento. Assim, o artigo contribui para a análise do papel dos partidos políticos e da sociedade dentro da dicotomia Estado-sociedade civil. Apesar de a relação que o PT estabeleceu com os movimentos sociais ter sido considerada exceção à regra, ultimamente, a relação entre partidos políticos e movimentos sociais tem sido um elemento importante em outros países da América Latina, como Bolívia, Equador, Paraguai, Peru, Argentina, Nicarágua e El Salvador, onde partidos políticos ligados a movimentos sociais venceram eleições em nível nacional.

Inicialmente, discutirei a distinção entre as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais, assim como as diferentes interpretações dessa relação. Em seguida, farei uma breve descrição da relação que se estabeleceu nas últimas duas décadas e como ela se consolidou nos dez anos que se seguiram à mudança do governo nacional. Depois, descreverei como ambos os atores se adaptaram a essa mudança nas suas interações. As informações deste artigo foram obtidas principalmente por meio de quarenta entrevistas, entre setembro de 2010 e agosto de 2012, com diferentes líderes de movimentos sociais, funcionários do PT em contato com os movimentos, figuras do alto escalão do governo nacional do PT e representantes eleitos nacionalmente, no estado de São Paulo e na esfera municipal.

Marco conceitual

Os movimentos sociais são atores na e da sociedade civil, a qual não é uma esfera autônoma do Estado, da sociedade política ou do mercado (Chandhoke, 2001, p.5). Ao passo que a sociedade civil mantém a sua autonomia em relação ao Estado, tal autonomia raramente é absoluta e, dentro dessa esfera relativamente autônoma, ela interroga o Estado e negocia com ele por meio de oposição ou cooperação e colaboração, a fim de realizar os seus objetivos. Chambers e Kopstein (2006) notam que, na medida em que nos afastamos da forte visão espacial da sociedade civil como uma esfera que se mantém claramente apartada do Estado, através de concepções da sociedade civil como oponente, depois crítica, apoiadora e em seguida substituta ou parceira do Estado, estamos assistindo a uma reaproximação entre ela e o Estado. Avritzer (2009) afirma que a sociedade civil brasileira ainda é semiautônoma, no sentido de que ela interage com o Estado mantendo a sua própria dinâmica organizacional e/ou o seu próprio processo de tomada de decisões.

A sociedade civil, na maioria das análises, é definida como a arena dos movimentos sociais, organizações civis voluntárias, associações cidadãs e formas de comunicação pública, as quais, em grande parte, são autônomas em relação ao

Estado (Cohen; Arato, 1992). Tanto as organizações da sociedade civil quanto os movimentos sociais emergiram contra o Estado autoritário da ditadura militar, representando as aspirações das forças coletivas por democratizar o Estado. Nessa formulação, a sociedade civil começou a ser identificada com o processo de democratização das estruturas e sistemas políticos (Doimo, 1995).

Embora geralmente compartilhem os mesmos objetivos que determinadas organizações da sociedade civil, os movimentos sociais possuem características que os distinguem de outros atores sociais e políticos. As organizações não governamentais (ONGs) latino-americanas, por exemplo, são compostas principalmente por profissionais urbanos de classe média e classe média alta com alto nível de instrução que trabalham em prol de mudanças sociais, políticas e econômicas, sobretudo por meio de projetos práticos ou de iniciativas de *lobby* dirigidas aos atores governamentais. Elas recebem financiamento majoritariamente de agências internacionais oriundas do hemisfério norte, instituições multilaterais ou governos nacionais e subnacionais. Essas ONGs são intermediárias ou agentes institucionais (Baierle, 2006). Em nível local, elas se transformaram em mediadores entre os excluídos e o Estado (Jelin, 1998, p.411); em nível global, entre as organizações internacionais e as demandas locais.

No Brasil, os movimentos sociais são compostos de indivíduos que representam populações tradicionalmente excluídas do sistema político. São movimentos formados principalmente por membros e líderes que sofrem ou sofreram com a falta de moradia ou de serviços urbanos adequados, por camponeses sem terra própria ou por pessoas discriminadas com base no gênero ou raça/cor. Embora existam intelectuais de classe média que participam desses movimentos, eles não são a força motriz. Quando comparados a ONGs que também trabalham com comunidades ou grupos marginalizados, os movimentos sociais compartilham uma conexão mais direta e autêntica com os interesses e populações que representam (Petras; Veltmeyer, 2001). A despeito dessa ampla tendência, o movimento das mulheres pode se caracterizar por um grande número de pequenas associações e ONGs com pautas de reivindicação bastante diversas, algo que, na visão de Molyneux (1998, p.223-4), em termos cumulativos pode vir a constituir um movimento feminista. O movimento não precisa ter uma única expressão organizacional e é caracterizado por uma diversidade de interesses, formas de expressão e localização espacial. Ele compreende uma maioria substancial de mulheres, se não for formado exclusivamente por elas. Como não possui coordenação central e agenda comum, a extensão da participação e seu significado geral sugerem que o movimento feminista costuma assumir uma forma mais difusa e descentrada (Alvarez, 1990, p.23).

Por fim, a ação coletiva dos movimentos sociais envolve lutas não convencionais e/ou transgressivas, a fim de chamar atenção para uma questão específica e pressionar o Estado a negociar. Essa é uma característica central que os diferencia de outros atores sociopolíticos. No Brasil, a ação coletiva não institucional pode envolver ocupações de longo prazo de propriedades urbanas e rurais, públicas ou privadas, bloqueio de estradas e ruas ou breves invasões de prédios governamentais. As organizações da sociedade civil participam das manifestações, mas raramente são instigadoras de atividades ilegais, embora possam oferecer apoio moral e material.

No tocante ao Estado, distinguimos entre o Estado em si, que tenta impor a reivindicação institucionalizada do monopólio legítimo sobre os meios de violência dentro de um território específico; o regime político, como um conjunto de regras, normas e instituições formais e informais que determinam como o governo se constitui e organiza e como são tomadas as suas principais decisões (O'Donnell; Schmitter, 1986); e o governo, ou seja, as pessoas que realmente tomam decisões oficiais ou vinculantes. Isso possibilita distinguir entre os movimentos sociais que desafiam o governo e suas políticas, dos direcionados ao regime e seus mitos legitimadores, e daqueles que adotam a meta mais radical de reorganizar o Estado e suas reivindicações territoriais (Jenkins, 1995, p.15). O papel dos partidos políticos é agregar e, assim, representar os interesses sociais, proporcionando uma estrutura para a participação política. Eles disputam e buscam vencer eleições a fim de administrar instituições governamentais (Doherty, 2001, p.32).

Existem três abordagens principais para analisar a relação entre os movimentos sociais e os partidos políticos. A primeira, que estuda o avanço da esquerda política e social na América Latina, considera como os movimentos sociais, os partidos políticos e outras organizações formais e informais contribuem para mudanças sociais e políticas rumo a uma sociedade e valores mais socialistas. Ela estuda a continuidade ou a ruptura nas relações de poder após a eleição de governos de esquerda, assim como o papel e a contribuição dos movimentos sociais nesse contexto. A segunda abordagem explora a democracia, a cidadania e a participação pública na tomada de decisões políticas e considera os atores da sociedade civil da mais alta importância no processo de redemocratização e aprofundamento da democracia substantiva, estudando, assim, como esses atores contribuem para o avanço da democracia e de políticas públicas que reduzam as desigualdades e injustiças socioeconômicas e políticas. A terceira e última perspectiva analisa os movimentos sociais e seu papel como atores políticos não tradicionais engajados nos sistemas políticos nacionais, examinando

como, quando e por que eles se engajam na política e qual é o resultado disso em termos de realização das suas metas.

Com relação à primeira abordagem, a ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores no Brasil, em 2002, despertou importantes debates no contexto da escalada de diversos governos de centro-esquerda na América Latina. Conforme afirmam os pesquisadores, os movimentos sociais são moldados pelo contexto político e institucional no qual emergem (Foweraker, 1995, p.64; Alvarez; Escobar, 1992, p.325), e embora os partidos de esquerda não controlem os movimentos sociais diretamente, eles possuem importante influência sobre as estratégias, objetivos e atividades dos mesmos (Klandermans et al., 1998). Petras e Veltmeyer (2009), Hunter (2007) e Samuels (2004) argumentam que as estruturas políticas e econômicas podem restringir a mobilização dos movimentos sociais e que o radicalismo e os partidos políticos desempenham um papel central nessa tendência, indicando que, quando concentram os seus esforços na política institucional, eles devem substituir reivindicações e ações conflituais e transgressivas por reivindicações e ações mais conciliatórias, resultando em cooptação (Meyer; Tarrow, 1998, p.21) e, eventualmente, desmobilização (Kriesi et al., 1995, p.250).

Quando os movimentos sociais estão em estreita relação com partidos políticos, sobretudo quando esses partidos estão no poder, geralmente são cooptados em troca de concessões e cargos menores no governo, perdendo, conseqüentemente, influência sobre as políticas governamentais (Piven; Cloward, 1977). A adoção de estratégias eleitorais, o trabalho no quadro da política institucional e a aliança com regimes de centro-esquerda fragilizaram os movimentos sociais e comprometeram a sua missão de transformação social (Petras; Veltmeyer, 2009, p.215-7; Silva; Lima; Oliveira, 2010), estimulando-os a assumir posturas mais pragmáticas (Samuels, 2004, p.1.008; Silva; Lima; Oliveira, 2010, p.152), que envolvem a negociação de programas públicos com os governos e a redução dos protestos sociais e da mobilização das bases. Hunter (2008, p.31) reconhece que o PT cessou de oferecer os mecanismos institucionalizados de influência política que outrora oferecia para movimentos sociais variados e, como resultado, esses movimentos têm pouca ascendência sobre as plataformas de governo do PT, sobre as coligações que o partido constrói para as sucessões eleitorais e para manter o governo, assim como sobre a política macroeconômica (Hochstetler, 2008). As relações de reciprocidade estabelecidas entre o PT e os movimentos sociais ao longo da década de 1980 (Keck, 1992) foram gradualmente substituídas por relações mais tradicionais, nas quais se considera que os movimentos estão a serviço do partido, agora tido como o ator central da realização das mudanças (Zibechi, 2012). Isso faz que Kriesi et al. (1995) argumentem que a mobi-

lização dos movimentos sociais depende parcialmente do fato de os seus aliados no partido estarem ou não no poder.

A segunda abordagem sustenta que os movimentos sociais estão entre as diversas organizações da sociedade civil que são o motor das inovações políticas e democráticas, e que muitos avanços no sentido da democratização, da cidadania e do desenvolvimento foram feitos graças às suas ações e ao contato com outros atores da sociedade civil e do Estado (Cohen; Arato, 1992), ocorridos no contexto da reestruturação, descentralização e desconcentração do Estado (Montero, 2000). Habermas (1996, p.370), juntamente com Cohen e Arato (1992), identificam os novos movimentos sociais como os atores mais inovadores da esfera pública. Os movimentos sociais interessados na construção de uma relação de diálogo com o Estado lançam mão de estratégias ofensivas e defensivas perante o mesmo. Esse tipo de atividade capacita os cidadãos dentro da sociedade civil e ajuda a manter a autonomia, além de expandir e fortalecer a democracia, oferecendo aos cidadãos meios efetivos de moldar o próprio mundo. Portanto, os movimentos sociais eficientes não apenas atingem metas relacionadas a políticas públicas; a realização dessas metas está ligada ao fortalecimento do papel da sociedade civil como parceiro de um diálogo crítico com o Estado. Tais movimentos “forçam” o Estado a responder a novas vozes, preocupações e interesses e atuam em paralelo aos partidos políticos (Doimo, 1995).

A construção social da cidadania envolve luta, negociação e concessões, e o Estado é o lócus desse processo (Oxhorn, 2011, p.68). As práticas políticas dos movimentos sociais representam uma ruptura nas estratégias predominantes de organização política dos setores populares, as quais abrangem o favorecimento, o clientelismo e a tutelação (Dagnino, 1998, p.47-9; Avritzer, 2002, p.99). Dagnino (1998) afirma que os movimentos sociais desenvolveram a concepção de uma democracia que transcende os limites tanto das instituições políticas, conforme concebidas tradicionalmente, quanto da democracia existente, a qual implica não uma rejeição da institucionalidade política e estatal, e sim a reivindicação radical da sua transformação. Um dos inconvenientes dessa abordagem é que ela não distingue entre os movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil (Hochstetler; Friedman, 2008; Gurza Lavalle; Acharya; Houtzager, 2005) e vê os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil como competidores no espaço público. Além disso, publicações sobre os governos do Partido dos Trabalhadores (Hochstetler, 2008; Baiocchi, 2003) tendem a generalizar a natureza das relações da sociedade civil com o Estado, e há poucos estudos analisando as relações dos diferentes movimentos sociais com esses governos a partir de um ponto de vista comparativo.

Enfim, nas últimas duas décadas, o modelo de processo político dos estudos sociais vem prestando cada vez mais atenção à natureza política dos movimentos, argumentando que eles estão em constante interação com o sistema político, tanto respondendo a este como o alterando (Tarrow, 1994; Goldstone, 2003; Johnston, 2011). O relacionamento que os movimentos sociais mantêm com os partidos políticos é parte central da sua existência, na medida em que desempenham uma função de mediação entre as comunidades e os partidos, servindo como um canal para a expressão direta das reivindicações populares (Alvarez; Escobar, 1992, p.326-7). As instituições estatais e os partidos são intimamente interpenetrados pelos movimentos sociais, entrelaçando os atores, os destinos e as estruturas dos partidos políticos e dos movimentos sociais (Goldstone, 2003, p.2-3). Essa relação pode ajudar os movimentos sociais a atingir certas demandas materiais, mas também constrianger as missões mais amplas de transformação política e socioeconômica, possivelmente limitando a sua autonomia (Assies, 1999). Embora a participação em partidos políticos não necessariamente signifique o abandono da oposição ou de todas as formas de ação contenciosa (Goldstone, 2003, p.4; Meyer; Tarrow, 1998, p.23), a postura tomada pelos partidos diante dos movimentos sociais pode determinar o tratamento e o destino desses movimentos (Della Porta; Rucht, 1995; Kriesi, 1995).

O tipo de relacionamento que determinado movimento mantém com um partido político pode alterar as suas atividades e também o alvo contra quem direciona as suas reivindicações. Certos movimentos se integraram às etapas decisórias, regulatórias e executivas do processo político, já que essas atividades são cada vez mais importantes e, para eles, complementam a gama de ações que os caracterizam como uma forma específica de disputa política. Esses movimentos participam do processo político desafiando as políticas existentes ou as propostas apresentadas, e ajudando na elaboração e implementação de políticas governamentais que atendam às suas demandas a partir de baixo (Bernstein, 1999; Giugni; Passy, 1998, p.82; Stahler-Sholk; Vanden; Kuecker, 2007). Os movimentos oscilam entre a autonomia ideológica e o pragmatismo político, a resistência e a acomodação, o protesto e a negociação (Escobar; Alvarez, 1992, p.323), tornando o modo de interação entre os movimentos sociais e o Estado variável e dependente de tempo, lugar e questão, na linha do que Giugni e Passy (1998) definiram como uma *cooperação conflitante*. Usarei o aparato conceitual do processo político para examinar as contradições e tensões envolvidas nessa cooperação conflitante e para verificar como a relação de aliança com os partidos políticos e seus governos pode constituir uma oportunidade que leva, simultaneamente, a avanços e retrocessos para os movimentos sociais (Tilly, 2003, p.249).

Breve história da relação dos movimentos sociais com o PT

Os três movimentos sociais estudados na presente pesquisa nasceram todos em nível comunitário, no final da década de 1970, sob a proteção de alas progressistas da Igreja Católica daquele período. Durante os anos 1980, tais movimentos se organizaram em nível regional, aglutinando diversos grupos comunitários numa estrutura federativa mais ou menos baseada territorialmente. A partir de então, eles se tornaram mais autônomos com relação à Igreja e continuaram vendo o Estado como adversário na luta por direitos políticos e socioeconômicos. Todos eles participaram da fundação do PT, durante um período histórico de reorganização política e abertura democrática, por meio da formação de grupos políticos dentro do partido e de eleições gerais em todos os níveis de governo. Ao mesmo tempo, o PT investiu pesadamente nos movimentos sociais e os influenciou politicamente. Alguns autores brasileiros, como Ferreira (1994), argumentam que o retorno à democracia foi um divisor de águas para os movimentos sociais, na medida em que certos líderes se tornaram membros de determinados partidos e que esse envolvimento dos movimentos sociais na militância política foi uma ameaça à sua autonomia. Ao longo da década de 1980, uma rede de militantes de esquerda formada por movimentos sociais, ONGs, associações e partidos políticos emergiu em torno de novas formas de representação e participação política. Muito embora esses militantes tenham se declarado apolíticos, eles raramente o foram (Gohn, 1990, p.13). Essa mesma rede continuou crescendo e, ao longo dos anos 1990, se estruturou no contexto tanto dos governos que abraçaram a ideologia neoliberal quanto dos que tentaram oferecer uma alternativa em nível municipal (Avritzer, 2002).

É importante destacar que, durante a década de 1980, o PT estabeleceu com os movimentos sociais uma relação que foi considerada pioneira. Pessoas comuns ligadas a movimentos sociais do Brasil inteiro participaram da criação e do desenvolvimento do partido, o qual pôs em prática uma relação orgânica e simbiótica com esses movimentos e subsequentemente quebrou com o tradicional modelo da correia de transmissão. A novidade dessa abordagem vertical das bases, de baixo para cima, foi que o PT, enquanto expressão política dos movimentos sociais, serviu para garantir que as suas reivindicações tivessem um veículo na política institucionalizada. Os militantes do PT descrevem essa relação como “orgânica”, ou seja, não há um laço “oficial” entre o partido e os movimentos sociais, e cada organização persegue objetivos que complementam e reforçam a agenda de ambos (Guidry, 2003, p.92). A heterogeneidade do PT e a sua formação “de baixo para cima” o tornam único na história dos partidos

brasileiros (Keck, 1992). Hellman (1992, p.55) descreve isso como um exemplo da incorporação de movimentos geográfica ou tematicamente isolados em uma mobilização política mais ampla em torno de um programa em prol de mudanças abrangentes e até mesmo radicais.

A partir do final dos anos 1980, o PT venceu eleições em diversos municípios importantes, e mandatos sucessivos no governo (sobretudo em nível local) ao longo da década seguinte transformaram o partido (Baiocchi, 2004, p.205). Os governos do PT integraram nos seus programas muitas das demandas dos movimentos, sobretudo quando tais programas fortaleceram as chances eleitorais do partido e não entraram em conflito com a política macroeconômica neoliberal. Cada governo construiu novos espaços, mecanismos e processos a fim de incluir os movimentos sociais e outros atores da sociedade civil na elaboração e operacionalização das políticas públicas, ao mesmo tempo tentando satisfazer o restante do eleitorado. Isso também acarretou inovações políticas como o orçamento participativo, mutirões de moradia e políticas públicas baseadas no gênero (Macaulay, 1996).

Foi nesse momento que os líderes dos movimentos sociais que mantinham identidades duplas precisaram escolher o campo de interesses que representavam. Foi um episódio difícil para muitos, e a maioria das lideranças optou por representar primeiro e acima de tudo os seus respectivos movimentos, conseqüentemente não aceitando cargos no governo, mas dando continuidade à participação no partido, contribuindo para a elaboração das plataformas do PT e apoiando os candidatos em época de eleições.² Feltran (2007), por exemplo, descreve de que forma uma organização de luta por moradia urbana passou da representação dos interesses do movimento junto ao governo para ajudar este último a conseguir que seus projetos sociais fossem aceitos pelas comunidades marginalizadas.

É importante notar que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, diferentes movimentos sociais apoiaram candidatos específicos a concorrer pelo PT nas eleições, e posteriormente fizeram campanha para esses candidatos nos bairros onde possuíam uma base de seguidores. Vários líderes de movimento também trabalharam nos gabinetes de deputados e vereadores simpatizantes. Esses líderes recebem salários e, em alguns casos, os deputados ou vereadores contribuem para o movimento com fundos para o pagamento dos salários dos líderes. Em geral, existe uma troca entre o movimento e os membros eleitos do Poder Legislativo em termos de recursos e representação de interesses. Esses líderes também participaram de diferentes grupos, como secretarias especiais, a fim de contribuir

2. Em sua tese de doutoramento, Ruscheinsky (1996) ilustra com grande detalhe a relação estabelecida entre o movimento de moradia paulistano e o PT.

para o programa do partido e para a plataforma eleitoral em todos os níveis de governo.

A postura dos movimentos sociais em relação ao governo depende, entre outros, do partido no poder e das políticas por este apoiadas. Eles tendem a não participar de programas ou políticas públicas de governos de direita (PFL, PP, DEM), participaram de projetos e programas dos governos de centro-direita (PSDB, PMDB) e participaram da elaboração dos projetos, programas e políticas públicas dos governos de esquerda. E é nesses últimos que os movimentos sociais são incluídos nos processos de tomada de decisão de determinados governos. É a afinidade entre esses movimentos sociais e o PT que levou a processos e inovações de governança, primeiro na esfera local, durante os anos 1990, e desde 2003 também em nível nacional.

A ascensão do PT ao Poder Executivo, primeiro em nível municipal e mais recentemente em âmbito federal, facilitou a aproximação de muitos movimentos sociais com o Estado (Samuels, 2004, p.1.013), na medida em que muitas administrações petistas se assessoraram de líderes de movimentos sociais. Em troca, possibilitou que os líderes trabalhassem dentro do governo em questões que anteriormente tentavam influenciar de fora. Esse recrutamento oferece tanto vantagens quanto desvantagens para os movimentos sociais. Estão perto do poder e são capazes de tomar decisões, mas também se encontram limitados por restrições orçamentárias e burocráticas que geralmente os separa daqueles que ainda estão fora (Hochstetler, 2004, p.11). Em muitos casos, a migração dos líderes para o governo também enfraquece as bases e a organização dos movimentos.

Em geral, os movimentos sociais não se mobilizam contra as políticas governamentais quando seus aliados estão envolvidos, seja porque participam direta ou indiretamente desses governos, seja porque o governo está atendendo às demandas do movimento. Além disso, os movimentos querem evitar o enfraquecimento dos aliados políticos confrontados com o antagonismo de oponentes que, caso voltem ao poder, usariam de violência para reprimir esses mesmos movimentos. Isso não pode ser considerado como corporativismo estatal no sentido clássico, o qual geralmente implicava o controle da formação e das atividades das organizações da sociedade civil por parte do governo ou do partido; trata-se, antes, de um neocorporativismo, no qual o conflito é contido ou canalizado através de estruturas e negociações formais e informais entre os líderes dos movimentos sociais e as autoridades do governo e do partido. Por meio desse processo, os movimentos sociais dependem tanto da mobilização dos seus membros, em datas e locais estratégicos, quanto da habilidade em acessar os tomadores de decisão aos quais estão ligados por elos partidários.

2003: o ponto de inflexão

A eleição de Lula à presidência foi vista pelos movimentos sociais e pela esquerda em geral como o ponto de inflexão a partir do qual a transformação social aconteceria em um ritmo mais acelerado. Ela foi considerada como o apogeu de três décadas de lutas e mobilização popular (Silva; Lima; Oliveira, 2010, p.139). Durante o período de transição e consolidação da democracia, os movimentos sociais priorizaram a construção e o apoio à organização do PT, partindo do pressuposto de que o partido poderia e faria avançar suas pautas caso conseguisse chegar ao poder federal (Hochstetler, 2008, p.34). Os movimentos sociais e a esquerda em geral tinham grandes expectativas por uma maior participação e influência no governo e por um programa socialista que acelerasse as mudanças sociais. Nos primeiros anos da era petista no poder, os movimentos sociais viram o governo do partido como um espaço disputado entre a elite dominante tradicional (a direita) e as classes trabalhadoras (a esquerda), e a estratégia foi pressionar o processo de tomada de decisões relativas às políticas públicas por meio de uma combinação entre inserção institucional e mobilização/oposição. A inserção ocorreu de três maneiras: pela aceitação de cargos no governo, pela participação nos processos consultivos realizados pelo governo em torno da formulação das políticas públicas e pelo estabelecimento de parcerias entre os movimentos e o governo para a formulação, operacionalização e/ou avaliação das políticas públicas (Silva; Lima; Oliveira, 2010, p.141-2).

Lula e diversos ministros tinham relações pessoais com líderes de movimentos sociais. Isso contribuiu para que as organizações do movimento social evitassem tomar posturas fortes contra políticas e programas governamentais mesmo que fossem firmemente contrários a eles. Líderes de movimentos sociais descrevem que, embora estivessem em constante diálogo entre si e com representantes do alto escalão do governo que eram antigos companheiros de luta, estes últimos explicariam que, apesar de estarem no governo, tinham pouco poder e não poderiam atender às demandas dos movimentos por causa de restrições institucionais. A reação de diversas organizações do movimento social foi mobilizar manifestações públicas menos veementes e colocar determinadas questões em segundo plano. Além disso, após uma onda de protestos e ocupações urbanas e rurais em junho e julho de 2003, os movimentos sociais e setores da Central Única dos Trabalhadores (CUT) criaram a Coordenação dos Movimentos Sociais em agosto daquele ano, a fim de pressionar o governo e traçar estratégias sem o PT em um espaço construído para reiterar os ideais socialistas e coordenar ações coletivas e críticas ao governo.

Ademais, políticas de desenvolvimento voltadas para a geração de emprego e renda, inclusão social, saúde, educação, meio ambiente, juventude, seguridade social, direitos das mulheres, igualdade racial e democratização da cultura, entre muitos outros, foram discutidas em 63 conferências nacionais organizadas pelo governo e que mobilizaram diretamente, em vários estágios, mais de 4,5 milhões de pessoas em cerca de 5 mil municípios brasileiros. Tais políticas são permanentemente patrocinadas e garantidas por conselhos participativos que existem hoje na maioria dos ministérios. Avritzer (2011, p.48) considera que esses novos espaços híbridos ajudam a criar uma nova cultura democrática no Brasil, na qual a articulação da sociedade civil com o Estado acarreta o aprimoramento das formas de participação e instituições híbridas.

Apesar dessas consultas institucionais à sociedade civil, os movimentos sociais têm pouca influência sobre as plataformas de governo do PT, sobre as alianças que o partido constrói para a sucessão eleitoral e para a sustentação do governo e sobre a política macroeconômica. As relações de reciprocidade estabelecidas entre o partido e os movimentos populares durante a década de 1980 foram gradualmente substituídas por relações mais tradicionais, nas quais se considera que os movimentos populares estão a serviço do partido, agora tido como o ator central das mudanças. O PT se concentra nos seus próprios interesses políticos acerca da governabilidade e menos nas reivindicações dos movimentos populares e suas bases. Ao mesmo tempo, tornam-se mais visíveis algumas divisões entre correntes ideológicas e políticas divergentes dentro do PT e da CUT em torno da questão da institucionalização. Também surgiram divisões entre lideranças nacionais do MST e a base do movimento, já que algumas vezes os líderes precisaram persuadir as bases a “abaixarem o tom”.³

Muitos movimentos sociais (com exceção dos grupos ligados à Via Campesina) acreditam que a forma mais importante de trabalhar em prol das mudanças de regime é dentro do sistema político, e por essa razão colocam a maioria dos seus recursos seja em parcerias com governos aliados, seja em estruturas de governança dos governos aliados ou outros governos. Por exemplo, nos três casos que estudamos, o movimento feminista ganhou paridade dentro do partido e um ministério dentro do governo, mas perdeu em questões relacionadas a aborto e reprodução; o MST ganhou programas apoiados pelo governo, mas perdeu na adoção do modelo governista do agronegócio; o movimento de moradia ganhou um programa nacional de habitação, mas perdeu em questões de infraestrutura urbana. Todos os movimentos sociais esperavam mais do governo petista em

3. Entrevista com ex-membro dissidente do MST em setembro de 2011.

relação ao cumprimento da sua missão de partido de esquerda, e ficaram decepcionados com a decisão da alta cúpula do partido de mirar a permanência no poder mais que a mudança da sociedade segundo os ideais socialistas.

Desde que o PT ganhou o poder, em 2002, muitos integrantes da sociedade civil assumiram cargos de alto escalão e posições intermediárias em diferentes ministérios e lidam diretamente com os movimentos sociais, negociando demandas e possibilidades de programas e políticas públicas. Quando foi eleita presidente, Dilma Rousseff reforçou a Secretaria-Geral da Presidência, responsável pelas relações do governo com a sociedade civil. O motivo foi que Rousseff não veio da ala do partido ligada aos movimentos sociais e, portanto, não tinha um histórico de relacionamento pessoal com esses movimentos. A Secretaria-Geral contratou personalidades da sociedade civil e líderes partidários com histórico de trabalho com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil a fim de assegurar boas relações entre o governo e a sociedade civil. Isso é especialmente importante, dado que o governo é formado igualmente por partidos de esquerda e de direita.

Interesses, identidades e perspectivas

A autonomia dos movimentos sociais se reflete na sua capacidade de definir e defender identidades e interesses próprios nas interações com outros atores, entre eles, o Estado (Oxhorn, 2011, p.68). Os movimentos sociais estudados no presente artigo se identificam como membros ou simpatizantes de partidos, como atores de um movimento mais amplo de esquerda que visa a uma sociedade com mais valores e políticas socialistas. Nesse sentido, há uma convergência de interesses com o PT, sobretudo com as alas e grupos do partido identificados à esquerda. O mesmo pode ser dito dos elementos esquerdistas do PT, os quais se identificam com as lutas e reivindicações das organizações do movimento social. Portanto, existe uma convergência geral de identidades e interesses mais amplos entre os movimentos sociais e os membros do partido, a qual foi construída desde a fundação do PT no início dos anos 1980. Há uma convergência entre a importância do trabalho dos movimentos sociais na canalização das demandas dos setores marginalizados e excluídos da sociedade e o fato de o partido ter conquistado eleitoralmente o poder estatal a fim de criar programas e políticas públicas favoráveis à maioria socioeconômica da população e também às minorias excluídas.

Em entrevistas com líderes de movimentos sociais e ministros do PT, estes últimos concordaram que precisam da mobilização e das reivindicações dos movimentos sociais a fim de promoverem as reivindicações dentro do partido e

do governo. Já os líderes dos movimentos sociais afirmaram ser mais fácil negociar com um governo aliado e conquistar importantes políticas para seus integrantes. Para eles também é importante serem representados no Congresso e no Senado por parlamentares que os mantenham informados do andamento de comissões, leis etc. Eles enfatizam que a política partidária é um meio, não um fim em si mesmo, e sua atividade central é a organização e a mobilização dos seus integrantes. Líderes e congressistas do partido enfatizaram que a participação dos movimentos sociais não é apenas uma questão de vencer eleições, mas também é importante para manter o partido fiel à sua missão e aos seus princípios fundadores. O apoio prestado pelos movimentos sociais a candidatos do PT possibilita que eles demandem a redefinição das relações mantidas com os governos petistas e com o partido em si. Esse apoio também reforça a posição dos movimentos como sócios legítimos de um governo de esquerda através de um período eleitoral de negociações entre os movimentos sociais e o Governo Federal (Sá Vilas Boas, 2010, p.70).

Os atores divergem em relação às maneiras de alcançar os seus objetivos. Os movimentos sociais possuem opiniões divergentes sobre as alianças eleitorais que o PT estabeleceu repetidas vezes com partidos de direita e centro-direita que costumam ser antagonistas dos movimentos sociais e das suas reivindicações. Eles também divergem quanto à adoção de programas e políticas neoliberais por parte dos governos petistas, os quais abrangem a promoção ativa de uma economia baseada no extrativismo, na exportação de produtos primários e na monocultura (soja, cana-de-açúcar, café) (Svampa, 2011), bem como em grandes projetos de infraestrutura para acomodar esse modelo e importante eventos esportivos (Olimpíada, Copa do Mundo, Jogos Pan-Americanos). Há um desconforto com o fato de os governos petistas promoverem políticas e programas neoliberais a fim de atender aos seus aliados de direita e, assim, ganhar poder e assegurar a governabilidade. Oficiais do governo do PT concordam com as ações e com as críticas dos movimentos sociais, contanto que elas não representem uma ameaça à governabilidade e contribuam para a construção da governança. Depois de vencer as eleições federais em 2003, o partido impôs mais disciplina sobre membros eleitos e integrantes do governo, resultando em menos espaço para o debate crítico.

Essa relação de forma alguma é horizontal ou composta por parceiros de igual força. Uma vez no poder, o PT possui mais recursos e poder do que os movimentos sociais, e isso afeta a capacidade desses últimos para alcançar as suas demandas, mesmo lidando com governos aliados. Líderes de movimentos sociais contam que, embora tenham acesso direto aos tomadores de decisão do governo, isso não implica que as suas reivindicações sejam atingidas mais facil-

mente. Muitas vezes, eles ouvem dos “amigos” no governo que existe um limite para o que podem oferecer aos movimentos sociais por conta dos limites que enfrentam dentro do próprio governo e de alianças com outros setores sociopolíticos da sociedade. Podemos concluir que os movimentos sociais de fato influenciam o partido e seu governo, mas que a influência do partido nos movimentos sociais é muito maior. O partido realmente contribui para os movimentos sociais no sentido de que as administrações petistas criam e conduzem políticas e programas que contribuem para as metas dos movimentos (política habitacional, questões relativas à saúde da mulher, crédito para pequenos produtores etc.). Contudo, o partido também contribui para desmobilizar os movimentos sociais, que se tornaram mais cautelosos nas suas ações e no seu discurso. Isso não significa que os movimentos sejam subordinados ao partido, mas que eles consideram a mobilização contenciosa mais prejudicial do que benéfica para suas missões, e a maioria admite ter dificuldade em mobilizar um grande número de pessoas que possa pressionar o governo. Isso não implica que os movimentos sociais doravante não se mobilizem e reivindiquem, mas sua ação coletiva é menos combativa por não desafiar a base dos governos aliados, somente políticas específicas.

A relação dos movimentos sociais com o governo petista causou tensões e divisões entre os movimentos. Embora o MST tradicionalmente tenha feito um esforço consciente para manter a sua identidade e independência, ainda assim a sua relação com a administração petista conseguiu polarizar e dividir o movimento, conforme demonstrado em carta aberta assinada por diversos líderes da Via Campesina que deixaram o MST em outubro de 2011.⁴ Alguns militantes do MST sentem que, ao passo que o movimento conquistou subsídios importantes com o governo federal e que a repressão diminuiu (Chaguaceda; Brancaleone, 2010), muitos líderes agora estão mais interessados em administrar projetos financiados pelo governo do que em organizar ocupações. Além disso, a estrutura de financiamento do MST mudou em 2005, quando o movimento decidiu que os assentados⁵ não teriam mais de contribuir com parte dos seus rendimentos para o custeio das ocupações, e que, em vez disso, o movimento se financiaria usando taxas administrativas nos seus projetos governamentais. Isso acabou gerando um resultado inesperado em 2004, quando o *lobby* do agronegócio e seus representantes eleitos lançaram uma campanha e investigações ofi-

4. Nessa carta, mais de cinquenta líderes acusam o MST de ter se tornado dependente do Estado e de ter abandonado formas transgressivas de luta a fim de não desestabilizar o governo petista, apesar das inúmeras políticas contrárias aos interesses do movimento (investimentos governamentais no agronegócio, aprovação legal dos organismos geneticamente modificados e expansão da fronteira agrícola rumo à floresta amazônica).

5. Os sem-terra que receberam lotes e vivem em assentamentos do MST.

ciais contra o MST (*O Estado de S. Paulo*, 2009), acusando o movimento de apropriação indevida de recursos públicos. As apurações que se seguiram paralisaram parte das atividades do movimento por pelo menos cinco anos.

Conclusão

Neste estudo, os três movimentos mantêm relações com o PT em diferentes níveis e espaços, e ganharam influência dentro do Estado através do partido. Isso os ajudou a elaborar e desenvolver políticas e programas em prol dos grupos da base que representam, mas todos reconheceram que não têm nenhuma influência sobre a política macroeconômica e que há pouco espaço para um debate crítico entre os movimentos sociais e o PT. Os movimentos feminista e de moradia são os mais próximos ao partido, mas isso possui um impacto diferente em cada movimento por conta de suas estruturas organizacionais distintas. Em ambos os casos, porém, a dupla militância às vezes borra as linhas entre o movimento social e o partido, embora não haja laços oficiais entre eles. O MST é diferente dos outros dois movimentos, no sentido em que a relação com o PT é considerada tática, pois representa uma maneira de impulsionar a luta do movimento. Existe um certo nível de consciência do MST dessa relação complexa que, simultaneamente, promove e constrange a luta.

Petistas aliados aos movimentos no governo dependem da mobilização social dos mesmos a fim de fortalecerem as suas posições dentro do partido e fomentarem políticas socioeconômicas que favoreçam setores economicamente marginalizados da sociedade. Contudo, a relação que construíram com os movimentos sociais na verdade enfraquece a capacidade de organização e mobilização significativas desses movimentos. Isso fica claro nas observações de líderes dos movimentos sociais que sentiram que programas sociais como o Bolsa Família dificultaram a organização dos pobres nas áreas urbanas e rurais, e que, para negociar políticas públicas e programas, os movimentos sociais precisam passar mais tempo em reuniões com autoridades públicas do que na base com as pessoas comuns. O que também fica claro é que, quando estão no poder, aliados políticos controlam a pauta sociopolítica, e os movimentos sociais geralmente precisam reagir a comportamentos e prioridades do partido. Em 2011, por exemplo, dois dias antes de o movimento urbano paulista mobilizar um dia nacional de ocupação e ação, o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República o convidou a convocar diversos líderes na mesma data para uma consulta sobre políticas relacionadas à erradicação da extrema pobreza. As organizações do movimento ficaram com a sensação de que não podiam desperdiçar

a oportunidade, muito embora isso possivelmente acarretasse o enfraquecimento da sua capacidade de mobilização.

Apesar de haver diferenças notáveis entre os movimentos, todos eles aceitaram as estratégias e objetivos dos aliados de partidos políticos porque consideraram ter pouca ou nenhuma influência em determinadas áreas, como a escolha de aliados políticos, as questões macroeconômicas e também a condução de certas políticas. Eles consideram melhor ter um aliado no poder que satisfaça algumas das suas demandas e que dialogue com eles, a um antagonista que recuse qualquer diálogo e os marginalize ou até os reprima fisicamente. Os movimentos, no nosso estudo, estão numa corda bamba, aliando-se com o PT na oposição e no governo, mas criticando o Estado e as políticas do regime para a sociedade civil. A controvérsia não é mais o único meio, e assim os movimentos sociais trabalham a fim de criar novos espaços para reagrupar a esquerda. As relações que os movimentos sociais estabelecem e mantêm com os partidos políticos são complexas e plenas de contradições e tensões. Elas oferecem ganhos materiais, mas podem contribuir para a institucionalização e a dispersão do movimento, indicando que a presença de aliados políticos no governo pode, simultaneamente, promover e refrear as demandas e a capacidade de mobilização dos movimentos sociais.

Referências bibliográficas

- ALVAREZ, S. *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movement in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- _____; ESCOBAR, A. Conclusion: Theoretical and Political Horizons of Change in Contemporary Latin American Social Movements. In: ESCOBAR, A.; ALVAREZ, S. *The Making of Social Movements in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1992. p.317-30.
- ASSIES, W. Theory, Practice and External Actors in the Making of New Urban Social Movements in Brazil. *Bull. Latin Am. Res.*, v.18, n.2, p.211-6, 1999.
- AVRITZER, L. *Democracy and the Public Space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- _____. *Participatory Institutions in Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- _____. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo o padrão de participação social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- BAIERLE, S. L'Ère des contrats: les ONG et l'insoutenable marchandisation de la solidarité. *Mouvements*, v.5, n.47-8, p.118-27, 2006.

- BAIOCCHI, G. The Long March through Institutions: Lessons from the PT in Power. In: *Radicals in Power: the Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. Londres: Zed Books, 2003. p.207-26.
- _____. The Party and the Multitude: Brazil's Workers' Party (PT) and the Challenges of Building a Just Social Order in a Globalizing Context. *Journal of World Systems Research*, v.10, n.1, p.199-215, 2004.
- BERNSTEIN, P. Social Movements and Public Policy. In: GIUGNI, M.; McADAM, D.; TILLY, C. (Ed.). *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999. p.3-21.
- BRATTON, M. Civil Society and Political Transition in Africa. *IDR Reports*, v.11, n.6, 1994.
- CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. Civil Society and the State. In: HONIG, B.; DRYZEK, J. (Ed.). *Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- CHANDHOKE, N. The "Civil" and the "Political" in Civil Society. *Democratization*, v.8, n.2, p.1-24, 2001.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge (MA): MIT Press, 1992.
- DAGNINO, E. Culture, Citizenship and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Ed.). *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press, 1998. p.33-63.
- DELLA PORTA, D.; RUCHT, D. Left-Libertarian Movements in Context: a Comparison of Italy and West Germany, 1965-1990. In: JENKINS, J. C.; KLANDERMANS, B. (Ed.). *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Social Movements, Protest, and Contention. v.3. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995. p.229-72.
- DOHERTY, I. Democracy out of Balance. *Policy Review*, abr./maio 2001.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- DURAZO-HERRMANN, J. Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Oaxaca, Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, v.2, n.2, p.85-112, 2010.
- ESCOBAR, A.; ALVAREZ, S. *The Making of Social Movements in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1992. p.317-30.
- ESTADÃO. Veja o histórico de ações do MST durante o governo Lula. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,veja-o-historico-de-aco-es-do-mst-durante-o-governo-lula,457224,0.htm?p=1>.
- FELTRAN, G. de S. Vinte anos depois: a construção democrática brasileira vista da periferia de São Paulo. *Lua Nova*, São Paulo, p.83-114, 2007.

- FERREIRA, R. V. L. Movimentos sociais e partidos políticos. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.3, p.166-76, 1994.
- FOWERAKER, J. *Theorizing Social Movements*. Londres: Pluto Press, 1995.
- GELLNER, D. N. Introduction: Making Civil Society in South Asia. In: *Varieties of Activist Experience: Civil Society in South Asia*. New Delhi: Sage, 2010. p.1-14.
- GIUGNI, M. G.; PASSY, F. Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements between Conflict and Cooperation. In: GIUGNI, M. G.; McADAM, D.; TILLY, C. (Ed.). *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- GOHN, M. da G. Assessorias aos movimentos populares: exemplos históricos e avaliação de seu significado político. In: ENCONTRO ANUAL DA AN-POCS, 14, Caxambu, MG, p.1-23, 1990.
- _____. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- GOLDSTONE, J. A. Introduction. In: *States, Parties, and Social Movements*. New York: Cambridge University Press, 2003. p.1-26.
- GUIDRY, J. A. Not Just Another Labor Party: the Workers' Party and Democracy in Brazil. *Labor Studies Journal*, v.28, n.1, p.83-108, 2003.
- GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. P. Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from Sao Paulo, Brazil. *World Development*. v.33, n.6, p.951-64, 2005.
- HABERMAS, J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge (MA): MIT Press, 1996.
- HELLMAN, J. Latin American Social Movements and the Question of Autonomy. In: ESCOBAR, A.; ALVAREZ, S. (Ed.). *New Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder; São Francisco: Westview Press, 1992. p.52-61.
- HOCHSTETLER, K. *Civil Society in Lula's Brazil*. Centre for Brazilian Studies: Oxford University, 2004. [não publ.]
- _____. Organized Civil Society in Lula's Brazil. In: KINGSTON, P.; POWER, T. (Ed.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008. p.33-56.
- _____; FRIEDMAN, E. J. Can Civil Society Organizations Solve the Crisis of Partisan Representation in Latin America? *Latin American Politics and Society*, n.50, p.1-32, 2008.
- HUNTER, W. The Normalization of an Anomaly: the Workers' Party in Brazil. *World Politics*, v.59, n.3, p.440-75, 2007.
- _____. The Partido dos Trabalhadores: Still a Party of the Left? In: KINGSTONE, P. R.; POWER, T. J. (Ed.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2008. p.15-32.
- JELIN, E. Towards a Culture of Participation and Citizenship: Challenges for a more Equitable World. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A.

- (Ed.). *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press, 1998.
- JENKINS, J. C. Social Movements, Political Representation and the State: an Agenda and Comparative Framework. In: _____; KLANDERMANS, B. *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, 1995. Disponível em: <http://lib.myilibrary.com/Browse/open.asp?ID=14503&loc=cover>. Acesso em: 21 jul. 2010.
- JOHNSTON, H. *States and Social Movements*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- KECK, M. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- KLANDERSMANS, B.; ROEFS, M.; OLIVIER, J. A Movement Takes Office. In: MEYER, D. S.; TARROW, S. (Ed.). *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998. p.173-94.
- KRIESI, H. The Political Opportunity Structure of New Social Movements: its Impact on their Mobilization. In: JENKINS, J. C.; KLANDERMANS, B. (Ed.). *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Londres: UCL Press, 1995. p.167-98.
- _____ et al. *The Politics of New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis; St. Paul: University of Minnesota Press, 1995.
- LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. P. Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from Sao Paulo, Brazil. *World Development*, v.33, n.6, p.951-64, 2005.
- MACAULAY, F. Governing for Everyone: the Workers' Party Administration in Sao Paulo, 1989-1992. *Bulletin of Latin American Research*, v.15, n.2, p.211-29, 1996.
- MEYER, D. S.; TARROW, S. A Movement Society: Contentious Politics for a New Century. In: *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998. p.1-28.
- MOLYNEUX, M. Analysing Women's Movements. *Development and Change*, v.29, p.219-45, 1998.
- MONTERO, A. P. Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism. In: KINGSTON, P. R.; POWER, T. J. (Ed.). *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000. p.58-76.
- O'DONNELL, G. *Democracy, Agency, and the State Theory with Comparative Intent*. New York: Oxford University Press, 2010.
- _____; SCHMITTER, P. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. In: _____ et al. (Ed.). *Transitions from Authoritarian Rule*. 4v. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. p.1-78.

- OXHORN, P. *Sustaining Civil Society: Economic Change, Democracy, and the Social Construction of Citizenship in Latin America*. University Park: University of Pennsylvania Press, 2011.
- PETRAS, J. *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century*. London: Zed Books, 2001.
- _____; VELTMEYER, H. *What's Left in Latin America?* Surrey: Ashgate, 2009.
- PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. A. *Poor People's Movements: why they Succeed, how they Fail*. New York: Vintage Books, 1977.
- RUSCHEINSKY, A. *Movimento de moradia e Partido dos Trabalhadores*. São Paulo, 1996. 301p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- SÁ VILAS BOAS, M.-H. Soutenir ou contester ? Les mobilisations sociales de l'entre-deux tours de l'élection présidentielle à Brasilia (2006). *Politique et Sociétés*, v.29, n.3, p.61-75, 2010.
- SAMUELS, D. From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil. *Comparative Political Studies*, n.37, p.999-1.024, 2004.
- SILVA, M. K.; LIMA, A. J.; OLIVEIRA, V. L. Les Mouvements sociaux face au gouvernement Lula. *Alternatives Sud*. Le Brésil de Lula: un bilan contrasté, v.17, n.1, p.139-53, 2010.
- STAHLER-SHOLK, R.; VANDEN, H. E.; KUECKER, G. Globalizing Resistance: the New Politics of Social Movements in Latin America. *Latin American Perspectives*, v.34, n.2, 2007.
- SVAMPA, M. Néo-développementisme extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique Latine. *Problèmes d'Amérique Latine*, v.3, n.81, 2011.
- TARROW, S. *Power in Movement: Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- TILLY, C. Agendas for Students of Social Movements. In: GOLDSTONE, J. (Ed.). *States, Parties and Social Movements*. New York: Cambridge University Press, 2003. p.246-56.
- ZIBECHI, R. *Territories in Resistance: a Cartography of Latin American Social Movements*. Oakland: AK Press, 2012.

3

INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E EFEITOS INSTITUCIONAIS NA AÇÃO COLETIVA: CONTRIBUIÇÕES DA ANÁLISE RELACIONAL¹

Euzeneia Carlos²

Introdução

As interações entre movimentos sociais e a política institucional têm recebido pouca atenção das teorias dos movimentos sociais,³ dado que pressupõem uma separação rígida entre a sociedade civil e o Estado que prejudica uma análise de suas formas de interdependência e influência recíproca. Essas teorias têm pouco a dizer sobre a diversidade das interações dos movimentos com governos, agências estatais, partidos políticos ou outros atores político-institucionais, assim como sobre a natureza dessas inter-relações e de seus efeitos para os movimentos sociais.

Tanto a teoria do processo político, ao enfatizar a ação coletiva como conflito político com os “detentores de poder” (McAdam; Tarrow; Tilly, 2001; Tarrow, 1997), quanto a teoria dos novos movimentos sociais, ao ressaltarem a desconti-

-
1. Este capítulo apresenta resultados da tese de doutoramento da autora (Carlos, 2012). Esta é uma versão modificada daquela apresentada no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: Aproximando Agendas e Agentes, realizado no período de 23 a 25 de abril de 2013, na UNESP/Araraquara-SP. Agradeço aos comentários de Gabriel de Santis Feltran àquela versão do texto.
 2. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Coordenadora do Núcleo Participação e Democracia (Nupad) – Ufes e pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). e-mail: euzeneiacarlos@gmail.com.
 3. No Brasil, ver Tatagiba (2010) e Abers; Serafim e Tatagiba (2011), cujos estudos oferecem contribuições à análise das dinâmicas de interação sociedade-Estado.

nuidade em relação às modalidades tradicionais da política (Melucci, 1996; Tournaine, 1985), dificultam o reconhecimento do caráter coconstituente, de influência mútua e de interpenetração entre movimentos sociais e Estado. O pressuposto analítico da separação entre sociedade civil e Estado inibe esses teóricos de explorar a diversidade de conexões entre os movimentos e o sistema político, mantendo invisíveis certos tipos de relações entre atores coletivos e o Estado (Abers; Von Bülow, 2011).

A compreensão dos movimentos sociais em sua relação com as instituições políticas requer uma análise dinâmica que acentue os aspectos de coconstituição entre a sociedade civil e o Estado, como esferas que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial, cujas fronteiras são imprecisas e enevoadas (Skocpol, 1992; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2011). Ao contrário, as teorias dos movimentos sociais que analisam a sociedade e o Estado a partir de categorias estanques, autônomas e dicotômicas são limitadas à explicação dos efeitos das relações entre atores sociais e institucionais sobre os movimentos sociais.

Este capítulo analisa as interações entre movimentos sociais e Estado configuradas no contexto democrático pós-1990 e de engajamento nas instituições participativas (IPs) e seus efeitos institucionais na ação coletiva. Especificamente, examina a trajetória de uma organização do movimento de direitos humanos que emergiu no período de transição do regime autoritário dos anos 1980 e, posteriormente, ocupou espaços de mediação institucional da relação sociedade-Estado, no intuito de avaliar as mudanças em suas interações socioestatais no contexto de engajamento institucional nas IPs.

Nesse propósito, a abordagem relacional oferece relevante complemento às teorias dos movimentos sociais, ao propor uma investigação complexa que permite o reconhecimento das múltiplas facetas que perpassam a ação coletiva (Diani, 2003a; Mische, 2003) e estruturam as relações sociais entre atores coletivos, organizacionais e político-institucionais. A partir dessa perspectiva são analisadas as interações movimento-Estado em suas dimensões relacionais e discursivas. Pela primeira, entende-se que a ação coletiva de movimentos sociais é significativamente formada por relações entre indivíduos, grupos, organizações e instituições, nos moldes de uma complexa estrutura de redes que conecta uma multiplicidade de atores (Mische, 2008).⁴ Este trabalho, não obstante, se restringe à rede de relações interorganizacionais do movimento e ao seu repertório

4. Mesmo não sendo propósito deste trabalho a utilização da metodologia de análise de redes sociais, argumenta-se que a absorção das contribuições analíticas dessa abordagem é relevante à compreensão dos movimentos sociais.

de vínculos com segmentos institucionais (órgãos governamentais, grupos religiosos e partidos políticos) e societais (sindicatos, movimentos sociais e entidades civis). Pela segunda, por sua vez, compreende-se o processo de construção social das orientações da ação e das identidades do movimento. Os processos discursivos dizem respeito aos discursos, percepções, falas e linguagens de auto-compreensão e de interpretação dos atores coletivos acerca da sua própria ação e das suas interações com atores institucionais e societais.

As reconfigurações nas interações socioestatais são examinadas através do estudo de caso e da comparação intertemporal da trajetória do Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), localizado na região metropolitana do Espírito Santo, ao longo de três décadas (1980-2010), em que se consideram dois períodos analíticos – Tempo 1 (T1) e Tempo 2 (T2). Compreende o T1 o contexto de redemocratização da década de 1980 e o T2, o período de criação das IPs nos governos, sobretudo a partir de 1990. A metodologia adotada parte da perspectiva *multi-method* que conduziu a um projeto de pesquisa que combinou instrumentos do método qualitativo e quantitativo: 1) pesquisa documental na organização do movimento, referente às três décadas; 2) entrevista em profundidade com dois atores-chave; e 3) *survey* de questionário semiestruturado aplicado a 24 ativistas selecionados por meio de amostra não aleatória que considerou a posição de centralidade do ator no movimento.⁵ Na análise geral, os dados provenientes dos diferentes instrumentos metodológicos foram agrupados em torno de temas, a fim de verificar a triangulação das evidências e promover a validação dos resultados a partir de linhas convergentes de investigação.

Neste estudo, o exame das interações socioestatais caracteriza a heterogeneidade na relação do movimento social com o Estado, no contexto democrático de engajamento institucional. Isto é, as interações socioestatais são plurais e multifacetadas, podendo conformar quer a cooperação, quer o conflito, quer, ainda, a combinação de elementos aparentemente contraditórios, como a cooperação, a contestação e a autonomia.

Este capítulo está estruturado em três partes. A primeira, seguida a esta introdução, apresenta algumas contribuições da análise relacional às teorias dos movimentos sociais no que concerne às dimensões relacionais e discursivas da ação coletiva. A segunda, analisa a trajetória de formação e o engajamento institucional de uma organização do movimento de direitos humanos da Serra nas

5. Agradeço ao Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia do Município de Vitória/ES (Facitec), pelo financiamento da pesquisa de campo e aos pesquisadores que atuaram nessa etapa do estudo, realizada em 2010.

IPs. E a terceira, avalia as mudanças nas interações socioestatais ao longo do tempo e os efeitos institucionais na ação coletiva no contexto pós-transição.

Contribuições da análise relacional às teorias dos movimentos sociais

Estudos recentes de movimentos sociais utilizando a perspectiva relacional de redes sociais têm oferecido contribuições relevantes às teorias dos movimentos sociais.⁶ Decerto, não é novidade que a ação coletiva seja significativamente formada por laços sociais entre participantes, nem que os movimentos formem uma complexa estrutura de redes que conecta uma multiplicidade de atores.⁷ Entretanto, a grande variedade de redes sociais presentes na estruturação da ação coletiva é quase sempre ignorada pelos estudiosos de movimentos sociais e apenas recentemente o interesse pela relação entre movimentos sociais e redes sociais tem crescido (Diani, 2003a; Mische, 2008).

A perspectiva de redes sociais assume como premissa que as relações (ou laços) sociais estabelecidos por (e entre) indivíduos, atores coletivos, associações ou organizações e instituições constituem o elemento por excelência de estruturação da vida social. De modo geral, essa abordagem relacional compreende a ação social dos atores como constituída em um contexto de relações múltiplas, dinâmicas e mutáveis (Emirbayer, 1997). Com base nesses pressupostos, e aplicada aos movimentos coletivos, a análise de redes sociais possibilita reconstituir o denso e complexo tecido relacional que estrutura as relações entre atores no interior de grupos e organizações específicas ao movimento e, por extensão, desses com atores político-institucionais. Conforme Diani (2003a, p.6), a perspectiva de rede pode iluminar diferentes dinâmicas essenciais para a compreensão empírica dos movimentos, permitindo a apreensão da multiplicidade de níveis de experiência usualmente encontrada em processos de ação coletiva e de mobilização de base.

6. Para uma análise ampliada das contribuições da perspectiva de redes sociais às teorias dos movimentos sociais, ver Carlos (2011a).

7. Dentre os teóricos dos Novos Movimentos Sociais, Melucci já enfatizava que a ação coletiva emerge de relações estabelecidas em redes sociais, além da ação de grupos, organizações e cadeias informais de indivíduos (Melucci, 1989, 1996). Os analistas das teorias da mobilização de recursos e do processo político, por sua vez, sublinharam a importância das redes informais enquanto um dos componentes da “estrutura de mobilização” dos movimentos (McAdam; McCarthy; Zald, 1999; Tarrow, 1997).

Essa abordagem tem oferecido uma alternativa à tendência de tratar movimentos sociais como organizações de tipo peculiar ou como “episódios” ou eventos de protesto público. Com esse propósito, destaco os estudos de Diani (1992, 2003a, 2003b) que definem movimento social como processos sociais distintos em si mesmos, cujo conceito valoriza a estrutura relacional da ação coletiva e a integração de diferentes abordagens analíticas. Em sua definição, movimentos sociais são “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada” (Diani, 1992, p.13). Essa concepção se baseia num tripé de elementos constituintes – redes informais, conflito social e identidade coletiva – mais bem definidos a seguir:

Redes informais: os movimentos são formados por densas redes informais as quais permitem aos atores (indivíduos e organizações) as trocas de práticas e recursos simbólicos, através da coordenação de mecanismos de intercâmbio e distribuição que são negociados entre os próprios atores. *Conflito social:* atores de movimentos são engajados em conflito político e/ou cultural para promover ou se opor a uma mudança social; conflito significa aqui uma relação de oposição entre atores que disputam um mesmo interesse (se político, econômico ou cultural), cuja demanda quando realizada por um, amarga o interesse do outro. *Identidade coletiva:* o movimento social toma corpo na medida em que desenvolve uma identidade coletiva, a qual vai além de um evento específico, de uma iniciativa ou campanha; a identidade coletiva é construída com base em interpretações e narrativas e permite que cada ator se identifique como parte do esforço coletivo, enquanto mantém sua própria identidade como ativista individual; ela está associada ao reconhecimento mútuo entre os atores, o qual define as fronteiras de um movimento que são, por consequência, inerentemente instáveis. (Diani, 2003b, p.301-2, grifo nosso.)

A natureza informal das redes, ao mesmo tempo que permite a diferenciação entre movimentos e organizações, possibilita abordar a questão da relação entre movimentos coletivos e canais da política institucional (como partidos políticos e agências do Estado), além da mobilização de recursos de poder voltados às ações de protesto público. Definir o movimento social em termos de rede de relações, e não de organização formal ou protesto público, permite identificar todos aqueles indivíduos, grupos e organizações que se autoidentificam (e são identificados pelos outros) como parte de um mesmo movimento, assim como aqueles com os quais o movimento interage (direta ou indiretamente) na vocalização e atendi-

mento de seus objetivos, como outras organizações, redes e a institucionalidade política.⁸

Nas redes de movimentos sociais, os atores são ligados por solidariedades e identidades compartilhadas que precedem e sobrevivem a campanhas específicas (Diani, 2003a). Nesse processo, a identidade coletiva traz consigo um sentimento de objetivo comum e de comprometimento partilhado, o qual permite que ativistas e/ou organizações se considerem indissolúvelmente ligados uns aos outros em torno de uma causa comum (Touraine, 1981 apud Della Porta; Diani, 2006).

A presença de uma identidade coletiva que transcenda as fronteiras de um evento específico e reúna as diferentes ocorrências, manifestações e práticas de atores individuais, coletivos e organizacionais, e, ainda, que agrupe os diferentes contextos históricos e espacialidades envolvidas, é o principal elemento delimitador da rede de um dado movimento social. A consequência central dessa definição é que o movimento social não se restringe à sua organização ou mesmo ao ato de protesto público. O movimento social é uma rede informal de organizações, grupos e indivíduos ligados por identidades e reconhecimentos mútuos, cuja ação pode ocorrer ao longo de um *continuum* temporal e contemplar diversos momentos, seja de eventos de protesto, seja de autorreflexão e produção cultural, seja ainda de atuação *dentro* da política institucionalizada.

A dimensão temporal do movimento, isto é, a sua existência e transformação ao longo do tempo, carece de elucidação. De um lado, de fato, os movimentos sociais se caracterizam por períodos alternados de intensa e parca mobilização. De outro, o reconhecimento do fenômeno de mobilização “cíclica” ou descontínua não desautoriza a tratar a continuidade temporal do movimento ou a ação coletiva em um *continuum*. A noção de fase *visível* e fase de *latência*, de Alberto Melucci, compreende um sintoma dessa problemática, enfatizando as reconfigurações culturais da ação coletiva. De acordo com Melucci (1996, 2002), na fase visível do movimento, ou fase de intensa atividade manifesta, prevalece a dimensão pública da ação, expressa através de iniciativas públicas, com formas diversas de demonstração de pressão, intervenções nos meios de comunicação,

8. Para um estudo das relações entre atores coletivos e organizações civis no Brasil, a partir da análise de redes sociais, ver Gurza Lavalle; Castello e Bichir (2007). Destaco, ainda, os estudos de Ilse Scherer-Warren acerca das articulações entre organizações sociais e atores coletivos em redes de movimentos. Segundo essa autora, as redes de movimentos sociais “caracterizam-se por articular a heterogeneidade de múltiplos atores coletivos em torno de unidades de referências normativas, relativamente abertas e plurais” (2008, p.515), as quais “pressupõe[m] a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum” (2006, p.113). Ver Scherer-Warren (2006, 2008).

entre outros, com alto nível de cooperação e interação entre os vários atores mobilizados.

A fase de latência corresponde à ação no interior da organização do movimento e à produção cultural. Esse é o período em que as relações entre as organizações e os grupos militantes são, em geral, restritas a contatos interpessoais e informais e a capacidade de mobilização da massa é reduzida (Melucci, 1996). Nesses casos, o movimento vivencia situações de reconfiguração dos elementos característicos de sua ação – sua forma de atuação, identidade coletiva, códigos de pertencimento e reconhecimento mútuo – e reelabora suas referências identitárias do passado, reorganizando-as em um novo contexto.

Na fase de latência, a solidariedade coletiva e o senso de pertencimento a uma causa, embora presentes de modo reelaborado, não são tão óbvios como o são nos períodos de intensa mobilização pública. A identidade coletiva é ressignificada e alimentada pelas ações ocultas de um número limitado de atores. Segundo Della Porta e Diani (2006), a persistência desses sentimentos de pertencimento e identidade coletiva na fase de latência pode ter no mínimo duas consequências. Primeiro, criar as condições para o *revival* da ação coletiva e mobilização precedente. Segundo, as representações de mundo e identidades desenvolvidas em um dado período podem facilitar o desenvolvimento de novos movimentos e novas solidariedades, em um processo de gradual transformação.

Os movimentos contemporâneos constituem, assim, um modelo de funcionamento em dois polos reciprocamente conectados, cuja análise favorece a sua compreensão ao longo do tempo. No dizer de Melucci:

A latência torna possível a ação visível porque proporciona os recursos de solidariedade que necessita e produz o marco cultural dentro do qual surge a mobilização. Esta última, por sua vez, reforça as redes submersas e a solidariedade entre seus membros, cria novos grupos e recruta novos militantes atraídos pela ação pública do movimento, que passam a formar parte de tais redes. (Melucci, 2002, p.128.)

Essa abordagem relacional também beneficia uma visão não dicotômica e não polarizada entre ação não institucional (*outsider*) e institucional (*insider*), cujas fronteiras são imprecisas e permeáveis. Certos movimentos, transcendendo as delimitações de um evento específico, reúnem diferentes ocorrências, manifestações e práticas de atores individuais, organizacionais e institucionais ao longo do tempo, em cuja trajetória desenvolvem a habilidade de combinar padrões de interação sociedade-Estado aparentemente contraditórios, como o conflito, a cooperação e a autonomia. Nesses espaços diversos de atuação desen-

volvem e reelaboram suas identidades e discursos ininterruptamente. A ação do movimento num *continuum* não significa, necessariamente, a persistência dos mesmos elementos representativos da ação coletiva em um contexto específico, mas a sua permanente reelaboração e reorganização contextualizada.

Grosso modo, a abordagem relacional favorece a compreensão dos movimentos sociais na medida em que privilegia tanto suas redes de relações informais e a diversidade de suas dinâmicas relacionais – identitárias e conflitivas – que se constituem entre uma multiplicidade de atores sociais, organizacionais e institucionais, como a sua mudança e ressignificação ao longo do tempo.

Identidades e práticas discursivas nos movimentos sociais

Na teoria dos novos movimentos sociais, a análise da dimensão cultural dos movimentos concentrou-se no conceito de identidade coletiva. Alberto Melucci, seu principal expoente, defende uma abordagem processual de identidade coletiva que implica uma visão construtivista, interativa e comunicativa de ação coletiva. Nesse enfoque, a identidade coletiva é derivada de ações que se constroem através de relações sociais entre atores diversos, em um sistema de oportunidades e constrangimentos. Sendo produto de constructo social, a identidade coletiva envolve um conjunto de indivíduos que, agindo coletivamente, constroem sua ação mediante a percepção cognitiva do campo de possibilidades e limites, da ativação de suas relações com o outro e dos objetivos que eles perseguem (Melucci, 1996). Para esse autor, a “identidade coletiva é uma definição comum e interativa produzida por vários indivíduos (ou grupos) e concernente a orientações da ação e ao campo de oportunidades e constrangimentos no qual a ação ocorre” (p.44).

Conceitualmente, a identidade coletiva acentua a pluralidade de aspectos presentes na ação coletiva, uma vez que é compreendida não como um dado ou uma essência, mas como “produto de trocas, negociações, decisões e conflitos entre os atores” (Melucci, 2002, p.23). Nesse processo dinâmico e ativo, a formação do ator coletivo se dá em um sistema de ação que envolve orientações diversas e em estado de tensão recíproca quanto aos fins da ação, aos meios e à relação com o ambiente. Além disso, o processo de “construção social” do coletivo em uma dinâmica de negociação e renegociação ocorre continuamente, enquanto perdurar a ação coletiva, em virtude de seu caráter interativo, resolutivo e significante.

A identidade coletiva, em seu processo de desenvolvimento ininterrupto, ocorre com base em interpretações, narrativas e discursos, e depende da habi-

lidade do ator para identificar-se como integrante de um esforço coletivo e como ativista individual, distinguir-se dos demais atores sociais e políticos e do ambiente que o circunda e, ao mesmo tempo, ser reconhecido pelos demais, em uma dinâmica de reconhecimento mútuo (Della Porta; Diani, 2006; Melucci, 1996, 2002). Melucci (1996) destaca que o processo de autoidentificação do ator produz e mantém a unidade da ação coletiva que, por sua vez, deriva da capacidade e um movimento em se localizar dentro de um sistema de relações sociais que envolve diferenças e conflitos.

De acordo com esse autor, o conceito de identidade coletiva possibilita uma visão dinâmica de ação coletiva que implica, além da inclusão do campo social como parte da construção do movimento, a dimensão de negociação ativa e de interação entre indivíduos, grupos ou partes do movimento. Tal deslocamento teórico significa mover a ação coletiva “do topo para a base”, contemplando não somente as formas mais visíveis da ação, mas as formas invisíveis ou encobertas do movimento.

Considerando as tensões inerentes ao conceito de “identidade”, destacam-se três aspectos de uma visão dinâmica, processual e interativa, particularmente relevante aos estudos dos movimentos sociais.

Em primeiro lugar, analiticamente, a noção de identidade deve se inserir em uma abordagem dinâmica de cultura, na medida em que, enfatizando sua natureza socialmente construída, rompe com explicações correntes que tomam a cultura ora como efeito de precondições estruturais, ora como expressão de valores e crenças (Mische; White, 1998). Nesse sentido, se diferencia das análises convencionais que assumem a cultura como mero “reflexo” da estrutura ou como marco definido *a priori*, e atenta para a dimensão coconstituente da cultura em sua relação com atores sociais e estruturas diversas. A ênfase no caráter relacional – em vez de puramente categórico ou atributivo – das identidades favorece a reconciliação das pressuposições estáticas e substancialistas da palavra com uma visão dinâmica, processual e interativa (Mische, 1997).

Em segundo lugar, a definição de identidade como um processo interativo e resoluto enfatiza que sua constituição é mediada por negociações, deliberações e conflitos travados entre atores múltiplos e de orientações diversas. Desse modo, desnuda o campo de negociações e de relações plenas de conflitos entre os atores coletivos na definição das identidades, isto é, de suas interpretações, discursos, narrativas e autocompreensão. Na reconstrução das identidades do movimento, uma análise orientada puramente na autorreflexão dos atores coletivos não introduz por si só a dimensão das relações sociais plenas de conflito, que reclama destaque particular (Touraine, 1985). Esse autor defende uma abordagem das relações de poder imersa na construção social das identidades, capaz de elucidar

as dimensões do conflito presentes nas práticas de interpretação e significação social.

Resumidamente, por um lado, o conceito de identidade permite apreender a construção do campo comum de ação dos movimentos que alimenta as relações de solidariedade e de cooperação entre seus membros, o qual é definido cognitivamente como um campo de possibilidades e constrangimentos. Por outro, a ênfase no conflito presente na constituição das identidades dos atores habilita desmistificar as manifestações culturais do movimento como consensuais e homogêneas e de perceber as suas mudanças e permanências ao longo do tempo. Essa dimensão é fundamental ao reconhecimento da diversidade e heterogeneidade dos movimentos sociais, que tanto os move em direção a uma identidade compartilhada quanto origina uma multiplicidade de identidades no interior do movimento.

Finalmente, ressalto as práticas discursivas de construção social das orientações da ação dos movimentos enquanto componente de suas identidades. Os processos discursivos compreendem os discursos, percepções, falas e linguagens (Steinberg, 2002) de autocompreensão e de interpretação dos atores sociais acerca de sua própria ação, das possibilidades e restrições do campo de atuação e de suas interações com atores sociais, instituições e agentes estatais.

Steinberg (2002) defende uma abordagem dialógica dos discursos do movimento social, em contraposição a enfoques que tendem a descrever essa dimensão comunicativa da cultura como um sistema de significado estável e transmitido entre locutor e interlocutor de modo não problemático. O autor absorve elementos da teoria da enunciação de Bahktin, segundo a qual o discurso é um fenômeno social correlacionado ao contexto em que é produzido, e a palavra é dialógica e determinada tanto por quem a emite quanto por aquele para quem é emitida.

Considerando o papel do contexto social e da audiência na produção do discurso, Steinberg (2002) destaca a multivocalidade do discurso e seu enraizamento no campo mais amplo da comunicação. Isso significa que o processo discursivo do movimento social é caracterizado por múltiplos discursos e narrativas, falas e linguagens que mudam a depender do lugar de onde se fala e com quem se fala, remetendo à multivocalidade do discurso e da linguagem presente na comunicação entre ativistas e destes com outros movimentos, organizações e instituições.

O caráter relacional dessa abordagem é reconhecido por Ann Mische (2003, 2008), que, fundamentada em uma concepção de coconstituição entre cultura e estrutura, adiciona novos elementos à perspectiva relacional dos discursos

dos movimentos sociais. A autora define a dimensão comunicativa da cultura dos movimentos a partir de “práticas discursivas” ou “estilos de comunicação”, quer dizer, de práticas culturais de fala e comunicação interna a um determinado movimento e entre diferentes configurações de movimentos e organizações (Mische, 2003).

Valorizando uma gama mais ampla de processos relacionais que influencia a formação e desenvolvimento do movimento social, a autora defende uma compreensão da dinâmica comunicativa do movimento articulada à sua estrutura da rede de relações sociais, entendida como um “processo de interação comunicativa constituída culturalmente” (ibidem, p.259). No intuito de investigar o processo pelo qual as relações entre diferentes atores e organizações de movimentos são geradas, sustentadas e transformadas continuamente no tempo, a autora associa as estruturas relacionais das redes com as dinâmicas de interação comunicativa que emergem no contexto de definição das reivindicações e estratégias de mobilização dos ativistas. Segundo ela, a associação entre a rede de relações dos ativistas e o seu estilo de comunicação influencia o movimento como um todo, facilitando ou constringendo seu êxito e definindo sua dinâmica.

Mische entende a dimensão comunicativa (discurso, debate, fala e linguagem) do movimento como um “fenômeno dinâmico, fluido, interativo e socialmente estruturado, composto por relações com e através de redes de formação múltiplas que dão forma e vida aos movimentos sociais” (ibidem, p.259). Mediante dinâmicas discursivas ou comunicacionais, os ativistas do movimento, no bojo das interações com diferentes atores e organizações, verbalizam, discutem e negociam suas ideias, demandas e projetos. Nesse processo, os atores criam novos repertórios de ação e formas de participação política, assim como se envolvem em disputas pela definição das estratégias de mobilização e de formação de alianças.

O vínculo estabelecido pela autora entre práticas discursivas e rede de relações sociais pressupõe a existência de “múltiplas afiliações” dos ativistas em diferentes tipos de movimentos e organizações. Desse modo, as trajetórias dos ativistas ao longo do tempo compreendem múltiplas formas de envolvimento social e a maioria deles pertence simultaneamente a grupos múltiplos, ou seja, os ativistas fazem parte de afiliações sobrepostas. As esferas de pertencimento dos ativistas dos movimentos incluem um conjunto de organizações sociais formais e informais, que variam na forma de intervenção no mundo social (Mische, 2008).

Essas instituições e organizações de multifiliação dos atores são caracterizadas por diferentes lógicas ou repertórios de práticas institucionais que in-

formam as práticas discursivas dos ativistas no que tange à formação de projetos, interações e repertórios de ação (ibidem). No entanto, esclarece a autora que os discursos e as linguagens não são informados somente pela lógica institucional que predomina em dado ambiente organizacional, mas também por negociações entre as múltiplas formas de identidade e envolvimento existentes dentro de uma organização ou evento. Nesse processo, as múltiplas afiliações tanto facilitam quanto constroem a fonte de ideias, recursos e relações, do mesmo modo que geram comprometimentos e conflitos. A habilidade dos ativistas em mediar seus múltiplos envolvimento constitui parte importante de suas práticas discursivas.

O processo discursivo – concernente à fala, à conversação e à comunicação oral e escrita de movimentos – ocorre no contexto de desenvolvimento das suas atividades e o exame desse processo permite identificar como os participantes do movimento discutem, debatem e deliberam ideias e temas políticos ao longo do tempo (Mische, 2003). O enfoque na dinâmica discursiva, portanto, permite analisar como os atores constroem e reconstróem continuamente suas demandas de interesse, repertórios de ação, identidades e interações, possibilitando capturar as orientações e interpretações dos atores acerca de sua própria ação.

A ênfase nas práticas discursivas configuradas na interação com redes de relações sobrepostas permite desnudar os múltiplos discursos, falas e linguagens do movimento, favorecendo o reconhecimento da multivocalidade do discurso e da linguagem presente na comunicação entre ativistas e destes com outros movimentos, organizações e instituições. Além de desmistificar a dimensão cultural do movimento como consensual, homogênea e não conflituosa, essa abordagem relacional privilegia a compreensão do movimento ao longo do tempo e a reconfiguração de suas práticas discursivas, suas permanências e mudanças.

Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH): trajetória de formação e engajamento institucional

A primeira parte desta seção apresenta a trajetória de formação do CDDH da Serra, uma organização do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), enfocando sua gênese identitária e rede de relações interorganizacionais constituinte. A segunda, descreve o contexto de seu engajamento nas instituições participativas e de relação direta com agências do Estado na elaboração e gestão de políticas públicas.

Gênese identitária e relacional do CDDH

O Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH) originou-se de uma Comissão de Direitos Humanos (CDH) criada em 1984 por segmentos da Igreja Católica, em particular pelo Conselho Pastoral de Carapina (Copaca), pelos Missionários Combonianos e pelas comunidades eclesiais de base (CEBs) do município. Dois eventos marcaram a sua emergência. O primeiro, a realização do III Encontro Nacional de Direitos Humanos em Vitória, promovido pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e coordenado pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de Vitória, durante o bispado de d. João Batista da Motta e Albuquerque, com assessoria de Frei Betto. O segundo, o esmagamento de duas trabalhadoras na madeireira Atlantic Veneer, cujos operários eram expostos a condições desumanas de trabalho e à ausência de normas de segurança e de direitos trabalhistas.

A CDH foi formalmente registrada como Centro de Defesa de Direitos Humanos em 1987 e tinha como principais motivações a defesa dos direitos dos trabalhadores e dos direitos humanos, o que significava dizer, de condições dignas de trabalho, de liberdade de expressão e de organização sindical, de condições de moradia, saúde e educação dignas, de combate contra a violência policial e repressão política. A motivação para a criação do CDDH também residia na visão de que era necessário conscientizar os trabalhadores e a população em geral de seus direitos, “dar voz aos que não tinham voz” e de que a organização dos grupos populares em movimentos sociais era alternativa necessária à defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana. A sua emergência foi motivada, por fim, pela crença no compromisso religioso e na missão de “defender a vida e a dignidade humanas”, fundamentada na Teologia da Libertação.

Na década de sua fundação, o CDDH se autopercebia como “entidade de estudo e conscientização” e atuava, prioritariamente, na organização popular, incentivando a criação de associações de moradores, sindicatos oposicionistas e outros movimentos de direitos humanos, promovendo seminários, cursos de qualificação política e de formação de quadros para lideranças populares, sindicais e de partidos políticos de esquerda. Além disso, participava ativamente das ações dos movimentos sociais, especialmente nos protestos públicos, nas passeatas, atos públicos e nas greves dos trabalhadores. E, por fim, denunciava inúmeros casos de violência policial e de violação aos direitos humanos nos locais de trabalho e de moradia, fosse na mídia ou nos órgãos públicos responsáveis.

O CDDH coordenou ações articuladas entre movimentos populares, de direitos humanos e sindicais, em níveis local e estadual, promovendo o fortalecimento dos grupos organizados através de ações unificadas em redes. Conforme

expõe um ativista, “o CDDH sempre lutou ao lado de todos os outros movimentos [...] este é um dos objetivos [...] articular e reforçar os movimentos populares [...] e a nossa estrutura sempre ficou à disposição do movimento popular”.⁹ Desse modo, o CDDH se constitui visando à organização, à qualificação política e à articulação da sociedade civil em prol da defesa dos direitos humanos, com o seguinte intuito:

Orientar a defesa dos injustiçados, manter viva a história das lutas, vitórias e das injustiças sofridas pelo nosso povo; estimular o ecumenismo e criar consciência crítica; denunciar casos concretos de violência, violação dos direitos humanos; buscar promover a unidade de ação entre os diversos movimentos populares locais e municipais; implantar comissões e subcomissões de defesa de direitos humanos [...]. (CDDH, Ata de fundação, 9.2.1988; CDDH, Estatuto Social, 1988.)

Nesse período fundacional, os ativistas do CDDH identificam em sua rede de relações sociais uma gama expressiva de movimentos sociais, como a Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), associações de moradores em geral, Associação de Mulheres Unidas da Serra (Amus), movimentos de direitos humanos de outros municípios e estados, movimentos de moradia e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua de Vitória (MNMMR). Dentre os sindicatos, a relação compreendia aqueles ligados ao movimento de oposição sindical e à CUT, especialmente nas categorias de metalurgia, cal e gesso, madeira, ferroviário e construção civil. A rede de relações desse movimento incluía ainda ONGs como o Instituto de Desenvolvimento da Educação da América Latina (Idea), o Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista (Cecopes), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), além da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), que atuavam na assessoria e qualificação política dos ativistas dos movimentos sociais em geral. De acordo com os militantes do CDDH, os vínculos com outros movimentos sociais e com sindicatos desempenharam papel fundamental no apoio e ajuda mútua nas lutas desenvolvidas, na conscientização dos direitos de cidadania e no fortalecimento do movimento como um todo.

Nesse contexto, as interações do CDDH com grupos religiosos e partidos políticos de esquerda assumem preponderância ainda maior na percepção dos ativistas, constituindo-se na principal influência institucional na gênese do movimento de direitos humanos. A rede de relações com segmentos da Igreja Católica

9. Entrevista concedida (Neves, 2006).

incluía as CEBs, Pastoral Operária, Pastoral da Juventude para o Meio Popular, Pastoral Carcerária, Paróquia de São José Operário de Carapina, Missionários Combonianos, Arquidiocese de Vitória e Comissão de Justiça e Paz,¹⁰ ao passo que os vínculos com partidos políticos de esquerda abarcavam preponderantemente o Partido dos Trabalhadores (PT), identificado pela totalidade dos militantes entrevistados, seguido pelo PSB, PC do B e PCB.

Para os ativistas, a Igreja Católica e o PT constituíram instituições de suma relevância na formação identitária do movimento de direitos humanos, sobretudo pelo papel deliberadamente exercido na organização, qualificação e formação política dos seus militantes. Segmentos da Igreja Católica atuaram de modo sistemático na organização do movimento, no apoio logístico e financeiro e nas lutas desenvolvidas, mas, sobretudo, na gênese identitária do movimento, influenciando, nos termos de Doimo (1995), na construção de “códigos ético-políticos” que orientavam e davam sentido à ação dos atores. O Partido dos Trabalhadores também é reconhecido pelo seu papel na organização do movimento e na politização dos militantes de direitos humanos, em que pese sua contribuição à articulação dos ativistas dos movimentos sociais e à assimilação de ideais político-ideológicos.

É mister ressaltar que essas redes de relações do movimento são informais, descentralizadas e não institucionalizadas, e, em grande medida, articuladas por ativistas multifiliados que se engajavam e entrecruzavam nos movimentos e instituições múltiplas (nas comunidades eclesiais de base, nas pastorais, nos movimentos de bairro, nos partidos políticos de esquerda, nos movimentos de oposição sindical, quiçá outras entidades sociais).

A interação entre o CDDH e segmentos da Igreja Católica estabeleceu vínculos identitários entre ambos e introduziu princípios evangélicos e ecumênicos na motivação dos militantes e na sua noção de direitos humanos, os quais foram, nas décadas seguintes à fundação, gradualmente substituídos por uma noção ampliada de direitos humanos, baseada nos Princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Carta de Princípios do Movimento Nacional dos Direitos Humanos (1986).

Para muitos ativistas do CDDH, os direitos humanos possuem um caráter ao mesmo tempo “bíblico e político”. Por um lado, concebem que os direitos humanos têm profunda base teológica e bíblica, no sentido de que “todos os homens nascem livres e iguais e [assim] devem agir”. Por outro, que os direitos

10. A relação do CDDH com grupos religiosos, embora residisse predominantemente na Igreja Católica, também abrangia outras igrejas do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic), como a Igreja Evangélica de Confissão Luterana e a Igreja Presbiteriana Unida.

humanos desempenham um papel ético, histórico e de transformação política da sociedade, motivo pelo qual desenvolvem amplos programas de formação política e de assessoria popular que visam à conscientização dos direitos de cidadania e à transformação da sociedade para defesa da vida. Para esses atores, a luta pelos direitos humanos é de suma importância “na construção de uma sociedade sem classes, democrática e igualitária, na qual todos tenham direito a uma vida digna, sem violência, exploração e opressão” (CDDH, ata de reunião, 31.3.1990).

No entanto, na medida em que o campo de atuação do CDDH se estende e absorve outras violações aos direitos humanos, o movimento se define em favor dos desfavorecidos e assume a “defesa da vida e da dignidade humana”, sem “distinção de nacionalidade, credo, cor, sexo, orientação sexual, idade, ideologia, raça e etnia” (Estatuto Social, 2000, 2003 e 2010). Essa ampliação de questões de defesa dos direitos humanos para incluir definições mais amplas de exclusão social e de inclusão de novos grupos tradicionalmente excluídos (afrodescendentes, quilombolas e LGBT), corresponde a uma redefinição na ação do movimento que se volta crescentemente para a sociedade e à transformação desta.

Essa concepção introduz uma desvinculação entre o movimento de direitos humanos e a “doutrina religiosa” e reflete a reconfiguração de suas relações com a Igreja. Ainda que alguns militantes possuam motivação religiosa, o CDDH se apresenta institucionalmente desvinculado da Igreja e cultiva noções abrangentes de direitos humanos correlacionadas à ideia de projeto político e de transformação social impressas especialmente pelas tendências e partidos políticos de esquerda e pela relação pretérita com o PT.

Os militantes identificam um processo de simbiose entre a fundação do PT na Serra e a emergência do movimento de direitos humanos, que, naquele contexto, estabeleceu vínculos identitários entre o movimento e a ideologia político-partidária desse partido. Muitos ativistas eram filiados tanto ao CDDH como ao PT e suas ações em defesa dos direitos de cidadania foram conectadas e articuladas, ainda que o movimento apresentasse um discurso de apartidarismo. Um militante esclarece essa relação:

O Partido dos Trabalhadores na Serra nasceu praticamente das CEBs, era o único partido que tinha um programa político popular de massa que correspondia aos anseios da população mais carente e injustiçada. Por isso, o PT sempre foi um aliado do CDDH-Serra. Sempre os membros do CDDH-Serra estiveram juntos ao PT nas lutas, assim como nas campanhas políticas (principalmente a de 1989 para presidente); sentaram junto ao PT para refletir, discutir problemáticas e programar atividades, mas nunca assumiu nenhuma candidatura e nenhum mandato político do PT enquanto entidade, pois sempre

ficou claro que o CDDH-Serra é uma entidade suprapartidária. (Militante do CDDH, entrevista em 18.8.2010.)

Contudo, não há homogeneidade nas concepções de direitos humanos dos militantes e nas suas motivações para a ação e, na formação identitária do movimento, as orientações das instituições religiosas e partidárias muitas vezes se combinam e convivem, nos moldes de um sincretismo que reúne mística e política. Isto é, os princípios ecumênicos coexistem com noções de projeto político, de transformação da sociedade e de “convicção política ideológica” de seus membros.

Nesse contexto de transição do regime autoritário para a redemocratização, a relação do CDDH com o Estado é descrita como de antagonismo, oposição, conflito e de “não relação”, em geral motivadas pelo discurso de movimento autônomo e independente da institucionalidade política. Predominou entre os ativistas a visão de Estado como adversário, dissociado do conjunto da sociedade, de Estado corrupto, violento e repressor. Para eles, não havia acesso aos órgãos públicos, os governos não reconheciam o movimento e as suas iniciativas eram de denúncia, pressão e reivindicação. Em suas palavras:

A gente era oposição a tudo. Nós éramos oposição ao sistema. Nós éramos oposição à ditadura militar. A abertura veio, mas demorou muito tempo para que a gente pudesse perceber que havia espaço para discutir. [...] Não tinha abertura, condições pra fazer isso. Porque a gente [o CDDH] nasce falando de democracia, de participação popular. Enfrentando a violação dos direitos humanos, falando mal do capitalismo. Então, nesse momento era oposição a tudo. Embora não tivesse isso como uma definição ideológica, programática, documentada, mas na prática era isso.

Todos os governos, federal, estadual e, principalmente, o municipal, eram de direita, ideologicamente e culturalmente ditatoriais, oprimindo e reprimindo a população mais pobre. Inúmeras vezes o CDDH-Serra denunciou abusos, inadiplências ou violências por parte do poder público.

Não existia nenhuma relação devido à falta de abertura. O poder era centralizado, “poder pelo poder”, sendo os movimentos sociais marginalizados e somente através de manifestações se expressavam.¹¹

11. Depoimentos de militantes do CDDH obtidos no *survey* “Movimentos sociais e instituições participativas”, aplicado em 2010.

Em suas ações de defesa dos direitos humanos, o CDDH estabeleceu interações contestatórias e conflituosas com as instituições do Estado: na defesa do movimento de moradia, acompanhando e apoiando inúmeras de suas ocupações de terras na periferia urbana e nos loteamentos irregulares; orientando a organização de trabalhadores, defendendo os seus direitos e participando de suas manifestações e greves; e articulando o movimento de bairro, atuando nas suas lutas em prol da saúde, do transporte coletivo e da Constituinte federal e lei orgânica municipal. O CDDH também acusou o Estado diante da violência policial, do extermínio de crianças e adolescentes, e das perseguições, ameaças e assassinatos de ativistas dos direitos humanos.

Ao lado da postura contestatória à institucionalidade política, o movimento de direitos humanos se ancorava em uma interação seletiva com determinadas instituições religiosas e político-partidárias, constituintes de sua rede de relações sociais pretérita e influentes em sua gênese identitária. A despeito do distanciamento, antagonismo e oposição à interação com órgãos do Estado e partidos políticos conservadores, os vínculos remotos do CDDH com certas instituições do sistema político, como a Igreja Católica e o PT, contribuíram para sua propensão a interagir positivamente com instituições políticas no contexto democrático e de acesso ao sistema político, conforme veremos.

Instituições participativas, oportunidades políticas e engajamento institucional

No Brasil pós-Constituição de 1988, a institucionalização da participação na gestão pública incentivou a inserção de movimentos sociais e atores da sociedade civil na esfera estatal, seja na elaboração e monitoramento de políticas públicas, seja na sua gestão e execução (Gurza Lavalle, 2011; Avritzer, 2008; Tatagiba, 2004). Em muitas situações, essa inserção institucional de atores sociais é caracterizada pela atuação tanto nos orçamentos participativos (OP), conselhos gestores de políticas públicas e outros arranjos institucionalizados de participação quanto em programas e convênios dos governos ou de organizações da sociedade ou do mercado direcionados à gestão de políticas públicas ou de projetos sociais. Notoriamente multiplicadas nos níveis de governo municipal, estadual e federal, essas instituições participativas (IP) compreendem diferentes formas institucionalizadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na decisão, regulação e implementação de políticas públicas (Pires; Vaz, 2010).

No contexto pós-transição, as IPs compreendem *oportunidades políticas* de participação e representação no planejamento das políticas públicas e na regu-

lação da ação governamental (Borba, 2011; Houtzager; Gurza Lavalle; Acharya, 2004). Os arranjos participativos representam oportunidades políticas na medida em que geram incentivos institucionais à participação e à ação coletiva, desencadeando mecanismos que favorecem esses grupos a externar e concretizar suas demandas. Em outras palavras, essas IPs originam oportunidades para grupos sociais tradicionalmente excluídos do processo político expressarem suas demandas na arena pública, estimulando o crescimento do associativismo civil e a pluralização das esferas de participação.

Por outro lado, considerando que as oportunidades políticas são constituídas num campo não somente de possibilidades, mas de limitações, as IPs representam constrangimentos à participação e à ação coletiva, isto é, elas influem no comportamento dos atores produzindo restrições e efeitos de organização sobre os mesmos. A institucionalidade política, ao mesmo tempo que gera oportunidades e incentivos à participação e à influência na agenda política para atores nela envolvidos, cria-lhes constrangimentos, influenciando suas relações com outros atores, as alianças que constroem e a sua forma de organização (Houtzager, 2004).

Política e cultura são elementos indissociáveis na noção de oportunidades políticas por envolver uma interpretação cognitiva e cultural a partir da qual mudanças na estrutura política precisam ser percebidas e processadas pelos atores enquanto incentivos à ação coletiva (Melucci, 1996; Goodwin; Jasper, 2004). Enquanto produto da interação entre atores e instituições, e não como simples reflexo de mudanças estruturais, as oportunidades políticas dependem das percepções dos sujeitos e do reconhecimento como campo de ação, mediante uma apreensão cognitiva das possibilidades e limites produzida no próprio curso da ação.

A percepção das possibilidades e restrições das oportunidades políticas pelos atores coletivos influi no seu nível de engajamento institucional. Neste estudo, o engajamento institucional do movimento de direitos humanos é identificado pela sua inserção nas IPs e agências do Estado, contexto no qual as inovações participativas não compreendem um evento pontual e episódico, mas um processo relativamente estável, que define as políticas públicas nos dias atuais (Carlos, 2012).

O engajamento institucional do CDDH se distingue pela densidade dos arranjos participativos em que atua, pela diversidade das áreas de políticas públicas e dos formatos de participação institucionalizada em que se inserem, pela durabilidade de sua inserção nas instituições de participação e pelo nível de deliberação nos espaços participativos perante os representantes governamentais. A mensuração desses critérios de densidade, diversidade, durabilidade e deliberação, aponta seu alto nível de engajamento institucional.

Considerando o componente de densidade e o de diversidade, o CDDH atua em diversos conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos e na gestão de programas e convênios governamentais. Em nível municipal, participa de oito conselhos de políticas e nas conferências setoriais, nas áreas de saúde, assistência social, direitos da mulher, do idoso, da pessoa com deficiência, da cidade, política antidrogas e segurança alimentar. Em nível estadual, no Conselho Estadual de Direitos Humanos, no Conselho Estadual de Gestão de Segurança Pública e no Comitê Estadual de Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes (Cepet), além de participar da gestão de programas governamentais, como o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas de Crimes (Provita), o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte (PPCAM) e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH).

No que se refere à durabilidade da inserção do movimento nas IPs é avaliada a sua longevidade ao longo de quatro gestões governamentais, qualificada como durabilidade contínua e sem interrupções: no nível municipal, desde 1997, pela coligação partidária PDT-PT-PSB; e, no âmbito estadual, a partir de 1999, por governos do PSDB e do PSB.

Por fim, o componente deliberação complementa os critérios de mensuração do nível de engajamento institucional do movimento em arranjos participativos de políticas públicas. A deliberação compreende, aqui, a possibilidade do movimento de sustentar posições e propostas nas IPs diante dos representantes do governo, medida em termos de grau de satisfação. No CDDH predomina a percepção de “regularmente satisfeito” quanto às suas possibilidades de deliberar efetivamente nos arranjos participativos. De modo geral, as limitações em sustentar suas posições e decisões no debate público se verificam pelo descumprimento do governo de muitas deliberações dos representantes sociais e a relativa fragilidade decisória do movimento nessas esferas públicas. Por outro lado, a relevância do engajamento em IPs é reconhecida por 95% dos militantes, dado o seu potencial de inclusão da sociedade civil no processo decisório, de vocalização dos interesses das coletividades em políticas sociais, de democratização do processo decisório, de *accountability* dos gestores governamentais e de eficiência nos gastos públicos.

A percepção e apreensão das instituições participativas como oportunidades à concretização de políticas de interesse do movimento ampliam a sua propensão ao engajamento institucional e à relação direta com agências governamentais. Em complemento, o reconhecimento da existência de aliados políticos nos governos – como ativistas em cargos públicos, políticos eleitos e partidos políticos

ideologicamente alinhados —¹² também favorece o engajamento institucional do movimento de direitos humanos.

Cooperação e conflito no movimento de direitos humanos: dimensões relacionais e discursivas

As instituições participativas criadas pelos governos nos âmbitos municipal e estadual, da década de 1990 em diante, foram absorvidas pelo movimento de direitos humanos da Serra como espaços de mediação da relação entre o Estado e a sociedade civil, e em torno delas se concentraram suas atividades mais significativas. O CDDH ocupa assentos de representação em conselhos gestores e em comissões temáticas e gerencia programas do governo em políticas de direitos humanos. A centralidade dessas esferas institucionalizadas de participação na vida do movimento moveu-o em direção à complexificação organizacional, adequando-o ao *modus operandi* da máquina estatal, ao mesmo tempo que motivou a emergência de novas modalidades de participação (Carlos, 2012). Essas transformações organizacionais em seu padrão de ação coletiva não ocorreram em um vácuo histórico, mas em um contexto de resignificação das concepções e discursos acerca da relação sociedade-Estado, isto é, em um processo de “interação dinâmica e mutuamente constitutiva de identidades, discursos e práticas” (Alvarez et al., 2003, p.543).

Essa reconfiguração das “práticas discursivas” (Mische, 2008) do movimento e de mudanças na concepção de relação com o Estado e com as instituições políticas em geral contrasta com a compreensão pretérita do período de transição do regime autoritário da década de 1980. Combinado a relações de seletividade positiva com partidos políticos de esquerda, o PT em particular, e com instituições religiosas, sobretudo segmentos da Igreja Católica, a relação com o governo à época é descrita pelos ativistas do CDDH mediante categorias de conflito (oposição e conflito, denúncia e pressão, cobrança e reivindicação, divergência ideológica), marginalização (não relação, não acesso aos órgãos públicos, não reconhecimento pelo governo, não atendimento das reivindicações) e repressão (ameaças e repressão pelo governo).

12. A percepção de aumento da solicitação de apoio de ativistas do movimento por parte de postulantes a [ocupantes de] cargos públicos, bem como de políticos eleitos e de partidos políticos aliados, é significativa. No primeiro caso, saltou de 4,2% para 52,2%, comparativamente às décadas de 1980 e depois de 1990; no segundo, de 29,2% para 56,5% e; no terceiro, de 33,3% para 52,2% (Survey “Movimentos Sociais e Instituições Políticas”, 2010).

O engajamento institucional desse movimento de direitos humanos em arranjos participativos e agências governamentais estabeleceu novas práticas discursivas acerca da relação com o Estado, em que pese o recuo da predominância das categorias de conflito e oposição e a emergência de categorias de cooperação, parceria, proximidade e diálogo. Nesse contexto de ampliação dos vínculos com instituições governamentais, os ativistas do CDDH identificam as interações com o governo como de proximidade e diálogo em relação a gestão de programas e convênios governamentais, atuação em instituições participativas e parceria e colaboração na elaboração e gestão de políticas públicas, conforme enfatizam:

Diálogo, oferecer parceria.

Relação de proximidade, diálogo, de busca de garantia de direito, de retorno mais rápido no sentido do atendimento das demandas.

Mais próximo e inserido através de programas do governo; [...] por parte da organização existe um diálogo.

Existe uma aproximação com o governo, já que o CDDH coordena dois programas de governo e já foi beneficiado por emendas [parlamentares].

Havia uma aproximação graças aos canais de participação, mas o CDDH trabalha junto da iniciativa popular.

Uma relação de proximidade, principalmente a partir das políticas do governo Lula voltadas para entidades e organizações como o CDDH.

Relação institucional [...]. Colaboração através de convênio.¹³

Nesse contexto democrático, a mudança mais significativa foi a emergência das práticas discursivas de cooperação com a esfera governamental, que conformou novas interações entre movimento social e Estado. A linguagem de cooperação com a esfera estatal veio acompanhada de expressivo deslocamento na composição da rede de relações sociais do CDDH, no sentido da ampliação dos vínculos com instituições governamentais que saltou de 21%, na década de 1980, para 91%, nos anos pós-1990.

O repertório de relações desse movimento, além de adicionar de modo significativo vínculos com órgãos do governo, mantém relações com partidos políticos em altas proporções, ainda que em decréscimo de 96% para 73%. Conforme dito, os partidos políticos de esquerda desempenharam papel de relevo na formação desse movimento, com os quais foram estabelecidas alianças de apoio mútuo que influíram de modo decisivo em sua gênese identitária, tendo as agre-

13. Depoimentos de militantes do CDDH extraídos do *survey* “Movimentos sociais e instituições participativas” (2010).

miações partidárias na rede de relações do CDDH se diversificado no contexto pós-transição.¹⁴

A rede de relações interorganizacionais do movimento de direitos humanos permaneceu composta por uma multiplicidade de organizações tanto institucionais quanto societárias, que contempla vínculos com instituições governamentais, partidárias e religiosas, de um lado, e laços com sindicatos trabalhistas, movimentos sociais e entidades da sociedade civil, de outro. A propensão à centralidade das instituições do sistema político na rede de relações do CDDH, desse modo, é complementada pela continuidade nos vínculos com instituições religiosas, sobretudo com a rede de relações pretérita,¹⁵ bem como com movimentos sociais e entidades da sociedade civil em proporção crescente ao longo do tempo (88% para 100% nas percepções dos atores).

Na década fundacional, a relação com redes de movimentos e organizações sociais contribui significativamente para a articulação dos atores e a coordenação da ação coletiva, em geral mobilizados em inúmeros eventos de protesto público em prol de causas comuns. No contexto de intensificação da interação do movimento de direitos humanos com a política institucional, o incremento dos laços com segmentos societários contribui potencialmente para a ação articulada dos atores e amplia suas possibilidades de influência na agenda pública, ainda que a existência desses vínculos não determine a capacidade do movimento de coordenação da ação coletiva.¹⁶

É imperativo destacar que, na rede de relações do CDDH, a categoria residual “outras instituições ou entidades” apresentou significativo acréscimo no cenário pós-1990, saltando de 17% para 73%. Nesse contexto, os militantes identificam diversas instituições e entidades, preponderantemente, a Universidade Federal do Espírito Santo, o Instituto Elimu, o Projeto Universidade Para Todos, a Anistia Internacional, a Justiça Global e as cooperativas Recuper Lixo e Super Confex, seguido por Idea, Adema, Centro de Assistência às Vítimas de Violência,

14. No contexto posterior a 1990, o PT permanece preponderante na percepção de 94% dos atistas, seguido pelo PSB (38%) e pelo PSOL (25%). *Fonte: Survey “Movimentos sociais e instituições participativas” (2010).*

15. No contexto pós-1990, a influência da Igreja Católica continua predominante, tendo ampliado os vínculos com a Pastoral do Menor, ainda que reduzido a presença das CEBs; a presença de grupos evangélicos e de religiões afrodescendentes passam a ser identificadas. *Fonte: Survey “Movimentos sociais e instituições participativas” (2010).*

16. Nesse contexto pós-transição, são identificados pelos militantes: Amus, Fams, MNDH, Movimento Sem Terra (MST), Movimento Negro, CADH, movimento de moradia, Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes), MNMMR, LGBT, quilombolas e outras entidades estaduais de defesa dos direitos humanos. *Fonte: Survey “Movimentos sociais e instituições participativas” (2010).*

Casa Sol Nascente, Cese, OAB, PPCAAM, Unis, O Proto, Universidade Para Jovens Negros, Rede Alerta contra o Deserto Verde e o Fórum Estadual em Defesa da Integralidade do PNDH III. Em geral, muitas das conexões com essas “outras” instituições e entidades se correlacionam ao cenário pós-transição, de atuação nos programas governamentais e de ampliação de seus objetivos e áreas de trabalho.

Essa dinâmica da rede de relações sociais do CDDH é sintetizada no Gráfico 3.1.

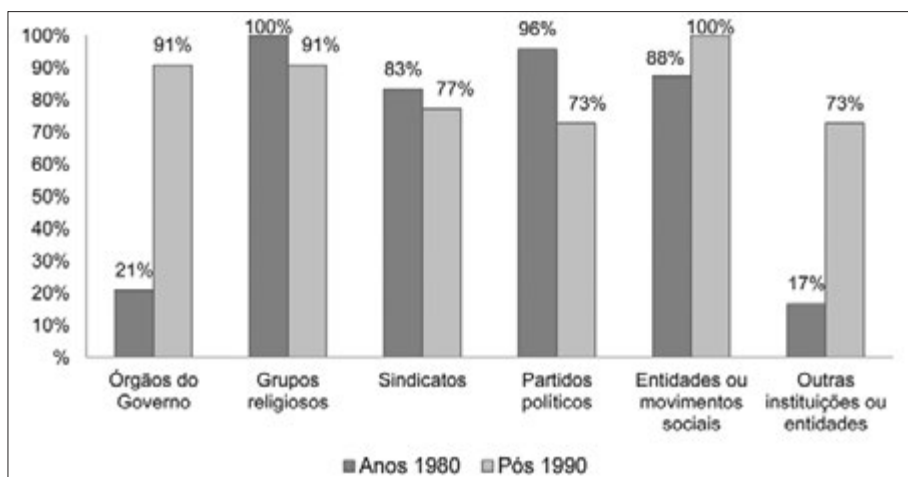


Gráfico 3.1 – Percepções dos militantes do CDDH acerca das redes de relações interorganizacionais no contexto fundacional e de engajamento institucional: anos 1980 e pós-1990

Nota: Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições o CDDH manteve [mantém] relações? Resposta múltipla à pergunta induzida. Percentual de respostas segundo o total de respondentes: N = 24 (1980), N = 22 (Pós-1990).

Fonte: Survey “Movimentos sociais e instituições participativas”, 2010.

Em grande medida, a articulação do CDDH com instituições e entidades societárias se vale das múltiplas formas de envolvimento social dos militantes ou, nos termos de Mische (2008), das suas “afiliações sobrepostas” que ativam uma rede múltipla de organizações e atores. Avaliando as múltiplas formas de envolvimento social da militância, o ator explica:

A gente militava sobre tudo. Nós éramos militantes de tudo. Nós tínhamos relação com as oposições sindicais, depois nós ajudamos a criar novos sindicatos, ajudamos a derrotar os chamados sindicatos pelegos. Então era uma relação de

quem fazia tudo. [...] Era isso, era a efervescência do momento, eram os trabalhadores que a gente conhecia das comunidades [CEBs] que estavam nas fábricas. As pastorais orientavam e de certa forma dava formação política... eu me lembro muito da Pastoral Operária fazendo muito isso. E nós éramos, além de estar na comissão de direitos humanos, nós éramos lá das comunidades, então entrava em tudo. [...] É como vai virando um “militante”, né, fazia isso tudo ao mesmo tempo. (Militante do CDDH, entrevista em 18.8.2010.)

No contexto de engajamento institucional, o repertório de relações do movimento de direitos humanos é singular, e as transformações ao longo da sua trajetória conduziram a maior diversificação da sua rede de relações sociais. Isso, pois, ao mesmo tempo que aumentou os vínculos com instituições do governo, movimentos sociais e outras organizações não governamentais, manteve significativa a relação com outros segmentos da rede pretérita, como grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos.

É na interação dinâmica entre a rede de relações sociais diversificada e o contexto histórico de engajamento nas instituições participativas que se configuram as práticas discursivas do movimento. Conforme explica Mische (1997), as identidades e discursos do movimento social não são preexistentes ou “fixos”, e se constroem num processo fluido, contingente e interativo entre a estrutura das redes sociais, a participação no movimento e o contexto da época.

Nesse contexto de engajamento institucional e de diversificação da rede de relações sociais, o que significa cooperação com órgãos governamentais? O que caracteriza uma interação cooperativa entre movimento social e Estado? Quais as implicações do estabelecimento de interações cooperativas com a esfera governamental para o movimento social? Essas relações de cooperação entre sociedade civil e Estado eliminaram o conflito e a contestação?

A noção de cooperação é aqui entendida como “a relação entre duas partes baseada na concordância quanto aos fins de uma dada ação, que envolve uma colaboração ativa com o objetivo de atingir cada finalidade” (Giugni; Passy, 1998, p.84). A cooperação se distingue do protesto e da oposição, na medida em que a primeira se caracteriza pela concordância quanto aos fins da ação e a segunda representa desacordo com as prioridades, decisões e políticas governamentais. Os autores definem a cooperação a partir do nível pragmático da concordância, isto é, quando a relação de colaboração se converte em ações concretas. Essa cooperação se distingue por três formas: consulta, quando os atores não institucionais colaboram com informações relevantes à tomada de decisões; integração, quando os atores agem na execução de decisões mediante a atuação em comitês,

grupos de trabalho ou agências governamentais; e delegação, quando o Estado transfere a responsabilidade operacional para o movimento.

Desse modo, a cooperação se estabelece no plano da solução de problemas sociais e da contribuição com o Estado na elaboração, implementação ou execução de políticas públicas, em que movimentos sociais colaboram com o seu conhecimento e informação sobre dada política pública. Três ressalvas são necessárias na noção de cooperação aqui adotada: i) a concordância quanto aos fins da ação raramente é completa, dada a assimetria de poder e de interesses entre os atores sociais e os estatais; ii) a cooperação com o Estado na elaboração, implementação e execução de políticas públicas não é extensiva ao nível do consenso quanto às políticas governamentais; iii) os movimentos são ambivalentes e utilizam uma estratégia de combinação de conflito e cooperação, denominada “cooperação conflitual” (Giugni; Passy, 1998).

As *interações cooperativas* do movimento de direitos humanos com a esfera estatal são caracterizadas pelo estabelecimento de relações de colaboração e parceria na elaboração de políticas públicas e na implementação e execução de programas do governo. Para essa coletividade, a relação de cooperação e colaboração com o Estado favorece o resultado de suas ações, na medida em que atores sociais obtêm acesso a órgãos públicos e a espaços institucionais e alcançam o reconhecimento da sua legitimidade pelo governo. Em outros termos, relações de proximidade e cooperação com os governos são relevantes ao atendimento das reivindicações do movimento, ao estabelecimento do diálogo e da proposição, à representação e participação nas instituições participativas, à discussão, fiscalização e acompanhamento de políticas públicas, e à gestão de programas e convênios governamentais. Em suma, as interações colaborativas têm como consequências o atendimento a demandas históricas do movimento e a influência política na agenda pública.

Nesse contexto de engajamento institucional, o estabelecimento de interações cooperativas na relação sociedade-Estado é, por um lado, necessário à influência política do movimento, pois é por meio delas que ativistas obtêm acesso adequado ao ambiente institucional e aos agentes governamentais; mas, por outro, a ampliação dessa influência depende da habilidade dos atores coletivos em combinar relações de cooperação e de autonomia com o governo, porque, o exacerbamento da cooperação pode gerar o excesso de comprometimento e vínculos institucionais do movimento com o Estado, reduzindo sua potencial capacidade de pressão e influência e favorecendo a dependência dos atores coletivos. Motivo pelo qual a cooperação na relação sociedade-Estado deve vir acompanhada por significativa autonomia política, de modo a configurar equilibradamente interações cooperativas autônomas.

Os militantes do movimento de direitos humanos reconhecem que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos diversos que dificultam um comportamento crítico e autônomo, autodefinidos nos seguintes termos: risco de atrelamento e cooptação, risco de dependência e submissão, de distanciamento da base social, de impedimento de ações contrárias e críticas, de vinculação da imagem do movimento com a do governo, risco de perda da capacidade de discussão e proposição. Naturalmente, a consciência dos ativistas de que relações de proximidade e cooperação com o Estado oferecem riscos de dependência e perda de autonomia não significa necessariamente que assim o são, ou que modelos cooperativos na relação sociedade-Estado são dependentes *a priori*. Endossar essa posição, significaria partir de uma compreensão homogênea da ação coletiva que desconsidera a diversidade das configurações sociais e as possibilidades de invenção criativa, como o fazem as combinações dicotômicas que assimilam a cooperação à cooptação.

No CDDH, os atores identificam a autonomia na relação de cooperação com o Estado e, unanimemente, não correlacionam categorias de dependência e submissão para qualificar essa relação com a esfera governamental, configurando *interações cooperativas e autônomas*. De acordo com os militantes, essa relação “ajuda a dar maior efetividade às ações do CDDH e ajuda na sua sustentabilidade. [E que] mesmo assim o CDDH consegue manter a independência na sua atuação”.¹⁷ A relação de autonomia com o Estado é também exposta nos seguintes termos:

Embora tenhamos relação de convênio, estamos conseguindo manter uma autonomia política que eu acho que pouquíssimas entidades do país conseguiram. Ou seja, ainda que os recursos advenham do governo, ele não interfere na nossa ação, ele não interfere na condução das nossas políticas, ele não interfere nos nossos posicionamentos. Mas não é porque ele não queira, é porque nós não permitimos. (Militante do CDDH, entrevista em 18.8.2010.)

Essa análise demonstra que não há contradição *a priori* entre cooperação e autonomia e que ambos podem ser combinados nas práticas discursivas do movimento; afinal, “institucionalização e independência pode parecer antitético, mas pode ser complementar” (Doowon, 2006, p.185). Nessa relação entre movimento social e instituições políticas, a autonomia é entendida como a “capacidade de determinado ator de estabelecer relações com outros atores (aliados,

17. Depoimento de militante do CDDH extraído do *survey* “Movimentos sociais e instituições participativas” (2010).

apoiadores e antagonistas) a partir de uma liberdade ou independência moral que lhe permita codificar as formas, as regras e os objetivos da interação, a partir dos seus interesses e valores” (Tatagiba, 2010, p.68).

As interações cooperativas e autônomas do CDDH aumentam sua propensão à contestação, embate e denúncia de políticas governamentais em situações de não reconhecimento ou não atendimento de demandas defendidas pelo movimento. Nesse movimento dos direitos humanos, relações conflitivas com o Estado são circunstancialmente acionadas em prol da garantia de políticas de seu interesse, conforme demonstraram as campanhas mobilizatórias contra a impunidade e a corrupção no aparato estatal e contra o sistema prisional capixaba, nas décadas de 1990 e 2000 (Carlos, 2012). A atitude de conflito nas interações do CDDH com o Estado é expressa, ainda, pelo uso de canais e fóruns alternativos à arena política institucionalizada, como a ação judicial e o acesso a organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, sendo muitas das suas proposições de cunho contestatório e contrário aos interesses de governos.

Os militantes assinalam, desse modo, que as relações cooperativas com o Estado não são refratárias à oposição e ao conflito, que pode ser instituído mediante o não reconhecimento ou não atendimento de demandas defendidas pelo movimento. Na explicação de um deles: “Nós não temos relação de oposição, nós somos levados a nos opor. A gente faz oposição exatamente pra recuperar algo que está perdido ou pra não perder algo importante”.

O ativista apresenta dois exemplos de circunstâncias de oposição do movimento à política do governo: o primeiro se refere à garantia dos direitos humanos no sistema prisional, o segundo, à elaboração do programa estadual de direitos humanos:

A única forma de evitar que se viole mais os direitos dos presos é levar do nível da denúncia e da interpelação para os mecanismos internacionais, não há outro caminho. E isso vale para as demais políticas que dizem respeito aos direitos humanos. Nós queremos que o próprio governo faça o programa estadual de direitos humanos com base no Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH III. De início nós vamos dialogar pra fazer. Pode ser que a única forma de fazer seja o mecanismo de oposição, nesse aspecto da política de direitos humanos. (Militante do CDDH, entrevista em 18.8.2010.)

O CDDH desenvolveu habilidades em combinar formas criativas de ação e negociação política voltadas ao equilíbrio entre a estabilidade e a previsibilidade das interações institucionalizadas e cooperativas e o ambiente instável e incerto produzido por relações conflitivas e de confrontação. A capacidade do CDDH

em mesclar cooperação e contestação verifica-se ainda nas iniciativas para introdução do plano de lutas nos órgãos do governo, pois, a depender das circunstâncias políticas, os atores coletivos ora são conduzidos à cooperação e à formação de alianças com o governo e com partidos políticos coligados, ora são guiados para a contestação e a oposição ao governo e a neutralidade em relação aos partidos políticos da base aliada governamental. As relações cooperativas e conflitivas com o Estado são assim narradas:

Uma relação de independência e autonomia, sendo que às vezes apoia e outras critica.

É uma relação institucional, às vezes contra o governo com denúncias e colaboração através de convênio.

Uma relação de troca, em que há um convênio, há uma participação do CDDH em conselhos, por exemplo, mas não é de convivência, havendo conflito também.

Sobretudo de cobrança e de denúncia, mesmo se com alguns integrantes dos governos municipais e estadual tem colaboração.

É um diálogo necessário, conveniente, de proteção aos direitos humanos na sociedade em geral, inclusive contra o governo, o que torna a relação conflitante.¹⁸

Esse movimento de direitos humanos desenvolve “interações híbridas” que conjugam cooperação, autonomia e conflito, cujas partes são acionadas conforme a situação histórica e política, ou, nos termos de Giugni e Passy (1998), um padrão de “cooperação conflitual”. A possibilidade de combinação entre interações cooperativas e contestatórias com a esfera estatal se correlaciona, ainda, à diversificação das estratégias de ação acionadas pelo movimento no contexto de engajamento institucional, visto que o CDDH desenvolve um modelo de ação que combina estratégias formalizadas com repertórios de protesto público, diferentemente de outros movimentos que reduziram significativamente suas ações disruptivas e se limitam a iniciativas institucionalizadas de ação (Carlos, 2012). Na trajetória do movimento de direitos humanos, o uso de repertórios de ação complementares possibilitou a pluralização das arenas para participação e entendimentos políticos, na medida em que o movimento considera a multiplicidade de esferas públicas para atuação, sejam espaços institucionais ou não institucionais; ou, nos termos de Goldstone (2003), uma combinação entre política institucio-

18. Depoimentos de militantes do CDDH extraídos do *survey* “Movimentos sociais e instituições participativas” (2010).

nalizada (*insider*) e não institucionalizada (*outsider*). De modo geral, a “multivalência” dos discursos e ações do movimento social é influenciada pelas filiações múltiplas dos militantes, que expressam uma ambiguidade conflituosa nas interações sociais (Mische, 1997).

Resumidamente, o movimento social estabelece interações de cooperação conflitiva com a esfera estatal, com impactos sobre o êxito de suas ações, o acesso aos órgãos governamentais e a influência política. As práticas discursivas de colaboração com a esfera estatal não eliminam, mas convivem, com as de autonomia e de conflito no sistema de relação sociedade-Estado, conformando as interações híbridas. Em última instância, essas interações conferem maior poder de influência e pressão aos atores societários na agenda pública, na medida em que, acionadas de modo circunstancial, criam um ambiente mais instável e incerto para a negociação política, e são particularmente importantes no contexto de engajamento em instituições e de cooperação nas relações com o Estado.

Considerações finais

A análise das transformações nas interações entre movimento social e Estado, ao longo do tempo, demonstra a correlação entre os efeitos do engajamento institucional das IPs e as mudanças relacionais e discursivas na ação coletiva. Nesse contexto pós-transição, o CDDH diversifica a sua rede de relações sociais, aumentando os vínculos com instituições governamentais e desenvolvendo interações cooperativas na relação sociedade-Estado, ao mesmo tempo que mantém a relação com outros movimentos e entidades não institucionais e estabelece, circunstancialmente, interações conflitivas com o Estado (Carlos, 2011b, 2012).

Desse modo, a análise das interações socioestatais caracteriza a heterogeneidade na relação do movimento social com o Estado, no contexto democrático. As interpretações do engajamento institucional de movimentos sociais a partir de esquemas evolutivos e dicotômicos – do conflito à institucionalização, da contestação à cooperação, da autonomia à cooptação – são inadequadas à compreensão das mudanças na ação coletiva decorrentes da inserção em instituições de formato inovador como as IPs, porque essas interpretações tendem a ofuscar as interações plurais e multifacetadas existentes no contexto pós-transição – caracterizadas pela combinação entre cooperação, autonomia e contestação – e a ignorar a continuidade das relações autônomas e conflitivas no cenário de engajamento institucional.

Conforme visto, o engajamento institucional do movimento social nas IPs consiste em hipótese explicativa das interações socioestatais verificadas, na me-

didada em que há correlação entre a intensidade do engajamento dos atores coletivos nos novos arranjos governamentais e a sua propensão a desenvolver relações cooperativas com o Estado na elaboração e gestão de políticas públicas. Todavia, a assimilação entre as relações socioestatais e o engajamento institucional parece insuficiente para explicar as interações híbridas que combinam a cooperação e o conflito.

Evidências deste estudo apontam que o repertório de interação com o Estado não é determinado somente pelo contexto político-institucional, mas é igualmente afetado pela rede de relações sociais do movimento. Em outras palavras, em pelo menos dois aspectos, existe uma correlação entre as interações dos atores sociais com o Estado e a sua dinâmica relacional. Em primeiro lugar, os significativos vínculos com partidos políticos de esquerda e instituições religiosas na fundação do movimento teriam aumentado a sua propensão a interações cooperativas com instituições governamentais, no contexto democrático. Conforme Houtzager (2004), a interação de movimentos com instituições do sistema político no contexto de fundação, como o PT e a Igreja Católica, aumenta a sua propensão a interagir com instituições políticas no contexto democrático, na medida em que essas funcionaram como “incubadoras institucionais” para o movimento social conflituoso, favorecendo o aprendizado institucional dos movimentos e o reconhecimento dos atores institucionais como interlocutores válidos.

Em segundo lugar, a configuração de uma rede de relações sociais diversificada, no contexto pós-transição, teria favorecido as interações híbridas e multifacetadas, ou seja, a multivocalidade das práticas discursivas. O repertório de relações sociais do CDDH, caracterizado pelo “múltiplo pertencimento” a diferentes segmentos institucionais e da sociedade civil, combinou a ampliação dos vínculos com instituições governamentais e outras entidades com a manutenção das relações com movimentos sociais, grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos da rede pretérita. A diversificação de sua rede de relações interorganizacionais se associa, desse modo, às mudanças nas suas práticas discursivas em torno de interações híbridas caracterizadas pela combinação circunstancial entre cooperação, conflito e autonomia. *Grosso modo*, a associação entre a rede de relações do movimento e suas práticas discursivas influencia a ação coletiva como um todo, facilitando ou constringendo seu êxito e definindo sua dinâmica (Mische, 2008).

Em suma, este capítulo buscou demonstrar que as interações socioestatais do movimento de direitos humanos da Serra caracterizadas pela combinação entre cooperação e conflito, no período pós-transição, são configuradas em associação ao contexto de engajamento institucional nas IPs e de diversificação de sua rede de relações sociais.

Referências bibliográficas

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. A participação no governo Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011, Caxambu/MG. *Anais do... Caxambu-MG*.
- _____; VON BÜLLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n.28, p.52-84, set./dez. 2011.
- ALVAREZ, Sonia et al. Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. *Estudos Feministas*, v.11, n.2, p.541-75, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v.14, n.1, p.43-64, 2008.
- BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. v.7 (Diálogos para o desenvolvimento). Brasília: Ipea, 2011. p.65-76.
- CARLOS, Euzeneia. Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. *Sociologia e Política*, Curitiba, v.19, n.39, p.153-66, 2011a.
- _____. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. *Lua Nova*, São Paulo, v.48, p.315-48, 2011b.
- _____. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. São Paulo, 2012. 398p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP). [mimeo.]
- DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. *Social Movements: an Introduction*. 2.ed. Oxford/Cambridge: Blackwell, 2006.
- DIANI, Mario. The Concept of Social Movement. *The Sociological Review*, v.40, n.1, p.1-25, 1992.
- _____. Introduction: Social Movements, Contentious Actions, and Social Networks: “From Metaphor to Substance”? In: _____.; McADAM, D. (Org.). *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press, 2003a. p.1-18.
- _____. Networks and Social Movements: a Research Program. In: _____.; McADAM, D. (Ed.). *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press, 2003b. p.298-319.
- DOIMO, Ana. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Anpocs, 1995.

- DOOWON, Suh. Civil Society in Political Democratization: Social Movement Impacts and Institutional Politics. *Development and Society*, v.35, n.2, p.173-95, 2006.
- EMIRBAYER, M. Manifesto for a Relational Sociology. *American Journal of Sociology*, v.103, n.2, p.281-317, 1997.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- GIUGNI, Marco; PASSY, Florence. Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements between Conflict and Cooperation. In: ____; McADAM, Doug; TILLY, Charles (Ed.). *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.
- GOLDSTONE, Jack. Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics. In: *States, Parties, and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.1-24.
- GOODWIN, Jeff; JASPER, James. Caught in a Winding, Snarling Vine: the Structural Bias of Political Process Theory. In: *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004. p.3-30.
- GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, v.48, p.13-23, 2011.
- _____; CASTELLO, Graziela.; BICHIR, Renata. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. *Dados*, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.465-98, 2007.
- _____; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. La construcción política de las sociedades civiles. In: GURZA LAVALE, A. (Org.). *El horizonte de la política: Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. México: Ciesas, 2011. p.207-67.
- HOUTZAGER, Peter. *Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural*. São Paulo: Globo, 2004.
- _____; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. *Participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p.257-322.
- McADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. (Ed.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999. p.262-87.
- _____; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of Contention*. Cambridge Studies in Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MELUCCI, Alberto. *Nomads of the Present*. London: Hutchinson Radius, 1989.
- _____. *Challenging Codes*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1996.
- _____. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México; Centros de Estudios Sociológicos, 2002.

- MEYER, David; TARROW, Sidney (Ed.). *The Social Movement Society: Contentions Politics for a New Century*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.
- MISCHE, Ann. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*, n.5-6, p.134-50, maio/dez. 1997.
- _____. Cross-Talk in Movements: Reconceiving the Culture-Network Link. In: DIANI, M.; McADAM, D. (Ed.). *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p.258-80.
- _____. *Partisan Publics: Communication and Contention across Brazilian Youth Activist Networks*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- _____; WHITE, H. Between Conversation and Situation: Public Switching Dynamics across Network-Domains. *Social Research*, v.65, p.295-324, 1998.
- NEVES, Edimar Pereira das. *As comunidades eclesiais de base e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra: um encontro de fé e vida na década de 1980*. Espírito Santo, 2006. Monografia (Graduação em História) – Centro de Ensino Superior Anísio Teixeira, Serra/ES.
- PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexandre. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e feitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p.253-304.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.21, n.1, p.109-30, jan./abr. 2006.
- _____. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n.54, p.505-17, set./dez. 2008.
- SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge (MA): Belknap Press; Harvard University Press, 1992.
- STEINBERG, Marc. Toward a More Dialogic Analysis of Social Movement Culture. In: MEYER, D.; WHITTIER, N.; ROBNETT, B. *Social Movements: Identity, Culture, and the State*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p.208-25.
- TARROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, 1997.
- TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p.323-70.
- _____. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *Colombia Internacional*, n.71, p.63-83, 2010.
- TOURAINÉ, Alain. An Introduction to the Study of Social Movements. *Social Research*, n.52, p.749-88, 1985.

4

A PARTICIPAÇÃO ENTRE IDEIAS E PRÁTICAS: A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Lizandra Serafim¹

Introdução

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), para a Presidência da República, em 2002, gerou grandes expectativas para os atores aliados historicamente ao projeto participativo defendido pelo PT e construído em prefeituras conquistadas por esse partido desde os anos 1990. Esperava-se que sua gestão expandisse e aprofundasse as experiências participativas no nível federal.

Desde o início de seu primeiro mandato, em 2003, a gestão Lula criou e fortaleceu arenas participativas formais, como conselhos e conferências,² e ampliou oportunidades de contato informal entre movimentos sociais e representantes do governo em várias áreas de políticas públicas (Abers; Serafim; Tatagiba, 2011). Além disso, promoveu uma abertura inédita à presença de militantes sindicais e de movimentos sociais dentro da estrutura do Estado, ocupando cargos diversos na burocracia pública (D'Araújo, 2007, 2009).

-
1. Doutora em Ciência Política – Universidade Estadual de Campinas. Professora do Departamento de Gestão Pública – Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
 2. Segundo dados da Secretaria-Geral da Presidência da República, durante todo o período dos mandatos de Lula (2003-2010) foram realizadas 74 conferências em 40 temas, e, destes, 28 entraram na pauta pela primeira vez. Foram criados 19 conselhos em um conjunto diversificado de áreas, além dos 41 já existentes. A Secretaria-Geral estima que pelo menos 5 milhões de pessoas participaram dessas conferências.

É notória a maior presença de atores provenientes de densas redes movimentadas nas instituições do Estado, reconfigurando seu tecido relacional. Foram esses atores que levaram consigo, para a “luta por dentro do Estado”, a defesa do projeto democrático-participativo (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006), visando construir um legado institucional democratizante. Tiveram importante papel em ampliar, em número e importância, os canais formais e informais de interlocução, aumentando as chances de incorporação das pautas e propostas dos movimentos às políticas públicas.

Através do uso criativo de seu repertório de interação no novo contexto, os atores construíram práticas participativas que se tornaram marca das instituições do Estado (secretarias e ministérios) no período (Abers; Serafim; Tatagiba, 2011). As práticas participativas constituídas no período variaram a depender do contexto institucional de cada ministério/secretaria, do repertório de interações entre os atores construído historicamente e do momento histórico nas duas gestões Lula. O processo de construção de práticas participativas deixou de ser tarefa de órgãos localizados dentro do governo e passou a permear toda a burocracia federal no período, agregando, de forma inédita, uma grande diversidade de atores.

Os resultados em termos de práticas de gestão participativa construídas e o alcance das mesmas variaram, conforme observam Abers; Serafim e Tatagiba (2011). As práticas construídas em cada setor foram produzidas com certo grau de agência, que se refere à capacidade criativa dos atores em inovar e trazer para a institucionalidade do Estado dinâmicas participativas e atores novos, enfrentando limites estruturais dados pelo legado de políticas setoriais e pelo contexto institucional específico do período.

O novo contexto, inaugurado pela era Lula, representou um marco importante no âmbito das relações entre Estado e sociedade no Brasil, suscitando novas questões de pesquisa e demandando a revisão de conceitos e métodos de pesquisa até então utilizados, especialmente para analisar experiências locais e/ou centradas nas dinâmicas internas dos espaços participativos.

Faz-se necessário compreender o processo de construção de práticas participativas no contexto aparentemente favorável, mas que gerou resultados substantivos bastante distintos a depender do setor e das circunstâncias ao longo do período. Explorar as estratégias utilizadas pelos atores no novo contexto institucional a fim de construir práticas de gestão participativa, identificar a natureza dos limites que se impuseram para a consolidação de práticas específicas e a maneira como os atores lidaram com os obstáculos à consolidação de seus projetos, realizando a luta por dentro do Estado, são passos importantes para se compreender tal processo e seus resultados, variáveis em cada setor de política.

O presente capítulo, fruto de tese de doutorado (Serafim, 2013), visa explorar a construção da “gestão democrática” através de práticas participativas no caso do Ministério das Cidades (MCidades). Buscamos compreender em que medida e por meio de que práticas, disputas, conflitos e estratégias, se deu a incorporação da pauta da participação da sociedade civil – eixo central da plataforma historicamente defendida pelo campo da reforma urbana – pelo ministério ao longo do seu processo de construção institucional nos dois governos Lula. Observamos que a noção de participação apresentou significados distintos entre seus defensores, e foi traduzida em práticas de gestão também distintas no que se refere a sua forma, seu alcance e papel nas políticas públicas.

O capítulo está estruturado em cinco seções. A primeira trata de introduzir o caso pesquisado e demonstrar sua relevância para a análise proposta. Em seguida, estabelecemos o diálogo com a literatura de participação e instituições. A terceira seção apresenta as visões acerca da participação, mapeadas entre os atores envolvidos no processo de construção institucional do MCidades. A quarta seção descreve brevemente o lugar que a participação ocupou nas ações empreendidas pelo ministério durante o seu processo inicial de construção institucional, analisando o papel das distintas visões na agregação de atores e na luta pelo exercício da autoridade prática entre diferentes órgãos internos ao ministério e ao governo. A quinta seção apresenta conclusões e apontamentos para continuidade dessa agenda de pesquisa.

O Ministério das Cidades e seu potencial para a construção da “gestão democrática”

O caso do MCidades foi escolhido para análise por três conjuntos de condições, expostas brevemente a seguir, que o tornam um potencial caso de sucesso de gestão democrática.

Primeiramente, trata-se de uma instituição que nasce com o governo Lula e foi assumida anos antes pelo então presidente como compromisso de campanha firmado com os atores do campo da reforma urbana (Instituto Cidadania, 2002).

A existência desse campo, representado em grande medida pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, sua trajetória de construção histórica de propostas para a política urbana com qualidade técnica e reconhecimento político e sua capacidade de pressão política em nível nacional constitui o segundo conjunto de condições que dotam o setor de grande potencial para a construção de práticas inovadoras e profundas de gestão participativa.

O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) – herdeiro do antigo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), criado ainda nos anos 1960, e que ganhou fôlego no período de redemocratização – defende, em sua plataforma composta por três eixos estruturantes, o pilar da “gestão democrática das cidades”, que envolve, dentre suas propostas fundamentais, a criação e o fortalecimento de canais institucionais de participação em todas as esferas da gestão e a garantia de realização de processos participativos para a tomada de decisões sobre o planejamento e a política urbanas.³

O FNRU teve papel fundamental na elaboração e pressão pela aprovação de marcos legais fundantes para o setor urbano, como o Capítulo de Política Urbana da Constituição de 1988 (artigos 182 e 183), o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257), aprovado em 2001, que estabelece a gestão orçamentária participativa como uma diretriz geral para as cidades e define o Plano Diretor Participativo como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano em nível municipal. Entre esses atores, em 2003, havia uma aposta na atuação conjunta com o novo governo, com o qual compartilhavam historicamente o projeto democrático-participativo (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006), a fim de consolidar as propostas contidas em seu eixo “gestão democrática das cidades”.

A terceira condição é a composição inicial do corpo técnico e dirigente do ministério, contando com Olívio Dutra – ex-prefeito de Porto Alegre, reconhecido por introduzir naquela cidade a experiência bem-sucedida, e referência internacional, de orçamento participativo – como ministro e, em cargos de direção, com acadêmicos e técnicos provenientes de gestões municipais e da militância no campo da reforma urbana, que associavam *expertise* no setor e estofo político, acumulados em décadas de formulação de propostas para o setor e implementação em gestões locais. Tais atores, ocupando essas posições no ministério em sua formação inicial, obtiveram poder considerável de incidência sobre a construção da nova institucionalidade e suas ações.

Tais condições, consideradas positivas para a consolidação de experiências de participação bem-sucedidas, levaram à escolha do MCidades para investigação, considerando que ele seria potencialmente um terreno fértil para a consolidação de um modelo de gestão participativo e democrático na gestão petista.

3. Para uma análise da trajetória do Fórum Nacional da Reforma Urbana, ver Saule Junior; Uzzo, 2010.

Vontade política, projeto político e a heterogeneidade do Estado

Estudos do tema da participação, desde os anos 1990, têm tratado de identificar os fatores associados positiva ou negativamente aos efeitos democratizantes das experiências de gestão democrática, ou seja, sua capacidade de incluir novos atores no processo de definição, gestão e controle social das políticas públicas, de expandir, de maneira mais equitativa, o acesso a bens públicos, de influenciar e controlar a política pública e assegurar poder vinculante das decisões tomadas nesses espaços (Tatagiba, 2002; Avritzer, 2009).

Um dos fatores amplamente discutidos pela literatura pertinente refere-se ao formato ou desenho institucional das experiências (Lüchmann, 2002; Tatagiba, 2002; Fung; Wright, 2003; Lubambo et al., 2005), sua influência no empoderamento dos cidadãos e na capacidade de vinculação das decisões tomadas através da participação sobre as políticas públicas em uma dada estrutura de governança (Gurza Lavalle; Serafim; Porto, 2011).

Outro fator importante é a força da sociedade civil local ou sua tradição associativa (Baierle, 1992; Avritzer, 2002), fundamental para a efetividade das experiências participativas – na medida em que contribuem para estruturar novas práticas baseadas naquelas preexistentes entre os atores societários – e para gerar maior participação (Avritzer, 2003).

Um terceiro fator discutido pela literatura refere-se à vontade política do governo, ou seu comprometimento com a participação e com o compartilhamento de poder com a sociedade (Abers, 1998; Faria, 2005). O compartilhamento de projetos políticos entre governo e sociedade civil local (em especial o projeto político democrático-participativo), tal como definido por Dagnino (2002), representa um avanço analítico nessa direção, enquanto conceito que perpassa Estado e sociedade, e ajuda a explicar o alcance e a permanência das experiências. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.38) definem o conceito de projeto político como o “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

Dentre os atores coletivos organizados em defesa do projeto de democracia em que a participação é central, chamado de projeto democrático-popular ou democrático-participativo por Dagnino (2002, 2004), destacamos a presença, já no fim dos anos 1970, dos movimentos de moradia e outros atores coletivos que se articulariam posteriormente em torno da proposta de reforma urbana e dariam origem ao Fórum Nacional da Reforma Urbana, bem como os atores que posteriormente criaram o PT.

De acordo com Dagnino, o princípio da participação representaria, para esses atores, a característica distintiva de seu projeto político, que orientou a defesa da criação de espaços públicos, onde houvesse compartilhamento de poder do Estado com a sociedade a partir da década de 1980, e que deu origem a espaços participativos, como orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas que proliferaram no país nos anos subsequentes (ibidem).

A noção de compartilhamento de projetos políticos, desenvolvida por Dagnino (2002, 2004, 2006), vem sendo apontada como um dos fatores que influenciam o alcance democratizante das experiências participativas e é importante e útil em nossa análise a fim de compreendermos as relações estabelecidas entre os atores e as práticas que os mesmos defendem em sua trajetória, que culmina na construção institucional do MCidades.

No entanto, uma vez criada a nova instituição, faz-se necessária uma abordagem analítica que permita identificar a existência e a construção, no novo âmbito institucional, de diferentes significados ou visões atribuídos à participação pelos atores que historicamente compartilharam do projeto democrático-participativo (em nosso caso, atores do PT e do Fórum Nacional da Reforma Urbana). Tais ideias ou visões orientarão suas práticas de gestão, afetando diretamente o alcance da experiência participativa que se constitui no âmbito do ministério.

A necessidade desse deslocamento analítico e, por conseguinte, de uma abordagem teórica mais ampla, reflete o novo contexto inaugurado pelo governo Lula, no qual se ampliaram e intensificaram os diálogos e trânsitos de atores societários pela institucionalidade do Estado, o que, em vários casos, representou a ocupação de cargos importantes por ativistas, de onde os mesmos contribuíram para forjar novas institucionalidades participativas e práticas de gestão e realizaram a luta “por dentro do Estado”.

Buscamos explorar a “luta por dentro do Estado” em um caso em que militantes profissionais e acadêmicos passam a fazer parte do corpo do ministério em construção, analisando os efeitos institucionais dessas interações e disputas no âmbito da construção institucional do MCidades. Visando balizar essa análise e obter um instrumental teórico-metodológico adequado aos fins da pesquisa, partimos para uma aproximação com a análise institucional, em especial o institucionalismo discursivo, que oferece pistas para observar o papel das ideias na construção de instituições e políticas.

O papel das ideias na moldagem das instituições e das ações dos atores no contexto institucional foi discutido inicialmente por Hall (1993), e lançou a base para o neoinstitucionalismo discursivo (ID), desenvolvido posteriormente por Schmidt (2008, 2010). A tônica dessa abordagem se dá no pressuposto de que as

instituições são definidas por ideias e pela forma como tais ideias são comunicadas no âmbito da estrutura institucional.

A base para a compreensão dos processos que se dão internamente às instituições encontra-se na comunicação compartilhada, e estruturas formais e hierarquias são secundárias. As ideias possuem, portanto, poder explicativo independente (Peters, 2012). A mudança institucional se dá, de acordo com o ID, pela mudança de ideias e, por conseguinte, das normas associadas a tais ideias.

Na mesma direção observada nas abordagens institucionalistas, no que se refere às disputas de poder que ocorrem dentro das instituições nos esforços de construir novas instituições (*institution-building*), Abers e Keck (2013) introduzem o conceito de *practical authority*, que traduzimos livremente como *autoridade prática*. As autoras apontam que, na tentativa de transformar instituições, os atores lutam para exercer autoridade prática sobre o desenho e a construção de instituições políticas.

De acordo com as autoras, autoridade prática é a capacidade de organizações específicas e atores influenciarem o comportamento de outras organizações ou atores. Não se trata de uma função direta de autoridade formal nem pode ser explicada em termos de legitimidade política do Estado como um todo. A autoridade prática sobre comportamentos relacionados a políticas públicas pode mudar ao longo do tempo de organização para organização dentro do Estado e mesmo na sociedade, e pode ser compartilhada entre organizações de maneiras complexas e mutáveis (ibidem, p.1, tradução nossa).

Esse conceito é útil para se compreender a luta interna à estrutura de governança empreendida pelos atores que ocupam o MCidades a fim de dotar essa instituição de autoridade prática e fazer que outros órgãos de governo reconheçam sua legitimidade e sigam as definições e as proposições desse órgão na condução das políticas urbanas. Da mesma forma, o conceito contribui para a compreensão da luta interna ao próprio ministério, entre secretarias diferentes, nas quais se agrupam atores de acordo com as ideias que defendem em suas práticas discursivas, visando exercer autoridade prática sobre as práticas de gestão a serem construídas, sobretudo no que tange à participação, como veremos.

Os resultados das ações empreendidas pelos atores visando construir instituições podem ser contraditórios e ambíguos, como observam Abers e Keck, requerendo ainda negociações para sua criação, o que envolve a disputa em torno dos conteúdos ou significados das novas ideias institucionais e especialmente o uso e a mudança de recursos e relações de maneira que sustentem determinadas interpretações e não outras.

Os resultados da ação dos atores, mesmo quando uma ideia é assumida pelo governo e são aprovadas leis garantindo instrumentos de gestão, como é o caso

de instrumentos de participação institucional, não são garantidos ou previsíveis; estão em constante disputa, e dependem da capacidade dos atores ou organizações dentro do Estado em exercer autoridade prática sobre outros.

O fator ideacional se mostra central para explicar a capacidade de grupos específicos em exercer poder ou autoridade prática no setor e orientar as práticas participativas decorrentes de seus ideais. O apoio de atores que possuem outros tipos de poder ou autoridade (formal, por exemplo) é também importante para alavancar a capacidade de exercício de autoridade prática por determinados grupos, e tal apoio também tem um fator ideacional subjacente que agrega ou divide grupos na institucionalidade.

A noção de práticas de construção institucional, introduzida por Abers e Keck em diálogo com as perspectivas institucionalistas histórica e discursiva, ao enfatizar o componente dinâmico da disputa de poder interna às instituições, bem como a base discursiva e ideacional dessas disputas, ajuda a desvelar as distinções entre visões ou significados atribuídos pelos atores a conceitos que aparentemente compartilham no nível discursivo.

O aparente compartilhamento de projeto político entre os atores do FNUR, profissionais do setor e do PT, que ocuparam posições importantes dentro do ministério e conduziram o processo de sua construção institucional, esconde a complexidade de diferentes visões ou sentidos atribuídos pelos atores do mesmo campo acerca do que deve ser participação. Essas visões se distinguem e operam no processo de construção institucional dessa nova instituição e são a base para a construção de práticas de gestão específicas.

Tais distinções, apesar de parecerem sutis devido à dificuldade de as apreendermos concretamente através do discurso dos atores, revelam consideráveis implicações quando transformadas em práticas de gestão. Ao reconhecer a existência de diferentes ideias acerca do significado e alcance da participação que dão origem a práticas de gestão dentro da institucionalidade do Estado, chamamos a atenção para sua heterogeneidade e relativizamos a noção de vontade política enquanto fator garantidor do sucesso dessas experiências.

Somente através de uma análise processual da construção institucional do MCidades é possível apreender tais distinções de visões acerca da participação, pois as mesmas revelam-se a partir das disputas entre atores que se unem em torno da defesa de suas ideias em busca de poder para exercer autoridade prática sobre as práticas de gestão participativa a serem adotadas (e sobre a definição de outros aspectos das políticas públicas que não são o foco da nossa análise).

Argumentamos a favor da relevância do componente ideacional dos atores em disputa para se compreender as formas e conteúdos das instituições produzidas, em diálogo com as perspectivas neoinstitucionalistas discursivas ou cons-

trutivistas (Schmidt, 2008), e reconhecendo a imbricação entre as esferas da cultura e da política, como apontam Alvarez, Dagnino e Escobar (2000).

O lugar das ideias no Ministério das Cidades

Nossa análise explorou as disputas entre atores dentro da institucionalidade do MCidades e perante outros órgãos da gestão federal no processo de construção institucional do novo ministério. Tais disputas foram voltadas a transformar em práticas concretas as ideias acerca da participação – bandeira aparentemente comum a todos os atores envolvidos (compartilhando do projeto político democrático-participativo), mas que reserva ênfases distintas que se traduzem em práticas concretas diferentes.

No contexto de construção institucional do MCidades, os atores se agruparam com base nas suas ideias acerca do que significa na prática a “gestão democrática participativa”. Esses grupos disputaram entre si o poder de definir o desenho da institucionalidade e das políticas perante outros órgãos do MCidades e do governo federal, como os ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Através de entrevistas em profundidade com ocupantes de postos estratégicos no ministério e no governo federal, mapeamos a presença, em ambos, de atores com visões distintas sobre como deveria se dar o processo de construção da gestão democrática e, por conseguinte, de práticas de gestão participativa no setor. Buscamos compreender de que maneira os atores defenderam suas ideias dentro da institucionalidade e as traduziram em práticas e instrumentos de gestão.

A partir dos relatos dos entrevistados, foi possível compreender que o papel do governo e da sociedade na definição de agendas e ações, e na condução dos processos participativos, é um dos pontos fundamentais de divergência entre os atores envolvidos. Essa questão é central para compreendermos as distintas visões e posicionamentos dos atores no âmbito institucional em relação à participação e ao que seria a “gestão democrática”.

Com o objetivo de explicitar ênfases distintas, já que se trata de atores considerados defensores de um mesmo projeto político, o democrático-participativo, organizamos as diferentes visões acerca do significado da participação e do papel de governo e sociedade em cinco categorias, identificadas no processo da pesquisa a partir da literatura, documentos e entrevistas.

Na primeira visão, a condução da agenda política e do espaço a ser dado para os processos participativos é definida pelo governo. O papel de governo é central, e a participação passa a fazer parte da gestão em espaços delimitados clara-

mente, ou seja, é restrita a determinadas questões e recursos que cabe ao governo definir. Essa visão está associada aos atores de partido e de governo, que buscam em suas gestões serem os responsáveis pela condução geral das políticas públicas. Chamamos essa visão de “governista”.

Na segunda visão, existe maior espaço para que a participação altere as políticas públicas e as prioridades da gestão, com compartilhamento de poder entre Estado e sociedade. Essa visão é relacionada a Olívio Dutra – que viria a ser ministro das Cidades na gestão Lula – a partir da experiência consagrada de OP em Porto Alegre. Chamamos essa visão de “republicana”.

A terceira visão apresentada pelos entrevistados e atribuída à então secretária executiva do ministério, Ermínia Maricato, é de desconfiança em relação à institucionalização desses instrumentos de participação “de cima para baixo”. Ou seja, critica a definição, por especialistas, de instrumentos jurídicos e institucionais que acabam criando um modelo a ser seguido, sem que haja um processo de participação ativa dos movimentos na conformação desses espaços, o que geraria um engessamento pela institucionalização e normatização das lutas no âmbito dos espaços constituídos. Essa visão é associada à parte dos acadêmicos, de orientação marxista, que em sua trajetória viram com desconfiança o grande investimento do FNRU em estabelecer marcos jurídicos garantindo os instrumentos de planejamento urbano de acordo com sua plataforma. Aqui está colocado o papel atribuído aos movimentos, mais combativo e buscando uma transformação radical da estrutura fundiária, o que não se daria por dentro do Estado capitalista nem pela solução de problemas pela autogestão, por se tratarem de maneiras de conter a luta dos movimentos. Chamamos essa visão de “crítica”.

Observamos uma quarta visão que surge entre profissionais e acadêmicos, que orientou boa parte dos esforços do FNRU no campo jurídico, e prevalece até hoje, que se foca na garantia de leis e instrumentos que incorporam sua plataforma, como o Estatuto da Cidade, o Fundo e o Sistema Nacional de Habitação, a Política e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa visão tem adeptos de todos os segmentos do fórum, ganhando forte adesão dos movimentos a partir das experiências de participação nas gestões municipais e garantindo considerável avanço no marco jurídico do setor urbano no Brasil desde a Constituição. Chamamos essa visão de “legalista”.

Por fim, de acordo com a quinta visão, a ocupação dos espaços participativos é central. Representa a visão de quem está fora do governo, que precisa ocupar os espaços uma vez que eles estão constituídos. Supomos, a partir disso, que essa é uma visão dos movimentos. Não estamos aqui afirmando que os movimentos aceitariam as definições dadas pelos governos no que se refere ao poder desses

espaços institucionais sobre a definição das políticas e ações de governo. Pelo contrário, em muitos casos, a presença nesses espaços é importante para que os atores possam disputar com o governo maior poder decisório. Chamamos essa visão de “societal”.

Reconhecemos que essa classificação de ideias em “visões” não esgota a complexidade de sentidos que podem ser atribuídos à participação e dos embates entre ideias e práticas que se dão no âmbito da coalizão de atores do campo da reforma urbana. Consideramos que essas visões se mesclam, se chocam e se transformam em um processo dinâmico de embates e novas formulações na relação entre os atores, e que o processo é também constrangido pelos limites institucionais e práticas de gestão criativamente adaptadas em contextos distintos e de acordo com as oportunidades políticas que se criam para o avanço dessa complexa plataforma.

Dito isso, observamos que desde o momento da definição dos diferentes órgãos e setores que constituiriam a institucionalidade do ministério, ocorreu a concentração de atores com visões semelhantes em cada uma das secretarias. As afinidades ideacionais existentes entre atores no âmbito do ministério e do governo deram origem a alianças entre atores com visões semelhantes na disputa por autoridade prática sobre o processo de construção da gestão democrática no setor.

Ideias e práticas de participação na construção institucional do ministério

O papel das ideias é fundamental para se compreender os agrupamentos de atores e as disputas entre órgãos pelo exercício de autoridade prática na construção da política urbana e das práticas participativas que constituíram todas as fases da política urbana. Desde o momento da definição das secretarias que formariam o ministério, observa-se a concentração de atores com visões semelhantes em cada uma das diferentes secretarias.

De maneira esquemática, podemos localizar a visão “republicana” no gabinete do ministro, que impulsionou o processo de Conferência Nacional já no primeiro ano de existência do ministério, a despeito da falta de recursos no período. Na Secretaria Executiva observou-se a predominância de atores com visão “crítica” da participação. Já na Secretaria Nacional de Habitação (SNH), observamos a predominância da visão “governista”, com clara separação entre papel de governo e papel de movimentos, o que se revela também em afirmações críticas em relação à presença de militantes na composição do quadro técnico do

ministério, manifestadas ao longo das entrevistas. Por fim, na Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), cuja criação se deu a partir da pressão do FNRU e onde se concentraram os militantes do fórum que passaram a compor quadros de direção no ministério, localizamos a predominância da visão “legalista”, mesclada à visão “republicana”. A visão predominante em cada um desses órgãos orientou as práticas de gestão empreendidas pelos mesmos e deu concretude às distinções existentes entre as diferentes visões, em especial no que se refere ao papel e ao alcance dos processos participativos na política pública.

A legitimidade da presença dos militantes do FNRU no quadro técnico do MCidades, bem como da própria existência da SNPU, foi um conflito interno ao ministério presente ao longo de toda a gestão Dutra. Os atores do campo da reforma urbana ocuparam a institucionalidade do ministério em meio a questionamentos provenientes de parte do quadro técnico que não provinha do campo da reforma urbana, e precisaram legitimar sua presença e constituir-se enquanto atores capazes de exercer autoridade prática para fazer avançar seu projeto. Para tanto, buscaram o respaldo do ministro Dutra, do presidente Lula e também – demonstrando sua representatividade e capilaridade – dos movimentos e organizações do campo da reforma urbana e da política urbana. O ministro teve peso importante em assegurar a existência da SNPU e a manutenção de seus quadros no início da gestão.

A própria existência do MCidades e a transferência de responsabilidades, antes pulverizadas em diversos órgãos do Poder Executivo Federal, para o mesmo não era consenso entre todos os órgãos do Núcleo Estratégico de governo,⁴ tendo em vista que envolveria a perda de poder definidor das políticas urbanas por parte de alguns órgãos que compõem tal núcleo. Isso impôs, desde o início das atividades do ministério, o desafio de dar legitimidade e disputar poder e autoridade sobre tais temas no âmbito do próprio governo. Ou seja, as disputas de poder se davam não apenas entre secretarias dentro do ministério, mas também entre MCidades como instituição e o Núcleo Estratégico de governo.

O modelo de gestão participativa estabelecido pelo PT em gestões municipais, das quais participaram ativamente os atores do FNRU, orientou a condução das políticas pelo ministério na gestão Dutra. Um dos grandes defensores e mais experientes implementadores da gestão participativa, Olívio Dutra era reconhecido pela experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, quando prefeito dessa cidade. Sua visão republicana de participação foi importante para que o princípio da gestão democrática com compartilhamento de

4. Composto por Ministério da Fazenda, Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

poder fosse colocada pelo ministro como elemento fundante para o funcionamento do ministério e a elaboração da política urbana.

A realização da Conferência das Cidades em 2003, mesmo sem que se tivesse clareza a respeito dos recursos de que o ministério disporia, e a criação do Conselho das Cidades (ConCidades) a partir desse processo, refletem a centralidade da participação enquanto princípio para a gestão Dutra. Além disso, nesse período de construção inicial do ministério, o processo de realização da conferência teve papel fundamental de mobilização de atores societários no sentido de dotar o MCidades de reconhecimento e legitimidade perante o próprio Núcleo Estratégico de governo e garantir sua permanência durante a gestão Dutra.

O ConCidades e as conferências nacionais das Cidades tiveram papel importante na dinâmica de disputas pela definição das práticas e instrumentos de participação nas políticas urbanas, no contexto mais geral da construção institucional do Ministério. Tal construção envolveu a presença ativa de atores do FNUR que compunham o corpo técnico do ministério com poder na definição da agenda que pautaria a conferência, o que envolveu a mobilização de atores sociais (os movimentos) e de órgãos com maior capacidade de exercer autoridade prática, como o presidente. É exemplo marcante do apelo a atores com autoridade formal para assegurar a incorporação de pautas caras ao movimento a aprovação da lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), compromisso assumido pelo presidente em campanha, reafirmado na primeira Conferência das Cidades e motivo de controvérsias dentro do Núcleo Estratégico de governo.

O Ministério da Fazenda não via com bons olhos o processo participativo em construção e, por conseguinte, a criação de uma lógica sistêmica para o setor, em que o repasse e a utilização de recursos nos diferentes níveis de governo seria condicionado à aprovação e ao controle por parte de espaços participativos descentralizados (em especial conselhos). No caso do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criado sob essa lógica e com grande peso das instâncias participativas em seu modelo, havia recursos próprios e mesmo assim foi esvaaziado por pressão do Núcleo Estratégico de governo devido à desconfiança em relação aos possíveis conflitos e resultados do processo participativo, segundo entrevistados de alto escalão. A questão de existência de recursos próprios não era, portanto, um motivo suficiente para justificar a resistência desse ministério em instituir espaços participativos com poder deliberativo.

Identificamos, ao longo da pesquisa, que havia uma resistência mais forte dos órgãos do Núcleo Estratégico de governo em relação ao compartilhamento de poder decisório (em especial sobre a definição da aplicação de recursos) com a sociedade, o que seria papel do governo definir (visão governista). Essa distinção

de visões colocou-se por trás das disputas entre Núcleo Estratégico e Ministério das Cidades, em especial Dutra e a SNPU, pelo exercício de autoridade prática sobre o setor ao longo de todo o período.

O envolvimento dos atores do FNUR no processo preparatório das conferências das Cidades durante a gestão Dutra e sua capacidade de exercer autoridade prática nesse processo, em boa parte concedida pelo ministro e legitimada pela sua sustentação social, levou à significativa incorporação da plataforma da reforma urbana na construção dos princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que previa, no eixo da gestão democrática, instrumentos como Plano Diretor Participativo (já previsto pelo Estatuto da Cidade), conselhos e conferências nos três níveis de gestão, dentre outros instrumentos participativos.

O ConCidades foi criado por medida provisória, e não por lei, e, ao contrário do que definiu a conferência, seu caráter é consultivo e não deliberativo. Além disso, é atrelado à estrutura do MCidades. Esses fatores fazem com que seu poder seja restrito, não apenas no que se refere ao poder de vinculação de suas decisões à política urbana, mas também em relação a sua permanência, já que, com uma eventual dissolução do ministério para construção de outro órgão, o ConCidades seria também dissolvido sem obrigatoriedade de sua substituição por qualquer outra instância. Essa condição particular do ConCidades o fragiliza e o sujeita à vontade política do governo federal e do ministro, como observa Cavalcanti (2009).

O fato de o ConCidades ser consultivo e facilmente dissolvido por sua vinculação institucional à estrutura do MCidades não foi um problema maior durante a gestão Dutra, segundo diversos entrevistados, por causa do seu compromisso com o projeto participativo, e à relação de confiança e diálogo aberto construída entre o ministro e o ConCidades. Havia, naquele período, um acordo tácito, de que o ministro sempre acataria e homologaria as decisões do ConCidades. Observa-se, portanto, que o conselho, detentor de pouca autoridade formal e prática, respaldava-se no ministro (autoridade formal hierarquicamente superior) para garantir sua existência e disputar poder no setor.

A gestão de Olívio Dutra no MCidades, de 2003 a 2005, foi de considerável capacidade de incorporação da agenda da reforma urbana nas práticas de gestão e nas políticas produzidas pelo ministério. Além da tradição associativa e robustez da plataforma política do FNUR – sua alta capacidade de transitar por dentro da institucionalidade e o compartilhamento de projeto político entre os atores de Estado e sociedade civil presentes nesse momento no ministério –, três fatores contribuíram para o alto grau de incorporação da agenda da reforma urbana ao ministério: o estágio inicial do processo de construção da institucionalidade do MCidades e da política urbana; seu peso e autonomia dentro do governo

federal (o primeiro assegurado por Lula – autoridade formal – e pela pressão do FNUR); e a presença direta dos atores do campo da reforma urbana dentro de sua institucionalidade. Foi também fundamental a liderança do próprio ministro com sua visão específica acerca do processo participativo, disputando e conduzindo o sentido das práticas de gestão participativa.

O ministério sofreu uma importante inflexão quando, a partir do escândalo do *mensalão*, visando dar sustentação à base aliada no Congresso, o presidente substituiu Olívio Dutra por um novo ministro, Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP). Fortes não possuía qualquer tradição participativa ou proximidade ao campo da reforma urbana. Tal mudança se reflete claramente no peso dado pelo ministro aos espaços participativos já constituídos, que são gradativamente substituídos por negociações pontuais e bilaterais. Com a entrada desse ministro, com práticas conflitantes às defendidas pelo campo da reforma urbana, boa parte do quadro técnico proveniente do FNUR e do campo mais geral se retira do ministério ou é exonerada pelo ministro. Esse é um fator para a perda de vigor do conselho e da conferência, além do esvaziamento da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, onde se concentrava com maior força a pauta da reforma urbana e a defesa dos instrumentos participativos já garantidos formalmente a partir do Estatuto da Cidade e do SNHIS.

Dentre as secretarias, a única que se manteve dirigida pelo PT, não por acaso, considerando a centralidade dessa política no programa de governo desde o Projeto Moradia e as afinidades ideacionais entre seus dirigentes e o Núcleo Estratégico de governo, foi a Secretaria Nacional de Habitação. A SNH foi a secretaria cujos programas tiveram maior volume de recursos investidos, tendo em vista a centralidade que as políticas habitacional e de infraestrutura ganharam em meio às medidas de contenção da crise econômica internacional. Além disso, foi “blindada” pelo governo em relação ao novo ministro, atendendo diretamente às definições da Casa Civil, do Ministério da Fazenda e do Planejamento. A SNH ganhou, na prática, porte de ministério, não respondendo ao ministro, mas diretamente ao Núcleo Estratégico de governo. Entrevistados chegaram a dizer que não existe mais o ministério, e sim as emendas, concedidas ao ministro para fazer a “política de balcão”, e a Secretaria Nacional de Habitação, que seria mera executora das definições dadas pelos três ministérios do Núcleo Estratégico.

Já a Secretaria Nacional de Planejamento Urbano (SNPU), com a saída de quadros importantes do campo da reforma urbana, assumiu perfil mais técnico. Essa secretaria e suas ações sofreram um esvaziamento político, e perderam centralidade tanto no ministério quanto perante o governo federal, cujas prioridades eram as grandes obras de infraestrutura e construção de novas unidades habitacionais. Com a realização de concurso público para o preenchimento de vagas do

corpo técnico do ministério, em 2006, foram contratados profissionais que não possuíam qualquer relação com o legado da plataforma da reforma urbana para conduzirem os programas dessa secretaria, o que explica também parte do esvaziamento político que a mesma sofreu no período.

A despeito da institucionalidade construída até 2006, representada em especial pelo SNHIS e pelos instrumentos participativos da Política Nacional de Habitação que seguia os princípios definidos nas conferências das Cidades, os programas criados a partir de 2007 – O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (2009) – passaram ao largo das definições do sistema e, em alguns aspectos, na contramão do processo que vinha sido constituído desde a criação do MCidades. Tais programas foram constituídos pelo Núcleo Estratégico de governo com pouca participação do ministério, com exceção da Secretaria Nacional de Habitação, que se mantinha sob coordenação do PT e cuja visão governista de participação era compartilhada com os ministros do Núcleo Estratégico.

O peso do MCidades na estrutura de governança e na definição da política urbana é importante para se compreender em que medida e através de que instrumentos se deu a incorporação das pautas do FNUR nas políticas e programas do setor no período. Enquanto se faziam presentes com maior força os atores cujas visões, apesar de ênfases distintas, defendiam a participação na gestão como princípio fundamental, os instrumentos constituídos refletem esse princípio em sua essência. Com a entrada do ministro Fortes (2005), a gradual mudança na composição das secretarias do ministério e seu baixo poder perante o Núcleo Estratégico de governo, a participação é incorporada nos programas (PAC e MCMV) apenas na fase de implementação e gestão dos programas, e não em sua definição estratégica. O lugar e o peso dado à participação nessas propostas reflete a predominância da visão governista nos órgãos definidores desses programas, em que se separam claramente a função de governo da função da participação na definição das políticas públicas.

Um balanço geral acerca da incorporação das pautas do eixo “gestão democrática participativa” do FNUR nas políticas e programas urbanos no período poderia levar à conclusão superficial de que foram incorporados diversos instrumentos de participação na gestão de tais políticas e programas durante todo o período. De fato, o princípio da participação é expresso em todos os programas e políticas gestados ou executados pelo ministério, além do fato de conselho e conferências terem se mantido em funcionamento durante todo o período.

Já uma análise mais pormenorizada das ideias e significados atribuídos à noção de participação (ou gestão participativa) pelos diferentes atores em disputa no setor urbano, que se manifesta internamente à institucionalidade do minis-

tério e não apenas no conselho e nas conferências, revela que uma noção específica de participação, que denominamos governista, prevaleceu sobre outras visões mais críticas ou radicais de participação defendidas por atores que não conseguiram exercer autoridade prática especialmente a partir do mandato de Fortes à frente do MCidades, e que se retiraram paulatinamente de seu corpo técnico.

Os motivos para a prevalência de uma visão específica em relação à participação (governista), que orientou as práticas de gestão que se consolidaram no setor especialmente a partir de 2007, não são endógenos ao MCidades, nem explicados em termos de seu desenho institucional ou das dinâmicas de seus espaços participativos, mas envolvem outros fatores que a análise do processo de construção institucional do ministério e do componente ideacional da ação dos atores nesse processo de disputa pela autoridade prática sobre o setor pôde revelar.

Em suma, concordando com a perspectiva institucionalista discursiva, quem é o agente da política e que ideias defende são questões fundamentais para se compreender as instituições produzidas. Reforçamos, portanto, a força da agência, mesmo em contextos em que se dão constrangimentos institucionais ou relacionais relevantes, relativos ao caráter da política, à capacidade estatal existente, ao legado institucional do setor ou à baixa capacidade de exercer autoridade prática pelos atores.

A centralidade da política habitacional para o governo federal, sobretudo a partir do PAC (2007) – que fez convergir a dinamização da economia com o investimento em habitação –, e as afinidades ideacionais acerca da participação e do papel do governo entre o grupo responsável por essa política setorial dentro do ministério e o Núcleo Estratégico do governo – que, aliados, exerceram autoridade prática no período – são dimensões fundamentais para a consolidação de práticas orientadas pela visão governista de participação. Soma-se a isso o enfraquecimento do campo da reforma urbana na disputa por práticas de gestão participativa de maior alcance ocasionado pela saída dos atores do FNUR do quadro técnico do ministério e pelo atendimento sem precedente de algumas demandas dos movimentos de moradia que envolvem a dedicação desses atores para outras questões, como a autogestão.

Como pano de fundo, tem-se o caráter da política em questão, a multiplicidade de atores e interesses envolvidos na mesma. Por se tratar de uma política intersetorial na qual há tradicionalmente um forte viés desenvolvimentista e de dinamização da economia, colocam-se ainda mais desafios à construção de uma gestão participativa permanente, com compartilhamento de poder.

Considerações finais

Olhar para o que fazem os atores a fim de construir autoridade prática no setor e buscar transformar suas práticas discursivas acerca da participação em práticas de gestão participativa no processo de construção institucional do MCidades desvelou disputas internas ao governo e ao ministério, e foi, portanto, fundamental para termos um quadro mais amplo que explicita os desafios para a incorporação da pauta da gestão democrática nesse processo de construção institucional.

A capacidade dos atores de exercer autoridade prática e concretizar seus ideais esteve diretamente relacionada à sua capacidade em estabelecer alianças com outros atores dentro e fora da institucionalidade. Tais alianças fundamentam-se em afinidades ideacionais entre os mesmos. Dentre as estratégias compreendidas pelos atores na busca de exercer autoridade prática, observamos, em momentos distintos, tanto a utilização de relações com atores imbuídos formalmente de autoridade (o presidente, o ministro) quanto a mobilização de redes societárias para arregimentar uma diversidade grande de atores para dar legitimidade e respaldo às instituições em construção.

Se, como afirmam Abers e Keck (2013), a autoridade prática não é sinônimo de autoridade formal, mobilizar esse tipo de autoridade pode ser uma estratégia importante para um grupo ou órgão assegurar a possibilidade de continuar na disputa por autoridade prática. Nesse sentido, a existência formal de instrumentos de políticas públicas e de participação defendidos pelos atores do FNUR, como o SNHIS, o ConCidades e o próprio MCidades, se não representou automaticamente seu efetivo poder de exercer autoridade prática, representa um avanço importante no sentido de abrir novos *loci* de disputa na institucionalidade do Estado, para onde a autoridade prática pode “migrar”, a partir da utilização de novas estratégias criativas pelos atores em contextos em constante mudança.

Vale frisar que a disputa por autoridade prática entre diferentes atores e suas visões ou ideias acerca da participação e da democracia é um processo dinâmico que está em curso, havendo sempre a possibilidade de se estabelecerem novas práticas de gestão, mesmo com a estrutura e o legado institucional existente, pois, como vimos, é possível a construção de novos *loci* de autoridade prática através da ação criativa dos atores com base no seu compartilhamento de ideias ou projetos, por dentro das instituições.

Por fim, consideramos que se, por um lado, o conceito de projeto político (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006) ajuda a explicar o sucesso de experiências em que ideias/visões/projetos são compartilhados, por outro, pode esconder nuances em relação às ideias que dão significado e materialidade a práticas de

gestão (democrática). O grupo mais amplo que chegou ao poder com Lula, aparentemente homogêneo e coeso na defesa da gestão democrática participativa da política urbana, reserva ideias distintas do que isso significaria na prática. Essas ideias orientam suas ações políticas, alianças e propostas dentro da institucionalidade que têm impactos bastante distintos nas práticas que se criam nesse processo de construção institucional, resultando em modelos de gestão de política bastante diferenciados, em que o modelo participativo e sistêmico não é necessariamente o único ou principal produto.

Concluimos, portanto, que o projeto político e seu compartilhamento importam, mas é necessário destrinchar as ideias e significados que se colocam por trás das propostas que um projeto político agrega, porque, na sua concretização, pode dar origem a práticas políticas e de gestão bastante distintas, e até antagônicas, ao que se espera do projeto original.

Na luta por autoridade prática e pela concretização de práticas de gestão específicas, as ideias ajudam a explicar a forma como os atores se agrupam e estabelecem alianças. Nesse contexto, a busca de poder se dá através do uso criativo de apoios e relações intra e extrainstitucionais, formais e informais, que dotam o processo de força em determinados contextos. Essa luta é condicionada pelo legado institucional e pelo peso de órgãos mais poderosos dentro da burocracia – o que é um desafio para uma instituição em construção e que luta contra um legado pulverizado de política pública, nesse caso.

Em um contexto de criação de nova instituição, existe uma abertura relativamente grande para experimentações e disputas entre essas concepções distintas, o que dá origem a um novo legado institucional, mais difícil de romper posteriormente. Nessa abertura para experimentações, é necessário reconhecer a distância entre ideias e práticas concretas e investigar o que acontece no intervalo entre as ideias propagadas em um projeto comum e a construção cotidiana das práticas diante dos constrangimentos institucionais presentes no novo contexto.

Referências bibliográficas

- ABERS, R. From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, v.26, n.4, p.511-23, 1998.
- _____; KECK, M. E. Practical Authority, Institution-Building and Entanglement. In: *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

- ABERS, R; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro: repertórios de participação em um Estado heterogêneo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, outubro 2011. *Anais do...*
- ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- _____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa.)
- BAIERLE, S. G. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeitos nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas, 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- BRASIL. *Medida Provisória 103*, de 1º de janeiro de 2003.
- CAVALCANTI, C. B. *O lugar das políticas de participação popular no Estado gerencial: criação e evolução do Conselho Nacional das Cidades*. Brasília, 2009. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. 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.
- _____; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.
- D'ARAÚJO, M. C. (Coord.). *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.
- _____. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro, CPDOC, 2009.
- FARIA, C. F. O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Belo Horizonte, 2005. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, 2003.

- GURZA LAVALLE, A.; SERAFIM, L.; PORTO, O. *Guarulhos as Best Case – Mapping Participatory Governance Structure and Social Conflicts*. Chance to Sustain Project, 2011. [mimeo.]
- HALL, P. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v.25, n.3, abr. 1993.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*, 2002. Disponível em: <http://www.icidadania.org.br/>. Acesso em: 15 fev. 2013.
- LUBAMBO, C.; BANDEIRA, D.; MELO, M. A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Campinas, 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- PETERS, G. *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*, London: Continuum, 2012.
- SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (Org.). *Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade*. Santiago: Habitat International Coalition (HIC), 2010. p.259-70. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>.
- SCHMIDT, V. Discursive Institutionalism: the Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, v.11, p.303-26, jun. 2008.
- _____. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth New Institutionalism. *European Political Science Review*, v.2, n.1, p.1-25, mar. 2010.
- SERAFIM, L. *Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)*. Campinas, 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p.47-103.
- _____. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea; Prodep, 2011.

PARTE II
INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DA
TEORIA À IMPLEMENTAÇÃO:
DILEMAS E DESAFIOS

5

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NOS CONSELHOS GESTORES: DESAFIOS CONCEITUAIS E PRÁTICOS¹

Liana Lopes Bassi²

Carla Cecília Rodrigues Almeida³

Introdução

A bibliografia mais recente sobre as inovações institucionais (IIs) no Brasil, como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas, sofreu um importante deslocamento. Se até meados dos anos 2000 havia um consenso imperante nessa bibliografia de que aquelas instâncias expressavam um novo tipo de *participação* da sociedade civil, que passava a atuar em espaços formais de elaboração e controle de políticas junto ao Estado, a partir de então elas começaram a ser elaboradas pelo registro da *representação política*. Afinal, os agentes que compõem tais instâncias representam, do ponto de vista formal, coletivos. Assim, o pressu-

-
1. Este trabalho resulta de dois estudos. O primeiro diz respeito à dissertação de mestrado intitulada “A representação política nos conselhos de saúde: um estudo sobre processos de autorização, responsividade e *accountability*” (Bassi, 2012). O segundo, à pesquisa “Diagnóstico e análise da produção nacional sobre conselhos gestores de políticas públicas no Brasil”, apoiado pelo CNPq (Almeida; Cayres, 2012). Este texto foi beneficiado pelas contribuições colhidas durante a apresentação de sua primeira versão no seminário temático do Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas (UNESP, 23 a 25 de abril de 2013). Os apontamentos críticos de Adrián Gurza Lavalle àquela primeira versão também foram importantes para uma adequação e um refinamento dos argumentos. Somos muito gratas por essas contribuições e pela atenção e generosidade que as acompanharam.
 2. Assistente social da Secretaria de Estado da Saúde – 16^a Regional de Saúde de Apucarana/PR. Mestre em Políticas Públicas – Universidade Estadual de Maringá (UEM).
 3. Professora do Departamento de Ciências Sociais – Universidade Estadual de Maringá. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Participação Políticas (Nuppol) – Universidade Estadual de Maringá (UEM).

posto é o de que eles não agem em seu próprio nome, mas de um grupo, um segmento. É nessa característica que se baseiam analistas que defendem a ideia de que as instâncias como os conselhos gestores seriam mais adequadamente concebidas e nomeadas como expressão de um novo tipo de representação política, e não propriamente de participação política, na qual o sujeito age em nome dele mesmo, como cidadão individualizado.

Assim, a atuação nas IIs implicaria uma nova responsabilidade para as organizações da sociedade civil marcada “pela dimensão da representatividade perante outros atores e com o Estado na formulação de políticas públicas que afetarão públicos mais amplos” (Lüchmann, 2011). Desse ponto de vista, as IIs seriam expressão do fenômeno da “pluralização da representação política” nas democracias contemporâneas (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006), de novas formas de “autorização” que requerem, ao mesmo tempo, a participação e a representação política (Lüchmann, 2007) e de um tipo de “representação oficial da sociedade civil” com a qual o Estado tem, agora, que lidar (Avritzer, 2007).

Esse deslocamento conceitual inseriu os estudos sobre as IIs brasileiras no debate mais amplo sobre a *reconfiguração da representação política*. Trata-se de um debate que assume facetas muito variadas, mas que chama a atenção para as múltiplas formas por meio das quais a representação política pode se manifestar contemporaneamente, extrapolando as instituições tradicionais do governo representativo. Esse debate contempla também trabalhos que questionam abordagens arraigadas na teoria democrática que antagonizam participação e representação política e que as tomam como alternativas excludentes de organização da vida política. No seu conjunto, essa produção vem alimentando apostas na representação política e suas inovações como caminhos para o aprofundamento da democracia.⁴

De acordo com algumas análises, o deslocamento apontado anteriormente não apenas inseriu os estudos brasileiros sobre IIs no debate mais amplo sobre representação política, mas fez ver que tais estudos ocupam um lugar de destaque para quem discute essa temática. Isso se deve à própria especificidade das IIs no Brasil – expressa, por exemplo, na magnitude e grande peso que possuem na morfologia do Estado – e à particularidade do campo de conhecimento que se estruturou em torno delas no país:

4. Como apontamos, essa bibliografia é diversificada. Compreende trabalhos como o de Urbinnati (2006); Peruzzotti (2008); Peruzzotti e Selee (2009); Saward (2006, 2009) e de Dryzek e Niemeyer (2008), dentre outros.

Enquanto a crítica à democracia do flanco da representação aparece, no debate internacional, como empreendimento da teoria democrática atrelado a referentes empíricos experimentais e relativamente excepcionais [...], no Brasil, o debate ocorre dentro de um campo amplo de pesquisa empírica a respeito das novas instâncias de representação e da incidência social sobre políticas públicas em que confluem pesquisadores de movimentos sociais, da democracia participativa, da sociedade civil, de políticas públicas, de controles democráticos e de pluralização da representação. Essa convergência vem delineando agendas inovadoras de pesquisa empírica e fortemente conectadas com a teoria democrática, sem paralelo no debate internacional. (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011, p.100-1.)

Esse deslocamento na forma de olhar, definir e problematizar as IIs gerou ganhos inegáveis para os estudos que, desde os anos 1990, vêm se debruçando sobre os impactos e significados das inovações institucionais para o aprofundamento da democracia. Entre esses ganhos, gostaríamos de sublinhar que tal deslocamento, ao salientar que nas IIs há uma modalidade específica de representação, reforçou a necessidade de questionar um influente olhar sobre a sociedade civil que a liga automaticamente à ideia de “bem comum”, “interesse coletivo”, como se suas organizações fossem um todo homogêneo marcado por uma virtude intrínseca.⁵ Desse modo, considerar a heterogeneidade de interesses que pode ser representada pela sociedade civil reforça o reconhecimento de que seus (diferentes) agentes não encarnam uma racionalidade imparcial, mas postulam concepções “situadas e parciais do que deve ser o bem comum, na maior parte do tempo conflitantes e até mesmo antagônicas entre si” (Almeida; Tatagiba, 2012, p.75). Como consequência, abordar as IIs pela “chave da representação política”, como nos diz Lüchmann, é também pôr em foco uma avaliação que

pretende revelar em que medida essas práticas promovem a inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política eleitoral. Pretende, portanto, avaliar em que medida esses espaços estão cumprindo o ideal democrático de ampliação de canais de acesso político, ou se, ao contrário,

5. Importante lembrar que, no debate instituído sobre a atuação da sociedade civil no contexto brasileiro pós-transição, alguns trabalhos foram marcados fortemente pelo argumento da necessidade de considerar a sociedade civil na sua heterogeneidade constitutiva, como Dagnino (2002); Dagnino; Olvera e Panfichi (2006) e Gurza Lavalle; Houtzager e Castello (2006).

acabam exacerbando déficits de representação por meio de processos que privilegiam os grupos e setores com maiores recursos e mais organizados [...]. (Lüchmann, 2011, p.150.)

Desejamos reforçar, portanto, que a entrada do tema da representação política nesses estudos chama a atenção, de forma mais efetiva, para a questão-chave que é a da composição das arenas decisórias, dos interesses sociais que ali têm acesso e dos que estão bloqueados. Abordada na relação que possui com a participação/atuação dos cidadãos e de suas organizações, a prática da representação política nas IIs coloca em perspectiva os múltiplos e diferentes espaços, procedimentos e instituições que operam no transporte dos interesses presentes na sociedade civil para o Estado. Assim, a chave analítica da representação política impõe a consideração das exclusões e desigualdades que podem estar engendradas nessas operações.

Entretanto, argumentamos neste trabalho que os esforços empreendidos para conceituar as bases de legitimidade dessa nova forma de representação política, contraditoriamente, obscurecem muitas vezes aqueles elementos ao perder de vista as próprias fronteiras distintivas entre participação e representação. Como vamos argumentar, a diluição dessas fronteiras pode esvaziar as exigências normativas específicas que recaem sobre a representação política, acarretando custos teóricos e políticos ao debate sobre a reconfiguração da representação. Em seguida, apresentamos dados de uma pesquisa que permitem apontar uma série de problemas no funcionamento da representação conselhistas. Levando em conta tais problemas, e o argumento de que é preciso resgatar as exigências que pesam sobre a representação política nas análises das IIs brasileiras, concluímos pela necessidade de o debate conferir maior importância ao tema do aprimoramento dos desenhos institucionais dos conselhos e da presença da noção de interesse nas relações que envolvem a representação.

Fronteiras distintivas entre representação e participação política

Para o deslocamento conceitual tratado neste texto, o reconhecimento da existência do fenômeno da representação política nas IIs brasileiras impôs, ao mesmo tempo, o reconhecimento e a consideração das características que distinguem a representação da participação política. Segundo os marcadores distintivos oferecidos por Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010), autores importantes nesse deslocamento, a participação implica um agente que “atua em seu nome”,

“como cidadão individualizado”, e “cuja enunciação em primeira pessoa de vontades e preferências é, a princípio, legítima”. A representação, por sua vez, implica “atuar em nome de” e, portanto, é, “no melhor dos casos”, um momento posterior à participação, pois envolve agregação de vontades e defrontamento com os problemas da justificação, responsabilidade e sanção (ibidem). Esses marcadores distintivos nos parecem adequados e pertinentes, sobretudo porque põem em evidência as exigências específicas que recaem sobre a representação política.

Entretanto, para alguns dos autores influentes no debate mais amplo a respeito da reconfiguração da representação política, os exemplos oferecidos sobre as novas práticas, como poderiam ser nomeadas, fazem desvanecer aquelas distinções. Para Michel Saward (2006, 2009), por exemplo, a autopresença como enunciação em primeira pessoa de uma vontade política, definida anteriormente como um traço distintivo da participação, passa a ser arrolada por ele como uma modalidade de representação, uma *self-representation*. Conferindo a mesma elasticidade ao conceito de representação, para Castiglione e Warren (2006), por exemplo, as novas práticas de representação incluiriam indivíduos e grupos que afirmam ser representantes de animais e da natureza.

Em diálogo com essa bibliografia sobre as novas formas de representação, os analistas brasileiros passaram a endossar a ideia de que um leque muito variado de práticas pode ser nomeado como representação. Os exemplos do que seriam essas práticas revelam a elasticidade de que passou a ser dotado o conceito de representação política. Ele ganha essa elasticidade na medida em que é empregado para designar diversas formas de atuação e engajamento político – empreendido por indivíduos e/ou organizações – que são distintos daqueles considerados clássicos do governo representativo, o engajamento partidário e sindical. O que se deve notar é que várias dessas diversas formas de atuação e engajamento, hoje classificadas como novas práticas de representação, eram, até aqui, entendidas como *participação política*. Para Gurza Lavalle e Isunza Vera, por exemplo,

Os canais de representação extraparlamentar são excêntricos, pois operam fora do locus por excelência da representação no governo representativo – o Parlamento –, não raro vinculados à estrutura administrativa do Poder Executivo. Destinam-se ao desempenho de funções outras que não as legislativas: ora à definição, fiscalização e gestão de políticas públicas, ora à observação e emissão de denúncias ou recomendações sobre a conduta de corporações do poder público e de setores da política pública. Os atores que falam em nome de interesses e segmentos da população [...] incorporam atores outrora apenas associáveis, pelas suas feições, ao polo da participação: cidadãos *qua* cidadãos – não como políticos, nem como lideranças –, redes de atores sociais e movimentos, ONGs e

diversas entidades de *advocacy*, associações comunitárias e de autoajuda, e personalidades com ampla notoriedade pública [...]. (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011, p.113.)

Citando exemplos como o da atuação nos conselhos gestores e com base na análise de Saward (2009) sobre o discurso do cantor Bono em favor dos africanos, para Lüchmann,

Na literatura, são muitos os exemplos de representação alternativa ou de práticas de representação política exercidas por indivíduos e grupos, e que operam sob pressupostos diferentes do modelo eleitoral. Pessoas, grupos ou associações reivindicam representar outras pessoas, grupos, populações, os animais e a natureza, independente de terem sido formalmente escolhidos pelos supostos representados, ou de terem sido autorizados por processos alternativos ao modelo padrão do sufrágio universal. Os exemplos oscilam entre experiências de representação formais ou informais; coletivas ou individuais. (Lüchmann, 2011, p.152.)

Estamos de acordo com os argumentos que chamam a atenção para as possibilidades de práticas de representação política distintas daquelas classicamente definidas a partir do governo representativo, baseado em partidos políticos e no sistema eleitoral. Entretanto, consideramos que várias das práticas hoje definidas pela bibliografia como “formas inovadoras de representação” continuariam mais adequadamente sendo entendidas como formas de participação política, compreendidas por indivíduos e organizações, em defesa de grupos ou causas – a exemplo de indivíduos e organizações que *reclamam*, sem autorização, representar determinados grupos, ou de personalidades públicas que defendem causas e grupos sem que estes tenham, de alguma forma, fornecido sua autorização. Práticas como essas cumprem o importante papel da *participação política* numa democracia: elas inserem temas e problemas na esfera pública que permitem a desocultação e/ou a contestação de formas de opressão/exclusão. Mas elas não designam, em si, representação política, pois não cumprem as exigências que são específicas daquelas que podem assim ser nomeadas, a saber: a prerrogativa de instituir representantes é do próprio representado.

Na ausência de autorização, as novas formas de representação se caracterizariam por “um ato ou opção unilateral de identificação do representante para com o representado”, para usar os termos de Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011). É nessa medida que faz sentido utilizar os conceitos de “representação presumida” ou “representação virtual” para buscar as bases sobre as quais poderiam se

fundar a legitimidade dessas práticas. Como veremos mais a frente, ainda que sejam necessários processos de *accountability* para atestar o reconhecimento dos representantes pelos representados, esses conceitos estão baseados na ideia de que o núcleo normativo mínimo da representação – a partir do qual, evidentemente, podem se desdobrar outras exigências – se traduz na ideia de “atuar em favor do representado”.

Como sabemos, a representação tradicional oferece muitas dificuldades para o efetivo exercício do controle dos representantes pelos representados e acumula muitas críticas quanto aos seus déficits democráticos. Entretanto, com todas as suas limitações e déficits, normativamente, ela está assentada na exigência de que a instituição de representantes é uma prerrogativa dos representados. Essa prerrogativa, do nosso ponto de vista, deve ser entendida como o núcleo normativo mínimo da representação, a partir do qual outras exigências podem e devem ser formuladas tendo em vista uma representação democrática. Na suspensão dessa prerrogativa, ou no seu deslocamento como exigência mínima para definir a representação política, ficam desvanecidas as próprias fronteiras entre participação e representação política. Desejamos chamar a atenção para esse ponto porque foi essa mesma distinção que pareceu justificar a necessidade do deslocamento conceitual empreendido pela bibliografia da representação no que diz respeito às inovações institucionais brasileiras.

Assim, nosso argumento é o de que há mais perdas do que ganhos analíticos em nomear como representação política aquelas práticas que prescindem de critérios de autorização, bem como dos processos e elementos que acompanham e sustentam aqueles critérios. Ou seja, práticas que prescindem de espaços e momentos para o processamento de agregação de vontades e, portanto, de espaços que implicam a negociação interna a um grupo como pressuposto da formação de suas preferências. O uso tão elástico do conceito de representação resulta numa “polissemia” e “multidimensionalidade” com consequências para o “grau de especificação analítica” do conceito.⁶ Assim, nos parece que as críticas endereçadas à participação e que foram utilizadas como justificativa do seu abandono em prol do conceito de representação parece agora servir à variedade de usos aplicada a esse último. Argumentamos pela necessidade de demarcarmos as fronteiras distintivas entre participação e representação como forma de cultivar, ao mesmo tempo, a eficácia conceitual e as exigências específicas que cabem a cada uma dessas formas de atuação política. A concordância com a pertinência de modalidades alternativas de autorização política, aquelas que não são realizadas

6. Estamos nos referindo aqui às críticas de Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) ao conceito de participação.

pelas urnas, não pode ser confundida com o relaxamento ou esvaziamento do sentido dessa exigência e, como mencionamos anteriormente, dos processos e elementos que lhes são constitutivos. Muitos dos exemplos arrolados como novas formas de representação não nos parecem expressar modalidades alternativas de autorização, mas nos parecem prescindir dessa exigência.

O que desejamos enfatizar é que o “baixo grau de especificação analítica” do conceito de representação política, consequência da elasticidade de que ele vem sendo dotado nessa bibliografia, pode vir acompanhado do risco do esvaziamento de suas exigências específicas. Recuperando uma crítica de Miguel (2011) a respeito dessa bibliografia, os esforços para legitimar o que seriam as novas formas de representação política, atenuando a importância da autorização, obscurece a assimetria que preside as relações entre representantes e representados, não fazendo reconhecer que os primeiros detêm acesso a recursos políticos que os colocam numa posição de autoridade diante dos segundos. Para o autor, esse movimento reflete a *virada deliberacionista* do pensamento político crítico, que tem silenciado sobre a noção de *interesse* na análise das relações e interações políticas. Voltaremos a esse ponto mais à frente.

O imbróglio da representação conselheira

É importante considerar que se a bibliografia discutida na seção anterior ameniza a importância do expediente da autorização para práticas de representação, ela reconhece, entretanto, que a representação efetiva requer comprometimento com os interesses representados, e que, portanto, haja mecanismos de “responsividade ou justificação”. Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) propõem discutir a legitimidade dos formatos alternativos de representação em termos de *accountability*, já que, como acontece nos conselhos gestores, por exemplo,

Formas institucionalizadas de representação extraparlamentar podem contemplar modalidades de representação *ex officio*, isto é, prescritas por regimento ou cargo para desempenhar funções predefinidas. Quando um ator é indicado para se desempenhar como representante de interesses e segmentos específicos da população, como ocorre no caso de alguns conselhos gestores de políticas no Brasil, ele é autorizado legalmente. Contudo, a proliferação de expedientes de representação de interesses de grupos específicos da população mediante representantes *ex officio* é mais um signo dos tempos – da pluralização da representação – do que uma resposta satisfatória à questão da legitimidade. (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011, p.128.)

Diante desse tipo de representação, que não opera segundo o procedimento tradicional da autorização e que (talvez por isso mesmo) carrega ambiguidade a respeito do grupo que deve ser representado, os autores propõem que as bases da legitimidade sejam pensadas em termos das relações que se estabelecem entre representados e representantes ao longo de tempo, como processos que conectam as duas partes, permitindo o controle dos segundos pelos primeiros. Ou seja, eles propõem que a legitimidade desse tipo de prática recaia em processos de *accountability*.

Entretanto, baseadas numa pesquisa realizada em treze conselhos municipais de saúde no Norte do Paraná,⁷ apontamos alguns problemas para esse argumento levando em conta o que chamamos aqui de imbróglio da representação conselhistas – quem o conselheiro diz representar, quem o indicou/autorizou para o exercício da representação e quem ele representa *de jure* e *de facto* – e sua relação com uma política *accountable* e responsiva.

A pesquisa considerou os parâmetros da Resolução n. 333/2003, que foi reiterada com a Resolução do CNS n. 453/2012, a qual estabelece que os conselhos de saúde devam ser paritários em relação ao conjunto dos segmentos, obedecendo a seguinte composição:

- 50% de entidades de usuários;
- 25% de entidades dos trabalhadores de saúde;
- 25% de representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos. (Brasil, 2012.)

Observou-se que o desenho dos conselhos estudados difere do preconizado em lei se considerarmos a autorreferência dos respondentes, ou seja, quem os conselheiros disseram representar. Ao serem questionados sobre esse assunto, os conselheiros identificaram a entidade/segmento que acreditam representar de acordo com a Tabela 5.1.

7. Os dados da pesquisa foram obtidos por meio de projeto de extensão universitária da Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana (Fecea) em parceria com a 16ª Regional de Saúde de Apucarana (RSA), viabilizado pelo programa Universidade Sem Fronteiras, do governo do estado do Paraná. Entre 7 de abril e 16 de junho de 2010 foram entrevistados 177 conselheiros municipais de saúde num universo de 244 conselheiros (entre suplentes e titulares). Os dados empíricos utilizados são fruto de um recorte do conjunto de questões em que foram selecionadas as que dizem respeito à representação nas dimensões da autorização, *accountability* e responsividade. Mais informações poderão ser obtidas em Bassi (2012).

Tabela 5.1 – Composição dos conselhos municipais de saúde da 16ª RSA segundo autor-referência dos conselheiros de acordo com segmento/entidade (2010-2011) (em %)

| <i>Município</i> | <i>Gestor</i> | <i>Trabalhador</i> | <i>Prestador</i> | <i>Usuário</i> | <i>Não soube identificar</i> | <i>Não respondeu</i> | <i>Total</i> |
|------------------|---------------|--------------------|------------------|----------------|------------------------------|----------------------|--------------|
| Apucarana | 14,3 | 14,3 | 9,5 | 61,9 | – | – | 100 |
| Jandaia do Sul | 33,4 | 16,6 | 5,5 | 44,5 | – | – | 100 |
| Faxinal | 50,0 | 10,0 | 20,0 | 20,0 | – | – | 100 |
| Mauá da Serra | 50,0 | 8,3 | – | 41,7 | – | – | 100 |
| Califórnia | 23,1 | 7,7 | 15,4 | 46,1 | 7,7 | – | 100 |
| Borrazópolis | 52,9 | 5,9 | 5,9 | 35,3 | – | – | 100 |
| Cambira | 52,9 | – | 5,9 | 35,3 | 5,9 | – | 100 |
| Grandes Rios | 60,0 | – | 10,0 | 20,0 | – | 10,0 | 100 |
| Bom Sucesso | 55,6 | – | – | 22,2 | 22,2 | – | 100 |
| Marumbi | 41,7 | 8,4 | – | 33,4 | 17,4 | – | 100 |
| Kaloré | 23,1 | 15,4 | – | 38,5 | 7,7 | 15,3 | 100 |
| Rio Bom | – | 38,5 | 7,7 | 38,4 | 7,7 | 7,7 | 100 |
| Novo Itacolomi | 25,0 | 33,3 | 8,3 | 16,7 | 16,7 | – | 100 |

Fonte: Bassi, 2012.

Considerando que faltaram 27,5% dos conselheiros para serem entrevistados,⁸ nos perguntamos se esses dados sofreriam modificações caso a pesquisa tivesse sido feita com a totalidade dos conselheiros. Para resolver a questão, recorreremos às listas e decretos municipais que nomearam os conselheiros e verificamos os segmentos que correspondem àqueles que faltaram entrevistar. As incongruências encontradas permaneceram.

Ao cruzarmos os dados que identificam a representação autorreferida com as formas de autorização utilizadas na composição dos conselhos, a incongruência fica ainda maior:

8. De acordo com a lei de criação dos conselhos e regimentos internos, seriam 244 conselheiros a serem entrevistados nos treze municípios; no entanto alguns não foram encontrados no período estabelecido para a pesquisa, totalizando 177 entrevistados.

Tabela 5.2 – Forma de autorização dos conselhos municipais de saúde da 16ª RSA por segmento (2010-2011)

| Forma de autorização | Gestor | | Usuário | | Trabalhador | | Prestador | | Não soube | | Não respondeu | |
|------------------------------|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|
| | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % |
| 1. Indicação do governo | 54 | 86 | 12 | 18 | 13 | 59 | 0 | 0 | 3 | 30 | 2 | 50 |
| 2. Indicação da entidade | 1 | 2 | 36 | 55 | 1 | 5 | 9 | 75 | 1 | 10 | 2 | 50 |
| 3. Eleição na entidade | 3 | 5 | 4 | 6 | 1 | 5 | 0 | 0 | 1 | 10 | 0 | 0 |
| 4. Não especificou/ não sabe | 4 | 6 | 10 | 15 | 3 | 14 | 1 | 8 | 5 | 50 | 0 | 0 |
| 5. Escolhido em conferência | 1 | 2 | 4 | 6 | 4 | 18 | 2 | 17 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total geral | 63 | 100 | 66 | 100 | 22 | 100 | 12 | 100 | 10 | 100 | 4 | 100 |

Fonte: Bassi, 2012.

A Tabela 5.2 demonstra que, dentre os conselheiros que se identificaram como representantes dos usuários e dos trabalhadores da área da saúde, 18% e 59% respectivamente, disseram ter sido escolhidos pelo poder público para compor o conselho, o que fere os mecanismos de seleção previstos nos marcos legais (Resolução n. 453/2012, Lei n. 8.142/1990), descritos também no relatório final da 10ª Conferência Nacional de Saúde: “130.2 – os Gestores do SUS ficam proibidos de indicar os representantes dos Usuários, dos Trabalhadores em Saúde e dos prestadores de serviços nos Conselhos de Saúde” (Brasil, 1996, p.38).

Isso significa que mesmo nos municípios onde pareceu não haver uma maior representação governamental, se consideradas as respectivas formas de autorização, há uma distância entre o que a legislação diz e quem o conselheiro representa de fato. Esses dados nos permitem falar em *um imbróglia na representação política conselhistas* e nos leva a indagar o quanto essa confusão compromete a possibilidade de práticas *accountables* e responsivas por parte de quem atua nos conselhos diante dos segmentos que dizem representar.

Considerando em particular a representação do segmento dos trabalhadores, a resolução mencionada diz que 25% do conselho deve ser integrado por “entidades de trabalhadores da saúde” que poderão ser associações, sindicatos, fede-

rações, confederações e conselhos de classe. Nesse caso, o fato de o indivíduo atuar profissionalmente na área não o qualifica, automaticamente, como conselheiro, a menos que seja autorizado pela entidade a que está vinculado. Dessa forma, observa-se que o método de autorização desse segmento não corresponde à legislação e possibilita inferir que os representantes dos trabalhadores se enquadrariam mais como representantes do governo, uma vez que são servidores públicos que atuam na saúde e são escolhidos por ele. Vale ainda mencionar que, em um dos municípios, encontramos casos em que o conselheiro se disse representante dos trabalhadores, mas ocupava o cargo de coordenador de setor na administração pública municipal, o que é considerado um impedimento à representação segundo legislação e o relatório final da 10ª Conferência Nacional de Saúde.⁹

Levando em conta o conjunto dos dados, o problema da incongruência entre o método de seleção e o segmento autorreferido foi comum a 12 dos 13 municípios estudados. Assim, segundo Almeida,

Apesar das leis de criação e regimentos internos de alguns conselhos de políticas, como saúde, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente, apontarem para seu aspecto deliberativo, é preciso considerar que a capacidade de “falar em nome de” dos conselheiros depende de uma série de variáveis, principalmente, da relação entre Estado e sociedade organizada e entre esta e a sociedade em geral. (Almeida, 2010, p.8-9.)

A Tabela 5.3 apresenta as formas de autorização existentes nos conselhos estudados levando em conta não os segmentos, mas os municípios:

9. A Resolução n. 453/2012 reitera o impedimento conforme a Resolução n. 333/2003, assim como o relatório da 10ª CNS, como aparece nos excertos: “VI – A representação nos segmentos deve ser distinta e autônoma em relação aos demais segmentos que compõem o Conselho, por isso, um profissional com cargo de direção ou de confiança na gestão do SUS, ou como prestador de serviços de saúde não pode ser representante dos(as) Usuários(as) ou de Trabalhadores(as)” (Brasil, 2012). “130.4 os funcionários com cargo de confiança, ficam proibidos de participar como Conselheiros, salvo quando representarem o gestor público ou privado que o emprega” (ibidem).

Tabela 5.3 – Processo de autorização dos conselhos municipais de saúde da 16ª RSA por município (2010-2011)

| Município | Indicado Gestor | | Indicado Entidade | | Eleição | | Não especificou/ Não sabe | | Conferência | | Total | |
|----------------|-----------------|------|-------------------|------|---------|------|------------------------------|------|-------------|------|-------|-----|
| | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % | nº | % |
| Apucarana | 3 | 14,3 | 10 | 47,6 | 1 | 4,8 | 2 | 9,5 | 5 | 23,8 | 21 | 100 |
| Jandaia do Sul | 7 | 38,9 | 7 | 38,9 | 2 | 11,1 | 1 | 5,6 | 1 | 5,6 | 18 | 100 |
| Novo Itacolomi | 7 | 58,3 | 2 | 16,7 | | 0,0 | 2 | 16,7 | 1 | 8,3 | 12 | 100 |
| Bom Sucesso | 5 | 55,6 | 1 | 11,1 | | 0,0 | 3 | 33,3 | | 0,0 | 9 | 100 |
| Borrazópolis | 10 | 58,8 | 1 | 5,9 | | 0,0 | 6 | 35,3 | | 0,0 | 17 | 100 |
| Califórnia | 7 | 53,8 | 4 | 30,8 | | 0,0 | 2 | 15,4 | | 0,0 | 13 | 100 |
| Cambira | 10 | 58,8 | 4 | 23,5 | 1 | 5,9 | 2 | 11,8 | | 0,0 | 17 | 100 |
| Faxinal | 5 | 50,0 | 4 | 40,0 | | 0,0 | | 0,0 | 1 | 10,0 | 10 | 100 |
| Grandes Rios | 7 | 70,0 | 3 | 30,0 | | 0,0 | | 0,0 | | 0,0 | 10 | 100 |
| Kaloré | 6 | 46,2 | 4 | 30,8 | 1 | 7,7 | | 0,0 | 2 | 15,4 | 13 | 100 |
| Marumbi | 6 | 50,0 | 1 | 8,3 | 1 | 8,3 | 4 | 33,3 | | 0,0 | 12 | 100 |
| Mauá da Serra | 7 | 58,3 | 4 | 33,3 | 1 | 8,3 | | 8,3 | | 0,0 | 12 | 100 |
| Rio Bom | 3 | 23,1 | 3 | 23,1 | 2 | 15,4 | 1 | 7,7 | 4 | 30,8 | 13 | 100 |

Fonte: Bassi, 2012.

Para a Tabela 5.3, na categoria não sabe/não especificou foram agrupadas as respostas dos que informaram não terem conhecimento do procedimento de autorização com aquelas que apenas relataram ter sido a convite, mas sem saber por parte de quem, o que totalizou 13% do conjunto das respostas. Entretanto, considerando alguns casos específicos, observamos municípios (Bom Sucesso, Borrazópolis e Marumbi) em que mais de 30% dos respondentes não souberam identificar quem havia autorizado sua atuação como conselheiro. Essa tabela ainda mostra que, no município de Rio Bom, 23,1% disseram ter sido indicados pelo gestor, mas, na Tabela 5.1, para esse mesmo município, nenhum conselheiro se reconheceu como representante desse segmento.

Ressaltamos que a composição dos conselhos de saúde foi pensada de modo a equilibrar a relação de forças e do reconhecimento da presença de interesses distintos dos segmentos de tal forma que a sociedade civil tivesse condições de colocar-se diante de setores hegemônicos. No entanto, a questão que se coloca aqui não é simplesmente se os conselhos obedecem ou não o previsto na legis-

lação, mas de que forma esse imbróglio encontrado compromete o processo de tomada de decisão bem como os processos de responsividade e *accountability*.

No seu conjunto, os dados encontrados nos levam a sugerir que as incongruências verificadas interferem no processo de representação, descaracterizando, no limite, até o sentido de esses indivíduos fazerem parte de um colegiado que tem a função de acolher/representar os interesses dos diferentes segmentos implicados na política de saúde. As incongruências encontradas entre o segmento que o respondente diz representar e quem ele disse ter autorizado sua função como conselheiro – adicionado à falta de clareza, em alguns casos, de quem foi o autor daquela autorização – compromete os processos de *accountability*, base sobre a qual a legitimidade da representação conselhistas poderia ser erigida, tal como visto anteriormente. Vale sublinhar que é significativo que tenhamos encontrado dados como os apresentados aqui para uma área de política pública na qual o modelo *conselho* possui alto grau de institucionalização se comparado com outras áreas. Na saúde, os conselhos integram sistemas nacionais e possuem forte respaldo legal. Conforme apontou a pesquisa de Souza, Teixeira e Lima (2012), que considerou os conselhos nacionais, a área da saúde se destacou em todos os índices e mapas que eles construíram buscando identificar não apenas o grau de institucionalização dos conselhos, mas também o grau de pluralidade representativa que eles abrigam e o grau de distribuição interna do poder político nas suas dinâmicas de *governança*.

Talvez isso ajude explicar a atenção que essa área já está dando às dificuldades aqui apresentadas. Promulgada recentemente, a Resolução n. 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde pareceu reconhecer a dificuldade em estabelecer a representação de usuários e trabalhadores em alguns contextos, pois há casos em que a prática dos conselhos parece ignorar a autorização por segmento, via organizações da sociedade civil. Essa nova resolução propõe-se, no nosso entender, a “solucionar” o hiato entre o preconizado e o efetivamente praticado, estabelecendo formas alternativas de escolha de conselheiros, conforme segue:

[...] O Conselho de Saúde será composto por representantes de entidades, instituições e movimentos representativos de usuários, de entidades representativas de trabalhadores da área da saúde, do governo e de entidades representativas de prestadores de serviços de saúde, sendo o seu presidente eleito entre os membros do Conselho, em reunião plenária. Nos Municípios onde não existem entidades, instituições e movimentos organizados em número suficiente para compor o Conselho, a eleição da representação será realizada em plenária no Município, promovida pelo Conselho Municipal de maneira ampla e democrática. (Brasil, 2012.)

Parece-nos que essa resolução abre espaço para que a representação nos conselhos de saúde não precise necessariamente ser mediada por organizações da sociedade civil. Se essa representação pode ser definida em plenária de livre participação, cidadãos sem vínculos com entidades podem pleitear o estatuto de representante de usuários e trabalhadores. Independente disso, o problema da autorização, tal como verificamos nos contextos dos municípios estudados, pode ser mais bem resolvido com a possibilidade de se definir os representantes em plenária pública.

Não podemos afirmar quais foram os reais propósitos da Resolução n. 453/2012 ao assumir a não existência de organizações civis suficientes em alguns municípios para a composição dos conselhos e apresentar uma alternativa a eles, mas ao considerarmos o número de habitantes dos treze municípios estudados nesta pesquisa, onze possuem uma população igual ou menor a 20 mil habitantes, e os dados demonstraram que a representação fica mais embaraçada nos municípios menores, o que nos faz indagar se as condições e características da representação política não estariam relacionadas também ao porte dos municípios e às especificidades dessa realidade.

De todo modo, e como uma primeira conclusão, o que queremos ressaltar é que essa alteração chama a atenção para a necessidade de um debate mais efetivo sobre o aprimoramento dos desenhos institucionais de instâncias como os conselhos gestores como pressuposto para a legitimidade da representação que se exerce no seu interior. Os casos estudados mostram, por exemplo, fragilidades nos métodos previstos para a seleção de representantes que precisam ser enfrentadas. Além disso, é necessário também criar instituições e mecanismos que obriguem a prestação de contas para a sociedade. Evidentemente, não se trata de crer que reformas no desenho institucional resolverão o conjunto de problemas afeitos à representação exercida nos conselhos gestores. Entretanto, julgamos que o desenho institucional e seus impactos na configuração da legitimidade dos conselhos têm sido um elemento pouco presente no debate mais amplo sobre as novas formas de representação. Para o caso dos conselhos em particular, talvez considerar de forma mais efetiva esse elemento seja um modo de explorar as possíveis bases de legitimidade de representação sem que isso custe abrir mão das exigências distintivas da prática representativa.

Concepções de representação política entre os conselheiros

Na pesquisa realizada com os treze municípios, os dados demonstram que os conselheiros atribuem a si, na maioria dos casos, o exercício das funções do *controle social*, da *representação* e da *deliberação*,¹⁰ conforme mostra a Tabela 5.4.¹¹

A Tabela 5.5 leva em consideração não os municípios, mas a percepção dos conselheiros agrupados por segmento sobre quais seriam suas funções.¹² Ela mostra que, em todos os segmentos, as funções percebidas como próprias dos conselheiros dizem respeito ao *controle social* – com ênfase na prestação de contas, no aspecto financeiro e na qualidade dos serviços de saúde –, à *deliberação* – que envolve a formulação de planos, estabelecimento de prioridades, aprovação de projetos – e à *representação* – que deve levar em conta os interesses dos representados no momento do exercício do controle, acompanhamento, deliberação e formulação da política.

Assim, embora os dados apresentados na Tabela 5.5 nos permitam falar no *imbróglgio da representação* conselheirista, podemos constatar que os conselheiros se concebem como representantes. Eles reconhecem que têm funções a cumprir enquanto representantes. Entretanto, na maioria das respostas agrupadas nesse item, pudemos perceber que os conselheiros não se concebem representantes de um segmento específico dentre aqueles legalmente determinados para compor os conselhos dessa área: trabalhadores, usuários, prestadores de serviço e go-

10. Foi perguntado aos entrevistados quais seriam as funções dos conselheiros. A partir das respostas, estabeleceram-se 5 categorias, sendo: 1) controle social; 2) representação; 3) processo deliberativo e formulação de política; 4) outros; e 5) não souberam responder. Dentro de cada categoria foram associadas as respostas que mais correspondiam àquele item específico. Na primeira categoria – *controle social*, foram agrupadas as respostas que apontam como função dos conselheiros fiscalizar os serviços de saúde, analisar as contas e aplicação de verbas e denunciar problemas no atendimento. Na segunda – *representação*, agrupamos as respostas que sugeriam “falar em nome de”, que apareceu com maior frequência, afirmando serem representantes mais da sociedade em geral do que de grupos, associações, usuários e/ou segmento que representam. A terceira categoria – *processo deliberativo e formulação de política* – agrupou as respostas que envolviam a tomada de decisão de assuntos referentes à saúde, bem como a aprovação de relatórios e orçamento da saúde. Denominada *outros*, a quarta categoria trata das respostas que não se enquadram nos demais e referem-se à compreensão das funções do conselheiro como de natureza interventiva nas ações de saúde.

11. A esta questão os conselheiros poderiam dar mais de uma resposta, encaixando-se, portanto em mais de uma categoria. Sendo assim, o número total das respostas excede 177, a quantidade de conselheiros entrevistados.

12. Na Tabela 5.5, a categoria “não soube” inclui os conselheiros que disseram não saber qual segmento representavam (11 conselheiros no conjunto dos 177 respondentes) e “não respondeu”, aqueles que não responderam qual segmento representavam. No entanto, ambos formularam respostas concernentes às suas concepções quanto às funções dos conselheiros.

verno. Eles se julgam, antes, “representantes de toda a sociedade”, no sentido de ocuparem a posição de guardiões do “bem comum”.

Tabela 5.4 – Funções de conselheiros municipais da 16ª RSA segundo os próprios representantes dos segmentos em cada município (2010-2011)

| | 1 Controle social | | 2 Representação | | 3 Processo deliberativo | | 4 Outros | | 5 Não soube | | 6 Não respondeu | |
|-------------------|-------------------------|-----|--------------------|-----|-------------------------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|-----------------------|-----|
| | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % |
| 1. Apucarana | 12 | 16 | 12 | 24 | 3 | 5 | 1 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. Jandaia do Sul | 10 | 13 | 8 | 16 | 1 | 2 | 2 | 14 | 4 | 21 | 0 | 0 |
| 3. Novo Itacolomi | 3 | 4 | 3 | 6 | 8 | 13 | 1 | 7 | 1 | 5 | 0 | 0 |
| 4. Bom Sucesso | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 5 | 3 | 21 | 2 | 11 | 0 | 0 |
| 5. Borrazópolis | 4 | 5 | 3 | 6 | 10 | 16 | 3 | 21 | 1 | 5 | 0 | 0 |
| 6. Califórnia | 6 | 8 | 2 | 4 | 5 | 8 | 1 | 7 | 1 | 5 | 0 | 0 |
| 7. Cambira | 10 | 13 | 4 | 8 | 5 | 8 | 0 | 0 | 2 | 11 | 0 | 0 |
| 8. Faxinal | 6 | 8 | 1 | 2 | 3 | 5 | 1 | 7 | 1 | 5 | 0 | 0 |
| 9. Grandes Rios | 3 | 4 | 1 | 2 | 6 | 10 | 0 | 0 | 1 | 5 | 1 | 100 |
| 10. Kaloré | 5 | 6 | 3 | 6 | 5 | 8 | 2 | 14 | 1 | 5 | 0 | 0 |
| 11. Marumbi | 6 | 8 | 1 | 2 | 3 | 5 | 0 | 0 | 3 | 16 | 0 | 0 |
| 12. Mauá da Serra | 2 | 3 | 6 | 12 | 6 | 10 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 |
| 13. Rio Bom | 7 | 9 | 4 | 8 | 3 | 5 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 |
| Total | 77 | 100 | 49 | 100 | 61 | 100 | 14 | 100 | 19 | 100 | 1 | 100 |

Fonte: Bassi, 2012.

Tabela 5.5 – Percepção das funções dos conselheiros de acordo com segmento representado (2010-2011)

| | Usuário | | Trabalhador | | Gestor | | Prestador | | Não soube | | Não respondeu | |
|---|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|----------------|-----|------------------|-----|
| | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % | n ^o | % |
| Controle social | 25 | 29 | 12 | 43 | 28 | 35 | 8 | 53 | 4 | 36 | 0 | 0 |
| Representação | 26 | 31 | 6 | 21 | 14 | 18 | 2 | 13 | 0 | 0 | 1 | 50 |
| Deliberação/ formulação da política | 20 | 24 | 7 | 25 | 29 | 36 | 3 | 20 | 1 | 9 | 1 | 50 |
| Outros | 8 | 9 | 1 | 4 | 2 | 3 | 0 | 0 | 3 | 27 | 0 | 0 |
| Não soube | 6 | 7 | 2 | 7 | 6 | 8 | 2 | 13 | 3 | 27 | 0 | 0 |
| Não respondeu | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 85 | 100 | 28 | 100 | 80 | 100 | 15 | 100 | 11 | 100 | 2 | 100 |

Fonte: Bassi, 2012.

É importante explorar o sentido dessa percepção de representação porque nos parece que ela guarda mais afinidades do que contradições com o imbróglio anteriormente analisado. Ela não faz referência aos coletivos específicos diante dos quais a própria ideia de representação deve sua justificativa numa instância colegiada, como é o conselho. Essa percepção se funda, antes, na defesa genérica do “bem comum”. No caso de uma instância colegiada, como é o conselho de saúde, os problemas específicos que envolvem a representação, como coordenação, justificação, responsividade e sanção, apenas ganham um sentido se referidos às relações entre conselheiros e os respectivos grupos que representam.

Assim, a concepção de representação política como “bem comum” presente entre os conselheiros contrasta com o próprio desenho institucional dos conselhos gestores da saúde, que está assentado no reconhecimento da pluralidade de interesses constitutiva dessa área ao prever a representação de usuários, trabalhadores, governo e prestadores de serviço privados. Esse desenho institucional se ampara no reconhecimento da legitimidade da representação das “partes”, dos “interesses parciais” e “situados”, enfim, daqueles que estão envolvidos, com diferentes posições e perspectivas, nas decisões políticas da área. Atende, portanto, a uma exigência democrática referente à tomada de decisões, que reconhece os conflitos e que prevê espaços institucionais de sua manifestação e negociação por meio da representação dos diferentes interesses implicados.

Deve-se considerar que, independentemente da clareza que o conselheiro tenha a respeito de quem ele representa, no exercício de suas atividades relacionadas ao controle social e à deliberação, suas posturas promovem interesses determinados, específicos, que o discurso do “bem comum” obscurece. Por isso, esse discurso mais fragiliza do que fortalece a responsividade e a *accountability* na prática conselhistas. Essa concepção obscurece o propósito dos conselhos tal como desenhados, ou seja, da diversidade dos interesses presentes no ato de representar.

A concepção de “representar o bem comum” supõe uma sociedade harmônica, na qual o interesse público já está constituído, dado previamente. Essa concepção, portanto, esvazia a necessidade de a representação ser o vetor da expressão das diferenças, dos interesses específicos. No limite, esvazia, portanto, a própria necessidade de espaços de negociação. Seguindo as considerações de Linz (2007), essa noção de *representação política como bem comum* pode ser avaliada como o reflexo da defesa, fortemente presente em diversas sociedades, do valor da “unidade”, da “vontade geral do povo”, cuja *virtù*, podemos dizer, contrasta, no senso comum, com a afirmação do interesse privado, lido, geralmente, como expressão de “egoísmo” e “mesquinha”. O problema extrapola, portanto, a representação conselhistas e atinge as instituições representativas tradi-

cionais. Como analisa o autor, essa noção de representação como bem comum responde pelas contradições inerentes dos partidos nos regimes democráticos:

Sua função básica é a de representar os interesses de segmentos específicos da sociedade no conflito institucionalizado, enquanto a maioria das pessoas continua valorizando a unidade e apegando-se à noção irreal de que pode haver uma inequívoca “vontade geral” do povo. (Linz, 2007, p.285, tradução nossa.)

Alguns autores vêm chamando a atenção, entretanto, para o silêncio da noção de *interesse* ou *interesse próprio* nas próprias discussões contemporâneas que envolvem o tema das inovações institucionais e da representação política, como é o caso de Miguel (2011), já mencionado.

Para Mansbridge (2003), por exemplo, os teóricos da democracia deliberativa, os quais possuem forte hegemonia nos debates que envolvem as IIs, deveriam incorporar nas suas análises a presença do “próprio interesse” (*self-interest*).¹³ Para a autora, um processo bem-sucedido de deliberação democrática deveria ser entendido como aquele que possibilita não apenas decisões consensuais, mas aquele que proporciona o reconhecimento, entre os participantes, do que seja “o meu interesse” e o “interesse do outro”. Para a autora, o reconhecimento dessa alteridade, ou dessa relação potencialmente agonística, que o processo deliberativo deve promover, é o pressuposto para “fazer-se” entender pelo “outro” e respeitá-lo, exigências do próprio modelo deliberativo de democracia. Além disso, o que é fundamental ressaltar, o reconhecimento e a afirmação do “próprio interesse” e do “interesse do outro” ajuda a desvendar e contestar entendimentos hegemônicos do que seja o bem comum. Consensos hegemônicos sobre o bem comum desempenham o papel de sustentar e reproduzir as opressões existentes na sociedade, como já analisou Young (2001) em crítica semelhante aos deliberativos.¹⁴

13. No texto que intenciona discutir os silêncios presentes entre os teóricos deliberativos, a autora menciona também a importância de incorporar a emoção, o conflito, as desigualdades e a representação informal nas análises que envolvem a tomada de decisões. Para o que nos interessa aqui, vamos considerar apenas suas considerações sobre o *self-interest*.

14. Para Young, a expectativa de que o debate público produza unidade, tal como ela entende ser a expectativa dos teóricos deliberativos, pode perpetuar e gerar exclusões e injustiças, pois aqueles que estão em situação de desvantagem material ou cultural não têm as mesmas condições e os mesmos recursos daqueles que estão em posição privilegiada para formular, via argumento racional, seus interesses em termos de um “bem comum”. Com diz ela, pede-se aos menos privilegiados que deixem de lado a expressão de suas experiências em nome de um bem comum que pode ser desfavorável a eles (Young, 2001, p.376).

Numa perspectiva semelhante no que diz respeito a considerar o papel primordial que os interesses têm na dinâmica política, Hayward (2009) argumenta que, sob condições de hierarquias profundas e duradouras, as instituições representativas precisam fazer mais do que simplesmente tornar presentes os interesses de todos, tal como pede o modelo da representação descritiva. Se essa presença é um pressuposto para garantir justiça, ela, por si, não é suficiente para abalar aquelas hierarquias. As instituições precisam *encorajar* a formação de novos interesses políticos na direção de possibilitar a contestação daquelas hierarquias. Para a autora, a legitimidade democrática exige o fomento de disputas, exige que as instituições políticas encorajem os privilegiados a se envolverem em disputas políticas sobre os problemas coletivos, e, entre os desfavorecidos, exige o fomento de oposição que subverta as hierarquias arraigadas.

Como segunda e última conclusão dessa discussão, consideramos que, no seu conjunto, essas análises mostram a importância de o “interesse” ser levado em conta nos debates que envolvem o conceito de representação política. Por isso, servem como importante lente crítica no diálogo com os esforços contemporâneos de nomeação das práticas conselhistas pelo registro da representação e com as próprias concepções de representação nutridas por conselheiros.

Com essa discussão, quisemos apontar para a importância de cultivar esse diálogo crítico. E, sobretudo, quisemos chamar a atenção para os riscos de enfraquecimento das potencialidades de renovação analítica advindas da bibliografia que se dedicou a enfrentar a presença da representação nas IIs e também a apontar os limites das concepções teóricas que antagonizam participação e representação política. Esses riscos se fazem sentir na medida em que o reconhecimento da existência de novas formas de representação política, que tantos ganhos legou ao debate, desliza para uma leitura na qual o conjunto das práticas heterogêneas da sociedade civil passa a ser qualificada como representação. Como argumentamos, o uso indistinto da ideia de representação política dissolve as especificidades conceituais do fenômeno em questão e as exigências políticas das quais sua legitimidade depende.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C. Perfil da produção acadêmica sobre conselhos gestores no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36, Águas de Lindoia, out. 2012.
- _____; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, n.109, p.68-92, mar. 2012.

- ALMEIDA, D. R. Representação política nos conselhos de saúde do Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, I e SEMINÁRIO NACIONAL: Movimentos Sociais, Participação e Democracia, III, 11-13 ago. 2010, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimação da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-64, 2007.
- BASSI, L. L. *A representação política nos conselhos de saúde: um estudo sobre processos de autorização, responsividade e accountability*. Maringá, 2012. Dissertação (Mestrado profissional – Programa de Pós-Graduação) – Universidade Estadual de Maringá.
- BRASIL. Ministério da Saúde. CNS. Lei n.8.142/1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.
- _____. *Relatório final da 10ª Conferência Nacional de Saúde*. 1996. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/10conferencia.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2012.
- _____. Resolução n.333, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 4 dez. 2003, n.236, seção 1, p.57, col.1.
- _____. Resolução n.453, de 10 de maio de 2012. Trata das diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos conselhos de saúde. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_12.htm. Acesso em: 23 jun. 2012.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues. In: RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION WORKSHOP, Centre for the Study of Democratic Institutions. British Columbia, 2006.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Coord.). *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*. México: FCE; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, 2006.
- DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Discursive Representation. *The American Political Science Review*, v.102, n.4, p.481-93, nov. 2008.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n.67, p.49-103, 2006. [on-line.]

- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.
- _____. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova*, São Paulo, n.84, p.95-139, 2011. [on-line.]
- HAYWARD, C. R. Making Interest: on Representation and Democratic Legitimacy. In: SHAPIRO, I. et al. (Ed.). *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- LINZ, J. Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática: problemas y paradojas. In: MONTERO, J. R.; GUNTHER, R.; LINZ, J. (Org.). *Partidos políticos: viejos conceptos e nuevos retos*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero, 2007.
- LÜCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n.70, p.139-70, 2007. [on-line.]
- _____. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, São Paulo, n.84, p.141-74, 2011. [on-line.]
- MANSBRIDGE, J. Practice-Thought-Practice. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Org.). *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, 2003.
- MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*, São Paulo, n.84, p.25-63, 2011. [on-line.]
- PERUZZOTTI, H. Representative Democracy as Mediated Politics: Rethinking the Links between Representation and Participation. In: CONFERENCE RETHINKING REPRESENTATION: A NORTH-SOUTH DIALOGUE, Bellagio, 2008. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/bellagio.html>. Acesso em: 8 jul. 2011.
- _____; SELEE, A. Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America. In: *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- SAWARD, M. The Representative Claim. *Contemporary Political Theory*, n.5, p.297-318, 2006.
- _____. Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected. *The Journal of Political Philosophy*, v.17, n.1, p.1-22, 2009.
- SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C.; LIMA, A. P. F. A construção da arquitetura da participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, San Francisco, 23-26 maio 2012.

- URBINATI, N. *Representative Democracy: Principles & Genealogia*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- YOUNG, M. I. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje*. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

6

PARA ALÉM DE REGRAS E RESULTADOS: UMA ANÁLISE DOS FATORES QUE INFLUENCIAM O DESENHO INSTITUCIONAL DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS¹

Isadora Araujo Cruxên²

Clóvis Henrique Leite de Souza³

Joana Luiza Oliveira Alencar⁴

Paula Pompeu Fiuza Lima⁵

Uriella Coelho Ribeiro⁶

Introdução

O cenário político brasileiro tem sido marcado por experiências inovadoras de participação da sociedade na gestão de políticas públicas. Essas experiências vêm sendo institucionalizadas na medida em que adquirem estabilidade, se formalizam e padronizam procedimentos, o que, dentre outras consequências, pode lhes conferir maior legitimidade diante do poder público e da sociedade. As conferências nacionais de políticas públicas são instâncias de participação que se des-

-
1. Uma primeira versão deste capítulo foi apresentada no 31^o Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos ocorrido entre 29 de maio e 1^o de junho de 2013 em Washington, Estados Unidos. Agradecemos os comentários de Margareth Keck e Félix Lopez, os quais contribuíram sobremaneira para esta nova versão.
 2. Graduada em Ciência Política – Universidade de Brasília. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
 3. Mestre em Ciência Política – Universidade de Brasília. Analista de Políticas Sociais – Secretaria Nacional de Promoção de Políticas de Igualdade Racial.
 4. Graduada em Ciência Política – Universidade de Brasília. Servidora estatutária – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
 5. Mestre em Ciência Política – Universidade de Brasília. Analista técnica de Políticas Sociais – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
 6. Mestre em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais. Assistente de pesquisa – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

tacam nesse contexto, devido à frequência em que ocorrem, sua inserção em uma diversidade de áreas temáticas e seu potencial mobilizatório – aspectos que demandam um grande esforço de realização por parte do governo.

As conferências nacionais são processos participativos periódicos de diálogo entre Estado e sociedade, com o objetivo de debater temas específicos e assistir o governo no processo de formulação de políticas públicas. As conferências são organizadas por órgãos do Executivo ou por estes em parceria com conselhos nacionais. Elas funcionam de forma escalonada, isto é, por meio de etapas preparatórias nos municípios, entre municípios e nos estados. Na etapa inicial, a participação é livre; porém, devido à organização escalonada, são eleitos representantes governamentais e não governamentais para participar das etapas subsequentes. Da mesma forma, os resultados dos diálogos também passam pelas etapas até chegar ao evento nacional, apesar de parte das conferências permitirem que novas propostas sejam elaboradas na etapa nacional (Souza et al., 2013).

Embora realizadas desde a década de 1940, o propósito de sua realização mudou significativamente a partir da 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986. Até aquele momento, as conferências tinham sido usadas para promover a articulação federativa e potencializar a capacidade de planejamento e execução do governo federal tendo um caráter eminentemente técnico-administrativo. A grande mobilização social e o envolvimento da sociedade na 8ª Conferência Nacional de Saúde, no entanto, reorientaram o uso das conferências para a ampliação da escala da participação, indicando um caráter mais mobilizatório-político (ibidem). Atualmente, as conferências são formas de envolvimento de representantes do Estado e da sociedade em amplo diálogo a respeito de propostas de políticas públicas. Podem ser convocadas para a formulação de propostas de políticas públicas, como também costumam ter como objetivos a avaliação de ações e realidades, o fortalecimento da participação e a afirmação de ideias e compromissos. Assim como os propósitos das conferências variam, seus resultados também podem variar de acordo com os objetivos propostos. Algumas conferências, por exemplo, têm como resultado a criação ou reformulação e avaliação de um plano nacional de política, consolidado em eixos temáticos, diretrizes e objetivos. Em outros casos, a conferência se organiza em torno da estruturação ou avaliação de um sistema de política existente. Algumas experiências geram relatórios síntese sobre o que foi debatido nas conferências. Em outras, apenas são transcritas as deliberações resultantes, sem nenhuma organização em formato de texto final.

Mesmo com a ampliação do uso de conferências na última década – do conjunto de conferências já realizadas no país, 70% ocorreram entre 2003 e 2011 – observa-se que ainda existe uma carência de estudos a respeito do que caracteriza

as conferências nacionais, como são organizadas, e quais são seus efeitos sobre o ciclo de gestão de políticas públicas. De modo a contribuir para um entendimento mais profundo das características e potenciais desses processos participativos, este estudo tem como foco o desenho institucional das conferências, especificamente seu modo de organização e as regras para participação nesses processos. Olhar para o desenho institucional é importante porque a maneira como processos participativos são organizados pode impactar sua efetividade e seu potencial inclusivo (Fung, 2004; Faria; Ribeiro, 2010, 2011).

Neste capítulo, contudo, em vez de olhar para a relação entre desenho institucional e resultados das conferências, a proposta é dar um passo atrás e investigar fatores que podem influir sobre o seu desenho institucional. Tendo em vista que diferentes regras, pelo menos em teoria, influenciam o tipo de resultado – por exemplo, quem participa, como se decide, o que se decide (Fung, 2004) –, observar se existem aspectos que influenciam as regras do jogo pode ajudar a compreender os resultados diferentes das conferências. Por exemplo, conferências vinculadas à garantia de direitos de grupos socialmente desfavorecidos, como negros e mulheres, têm maior tendência a adotar regras com vistas a ampliar o seu potencial inclusivo do que conferências vinculadas a outros temas? Conferências com maior número de edições adotam desenhos diferenciados devido ao acúmulo de experiência? Questões como essas nos levaram a tentar compreender se e como a área de política, os objetivos e a recorrência das conferências afetam seus desenhos institucionais.

O trabalho integra esforços de pesquisa da equipe da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em que foram reunidas informações sobre 81⁷ conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 com o objetivo de mapear suas características. A partir de extensa análise documental em atos convocatórios, regimentos internos, regulamentos e relatórios de atividades, foram sistematizadas informações a respeito da forma de organização dos processos

7. A lista oficial do governo elenca 82 conferências realizadas nesse período, pois inclui a 1ª Conferência de Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Embora essa conferência tenha sido incluída no banco de dados *a priori*, ela não foi considerada na análise empreendida neste artigo por dois motivos principais. Primeiro, tendo em vista a especificidade temática dessa conferência, teríamos que criar uma área de política apenas para ela, o que inviabilizaria os testes estatísticos para área de política devido à ausência de variabilidade dos dados. Além disso, não foi possível coletar informações quanto a essa conferência para a maior parte das variáveis de interesse, de modo que sua inclusão não contribuiria para a observação de diferenças sistemáticas entre os casos estudados. A lista oficial de conferências é divulgada na página da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conferencias. Acesso em: 5 fev. 2013.

conferenciais, das regras para a participação e das normas para a deliberação. Os dados reunidos a partir da pesquisa documental foram consolidados em um banco de dados⁸ e tratados em *software* de análise estatística.

Utilizamos os dados colhidos a partir do mapeamento para testar as hipóteses de que a forma de funcionamento de uma conferência varia caso seja realizada em uma área de política específica, com certos objetivos e conforme o número de edições já realizadas. Para tanto, o desenho institucional foi estudado a partir de variáveis organizadas em torno de três dimensões: organização, deliberação e inclusão. As relações entre as variáveis foram analisadas a partir de dados descritivos e complementadas por testes estatísticos a partir de análise multivariada.⁹

Este capítulo está organizado em quatro seções. A primeira traz uma breve revisão da literatura sobre o estudo do desenho institucional de processos participativos na gestão de políticas públicas. A segunda seção apresenta o modelo analítico que subsidiou a formulação de hipóteses e a investigação. A seção seguinte, por sua vez, traz os resultados das análises, organizados em torno das três dimensões do desenho institucional delimitadas – forma de organização, deliberação e potencial inclusivo das conferências. Na seção final, tecemos algumas considerações a partir do estudo desenvolvido.

O desenho institucional no funcionamento de instituições participativas

Para conhecer a maneira de funcionamento das instituições participativas é importante investigar as regras que orientam procedimentos e condicionam a ação de indivíduos e grupos. Embora as normas sejam passíveis de múltiplas

8. Quanto ao mapeamento das conferências realizadas entre 2003 e 2011, é importante ressaltar que não foi possível coletar informações para alguns casos devido à dificuldade de acessar determinados documentos. Para solucionar parte das dificuldades em torno dessa questão, a opção “Sem informação” foi usada quando a documentação consultada estava incompleta ou quando não existia documento que versasse sobre o temário em análise. Por exemplo, a pergunta “Existem cotas?” poderia gerar as respostas: “Sim, existem cotas”, “Não, não existem cotas” ou “Sem informação”. O “Sem informação” foi usado quando não existiam documentos que trataram da definição de quem pode participar da conferência. A resposta negativa, nesse caso, foi usada quando a documentação completa não mencionava a existência de cotas, e a resposta selecionada foi “Não, não existem cotas”. Os dados descritivos apresentados neste artigo referem-se apenas aos casos válidos. Todos os dados da pesquisa estão disponíveis em: www.ipea.gov.br/participacao.

9. A equipe autora deste trabalho agradece o apoio de Acir dos Santos Almeida na análise estatística empreendida.

interpretações e alterações, elas orientam a dinâmica, ou melhor, a maneira de ocorrência das interações socioestatais em processos institucionalizados de interação. As regras ou normas formais são diretrizes para o desempenho institucional, pois estimulam certos comportamentos e constroem outros (March; Olsen, 1989). Em instituições participativas, as regras prescrevem a forma de organização e funcionamento do processo político, delimitando quem participa, sobre o que participa, quando participa e como participa (Fung, 2004).

Mesmo que estudar as regras não possibilite necessariamente conhecer as dinâmicas políticas, vale investigar o desenho institucional considerando-o um indicativo dessas dinâmicas. O desenho institucional pode ser entendido como o conjunto de regras e procedimentos que dá forma a uma instituição participativa e a torna distinta de outras instituições políticas. Os públicos, os assuntos e as práticas esperadas estão regulamentados e podem influenciar, ou melhor, direcionar o modo de funcionamento das instituições participativas. Segundo Faria e Ribeiro (2010, 2011), o desenho institucional pode impactar a dinâmica participativa, representativa e deliberativa da própria instituição. Além disso, o desenho pode gerar consequências ligadas aos níveis, vieses e qualidade da participação; à capacidade de informação de autoridades e participantes; ao estímulo de habilidades políticas; à responsividade dos governantes; e à eficácia das políticas (Fung, 2004).

Para observar as regras e normas que regem as formas de interação entre Estado e sociedade, é importante considerarmos que no Brasil a participação social na gestão de políticas públicas se orientou pela rotinização de procedimentos, aceitação de práticas formais por parte da sociedade e forte atuação do Estado como promotor de processos participativos. Conforme Lüchmann (2009) propõe, é necessário considerar três questões centrais na análise de instituições participativas: o caráter estável dos espaços baseado na constituição por regras, a capacidade de regular comportamentos e a possibilidade de mudança de acordo com a correlação de forças do contexto. Nesse sentido, haveria nas instituições uma estabilidade nas regras que pode condicionar a ação dos sujeitos envolvidos, mas que não impede a transformação a depender das lutas e conflitos constitutivos do processo de desenvolvimento institucional.

Conforme observa Avritzer (2009), a flexibilidade e o experimentalismo também são características das instituições participativas, pois necessitam ser abertas à incorporação dos modos organizativos da sociedade e às adaptações resultantes do encontro entre lógicas de ação distintas. Assim, mesmo que as instituições sejam constituídas por regras, é possível e comum reinterpretá-las e modificá-las. Além disso, o funcionamento e efetividade dessas instituições também dependem do contexto político em que estão inseridas. Por exemplo, o

comprometimento do governo responsável pode trazer mais ou menos êxito a um tipo de desenho institucional (Avritzer, 2008, 2009; Lüchmann, 2009). Dessa forma, a participação se institucionaliza não apenas pela regulamentação, mas por meio de um processo contínuo, complexo e não uniforme de interações entre os sujeitos presentes. O estudo das regras revela os parâmetros para a ação das múltiplas partes envolvidas sem, é claro, esgotar outros importantes aspectos da dinâmica política.

É importante também ter em mente que as instituições não são uma coordenação neutra de mecanismos, mas refletem a distribuição de poder em um dado contexto (Thelen, 1999). Dessa forma, as estruturas institucionais, aqui entendidas como desenho institucional, revelam escolhas resultantes da dinâmica das forças políticas presentes no contexto (Mahony; Thelen, 2010). Se um processo participativo é iniciado buscando envolver certos grupos sociais, trazer uma abertura específica à proposição ou gerar um tipo de processo de diálogo em um determinado momento do ciclo de gestão, essas decisões são fruto de uma correlação de forças políticas.

Em estudos específicos sobre os desenhos institucionais de fóruns públicos de participação é possível observar convergência em relação aos componentes que devem ser analisados ao comparar instituições participativas em diferentes locais ou áreas temáticas. Esses elementos incluem normas para estrutura de funcionamento, frequência e local de reuniões, existência de paridade na representação dos setores, eleição dos conselheiros e presidente, escolha de representantes, quem propõe a pauta e como se decide (Faria, 2007; Faria; Ribeiro, 2010, 2011; Lüchmann, 2009). Nesses estudos, o desenho institucional é, em geral, considerado como uma variável explicativa, assumindo-se que ele pode influenciar as dinâmicas de funcionamento das instituições participativas. Ao mesmo tempo, a literatura aponta que alguns desses elementos podem variar, tornando os desenhos institucionais diferenciados entre si. Assim, a variação de desenhos institucionais também pode ser objeto de análise.

Nesse sentido, o desenho institucional é tanto uma variável a ser explicada quanto uma variável explicativa para se compreender como se dá a participação política nessas instâncias. Neste trabalho, o esforço é analisar aspectos que podem influenciar a variação do desenho institucional de conferências nacionais – portanto, considerando-o como variável a ser explicada –, em particular observando a forma de organização, o potencial inclusivo de sujeitos políticos e alguns aspectos do processo deliberativo.

Fatores que podem influenciar o desenho institucional de conferências

Com o intuito de aprofundar o estudo sobre aspectos que condicionam o desenho institucional de conferências nacionais, identificamos três fatores que poderiam impactar as regras de realização desses processos: área de política, objetivos e número de edições. Nesta seção, apresentamos as hipóteses de trabalho associadas a cada um desses fatores. Os resultados dos testes dessas hipóteses são apresentados na seção subsequente.

No que se refere à área de política, a expectativa é de que o desenho institucional varie a depender da área de política em que a conferência é realizada, pois em áreas distintas há diferentes sujeitos políticos com experiências organizativas peculiares. Considerando que o desenho institucional é fruto da dinâmica das forças políticas presentes no contexto (Mahony; Thelen, 2010), é de se esperar que em áreas de políticas diferentes possam ser encontradas diversas regras para o funcionamento das conferências. Pires e Vaz (2012) mostram que nos últimos anos houve incremento e diversificação nas formas de interlocução entre Estado e sociedade, e que há, no nível federal, associação entre formas de interlocução e áreas temáticas de políticas públicas. Os autores observam, por exemplo, que os gestores de políticas públicas enxergam diferentes objetivos para diferentes formas de interlocução. Dessa maneira, a área de política indicaria propensão ao uso de certos tipos de formas de participação, bem como maior ou menor permeabilidade à participação social.

No âmbito desta pesquisa, as conferências nacionais foram agrupadas em quatro áreas de política a depender do órgão responsável e dos conteúdos em diálogo: Garantia de Direitos, Políticas Sociais, Desenvolvimento Econômico, e Infraestrutura e Recursos Naturais (Ipea, 2013). A área de Garantia de Direitos abarca conferências a respeito de políticas que visam efetivar direitos e prover oportunidades a grupos sociais historicamente excluídos ou marginalizados dos processos políticos. A área de Políticas Sociais, por sua vez, inclui conferências que tratam da provisão de bens e serviços públicos destinados a promover condições e oportunidades de vida digna para a população e a impedir situações de risco social. Desenvolvimento Econômico refere-se a conferências que lidam com assuntos relacionados ao fomento da economia como ações de apoio, financiamento, organização e regulação de diferentes atividades econômicas. Por fim, a área de Infraestrutura e Recursos Naturais envolve conferências voltadas para o desenvolvimento de condições materiais e de infraestrutura nas diversas áreas e à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. Entre as 81 conferências estudadas, 49 (61%) eram da área de Políticas Sociais, 14 (17%) de Desenvolvi-

mento Econômico, 10 (12%) de Garantia de Direitos e 8 (10%) de Infraestrutura e Recursos Naturais.

Além da área de política, entende-se que os objetivos das conferências definidos nos atos normativos também influenciam o desenho institucional. As finalidades expressas no ato de convocação podem indicar distintas intenções e, por conseguinte, requerer diferentes formas de funcionamento para o processo (Souza, 2012). Isso significa sugerir que o desenho institucional pode variar conforme o objetivo declarado, posto que as intenções expressas em atos normativos supostamente orientam a definição de participantes, agenda de discussão e forma de participação.

Neste estudo, os objetivos constantes nos atos normativos das conferências foram sistematizados em quatro tipos: agendamento, avaliação, participação e proposição (Souza, 2012; Ipea, 2013). Os objetivos de agendamento referem-se à difusão de ideias e à afirmação de compromissos. Objetivos de avaliação, por sua vez, enfocam ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, assim como de apreciação do encaminhamento de deliberações de conferências. Objetivos de participação versam sobre a ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas. Por fim, os objetivos de proposição referem-se à formulação de estratégias ou diretrizes políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

Foi possível coletar informações quanto aos objetivos de 76 conferências. Destas, 61% tinham objetivo de agendamento, 48% de avaliação, 44% de participação e 82% de proposição. É importante deixar claro que os objetivos das conferências não são mutuamente excludentes, de modo que uma mesma conferência pode ter mais de um objetivo.

Por fim, com relação ao número de edições, a hipótese é de que a recorrência de convocação do processo conferencial – analisado a partir do número de edições – influencia o desenho institucional, pois se espera que o aprendizado acumulado e as experiências anteriores orientem mudanças nas regras de realização de modo a aperfeiçoar os processos. No conjunto de conferências analisado, o número mínimo de edições era igual a 1, referente a conferências em sua primeira edição, ao passo que o número máximo foi 14, observado para a 14ª Conferência Nacional de Saúde. Para as 81 conferências, a média do número de edições foi de 3,27. Tendo em vista que os dados coletados referem-se às conferências realizadas entre 2003 e 2011, é possível que os dados sub-representem temáticas que já haviam realizado edições antes desse período.

Dentro do modelo analítico adotado neste estudo, área de política, objetivos e número de edições seriam variáveis explicativas de variações no desenho institucional das conferências. A relação entre essas variáveis e o desenho institucional, por sua vez, foi analisada a partir de variáveis organizadas em torno de três dimensões: 1) organização – observada a partir do número de etapas e da existência de conselho vinculado; 2) deliberação – analisada a partir da existência de número-limite de propostas nas etapas municipais, estaduais e nacional, e da possibilidade de formulação de novas propostas na etapa nacional; e 3) inclusão – observada a partir da proporção de vagas para representantes da sociedade, da existência de vagas para delegados natos e da existência de cotas para participação na etapa nacional. As três dimensões e variáveis associadas são explicadas na próxima seção, juntamente com a análise dos dados. A Figura 6.1 ilustra o modelo analítico adotado.

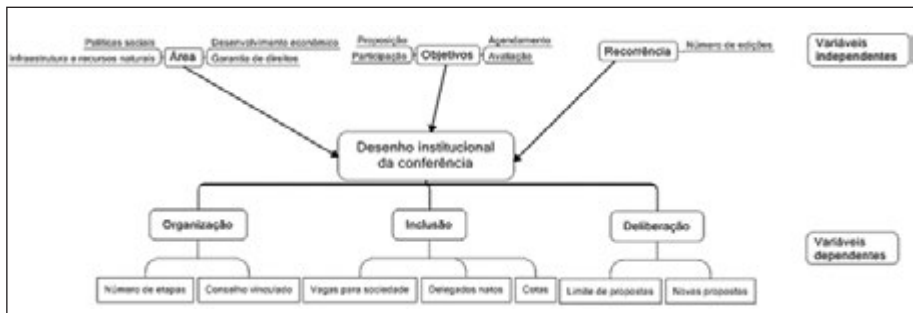


Figura 6.1 – Modelo de análise

Fonte: Elaboração pelos autores.

Tomando como base esse modelo, a análise dos dados foi feita a partir de medidas descritivas, e complementada por testes estatísticos a partir de análise multivariada. Cada variável dependente foi cruzada com a área de política, os objetivos e o número de edições com a finalidade de observar o comportamento dos dados e a existência de associações significativas ou não entre eles. De modo a tornar a apresentação dos dados mais objetiva e clara, os resultados observados são apresentados na próxima seção de maneira sobretudo descritiva; os testes estatísticos são citados de maneira complementar.

Análise de condicionantes e influências no desenho institucional de conferências nacionais

Forma de organização: número de etapas e conselho vinculado

A organização de uma conferência revela quem convoca e conduz os processos, por quais meios, quais formatos, e o tempo dedicado para mobilização de participantes. É importante considerar que as instituições participativas se distinguem por seus diferentes desenhos institucionais, em particular pela organização dos processos que indicará a maneira como a participação será realizada (Avritzer, 2008). Analisar a forma de organização do processo pode indicar maior ou menor abertura à participação, tendo em vista que a delimitação de espaços e normas pode impactar a capacidade de envolvimento de diferentes sujeitos políticos (Ipea, 2013).

Consideramos, para a análise da organização das conferências, dados relativos ao número de etapas realizadas e à existência de conselho vinculado. Em primeiro lugar, entende-se que um maior número de etapas pode significar mais possibilidades de participar, na medida em que a realização de etapas preparatórias territoriais (municipais, intermunicipais e estaduais) e de etapas não territoriais (livres, setoriais e virtuais) amplia as chances de envolvimento de diferentes sujeitos políticos com distintas formas de engajamento (Ipea, 2013). Desse modo, é interessante observar se o número de etapas varia conforme área de política, objetivo e número de edições, o que poderia dizer algo sobre o potencial de participação na conferência a depender desses fatores.

O número máximo de etapas preparatórias que uma conferência poderia ter era igual a seis, quando contava com todos os tipos de etapas territoriais e não territoriais, ao passo que o número mínimo, zero, referia-se às conferências que contaram apenas com a etapa nacional. A 2ª Conferência de Cultura foi a única que contou com todos os seis tipos de etapas preparatórias. A Tabela 6.1 mostra que a média do número de etapas foi de 2,4 entre todas as conferências. As diferenças entre as médias das áreas de política¹⁰ não são grandes, sendo que as conferências na área de desenvolvimento econômico são as que tendem a apresentar, em média, menor número de etapas.¹¹

10. As áreas de política são mutuamente excludentes, isto é, uma conferência faz parte apenas de uma das áreas de política delimitadas.

11. De modo a testar a associação entre as variáveis, foi feita uma regressão binomial negativa do número de etapas como função da área de política, controlando pelos objetivos e pelo número de edições. Os resultados sugerem que as diferenças observadas entre as médias do número de etapas em conferências das quatro áreas não são estaticamente significativas.

Tabela 6.1 – Média do número de etapas por área de política das conferências

| <i>Área de política</i> | <i>Média do número de etapas</i> | <i>Desvio padrão</i> | <i>Frequência</i> |
|------------------------------------|----------------------------------|----------------------|-------------------|
| Garantia de Direitos | 2,3 | 1,5 | 10 |
| Políticas Sociais | 2,4 | 1,3 | 49 |
| Desenvolvimento Econômico | 1,7 | 1,3 | 14 |
| Infraestrutura e Recursos Naturais | 3,0 | 0,5 | 8 |
| Total | 2,4 | 1,3 | 81 |

Fonte: Elaboração pelos autores.

Com relação aos objetivos (Tabela 6.2), observa-se que a média do número de etapas é maior em conferências que apresentam objetivo de participação (2,85), seguida por conferências com objetivo de avaliação (2,67) e de proposição (2,66). Também cabe ressaltar que, quando não há objetivo de proposição, o número médio de etapas é bastante inferior aos demais.¹² Esse dado é interessante pois mostra que, embora a presença do objetivo de proposição não implique um número maior de etapas, a ausência dele indica que há menor preocupação com a diversificação de etapas para mobilização de participantes.

Tabela 6.2 – Média do número de etapas por objetivo da conferência

| <i>Objetivo</i> | | <i>Média do número de etapas</i> | <i>Desvio padrão</i> | <i>Frequência</i> |
|-----------------|-----|----------------------------------|----------------------|-------------------|
| Agendamento | Não | 2,86 | 1,15 | 29 |
| | Sim | 2,25 | 1,25 | 47 |
| Avaliação | Não | 2,30 | 1,37 | 39 |
| | Sim | 2,67 | 1,08 | 37 |
| Participação | Não | 2,19 | 1,13 | 42 |
| | Sim | 2,85 | 1,30 | 34 |
| Proposição | Não | 1,61 | 0,86 | 13 |
| | Sim | 2,66 | 1,24 | 63 |
| Total | | 2,48 | 1,24 | 76 |

Fonte: Elaboração pelos autores.

12. Os resultados de regressão binomial negativa do número de etapas como função dos objetivos, controlando pela área de política e pelo número de edições, no entanto, sugere que as diferenças observadas entre as médias do número de etapas não são estaticamente significativas.

Observou-se uma correlação negativa baixa ($-0,22$), porém estatisticamente significativa (valor $p = 0,047$) entre o número de edições e o número de etapas das conferências. Nesse sentido, à medida que o número de edições aumenta, o número de etapas diminui. Controlando-se pela área e pelo objetivo, estima-se que a um aumento do número de edições, do seu valor mínimo (1) para o máximo amostral (14), está associada uma redução média de 1,08 no número de etapas.¹³

É preciso ter em mente, contudo, que os dados referem-se às conferências realizadas entre 2003 e 2011, de modo que as primeiras edições de algumas conferências, como as de Saúde e de Assistência Social, não foram consideradas na análise; ao mesmo tempo, várias conferências realizaram suas primeiras edições nesse período. Dessa forma, parece prudente sugerir que conferências mais recentes estão experimentando novas formas de organização que ampliam as possibilidades de participação, ao passo que conferências mais antigas tendem a manter um modelo de organização mais tradicional – no caso, contando apenas com etapas preparatórias municipais e estaduais. Por exemplo, ao passo que a 14ª Conferência de Saúde, realizada em 2011, contou com etapas preparatórias municipais e estaduais, modelo tradicionalmente adotado em conferências dessa política, a 1ª Conferência de Segurança Pública, realizada em 2009, teve cinco tipos diferentes de etapa, incluindo etapas livres e etapa virtual.

A existência de um conselho vinculado ao processo da conferência também pode ser vista como elemento de abertura à participação, pois o envolvimento do colegiado traz maior possibilidade de envolvimento da sociedade civil na organização da conferência, o que seria menos provável no caso de uma comissão organizadora formada somente por integrantes do órgão do Executivo responsável por convocar a conferência. Ainda que não haja garantia de que isso proporcione maior escuta às demandas sociais, a presença do conselho pode trazer outras perspectivas para as escolhas das estratégias de mobilização.

Entre as 81 conferências analisadas, apenas 18 não estavam vinculadas a nenhum conselho. Conforme mostra a Tabela 6.3, a área de Desenvolvimento Econômico é a que, proporcionalmente, contou com a menor participação de conselhos – mais da metade das conferências realizadas nessa área não tiveram nenhum conselho vinculado ao processo. Nas demais áreas de política, a maior parte das conferências (80% ou mais) teve algum conselho vinculado. As diferenças entre as proporções para cada área foram testadas¹⁴ e, de fato, a única

13. A associação entre as variáveis foi testada a partir de regressão binomial negativa.

14. As diferenças foram avaliadas por meio de regressão logística da existência de conselho como função da área de política, controlando pelos objetivos e pelo número de edições. Os

diferença significativa refere-se à área de Desenvolvimento Econômico. Interessante notar que essa também foi a área com menor número médio de etapas preparatórias. Esses dados podem indicar que haveria menor abertura à participação em conferências ligadas a essa área de política.

Tabela 6.3 – Presença de conselho vinculado por área de política

| Área de política | Conselho vinculado | | Total |
|------------------------------------|--------------------|-----|---------------|
| | Não | Sim | |
| Garantia de Direitos | 20% | 80% | 100% (n = 10) |
| Políticas Sociais | 14% | 86% | 100% (n = 49) |
| Desenvolvimento Econômico | 57% | 43% | 100% (n = 14) |
| Infraestrutura e Recursos Naturais | 13% | 87% | 100% (n = 8) |
| Total | 22% | 78% | 100% (n = 81) |

Fonte: Elaboração pelos autores.

No que tange à relação entre presença de conselho vinculado e objetivo da conferência (Tabela 6.4), observa-se que, entre as 63 conferências com objetivo de proposição, 86% contavam com conselho vinculado. Em contrapartida, mais da metade das conferências sem esse objetivo não estavam vinculadas a nenhum conselho. Interessante notar que conferências com e sem objetivo de participação não diferem substantivamente quanto à existência de conselho vinculado. Por outro lado, conferências com objetivo de agendamento foram as que, proporcionalmente, menos tiveram participação de conselhos – 30% das conferências com esse objetivo não tinham conselho vinculado. Além disso, entre as conferências sem objetivo de agendamento, 90% estavam vinculadas a algum conselho. Finalmente, com relação ao objetivo de avaliação nota-se que a proporção de conferências com conselho vinculado é relativamente maior quando o objetivo está presente (89%) do que quando não está (67%).

resultados sugerem que a probabilidade de que haja conselho vinculado é significativamente menor (valor $p = 0,013$) na área de Desenvolvimento Econômico em relação à área de Políticas Sociais (categoria de referência). As diferenças para as demais áreas de política não se revelaram significativas.

Tabela 6.4 – Existência de conselho vinculado por objetivo da conferência

| <i>Objetivo</i> | | <i>Conselho vinculado</i> | | <i>Total</i> |
|-----------------|-----|---------------------------|------------|---------------|
| | | <i>Não</i> | <i>Sim</i> | |
| Agendamento | Não | 10% | 90% | 100% (n = 29) |
| | Sim | 30% | 70% | 100% (n = 47) |
| Avaliação | Não | 33% | 67% | 100% (n = 39) |
| | Sim | 11% | 89% | 100% (n = 37) |
| Participação | Não | 24% | 76% | 100% (n = 42) |
| | Sim | 21% | 79% | 100% (n = 34) |
| Proposição | Não | 62% | 38% | 100% (n = 13) |
| | Sim | 14% | 86% | 100% (n = 63) |
| Total | | 17 | 59 | 76 |

Fonte: Elaboração pelos autores.

Os testes estatísticos¹⁵ sugerem que as diferenças entre as proporções são significativas apenas para o objetivo de avaliação. A probabilidade de que haja conselho vinculado é significativamente maior quando há objetivo de avaliação do que quando há objetivo de proposição (valor $p = 0,03$), de agendamento (valor $p = 0,03$) ou de participação (valor $p = 0,05$). Esse dado é relevante se consideramos que muitos conselhos têm como função, pelo menos normativamente, acompanhar os resultados das conferências e avaliar o andamento das políticas. Dessa forma, a inclusão de um objetivo de avaliação no processo conferencial pode indicar a necessidade da presença de um conselho na organização, seja para o fornecimento de subsídios ou para o aproveitamento das análises geradas.

Com relação à forma de organização das conferências, analisou-se, por fim, a relação entre a presença de conselho e o número de edições da conferência. Os dados descritivos mostram que conferências que têm conselho vinculado possuem em média 3,6 edições, ao passo que conferências sem vinculação a conselho têm em média 1,9 edição. Esse dado pode indicar que conferências que não possuem um conselho vinculado estão inseridas em políticas nas quais a participação ainda está pouco institucionalizada. A presença de um conselho e o seu envolvimento na organização de processos participativos podem ser indicadores de institucionalização da participação, por isso é interessante notar que, quando não há

15. As diferenças foram avaliadas por meio de regressão logística da existência de conselho como função dos objetivos, controlando pela área de política e pelo número de edições.

conselhos envolvidos na organização ou participando das conferências, esses processos foram realizados, em média, menos vezes.

Forma de deliberação: limite de propostas e elaboração de novas propostas

Nas conferências, o exercício da deliberação se direciona a políticas públicas já existentes ou à incorporação de novas demandas sociais. A deliberação envolve ações de discussão, construção de consensos, cooperação entre atores, resolução de conflitos e tomada de decisão (Ipea, 2013). Ela é vista como componente do desenho institucional das conferências, pois a forma como é estruturada é decisiva para definir processos de interação nas atividades e, por consequência, os produtos esperados (Lüchmann, 2009). O modelo deliberativo é tido como relevante, pois delimita a maneira e o estilo das discussões nas quais os participantes oferecem propostas e justificativas para sustentar as decisões coletivas (Fung, 2004).

Neste artigo, a forma como a deliberação ocorre nas conferências foi examinada por meio de informações sobre a existência de número-limite de propostas nas etapas municipais, estaduais e nacional, e pela possibilidade da formulação de novas propostas na etapa nacional. Ambos os aspectos se relacionam com a capacidade propositiva atribuída à conferência e indicam o formato das ações de deliberação.

A delimitação da quantidade de propostas que resultarão da conferência indica escolha de propostas agregadoras, o que pode facilitar e direcionar a adoção das propostas pelos gestores. Quando os resultados de conferências apenas listam demandas de maneira ilimitada, pode ser mais difícil encaminhá-las. A existência de limite de propostas foi cruzada com a área de política para verificar se haveria alguma preocupação diferenciada com o direcionamento do debate conforme a área em que a conferência, era realizada. Também foi investigada a relação com o objetivo da conferência, pois, a depender do objetivo, pode haver maior ou menor probabilidade de a conferência julgar necessário estabelecer limites. Ademais, buscou-se examinar a relação entre limite de propostas e número de edições, pois poderia haver a adoção de limites propositivos a partir de algum aprendizado institucional derivado da recorrência da conferência.

Nota-se que poucas conferências adotam limite de propostas para cada etapa.¹⁶ Entre as 56 conferências para as quais foi possível obter informação,

16. Devido à pouca variabilidade dos dados para existência de limite de propostas, não foi possível avaliar se diferenças por área e por objetivo eram estatisticamente significativas. O mesmo ocorreu no que tange à relação entre limite de propostas e número de edições.

apenas quatro conferências adotaram limite de propostas na etapa municipal, todas na área de Políticas Sociais. As quatro conferências possuíam objetivo de proposição e de participação, ao passo que duas tinham objetivo de agendamento e apenas uma de avaliação. A média do número de edições para essas conferências foi de 4,75.

No que se refere à existência de limites estaduais, apenas 6 das 62 conferências para as quais foi possível obter informação adotaram limite de propostas nessa etapa. Tal como foi o caso para os limites municipais, todas as conferências com limites estaduais eram da área de Políticas Sociais. Da mesma forma, todas tinham objetivo de participação e de proposição. Entre as seis, duas tinham objetivo de avaliação e duas de agendamento. Com relação ao número de edições, a média para conferências com limite de proposta estadual foi de 4,6 edições. Os dados semelhantes para limites municipais e limites estaduais podem ser explicados pelo fato de que estamos falando, em geral, das mesmas conferências, na medida em que as quatro conferências que adotaram limites municipais também adotaram limites estaduais. A adoção de limites na 7ª Conferência de Assistência Social e na 14ª Conferência de Saúde corrobora as médias mais elevadas quanto ao número de edições (Quadro 6.1).

Finalmente, cabe olhar para a existência de limite de propostas na etapa nacional. Foi possível coletar informações para 65 conferências, das quais oito adotaram limite de propostas para essa etapa. As oito conferências eram da área de Políticas Sociais, sendo que sete delas tinham objetivos de agendamento e sete de proposição; quatro delas tinham objetivo de agendamento e duas de avaliação. A média do número de edições para as conferências com limite nacional de propostas foi de 1,3 edição. A diferença desse número em relação às médias observadas para limites estaduais e municipais pode ser explicada pelo fato de que algumas das conferências que adotaram apenas limite nacional estavam em suas primeiras edições e também porque nenhuma conferência com mais de quatro edições adotou limite de propostas nacional.

Percebe-se que as conferências que estabeleceram limites eram principalmente conferências em suas primeiras edições, todas da área de Políticas Sociais. O fato de que poucas conferências adotaram limites indica que esse é um recurso ainda pouco utilizado no desenho das conferências, o que sugere que as conferências têm funcionado, sobretudo, como espaços de agregação de demandas sociais, sem um processo de filtragem feito em conjunto com a sociedade.

Quadro 6.1 – Detalhamento das conferências que adotaram limite de propostas

| <i>Conferência</i> | <i>Limite de propostas</i> | | |
|--------------------------------------|----------------------------|-----------------|------------------|
| | <i>Nacional</i> | <i>Estadual</i> | <i>Municipal</i> |
| 1ª de Cultura | X | | |
| 2ª de Cultura | X | | |
| 1ª de Esporte | X | | |
| 1ª Infantojuvenil pelo Meio Ambiente | X | | |
| 1ª de Saúde Ambiental | X | | |
| 3ª de Esporte | X | X | X |
| 1ª de Juventude | X | X | X |
| 1ª de Segurança Pública | X | X | X |
| 7ª de Assistência Social | | X | |
| 2ª de Esporte | | X | |
| 14ª de Saúde | | X | X |
| Total | 8 | 6 | 4 |

Fonte: Elaboração pelos autores.

Com relação ao segundo aspecto observado na dimensão de deliberação, consideramos que a possibilidade de formular propostas novas na etapa nacional pode gerar desconexão com as propostas formuladas no decorrer do processo, dado que os resultados das etapas anteriores poderiam ser deixados de lado na etapa nacional. O processo seria mais bem considerado se os representantes na etapa nacional trabalhassem a partir da sistematização do material encaminhado pelas etapas prévias e não pudessem criar livremente novas propostas que, por ventura, desconsiderassem o que foi produzido anteriormente.

Entre as 41 conferências para as quais foi possível coletar informações sobre essa variável, 18 conferências (44%) permitiam a formulação de novas propostas na etapa nacional (Tabela 6.5). Embora o número de casos que permitiam novas propostas seja pequeno em cada área, nota-se que, proporcionalmente, a área de Infraestrutura e Recursos Naturais teve mais casos que as demais.¹⁷

17. Dada a pouca variabilidade dos dados para possibilidade de inclusão de novas propostas, não foi possível avaliar se diferenças por área eram estatisticamente significativas.

Tabela 6.5 – Formulação de novas propostas na etapa nacional por área de política

| Área de política | Novas propostas na etapa nacional | | Total |
|------------------------------------|-----------------------------------|-----|---------------|
| | Não | Sim | |
| Garantia de Direitos | 100% | 0 | 100% (n = 4) |
| Políticas Sociais | 56% | 44% | 100% (n = 27) |
| Desenvolvimento Econômico | 50% | 50% | 100% (n = 4) |
| Infraestrutura e Recursos Naturais | 33% | 67% | 100% (n = 6) |
| Total | 56% | 44% | 100% (n = 41) |

Fonte: Elaboração pelos autores.

Com relação aos objetivos, as diferenças observadas entre a possibilidade de formulação de novas propostas e a existência de um dos objetivos foram significativas apenas para o objetivo de avaliação.¹⁸ Nesse caso, a probabilidade de que uma conferência permita novas propostas na etapa nacional é significativamente maior (valor $p = 0,006$) relativamente a conferências com objetivo de proposição, categoria de referência por ter mais casos de sucesso. Os dados descritivos mostram que apenas 21% das conferências que previam formulação de novas propostas na etapa nacional não tinham objetivo de avaliação. A média do número de edições para conferências que permitiam novas propostas na etapa nacional foi de 4,6 edições, enquanto conferências que não permitiam novas propostas tinham em média 2,65 edições. Novamente, o experimentalismo em conferências mais recentes revela estratégias deliberativas diferenciadas, quando comparadas com conferências cuja recorrência é maior.

Potencial inclusivo: vagas para sociedade, delegados natos e cotas

A dimensão da inclusão é considerada um dos componentes do desenho institucional, analisada a partir das regras que indicam quem pode participar. O conjunto de regras que determina os sujeitos políticos participantes pode revelar problemas de inclusão associados à paridade e representação por organizações (Lüchmann, 2009). Além disso, essas normas indicam os mecanismos de escolha de participantes e podem favorecer a predominância dos que possuem recursos,

18. As diferenças foram avaliadas por meio de regressão logística da existência de possibilidade de formular novas propostas como função dos objetivos, controlando pelo número de edições.

interesse e tempo (Fung, 2004). Por isso, as escolhas de quem participa revelam o potencial inclusivo das conferências.

Considerando a diversidade social existente no Brasil, ações voltadas ao envolvimento de diferentes grupos da população podem indicar um desenho institucional potencialmente mais inclusivo (Ipea, 2013). Várias questões poderiam ser exploradas para tratar a inclusão, por exemplo, dados sobre o perfil socioeconômico dos participantes das conferências. Tais informações elucidariam a representação de segmentos sociais, sua distribuição territorial e outras características importantes dos participantes. Contudo, tendo em vista que o intuito deste capítulo é estudar o desenho institucional das conferências, abordamos a dimensão da inclusão a partir das regras que definem quem pode participar. Nesse sentido, buscamos nos atos normativos informações relativas à proporção de vagas na etapa nacional para representantes da sociedade, à previsão de delegados natos e à existência de cotas para a participação de grupos tradicionalmente excluídos de processos políticos. Analisar a relação entre essas variáveis e a área de política, os objetivos e o número de edições de uma conferência trazem informações úteis sobre em que condições o desenho institucional das conferências é mais ou menos inclusivo.

Em primeiro lugar, mais vagas para representantes não governamentais podem aumentar o potencial inclusivo ou até mesmo diversificar a participação quando prepondera o espaço para a sociedade. Tendo em vista que a competição política é ampliada quando há mais chance para se participar, é de se esperar que haja pluralidade na composição da representação social à medida que mais vagas sejam destinadas a esse setor.

Os dados para essa variável foram recolhidos a partir da definição do número de vagas nos regimentos internos das conferências. A proporção média de vagas para delegados não governamentais foi de 0,65 (65%) entre as 47 conferências para as quais foi possível obter informação. A proporção mínima foi de 0,37 (37%) e a proporção máxima foi 1 (100%), devido ao fato de que as três edições da Conferência Infantojuvenil pelo Meio Ambiente e a 1ª Conferência de Educação Escolar Indígena contaram apenas com a participação de estudantes. Se considerarmos esses quatro casos que não contaram com participação de governo, a proporção média de vagas para representantes não governamentais fica em 0,63 (63%) – portanto, não muito diferente da média para todos os casos – e a proporção máxima de vagas fica em 0,88 (88%). Esses dados sugerem que as conferências, de fato, tendem a priorizar a participação da sociedade, o que potencialmente abre espaço para um efetivo diálogo entre sociedade civil e governo, com a diversidade inerente a cada um deles.

Ao observarmos a proporção média de vagas para delegados não governamentais por área de política, percebe-se que não há diferenças significativas por área.¹⁹ Conferências na área de Desenvolvimento Econômico apresentaram proporção média de 0,59 (59%), enquanto conferências na área de Infraestrutura e Recursos Naturais definiram em média 0,62 (62%) de vagas para delegados não governamentais, conferências na área de Garantia de Direitos definiram em média 0,63 (63%) e conferências de Políticas Sociais delimitaram em média 0,67 (67%) das vagas para esse grupo.

No que tange aos objetivos (Tabela 6.6), a proporção média de vagas para representantes não governamentais variou pouco entre eles (de 0,60 a 0,68), sendo que a maior proporção média foi observada para o objetivo de participação. As diferenças entre proporções médias foram estatisticamente significativas apenas para o objetivo de avaliação.²⁰ Nesse caso, a análise multivariada sugere que a proporção média de vagas para representantes da sociedade é menor quando existe o objetivo de avaliação relativamente aos demais objetivos. Não foi observada correlação significativa entre o número de edições e a proporção de vagas para representantes não governamentais.

Dentro da dimensão de inclusão, analisou-se, em segundo lugar, a existência de vagas para delegados natos, visto que a delimitação de vagas cativas para certas autoridades ou instituições pode sobrerrepresentar certos grupos que não necessitam ser escolhidos representantes em etapas prévias para participar da etapa nacional. Das 69 conferências para as quais foi possível obter informação a partir dos atos normativos, 56 (81%) estabeleciam vagas para delegados natos. A Tabela 6.7 mostra que a área de Desenvolvimento Econômico foi, proporcionalmente, a que teve uma distribuição mais equilibrada quanto à delimitação de vagas para natos, sendo que a maior parte não adotou essa medida. Entre as demais áreas, a maioria das conferências tinha vagas para natos.

19. As diferenças entre as proporções médias por área foram testadas por meio de regressão linear da proporção de vagas para não governo em função da área, controlando-se pelos objetivos e pelo número de edições.

20. As diferenças entre as proporções médias por objetivo foram testadas por meio de regressão linear da proporção de vagas para não governo em função dos objetivos, controlando-se pela área e pelo número de edições.

Tabela 6.6 – Proporção média de vagas para representantes não governamentais por objetivo

| <i>Objetivo</i> | | <i>Proporção média</i> | <i>Desvio padrão</i> | <i>Frequência</i> |
|-----------------|-----|------------------------|----------------------|-------------------|
| Agendamento | Não | 0,62 | 0,11 | 19 |
| | Sim | 0,67 | 0,16 | 28 |
| Avaliação | Não | 0,74 | 0,17 | 18 |
| | Sim | 0,60 | 0,10 | 29 |
| Participação | Não | 0,63 | 0,13 | 26 |
| | Sim | 0,68 | 0,16 | 21 |
| Proposição | Não | 0,79 | 0,24 | 6 |
| | Sim | 0,63 | 0,12 | 41 |
| Total | | 0,65 | 0,15 | 47 |

Fonte: Elaboração pelos autores.

Tabela 6.7 – Vagas para delegados natos por área de política

| <i>Área de política</i> | <i>Vagas para delegados natos</i> | | <i>Total</i> |
|------------------------------------|-----------------------------------|------------|---------------|
| | <i>Não</i> | <i>Sim</i> | |
| Garantia de Direitos | 30% | 70% | 100% (n = 10) |
| Políticas Sociais | 11% | 89% | 100% (n = 44) |
| Desenvolvimento Econômico | 57% | 43% | 100% (n = 7) |
| Infraestrutura e Recursos Naturais | 13% | 88% | 100% (n = 8) |
| Total | 19% | 81% | 100% (n = 69) |

Fonte: Elaboração pelos autores.

Não foi observada associação significativa entre os objetivos das conferências e a existência de vagas para delegados natos. Para conferências com objetivo de avaliação, objetivo de participação ou objetivo de proposição, mais de 80% contaram com a presença de natos. Conferências com objetivo de agendamento tiveram vagas para esse grupo em 70% dos casos. A média do número de edições foi de 3,3 em conferências em que havia vagas para natos e de 2,46 em conferências sem vagas para eles. Os dados sugerem que a delimitação de vagas para delegados natos é comum no desenho das conferências nacionais, independente de área de política, objetivo ou recorrência.

Por fim, considerou-se também a existência de cotas como elemento de análise do potencial inclusivo. A existência de cotas pode garantir a presença de sujeitos políticos tradicionalmente excluídos, em particular mulheres e grupos

étnico-raciais, ampliando a diversidade de participação no processo conferencial. Entre as 69 conferências para as quais os atos normativos traziam informações quanto a esse aspecto, 24 (35%) adotaram algum tipo de cota para a etapa nacional. Dezesete conferências reservavam vagas para grupos étnico-raciais, ao passo que seis previram cotas para mulheres e quatro previram cotas para outros grupos (Quadro 6.2). Cabe mencionar que as 2ª e 3ª Conferência Infantojuvenil pelo Meio Ambiente e 3ª Conferência de Meio Ambiente definiram mais de um tipo de cota.

Entre as 24 conferências que previram cotas, 15 são da área de Políticas Sociais. No entanto, analisando a previsão de cotas dentro de cada área de política (Tabela 6.8), é possível perceber que apenas 34% das conferências de Políticas Sociais adotaram cotas, percentagem comparativamente menor em relação ao conjunto de conferências na área de Garantia de Direitos e Infraestrutura e Recursos Naturais. Com efeito, Garantia de Direitos foi a única área em que as conferências que previam cotas predominaram (60%) sobre aquelas que não previam. Nenhuma conferência da área de Desenvolvimento Econômico previu cotas.²¹ Isso pode indicar que as conferências voltadas a públicos historicamente excluídos adotaram estratégias para garantir a presença deles nos debates. Ao mesmo tempo, a preocupação com a inclusão de sujeitos marginalizados dos processos políticos parece restrita às áreas que discutem diretamente direitos desses grupos.

No que se refere aos objetivos, os testes estatísticos sugerem que não há associação significativa entre esses e a adoção de cotas para a etapa nacional.²² De fato, como mostra a Tabela 6.9, não houve diferenças substantivas entre a proporção de conferências com cotas na etapa nacional em relação à existência de qualquer dos objetivos. Contrário ao que se poderia esperar, por exemplo, a existência de objetivo de participação não parece estar associada à adoção de reserva de vagas para grupos específicos.

21. Dada a pouca variabilidade dos dados para conferências com cotas na etapa nacional, não foi possível avaliar se diferenças por área eram estatisticamente significativas.

22. As diferenças entre as proporções para cada objetivo foram avaliadas por meio de regressão logística da existência de cotas na etapa nacional como função dos objetivos, controlando pelo número de edições.

Quadro 6.2 – Detalhamento dos tipos de cotas adotados em conferências típicas

| Conferência | Tipo de cota | | |
|--|--------------|----------------|----------------|
| | Mulheres | Étnico-raciais | Outros grupos* |
| 1ª de Saúde Ambiental | X | | |
| 1ª de Esporte | X | | |
| 2ª de Esporte | X | | |
| 1ª de Meio Ambiente | X | | |
| 2ª de Meio Ambiente | X | | |
| 3ª de Meio Ambiente | X | X | |
| 1ª LGBT | | X | |
| 2ª LGBT | | X | |
| 1ª de Promoção da Igualdade Racial | | X | |
| 2ª de Promoção da Igualdade Racial | | X | |
| 3ª de Segurança Alimentar e Nutricional | | X | |
| 4ª de Segurança Alimentar e Nutricional | | X | |
| 13ª de Saúde | | X | |
| 14ª de Saúde | | X | |
| 3ª de Saúde do Trabalhador | | X | |
| 3ª de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde | | X | |
| 1ª de Educação | | X | |
| 1ª de Educação Básica | | X | |
| 4ª de Saúde Indígena | | X | |
| 1ª de Educação Escolar Indígena | | X | |
| 2ª Infantojuvenil pelo Meio Ambiente | | X | X |
| 3ª Infantojuvenil pelo Meio Ambiente | | X | X |
| 3ª dos Direitos da Pessoa Idosa | | | X |
| 2ª de Segurança Alimentar e Nutricional | | | X |
| Total | 6 | 17 | 4 |

Fonte: Elaboração pelos autores.

* Cotas para outros grupos incluem: cotas para idosos do meio rural (3ª dos Direitos da Pessoa Idosa); cotas socioeconômicas (2ª de Segurança Alimentar e Nutricional); cotas para comunidades de assentamentos rurais e Movimento de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) (2ª e 3ª Conferência Infantojuvenil pelo Meio Ambiente).

Tabela 6.8 – Cotas na etapa nacional por área de política

| Área de política | Cotas | | Total |
|------------------------------------|-------|-----|---------------|
| | Não | Sim | |
| Garantia de Direitos | 40% | 60% | 100% (n = 10) |
| Políticas Sociais | 66% | 34% | 100% (n = 44) |
| Desenvolvimento Econômico | 100% | 0% | 100% (n = 7) |
| Infraestrutura e Recursos Naturais | 63% | 38% | 100% (n = 8) |
| Total | 65% | 35% | 100% (n = 69) |

Fonte: Elaboração pelos autores.

Tabela 6.9 – Cotas na etapa nacional por objetivo

| Objetivo | | Cotas | | Total |
|--------------|-----|-------|-----|---------------|
| | | Não | Sim | |
| Agendamento | Não | 59% | 41% | 100% (n = 29) |
| | Sim | 69% | 31% | 100% (n = 39) |
| Avaliação | Não | 56% | 44% | 100% (n = 32) |
| | Sim | 72% | 28% | 100% (n = 36) |
| Participação | Não | 62% | 38% | 100% (n = 34) |
| | Sim | 68% | 32% | 100% (n = 34) |
| Proposição | Não | 71% | 29% | 100% (n = 7) |
| | Sim | 64% | 36% | 100% (n = 61) |
| Total | | 65% | 35% | 100% (n = 68) |

Fonte: Elaboração pelos autores.

Com relação ao número de edições, também não houve associação significativa entre essa variável e a existência de cotas. A média do número de edições foi semelhante para conferências que adotaram cotas para a etapa nacional (3 edições) e conferências que não adotaram essa medida (3,2 edições).

Embora descritivos, os dados sobre desenho institucional aqui apresentados sugerem que, apesar de a maior parte das conferências estimular a participação da sociedade, ainda são restritas as ações que visam garantir uma representação diversa e mais inclusiva – sobretudo no que tange à inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados do processo político. Vale ressaltar, contudo, que outras informações são necessárias para uma avaliação mais completa do potencial de inclusão das conferências nacionais. Por exemplo, dados sobre o perfil socioe-

conômico e territorial trariam pistas importantes sobre a representação de determinados segmentos nas conferências e a diversidade dessa representação.

Considerações finais

As conferências nacionais são processos participativos que envolvem representantes do Estado e da sociedade no diálogo a respeito de políticas públicas, mobilizando a população desde o nível municipal até o nível nacional. Neste capítulo, buscamos contribuir para um entendimento ampliado do desenho institucional desses processos, com foco nos fatores que podem influenciar o modo de organização e as regras de participação nas conferências. Nesse sentido, este estudo buscou compreender de que maneira a área de política, os objetivos e o número de edições podem influenciar a forma de realizá-los.

O desenho institucional das conferências foi analisado por meio de variáveis organizadas em torno de três dimensões: forma de organização, deliberação e potencial inclusivo. Essas dimensões nos pareceram abarcar os principais elementos constitutivos das regras de realização e participação em processos conferenciais. Tomando como base os dados coletados a partir do mapeamento das características de 81 conferências realizadas entre 2003 e 2011, as relações entre essas variáveis e área de política, objetivos e número de edições foram investigadas por meio de medidas descritivas e complementadas por meio de análise multivariada.

Foram observadas poucas associações significativas entre as variáveis delimitadas como dependentes e área de política, objetivos e número de edições. Isso implica que, de maneira geral, os testes estatísticos realizados não permitem dizer que variações no desenho institucional de conferências estejam significativamente associadas à área de política em que se inserem, às suas finalidades, ou à recorrência com que aconteceram. A pouca variabilidade nos dados e ausência de informações para vários casos podem ter contribuído para esses resultados. Também é necessário reconhecer a possibilidade de que as tipologias formuladas não foram capazes de captar princípios de distinção relevantes para explicar possíveis diferenças. Da mesma forma, diferenças entre os desenhos das conferências podem estar relacionadas a outros fatores, como aspectos contextuais, não considerados no modelo. Outra interpretação possível, tendo em vista a pouca variabilidade dos dados, é a de que as conferências têm adotado um desenho semelhante, sendo possível observar padrões em determinadas características (Souza et al., 2013).

Não obstante, a análise dos dados trouxe informações relevantes. No que tange à forma de organização, os dados descritivos mostram que a área de Desenvolvimento Econômico é a que possui menor número de etapas e menor proporção média de conselhos vinculados. Isso sugere que poderia haver menor abertura à participação nessa área, pois a vinculação a um conselho bem como o maior número de etapas pode aumentar o potencial de mobilização e participação na conferência. Com relação ao número de etapas, especificamente, observou-se uma correlação negativa entre o número de edições e o número de etapas. Isso pode indicar que conferências mais recentes estão experimentando novas formas de organização que ampliam as possibilidades de participação, ao passo que conferências mais antigas tendem a manter um modelo de organização mais tradicional, contando com menos etapas.

Tendo em vista que muitos conselhos têm, entre suas atribuições, acompanhar os resultados das conferências e avaliar o andamento das políticas, é interessante notar que a probabilidade de que haja conselho vinculado é significativamente maior quando há objetivo de avaliação. O fato de que a média do número de edições para conferências sem conselho vinculado é menor do que para conferências com conselho pode indicar, ainda, que áreas sem conselho são áreas em que a participação ainda está pouco institucionalizada.

No que tange à dimensão de deliberação, o fato de que poucas conferências tenham adotado limite de propostas nas diferentes etapas indica que a maior parte das conferências funciona como espaço de vocalização de demandas, sem que seja feito um processo de agregação de preferências. Esse resultado é interessante por dois motivos. Primeiro, porque traz questões sobre a efetividade das conferências, na medida em que um amplo leque de demandas a serem consideradas pode dificultar sua implementação e monitoramento. Segundo, porque cabe perguntar como ocorre o processo de encaminhamento dessas propostas e se existe algum processo de triagem feito *a posteriori* pelo governo. Com relação à introdução de novas propostas, percebe-se que a maior parte das conferências permite que propostas não contempladas em etapas anteriores sejam incluídas na etapa nacional. Isso traz questões quanto ao respeito às discussões preparatórias realizadas. No limite, cabe perguntar se as etapas preparatórias não acabam servindo mais à seleção de representantes do que à formulação de propostas.

Finalmente, com relação à dimensão de inclusão, os dados aqui apresentados sugerem que, apesar de a maior parte das conferências estimular a participação da sociedade, ações para garantir uma representação diversa e mais inclusiva – sobretudo no que tange à inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados do processo político – ainda são pouco usuais em todas as áreas e não dependem dos objetivos e do número de edições.

Embora o experimentalismo seja apontado como parte das características que diferenciam as instituições participativas de outras instituições políticas (Avritzer, 2009), a baixa variabilidade entre desenhos institucionais pode apontar uma uniformização na forma de organização das conferências nacionais. Ao mesmo tempo, pode-se constatar, pelas variáveis analisadas, que algumas diferenças existem e não estão, necessariamente, relacionadas à área de política, objetivo e recorrência da conferência. Assim, cabe investigar outros fatores capazes de explicar a variação no desenho institucional das conferências. Além disso, também será valioso buscar elementos que demonstrem e expliquem o possível processo de mimetismo que ocorre junto com a institucionalização da participação.

Referências bibliográficas

- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, jun. 2008.
- _____. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.
- FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais de saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p.112-33.
- _____; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- _____. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p.173-209.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. *Relatório de pesquisa*. Brasília: Ipea, 2013.
- LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R. P. (Org.). *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2009.

- MAHONY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.
- PIRES, R.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Texto para Discussão*, n.1.707. Brasília: Ipea, 2012.
- SOUZA, C. H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. *Texto para Discussão*, n.1.718. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.
- _____ et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: Aproximando Agendas e Agentes, I, UNESP, Araraquara/SP, 2013.
- THELEN, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, v.2, p.369-404, 1999.

7

PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: UMA ETNOGRAFIA COMPARADA DE CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RJ E NO DF¹

Luciane Patrício Braga de Moraes²

Introdução

Este estudo foi feito a partir de uma etnografia comparada de dois conselhos comunitários de segurança pública, um no Rio de Janeiro e outro em Brasília, buscando, a partir da observação das práticas, discursos e modos dos atores que nele marcam presença, compreender os sentidos por eles atribuídos à participação nesse espaço.

Os conselhos comunitários de segurança são espaços *inventados* pelo Estado, cujo modo de funcionamento está prescrito por este, mas que nele não permanece aprisionado, de forma que os atores que nele participam (chamados nesta pesquisa de *autoridades* e *plateia*) compartilham falas, gestos e atos que reinventam esse fazer.

São nas reuniões dos conselhos estudados que os participantes e as chamadas *autoridades* explicitam seus interesses e posições, fazendo do conselho um interessante lugar para observar as *performances* desses atores políticos, os jogos de

-
1. Este trabalho apresenta uma reflexão a partir da tese de doutorado “*Falar, ouvir e escutar*”: etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança (Moraes, 2011).
 2. Doutora em Antropologia – Universidade Federal Fluminense. Superintendente de Articulação Institucional da Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro (Seseg/RJ). Pesquisadora associada do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-INEAC).

status, poder e prestígio nele desempenhados e a enunciação e mobilização dos diferentes capitais políticos, sociais e simbólicos nele acumulados.

A pesquisa procurou observar os rituais de participação dramatizados nesses conselhos comunitários de segurança, com foco especial na circulação da palavra, enunciada oralmente, de modo dramático, performático e que produz uma eficácia simbólica. A partir das práticas observadas e dos discursos proferidos nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança da 23ª Área Integrada de Segurança Pública (Aisp) (no Rio de Janeiro) e de Brasília (no Distrito Federal), diferentes concepções de igualdade são explicitadas, conflitos são dramatizados, formas de reconhecimento e consideração são praticadas, hierarquias e autoridades são reivindicadas, tornando-se esses conselhos ricos lugares para observar os múltiplos sentidos dados à participação no campo da segurança pública e a eficácia por ela produzida.

A metodologia utilizada para a realização desta pesquisa foi a observação participante, por meio da observação sistemática das reuniões dos conselhos no período de novembro de 2009 a fevereiro de 2011.

Início esta reflexão apresentando o conselho propriamente dito: como antes mencionado, trata-se de um espaço *inventado* pelo Estado. No Rio de Janeiro, em 1999, o contexto de criação coincide com uma *nova* proposta de gestão das políticas públicas, na qual se previa a criação de áreas integradas de segurança pública (que existem até hoje) em que o conselho aparecia como um lugar (que, vale lembrar, deveria ser organizado e conduzido pelas polícias civil e militar) e que serviria para propiciar o encontro entre a sociedade e a polícia. Em Brasília, essa invenção também nasce por iniciativa do governo, mas, ao contrário do contexto carioca, não caberia às polícias fazer a sua administração, e sim aos presidentes dos conselhos, indicados pelos administradores regionais.

A preocupação governamental à época em fomentar a construção de um espaço de aproximação entre a população e as polícias não era bem uma novidade. Com a promulgação da Constituição de 1988, o país passa a testemunhar mudanças no cenário político, em que são adotados novos procedimentos democráticos, como a realização de eleições diretas e a criação de novos arranjos participativos. Participar tornava-se um *valor* a ser estimulado numa sociedade que se pretendia democrática.

A bibliografia sobre o tema indica que o “ressurgimento da sociedade civil” se deu a partir da década de 1970, mas é somente na década de 1980 que a produção acadêmica sobre o assunto se intensifica. Mas é importante observar que, sendo os conselhos espaços *inventados* pelo Estado, eles se diferenciam substancialmente dos chamados movimentos sociais, ainda que seu advento tenha ocor-

rido no mesmo contexto cronológico desse período de redemocratização. Sua criação não parte da sociedade em direção ao Estado, e sim o contrário, o que traz a esse instrumento participativo uma forma muito específica de *participar*, que é regulamentada pelo Estado. Não é por acaso que tanto no Rio de Janeiro como no Distrito Federal haja instâncias de governo responsáveis pela gestão dos conselhos, cuja tarefa vai desde a elaboração dos seus instrumentos de regulação ao acompanhamento do seu trabalho cotidiano.

Vale lembrar também que a adoção de instrumentos normativos que permitiam a participação mais efetiva da população na gestão das políticas não necessariamente se desdobrou em mais cidadania para a população. Como ressalta Carvalho (2001), os avanços testemunhados na esfera política não foram suficientes para atender aos problemas econômicos vividos na época, e tampouco aos problemas sociais. No Brasil, a ordem de constituição dos direitos civis, políticos e sociais (os chamados direitos de cidadania) é fortemente influenciada por uma herança ibérica, na qual o sentido dado à cidadania não representa um *status* concedido a todos aqueles que são membros de uma comunidade, e, sendo assim, são iguais em direitos e obrigações, segundo a definição de Thomas Marshall. No Brasil, os “direitos dos cidadãos não foram fruto de conquista, mas de outorga da Coroa com a finalidade de promover a compensação da desigualdade jurídica naturalizada em nossa sociedade”, segundo o que também aponta Mendes (2005).

Mesmo diante do processo de redemocratização desenvolvido durante as décadas de 1970 e 1980, o sentimento presente entre os cidadãos é de que a democracia continua um sonho não realizado e que as instituições não funcionam de maneira adequada. Em outras palavras, como aponta Carvalho (2001), a democratização das instituições não se refletiu em cidadania para todos. E nesse contexto, não por acaso, o Estado aparece como *grande* compensador das desigualdades *naturais* da sociedade, cabendo a ele promover a tão desejada justiça, sendo a tutela a característica fundamental na relação com os cidadãos.

No Brasil, tivemos uma maior ênfase nos direitos sociais, oferecidos como benesses pelo Estado, não como conquistas dos cidadãos com direitos constituídos. Além disso, a ordem de constituição dos direitos no Brasil obedeceu, segundo o autor, a um roteiro não lógico, em que os direitos sociais preteriram os direitos civis e políticos. Não se trata apenas de uma mudança cronológica, mas de uma lógica que se subordina a uma ideologia que afirma que é papel do Estado “conceder os direitos”, e cujo resultado afeta a natureza da cidadania. O processo de difusão dos direitos no Brasil teve o Estado como protagonista (não os próprios cidadãos), fato que comprometeu sobremaneira o modo pelo qual os

cidadãos e o Estado se relacionam. Tal cenário configura-se como uma “democracia sem cidadania” ou de “cidadania incompleta”, não consolidada, cujos objetos são “cidadãos incompletos” ou “meio-cidadãos”.

Tomando o exemplo da construção dos direitos sociais no Brasil, especialmente os direitos trabalhistas, Wanderley Guilherme dos Santos (1979) analisa a política social brasileira trazendo a questão da interferência governamental na regulação das relações sociais e trabalhistas. O autor usa o conceito de “cidadania regulada” para explicar a política econômico-social adotada no período pós-1930. Nesse período, “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das *ocupações reconhecidas e definidas em lei*” (Santos, 1979). Isso implica dizer que a extensão da cidadania se faria pela regulamentação de novas profissões ou ocupações e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, e não por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. Embutir a cidadania nas profissões reconhecidas por lei implicou um reconhecimento restrito dos direitos do cidadão, limitados aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo.

A análise da bibliografia disponível sobre o tema permite concluir que a apropriação da ideologia presente nos países liberais, concomitante à manutenção de práticas e estruturas monárquicas ibéricas, imprime um cenário paradoxal no Brasil, pois a cidadania é enunciada num contexto de desigualdades sociais, econômicas, políticas e jurídicas *construídas* por um processo econômico e social pautado pela exploração. Além disso, permite observar como o governo e o Estado brasileiro apareceram nesse cenário não como compensadores das desigualdades por ele engendradas, mas como *tutelador* das relações sociais, econômicas e políticas.

No Brasil, há um modo de organização burocrática em que a hierarquia é fundamental para a definição do papel das instituições e dos indivíduos, e, como aponta DaMatta (1997a), onde o “personalismo” aparece como uma forma de reação ao Estado colonizador, “a comunidade é necessariamente heterogênea, complementar e hierarquizada. Sua unidade básica não está baseada em indivíduos (ou cidadãos), mas em relações e pessoas, famílias e grupos de parentes e amigos”. No Brasil, um indivíduo (cidadão) isolado e sem relações é algo considerado negativo, “revelando apenas a solidão de um ser humano marginal em relação aos outros membros da comunidade”. Ao comparar a realidade norte-americana com a brasileira, DaMatta (1997a) afirma ser a primeira “homogênea, igualitária, individualista e exclusiva”, onde o que conta é o indivíduo e o cidadão. No Brasil, ela seria “heterogênea, desigual, relacional e inclusiva”, onde o que vale são as relações pessoais. E isso é o que permitiria explicar os desvios da noção de cidadania, pois, se o “cidadão” não tem nenhuma ligação com uma

pessoa ou com alguma instituição de prestígio na sociedade, ele é tratado como um ser inferior: a ele, o rigor das leis, impessoais e universais. É esse fenômeno que explica, segundo o autor, a variação da ideia e do conceito de cidadania.

Por isso é que no Brasil a palavra “cidadão” é recorrentemente usada sempre em situações negativas, especialmente para marcar a posição de alguém que esteja em desvantagem. No Brasil, enunciar ser “cidadão” é estar sujeito ao tratamento universalizante e impessoal, e é justamente o contrário de ser “reconhecido” numa situação de conflito ou disputa. O ritual do reconhecimento humaniza e personaliza as relações formais, permitindo a “devida” classificação dos atores envolvidos na querela e na hierarquia social.

Assim, pensar nas relações entre cidadãos e Estado implica refletir, necessariamente, sobre a forma de constituição dos chamados “cidadãos” no contexto brasileiro e o papel do Estado nesse processo. Nossa história social e política aponta para o fato de que temos muito pouca tradição associativa e participativa, ainda que reconheçamos o advento de experiências inovadoras nos chamados movimentos sociais. Embora o Brasil tenha avançado em seu processo de democratização, sobretudo no advento de *novas* formas associativas, a existência de “espaços públicos” no Brasil, compreendidos como espaços democráticos que permitem uma interlocução entre a sociedade e o Estado, enfrenta ainda alguns obstáculos. Um deles está relacionado à acepção da palavra “público”, cujo significado no Brasil ganha sentidos diversos daqueles compartilhados em países em que a cidadania e o respeito aos direitos dos cidadãos foram contemplados não apenas no plano das leis e normas, mas nas demais dimensões da vida social. No Brasil, há uma dificuldade de se pensar o domínio do público (a coisa pública, a *res publica*) como um espaço universal “de interação social de indivíduos diferentes, mas iguais” (Kant de Lima, 2000). Aqui, o

domínio do público – seja moral, intelectual ou até mesmo o espaço físico – é o lugar controlado pelo Estado, de acordo com as “suas” regras, de difícil acesso e, portanto, onde tudo é possivelmente permitido, até que seja proibido ou reprimido pela “autoridade”, que detém não só o conhecimento do conteúdo, mas principalmente a competência para a interpretação correta da aplicação particularizada das prescrições gerais, sempre realizada através de formas implícitas e de acesso privilegiado. (Ibidem, p.109.)

Isso quer dizer que a ideia de “público” no Brasil é normalmente confundida como sendo algo ou que “pertence” ao Estado, de domínio deste, ou apropriado por ele de forma particularizada. Nesse sentido, a relação entre os indivíduos e a “coisa pública” se configura como uma relação distanciada ou de baixa apro-

priação por parte dos mesmos. Isso, evidentemente, também se reflete na modesta participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas ou na expressão de modestas formas de associativismo. Entendemos a “coisa pública” como algo que não é de ninguém, em vez de tomá-la como um bem de todos (Kant de Lima, 1997; Miranda, 2000, 2005). Nesse mesmo ideário, o conflito – que deveria ser compreendido como pressuposto de uma ordem social democrática – é visto como uma desarrumação da ordem, e sua explicitação representa um obstáculo que coloca em risco a estrutura social.

Assim, nem a aceção do conceito de *público* é trivial, tampouco a relação do Estado com a sociedade, fato que vai se refletir nas chamadas instâncias de participação social nas políticas públicas, especialmente as provocadas por esse mesmo Estado, que, ao abrir espaços de interlocução com a sociedade, induz e define qual a natureza e o modo de participação que se deve exercer. Isso, evidentemente, não desqualifica os espaços ou instituições de participação construídos, mas é um dado necessário a se assinalar ao observar as práticas e as apropriações de tais espaços pelos seus diferentes atores: os pertencentes ao Estado e os que desejam com ele dialogar.

Se participar e ser cidadão já não é uma tarefa trivial no Brasil – e dialogar com o Estado demanda o aprendizado de uma linguagem e uma sintaxe específica –, participar no campo da segurança pública também não se mostra uma tarefa fácil. Em primeiro lugar, a mesma carta constitucional de 1988 que prevê dispositivos e instâncias de participação na gestão de vários campos das chamadas políticas públicas, deixa de fora a segurança pública. Além disso, a gestão e o debate sobre a segurança pública estiveram historicamente distanciados da vida das pessoas, sendo muito tardiamente pensados como algo que deveria ser compartilhado com os cidadãos; afinal, “segurança pública era coisa de polícia”, e na visão de muitos profissionais, sobretudo policiais, a participação social na segurança foi traduzida exclusivamente (e em alguns casos ainda é) como fornecimento de informações, sendo os cidadãos representados como *denunciantes* em potencial. Os próprios conselhos comunitários de segurança representam uma política recente aos olhos do governo federal. Embora sua existência represente um requisito para captar recursos dos cofres públicos, ainda não há disponível um mapeamento nacional confiável sobre a magnitude desses espaços.

Por dentro dos conselhos comunitários de segurança

Ao observar as reuniões dos conselhos comunitários de segurança da 23ª AISP, no Rio de Janeiro (que cobre os bairros Leblon, Ipanema, Gávea, Jardim Botânico, Lagoa, São Conrado, Rocinha e Vidigal), e o conselho comunitário de segurança de Brasília (que cobre basicamente o Plano Piloto e os setores adjacentes), foi possível perceber um conjunto de ritos e procedimentos de preparação “do antes, do durante e do depois” desse espaço. Os preparativos adotados para fazer a reunião acontecer consistem na elaboração dos convites, nas confirmações de presença, no registro das adesões, ou seja, em um conjunto de práticas adotadas para garantir que a reunião seja bem-sucedida, semelhante a quando se está diante de um *checklist* de um evento que necessita ser organizado, o que significa dizer que inventar o espaço por si só não é suficiente para “fazê-lo acontecer”: Quem vai estar? Onde ocorrerá? E quem confirmou presença?

O *coração* do conselho comunitário de segurança é a sua reunião. É na reunião que as pessoas se encontram e é nesse encontro que trocam informações, contatos, palavras, elogios, críticas, compromissos e pedidos. A reunião não começa exatamente com a abertura do presidente do conselho solicitando que todos ocupem seus lugares – *autoridades* na mesa principal e participantes na *plateia* –, mas minutos antes, quando são observadas as formas de identificação, conhecimento e reconhecimento dos presentes. Trata-se da primeira cancela pela qual todos devem passar: dizer de onde você é, a quem se filia, o que (ou quem) representa e quais os seus interesses. Representa um momento que permite a sociabilidade necessária nesse espaço, a fim de garantir coesões, consensos e dissensos ao longo da reunião. É o momento do *lobby*, da ambientação, onde se observam as *rodinhas*, essenciais para permitir as combinações preliminares de como ou por quem uma determinada demanda será apresentada às *autoridades* que se farão presentes. Quem chega atrasado ou acredita desavisadamente que a reunião se inicia com a abertura *oficial* do presidente perde esse momento, tão fundamental quanto os demais. Perder o momento *implícito* das fofocas, conversas cruzadas, das *rodinhas*, é perder a chance de fazer composições, de receber chancelas, de enraizar-se, de *emplacar* uma sugestão ou proposta, ou seja, de “fazer política” no sentido estrito do termo. É, sobretudo, descapitalizar-se politicamente, fato que pode exigir um esforço maior de composição durante a reunião. Se, como diz o ditado, “quem chega atrasado perde o melhor da festa”, nas reuniões do conselho, quem chega atrasado arrisca-se ao isolamento, a ser um indivíduo sozinho, desconhecido e não reconhecido.

É o presidente do conselho que dá as boas-vindas, solicita aos presentes que ocupem seus lugares na mesa ou na plateia e quem possui o bem mais precioso da reunião: o poder de distribuição da palavra. Ela é passada primeiramente para as *autoridades* sentadas à mesa para sua fala de “boas-vindas”, de satisfação (no sentido polissêmico do termo), semelhante a uma prestação de contas do seu trabalho. Em seguida, é a *plateia* que detém a palavra, rigorosamente conduzida pelo presidente do conselho, que controla o tempo de fala de cada um. Os pleitos vão desde o “gato no telhado”, o barulho dos bares, os eventos nas ruas, os moradores de rua até o consumo de drogas. Não se trata de uma confusão na reunião, ou mesmo de um saco de gatos temático: revela que as concepções sobre medo e insegurança que os participantes da reunião compartilham vão além dos tradicionais “casos de polícia” registrados nas ocorrências criminais. São conflitos, dissuasões, incivildades, contravenções, desordens em geral que emprestam os sentimentos de medo e insegurança para a população e que pautam em boa medida os assuntos que vão aparecer nas reuniões.

Quem fala recorre a um repertório de justificativas de lugar e de *status* que emprestam o capital necessário para dar ainda mais importância ao que está sendo dito. A autoridade e a legitimidade do participante que fala não é construída apenas pelo fato de residir numa das áreas mais nobres do Rio de Janeiro ou por ser representante de alguma associação comunitária ou entidade, mas também segundo sua antiguidade no bairro (“Eu moro na Lagoa há quarenta anos!”), o grau de vulnerabilidade a que está exposto (“Sou da Cruzada São Sebastião, mas não sou bandido!”), sua aproximação com as esferas do Estado (“Sou assessor do deputado!”) e sua assiduidade nas reuniões (“É a primeira vez que venho nesta reunião...”).

Palavra, discurso e *performance* permanecem associadas ao sujeito da fala, que enuncia elementos de autoridade que são reconhecidos como legítimos entre os demais, num “mercado linguístico” que é compartilhado entre os presentes. Nas reuniões do conselho comunitário de segurança da 23ª AISP, assim como em Brasília, o sujeito que faz uso da palavra aprende a manipular, na própria prática discursiva, suas múltiplas identidades potenciais (de morador, de participante assíduo, de cidadão vulnerável etc.), que, por não serem substantivadas, podem ser reivindicadas, construídas, pactuadas e repactuadas conforme o jogo político em questão. São, portanto, transitórias, itinerantes, mas levadas a cabo com o fim mesmo de qualificar o sujeito da fala nesse cenário, tornando-o passível de enunciar determinados discursos e de ser *aceito*, reconhecido, autorizado e legitimado para tal. As reivindicações de autoridade também são refletidas no tempo de fala de cada um dos atores que dela fazem uso, assim como na sua *performance*

na reunião, no conteúdo do que é falado, no tom de sua voz, na sua postura diante das *autoridades* presentes e na natureza da demanda que é apresentada. Todos esses discursos podem imprimir diferentes características segundo o sujeito do discurso e o contexto da sua fala, podendo ser agradecida, *denuncista*, contundente, reivindicativa, temerária, reservada, subserviente etc., contendo uma ou todas as características mencionadas anteriormente.

Todas essas falas justificam lugares e conteúdos do que se fala e demonstram que o desenho da comunidade política que frequenta as reuniões está longe de representar um todo homogêneo que tem em comum fazer parte do mesmo conjunto de bairros. Nesse mesmo espaço simbólico há diferentes visões, interesses e mecanismos de inclusão e exclusão. Assim, a visão de representatividade aqui observada não está relacionada apenas à quantidade *ideal* de pessoas que vão às reuniões ou à capacidade de um participante *representar* um bairro por meio das formas já conhecidas de representação indireta, mas também às diferentes formas de acumulação de autoridade simbólica por parte dos atores que participam desse campo político,³ cujos discursos são disputados e revelam distintas representações sociais.

Seguido aos pleitos e falas enunciadas, a palavra volta para a *autoridade* presente, que permanecera escutando atentamente, demonstrando consideração e respeito e deve ainda responder ao que está sendo colocado, num bate-pronto, ao vivo, na hora. Sua resposta imediata ao pleito levantado não representa necessariamente a solução objetiva do problema, mas revela atenção, a consideração esperada pela *plateia*, desdobrando-se em satisfação para os presentes e tornando o conselho um espaço valorizado. A eficácia do ritual consiste em falar, ouvir, escutar e responder, possível apenas com a circulação da palavra. Nos conselhos observados, reunião boa é aquela em que a autoridade marca presença, escuta a *plateia*, demonstra consideração e responde ao pleito levantado. Não é a solução objetiva do problema que torna os participantes mais satisfeitos e os fazem sentir-se “mais cidadãos” que os demais, mas a expectativa de solução e a consideração demonstrada através da resposta imediata e ao vivo.

Tanto no Rio como em Brasília, os discursos, devidamente dramatizados performaticamente, são seguidos de aplausos ou gritos de “chega!” dependendo do grau de adesão do sujeito da fala – de como fala e o que fala. Os conflitos expli-

3. Considero, neste trabalho, campo político tal como definido por Bourdieu (1998, p.164): “[como um] campo de forças e como campo das lutas que têm em vista transformar as relações de força que conferem a este campo a sua estrutura em um dado momento [...] o campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos”.

citados representam “dramas sociais” tal como definidos por Turner. Segundo o autor, a ritualização e a dramatização do conflito aparece como uma forma observável de sua administração. Isso não quer dizer, necessariamente, que os conflitos serão encerrados ou resolvidos. Mas a sua dramatização ou explicitação de forma ritual apresenta-se como um mecanismo de manutenção da unidade do grupo. Mesmo que um conflito de natureza semelhante torne a ocorrer, ele necessita ser novamente dramatizado, ainda que ocorra depois de finalizado outro conflito aparentemente similar.

Nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança pública estudados, a circulação da palavra de forma aberta permite que os problemas, querelas, reclamações e demandas sejam explicitadas a cada encontro, ainda que os mesmos temas sejam recorrentes e circulares e mesmo que a “pronta resposta” da *autoridade* sentada à mesa não se transforme na objetiva resolução do problema apresentado. A eficácia simbólica do ritual, portanto, está subordinada à existência da *autoridade* sentada à mesa e da sua consideração à *plateia* ao “falar, ouvir, escutar e responder”, demonstrando atenção, prestígio e, de certa forma, subordinação. A *plateia*, por sua vez, deve aproveitar a oportunidade concedida para colocar suas demandas “ao vivo”, e receber, também “ao vivo”, a resposta à provocação feita. É essa dramatização do rito, dotada dos elementos do “falar, ouvir, escutar e responder” que tornam *vivo* o conselho, contribuindo para a sua manutenção.

O tempo de fala é escasso, e, por isso, objeto de disputa entre os presentes. É por meio da economia do tempo e das temporalidades distintas de *falas e escutas* com lugar, autoria e propósitos diversos que se administra o capital mais precioso da reunião: a palavra, a seletividade de sua circulação e a negociação de seus sentidos. É comum que a sua estratégica distribuição desigual seja, a todo o momento, justificada pelo presidente do conselho. Afinal, uma “reunião boa” é aquela em que a *autoridade* que se faz presente fala menos, ouve mais, ocupando-se de atender ao máximo os presentes e respondendo a todos dentro do possível. Assim, monopolizar a palavra, fazê-la prisioneira de uma única razão discursiva, qualquer que seja, aparece como uma expropriação do ato de participar, que se arrisca não apenas ao descrédito do *falar demais* indesejável e improdutivo, mas também a receber efusivas e imediatas manifestações corporais e discursivas de reprovação e censura coletivas.

A exuberância da palavra não está na sua desmedida profusão, mas na sua parcimônia, na sua partilha, ainda que necessariamente assimétrica e cuja distribuição não seja uniforme. Na reunião do conselho, a palavra tem a sua unidade constituída entre o “ouvir para falar”, o “falar para responder”. O que credencia uma boa fala, um discurso adequado, é o seu uso direto e objetivo, “indo-se di-

reto ao ponto”, sem enrolação, pois quem fala bem não “dá aulas de cidadania”, faz-se recíproco, manifesta consideração, porque doa o seu tempo para receber demandas e retribuir com respostas às provocações. A regra da reciprocidade do uso e da distribuição da palavra é *dar para receber e retribuir* o tempo de fala durante a reunião.

Assim, “reunião boa” é aquela em que a *autoridade* se faz presente *escutando*, ou seja, ouvindo com atenção, e respondendo, no momento específico, as demandas que foram colocadas, não sendo adequado que ela monopolize todo o tempo destinado ao encontro. A administração do tempo de fala e sua economia emerge como uma característica fundamental nesse espaço de participação que se dá pelo recurso à palavra, cujo lugar de destaque é conferido à palavra falada, enunciada publicamente, que é dita diante de todos, que é partilhada, consumida e exaurida ali mesmo entre os presentes. Palavra falada, ao vivo, que subordina a palavra escrita, a palavra dos bilhetes, das perguntas anotadas e lidas, das atas, comunicados e pautas. Palavra que particulariza sujeitos, canalizando e coletivizando interesses. É essa que precisa ser administrada, controlada e distribuída pelo presidente do conselho, para então ser trocada, negociada, e, enfim, apropriada e devolvida pelas *autoridades* e pelos participantes da *plateia*. É em torno da palavra, sua administração, controle e apropriação que a participação se concretiza e torna eficaz este modo específico de participar, observado nas reuniões do conselho comunitário de segurança.

É necessário ainda abordar os mecanismos e discursos adotados depois de encerrada a reunião, da sua realização, elementos esses fundamentais para a manutenção desse espaço. Depois da reunião, e durante o interstício entre um encontro e outro, mostra-se indispensável produzir o efeito de manter-se *atuante*, de reverberar a participação por meio do prolongamento de uma presença estendida, multiplicada em outros eventos ou na mídia, que faz aparecer um tipo de lembrança ou de cobrança em estado continuado, pelo ato de “representar o conselho” e, com isso, manter ou mesmo ampliar o seu *statu quo*.

Conclusões

Encerro este capítulo voltando ao começo para fazer uma análise sobre esse *novo espaço* (ainda que reconheçamos estratégias nem tão inovadoras) e, sobretudo, sobre a construção das identidades desses *novos atores* que dele fazem parte. Ao observar a experiência dos conselhos comunitários de segurança aqui estudados – cuja prática e objetivos são, em boa medida, prescritos pelos gestores

de governo responsáveis por sua invenção e que ambiciona domesticar a participação por meio de um guia ou roteiro estruturado com procedimentos a serem seguidos à risca –, sua atuação, no *ato de participar* de cada um dos que o frequentam e marcam posição, empresta novas formas e sentidos ao participar, que explicitam processos de construção e desconstrução dos significados atribuídos à participação na política.

Na fala de muitos interlocutores entrevistados e de autores que já estudaram o assunto, o conselho pode ser considerado um *híbrido*, visto que congrega no mesmo espaço sociopolítico atores do Estado, do governo, da sociedade e da comunidade política como um todo. Seu caráter *sui generis* proporciona à *comunidade* uma experiência de governança, algo mais que o governo e menos que o Estado em suas expressões formal e institucional. Uma experiência que, matizada pelos diferentes atores e seus interesses presentes às reuniões, inaugura-se como um evento cíclico que instaura uma espécie de “tempo de participação na política”, diferente e independente do “tempo das eleições” (Damo, 2006) que permite a seus atores o seu “dia de cidadão” atribuindo ao conselho um lugar onde é possível observar um processo pedagógico voltado para a criação de um tipo de cidadão, um “cidadão-participante”.

A institucionalização dos conselhos comunitários de segurança como política participativa não é objeto de consenso. Ainda que seja reconhecido seu caráter inovador, alguns trabalhos apontam a existência de estratégias de privatização do direito à segurança na sua composição e no interior das reuniões, sendo seu espaço restrito a alguns poucos atores, com privilégio a comerciantes e grandes empresários. Outro aspecto mencionado reside na baixa capacidade dos conselhos de, em alguns casos, influenciarem a solução dos problemas concretos apontados pelos moradores da região, ou ainda a reificação de discursos preconceituosos e de estereótipos de determinados sujeitos, como *prostitutas, pobres, favelados, viciados e mendigos*, apenas para dar alguns exemplos.

De uma forma ou de outra, o conselho comunitário de segurança não deve ser interpretado simplesmente como uma grande promessa à democracia participativa ou, ao contrário, como uma grande ameaça. O material etnográfico trazido na pesquisa que deu origem a este texto possibilita superar tais leituras e perceber o conselho como um espaço que permite que novas práticas e novos sentidos da participação sejam dramatizados, para além dos objetivos planejados pelo governo. As práticas de preparação da reunião, as *performances* de distribuição da palavra e da escuta, as discussões que são encenadas nos encontros e as estratégias de manutenção desse espaço revelam um interessante potencial de subversão simbólica do *statu quo* definido entre *autoridades e plateia*. Tudo isso

faz desse espaço algo mais complexo e matizado do que um *dispositivo* consultivo que apenas chancela a gestão das políticas públicas de segurança.

Se for correto afirmar que a cidadania é algo que se aprende a partir do compartilhamento de espaços de negociação e construção constantes, os conselhos também podem ser compreendidos como um *lugar* de aprendizado desse tipo de cidadania que se pretende exercer, onde mestres e aprendizes se revezam em diferentes estágios de iniciação. Nesse contexto, se aprende não apenas como *funciona* o conselho, mas o domínio da gramática política adequada a esse espaço híbrido, manipulada pelos participantes que detêm e acionam um vocabulário próprio do universo do Estado, da burocracia e das instituições públicas. Nele deve estar presente a linguagem do “*participês*”, ou seja, cada pessoa que faz uso da palavra deve ser capaz de recriar os problemas relatados, traduzindo-os nos termos da nomenclatura técnica, especializada e normatizada dos conselhos. São, ao fim e ao cabo, as ocasiões em que cada participante tem a oportunidade de revelar seu capital simbólico, explicitado pelo domínio do “jargão cidadão” e pelo jogo retórico que é aprendido no exercício próprio da participação.

Nesse sentido, depositar atenção nos discursos enunciados durante as reuniões do conselho comunitário de segurança e nos efeitos que esses discursos produzem sobre os próprios conselhos e sobre as pessoas que dele participam, pode revelar outro entendimento acerca de tais instituições cuja centralidade não necessariamente está na sua estrutura e funcionamento formais, numa leitura *oficial* da política. Encontra-se em uma metanarrativa que, articulando o *antes*, o *durante* e o *depois* das reuniões, põe em evidência os meios discursivos e os modos performáticos de atuação pelos quais os atores, envolvidos na sua relação com o Estado, reinventam e partilham os seus lugares como *cidadãos*. A pedagogia da participação tecida nos conselhos parece mesmo não estar confinada a um enquadramento finalístico, utilitário, que se ocupa somente de apreciar a composição de sua estrutura ou se os conselhos atendem ou não ao que lhe foi prescrito. Questões do tipo “funciona ou não funciona”, “se é ou não efetivo”, “se é ou não representativo” conduzem, por antecipação, a uma visão pessimista da serventia dos conselhos.

Observar os sentidos dados à participação nos permite compreender que os conselhos comunitários de segurança têm sua estrutura formal atualizada pelas reuniões e pelos personagens que deles fazem parte, numa experiência que se renova e se aperfeiçoa através do seu uso. Se há que ter alguma “utilidade pública”, essa utilidade revela-se como a de pôr em operação distintos *públicos*. As reuniões do conselho não representam apenas “encontros da população com o Estado”, mas o espaço de emergência de diferentes expectativas, interesses e

disposições ora em consenso, ora em dissenso. Sua riqueza, portanto, reside na possibilidade mesma de permitir a produção e reprodução de significados: é, portanto, ao mesmo tempo, público, coletivo, conflituoso, dinâmico, particularizado, múltiplo, cujas performances, individuais e coletivas, explicitam uma multiplicidade de sensibilidades, trajetórias e interesses. Semelhante ao que Damo (2006) observou nas plenárias do orçamento participativo porto-alegrense, o conselho pode produzir significados para coisas diversas que vão desde o ingresso no mundo da política até o direito à expressão ou o rechaço a uma pretensa domesticação da burocracia no modo de participar.

Referências bibliográficas

- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DAMATTA, R. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997a.
- _____. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997b.
- DAMO, A. S. A peça orçamentária: os sentidos da participação na política a partir do OP porto-alegrense. In: BRITES, J.; FONSECA, C. (Org.). *Etnografias da participação*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.
- KANT DE LIMA, R. Polícia e exclusão na cultura judiciária. *Tempo Social*, São Paulo, v.9, n.1, 1997.
- _____. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In: GOMES, L. G.; BARBOSA, L.; DRUMMOND, J. A. (Org.). *O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis, 20 anos depois*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- MENDES, R. L. T. Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil. In: KANT DE LIMA, R.; AMORIM, M. E.; MENDES, R. L. T. (Org.). *Ensaio sobre a igualdade jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- MIRANDA, A. P. M. de. Cartórios: onde a tradição tem registro público. *Antropolítica*, v.8, p.59-75, 2000.
- _____. Arquivo público: um segredo bem guardado. *Antropolítica*, v.17, p.123-149, 2005.
- _____. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; CARBALLO BLANCO, A. C. (Org.). *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007. p.417-43.
- _____. A avaliação dos conselhos comunitários de segurança. *Revista AVAL – Avaliação de Políticas Públicas*, ano 1, v.2, n.2, p.57-68, 2008a.

- MIRANDA, A. P. M. de. A construção de um sistema de monitoramento dos conselhos comunitários de segurança. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (RBA), 26, Porto Seguro, 2008b.
- MORAES, L. P. B. *“Falar, ouvir e escutar”*: etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança. Niterói, 2011. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- TURNER, Victor W. *O processo ritual*. Petrópolis: Vozes, 1974.
- _____. *Schism and Continuity in an African Society*. Manchester University Press, 1957.

8

O DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO DELIBERATIVO DA RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DO PIRAJUBAÉ (SC): LIMITES E AVANÇOS PARA UMA EFETIVA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Juliana Lima Spínola⁴

Cristina Frutuoso Teixeira⁵

José Milton Andriguetto Filho⁶

Introdução

A partir do processo de redemocratização, iniciado na década de 1980 e intensificado a partir dos anos 1990, o Brasil, assim como outros países da América Latina, tem sido palco de diversas experiências de participação popular em espaços públicos. Nesse contexto, um rico repertório de formatos ou desenhos institucionais de espaços participativos vem sendo constituído. Por exemplo, Lüchmann (2002) evidencia as peculiaridades do desenho institucional do orçamento participativo de Porto Alegre. Já Avritzer (2008) analisa diversas instituições participativas brasileiras e aponta para suas diferenças decorrentes de desenhos institucionais diferenciados.

Versaremos aqui sobre um espaço institucional participativo bastante peculiar: o Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista (Resex) Marinha do Pirajubaé (SC). Esse espaço participativo, o conselho deliberativo, previsto pela

4. Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento – Universidade Federal do Paraná. Atualmente realiza seu pós-doutorado pela mesma instituição.

5. Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento – Universidade Federal do Paraná. Professora da mesma instituição.

6. Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento – Universidade Federal do Paraná. Professor da mesma instituição.

instituição Resex, configura-se como um tipo de espaço público que visa “a ampliação e democratização da gestão estatal” (Dagnino, 2002), na medida em que pressupõe a participação de grupos usuários dos recursos naturais, as populações extrativistas, na gestão estatal desses recursos.

O espaço público no qual ocorrem a participação e a deliberação dos assuntos públicos é central para o desenvolvimento da democracia deliberativa. É nesses espaços que se executa a interação social para além do Estado. Conforme Avritzer, é no espaço público que

os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. Os indivíduos no interior de uma esfera pública discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade pública sensível a suas deliberações. [...] a ideia aí presente é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública. (Avritzer, 2000, p.36.)

A participação social em processos consultivos ou deliberativos é um processo multidimensional, logo, existem diversos fatores que interferem de diferentes maneiras nas possibilidades de sua efetivação e sucesso.

Este artigo aborda uma das dimensões da experiência participativo-deliberativa na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, a saber, o desenho institucional do seu Conselho Deliberativo. Buscamos compreender em que medida o desenho institucional desse conselho contribuiu para tornar essa experiência participativo-deliberativa coerente com pressupostos da democracia deliberativa. O desenho institucional, aliado a outros fatores, dentre eles a organização estatal e da sociedade civil, é um elemento-chave de análise para compreendermos os avanços e limites de experiências participativas na promoção da gestão democrática.

Os desenhos institucionais são definidos como “um conjunto de normas, princípios e critérios que dão sustentação à dinâmica participativa” (Lüchmann, 2002, p.16). Eles institucionalizam espaços participativos nos quais Estado e sociedade civil articulam seus interesses no processo de deliberação sobre políticas, regulamentações e ações voltadas à coletividade.

Na perspectiva da democracia deliberativa, a institucionalização de espaços participativos deve garantir discussões democráticas que contemplem os princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da promoção da justiça social (Lüchmann, 2002, p.15). Em última instância, os desenhos institucionais desses espaços devem permitir um reordenamento da lógica de poder, na qual a socie-

dade civil participa do processo de deliberação sobre os interesses coletivos, retirando a exclusividade das decisões do poder do Estado ou de grupos de poder a ele vinculados. A análise do desenho institucional do Conselho Deliberativo da Resex Marinha do Pirajubaé foi realizada tendo em vista esses princípios.

Resex é uma categoria de unidade de conservação (UC) de uso sustentável que apresenta particularidades sociopolíticas e institucionais, as quais estão associadas ao seu processo histórico de criação pelo Movimento dos Seringueiros, iniciado em 1975 no estado do Acre (Allegretti, 2008). Gradativamente, aliou-se ao ambientalismo e culminou na inserção institucional da proposta de Resex no campo da Conservação dos Recursos Naturais (Cunha, 2010).

O artigo 18 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), define reserva extrativista como:

área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. (Brasil, 2000.)

Conforme consta nos parágrafos 1º e 2º do referido artigo, o uso das Resex é concedido às populações tradicionais, que têm o direito à participação deliberativa na gestão da unidade de conservação. Sob esse aspecto, o formato jurídico-institucional das Resex pode ser entendido como um processo inteiramente novo de constituição de espaços públicos e de elaboração e aplicação de regras para a gestão dos recursos naturais. O artigo 18 exemplifica outras possibilidades de articulação entre Estado e sociedade na gestão do território e na elaboração de políticas públicas de conservação, abrindo espaços de caráter participativo coerentes com o processo de redemocratização do país iniciado nos anos 1980.

O espaço de participação política das populações extrativistas nas Resex, o conselho deliberativo, é regulamentado a partir de 2007 por instrução normativa (Brasil, 2007) instituída pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a quem cabe propor, implementar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Esse espaço responde à tendência de inclusão das populações extrativistas nas consultas e deliberações na gestão das unidades de conservação. No entanto, no caso das Resex, ele possui uma história particular que determina seu formato jurídico-institucional e o torna central no processo de gestão desse território. Esse conselho expressa os avanços, os dilemas, os obstáculos e os limites das mudanças propostas para a constituição

de formas de conservação da biodiversidade que inter-relacionam a questão ambiental com a questão social de forma inovadora na história das unidades de conservação no Brasil.

A Resex Marinha do Pirajubaé foi criada em 1992, sendo a primeira Resex marinha instituída no Brasil (Decreto Federal n. 533, 1992). Mas, ela só constituiu seu espaço institucional de participação e deliberação entre 2010 e 2011, ou seja, dezoito anos após sua criação.

Essa Resex abrange uma área de 1.444 hectares constituída por áreas marinhas e de manguezal na porção sul da ilha de Florianópolis. Trata-se de uma UC que se encontra incrustada no perímetro urbano da capital do estado de Santa Catarina, situação que condiciona a existência de conflitos socioambientais decorrentes do processo de expansão urbana, impulsionada principalmente pelo turismo. A constituição do espaço institucional participativo de tomada de decisão é fundamental para o enfrentamento desses conflitos. Dentre os projetos de desenvolvimento urbano que trouxeram impactos socioambientais significativos para essa Resex, destaca-se a instalação da Via Expressa Sul realizada anteriormente à existência do Conselho Deliberativo. Essa obra, iniciada em 1995, ampliou a malha rodoviária para melhorar o acesso do centro de Florianópolis às praias da porção sul dessa ilha e ao aeroporto (Vizinho; Tognella-de-Rosa, 2010). Foi realizada pelo governo do estado de Santa Catarina para prover a infraestrutura rodoviária necessária à potencialização da atividade turística de Florianópolis.

Contudo, a Via Expressa Sul foi instalada em uma área limítrofe à Resex e acarretou graves danos ambientais e sociais no território da UC, tendo como principal vítima a população extrativista que dela usufrui e depende para viver. A construção do aterro hidráulico para instalar a via rápida provocou grande redução na abundância dos recursos pesqueiros nessa área, especialmente do berbigão (*Anomalocardia brasiliiana*), um molusco que é o principal recurso extrativista dessa Resex. A inexistência do espaço participativo institucional para gestão da Resex do Pirajubaé, na ocasião do empreendimento, contribuiu significativamente para que a população extrativista fosse excluída das negociações e tomadas de decisão com o governo estadual, a empresa responsável pela construção e as agências ambientais. Os extrativistas foram privados do direito de participar e decidir sobre o destino de seu território e respectivos recursos ambientais, como prevê a legislação ambiental (Brasil, 2000).

Este artigo está subdividido em duas seções. Na primeira abordaremos a institucionalização da participação na gestão de unidades de conservação (Brasil, 2000), com destaque para a categoria Resex e o espaço participativo correspondente, o conselho deliberativo. Na segunda, analisaremos o desenho institu-

cional do Conselho Deliberativo da Resex Marinha do Pirajubaé enquanto espaço participativo na perspectiva da democracia deliberativa.

A participação em unidades de conservação e o conselho deliberativo das Resex

A possibilidade de populações humanas habitarem e usarem áreas protegidas se deve a mudanças graduais e paradigmáticas no campo da proteção ambiental, iniciadas na década de 1970, que incluíram o homem como parte do meio ambiente. Essa perspectiva desenvolveu-se, particularmente, em relação aos problemas sociais decorrentes da expulsão das populações tradicionais de seus territórios, cujos recursos naturais se objetivava conservar nas áreas protegidas.

Na década de 1980, as populações humanas, locais ou tradicionais, cujos modos de vida são alicerçados no uso direto dos recursos naturais, ainda não eram efetivamente consideradas na gestão das UCs no Brasil. Contudo, ao longo dessa década, desenvolveram-se condições políticas favoráveis para que isso ocorresse. Nesse período cresciam os movimentos sociais que incorporavam a proteção ambiental em suas lutas para garantir a reprodução econômica, social e cultural das populações locais envolvidas (Teixeira, 2004). Dentre esses, destaca-se o movimento seringueiro, que defendeu o projeto Resex e, apoiado por parte dos ambientalistas, conseguiu que o poder público reconhecesse e instituisse a Resex, como categoria de UC, por meio de política pública, em 1990.

A institucionalização de espaços participativos, os conselhos gestores, na gestão de unidades de conservação no Brasil resultou de dois processos. O primeiro deles se refere ao reconhecimento internacional da importância e necessidade de se considerar as populações locais nos processos de conservação através de áreas protegidas (Teixeira, 2004). O segundo está relacionado ao desenvolvimento de instituições que garantam a participação social, como os conselhos. Estes se desenvolveram no Brasil concomitantemente ao início do processo de redemocratização do país, após o regime militar.

A regulamentação dos conselhos em unidades de conservação só ocorreu a partir da Lei n. 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Os conselhos gestores de unidades de conservação podem possuir caráter consultivo ou deliberativo. Somente as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS) e as Resex possuem conselhos deliberativos, justamente por terem como diferencial uma relativização da conservação da biodiversidade, em função da

necessidade de reprodução da população que utiliza os seus recursos. Os extrativistas são, em última instância, a “razão de ser” dessas unidades de conservação.

É a Instrução Normativa (IN) n. 2 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/Ministério do Meio Ambiente (ICMBio/MMA), de 2007, que regulamenta o conselho deliberativo das Resex. Nessa IN podemos observar a especificidade desse conselho em relação aos demais conselhos gestores das outras unidades de conservação de uso sustentável e de outros conselhos gestores não relacionados à conservação. Ela define o conselho deliberativo como “o espaço legalmente constituído de valorização, discussão, negociação, deliberação e gestão da unidade de conservação e sua área de influência referente a questões sociais, econômicas, culturais e ambientais” (Brasil, 2007).

Similarmente aos demais conselhos gestores de políticas públicas, os conselhos das Resex são espaços legalmente constituídos para permitir a ampliação da participação de grupos sociais politicamente excluídos na gestão de caráter público (Dagnino, 2002; Lüchmann; Borba, 2008; Lüchmann, 2009). Todavia, se diferenciam dos demais conselhos por serem espaços participativos direcionados a grupos muito específicos da sociedade civil – as populações extrativistas – em uma arena restrita, tendo em vista a apropriação e o uso de recursos naturais de determinados territórios. Esses conselhos incluem ainda a participação de outros segmentos sociais organizados, desde que estejam relacionados à área da Resex (Brasil, 2007, artigo 3^a, inciso II). Cabe notar que cada conselho deliberativo apresenta particularidades no desenho institucional estabelecidas por regimento interno. Tais particularidades variam de acordo com as realidades sociopolíticas e ambientais locais, criando condições que possibilitam a participação de grupos excluídos dos processos decisórios nas decisões sob responsabilidade do conselho (Lüchmann, 2009).

Assim, o conselho deliberativo da Resex é um instrumento de participação, acima de tudo, das populações extrativistas. Isso acarreta duas especificidades: 1) a participação da população extrativista não precisa ocorrer, necessariamente, através da representação de entidades ou organizações civis. Essa participação pode ocorrer através de pessoas físicas, no caso, os extrativistas (Brasil, 2007, artigo 8^a, inciso III); 2) ela elimina a paridade entre sociedade civil e Estado, característica dos conselhos gestores, em geral (Lüchmann; Borba, 2008). A maioria (50% + 1) da composição do conselho deliberativo da Resex deve ser garantida aos representantes da população extrativista (Brasil, 2007).

Ao analisar a IN n. 2 (Brasil, 2007) percebe-se que essa normativa busca assegurar juridicamente os direitos e as condições de participação e de deliberação dos grupos extrativistas na gestão da Resex. No entanto, existem contradições evidentes. Essa IN estabelece que o conselho deliberativo deve ser composto

majoritariamente pelos representantes da população extrativista, mas, ao mesmo tempo, determina que as decisões tomadas pelo conselho devem ser formalizadas através de resoluções assinadas pelo presidente do conselho, que é o representante da agência ambiental estatal responsável pela Resex, atualmente o ICMBio. Isso significa, concretamente, que a agência responsável pela Resex tem poder de veto sobre as deliberações do conselho.

Além disso, embora a IN n. 2 estabeleça diretrizes, regras e procedimentos para operacionalizar a participação deliberativa dos grupos extrativistas na gestão da Resex, não há garantias da efetividade de tais dispositivos; portanto, não há garantia da participação e do *empoderamento* desses atores na gestão democrática desse tipo de UC.

A análise do desenho institucional do Conselho Deliberativo da Resex do Pirajubaé permite a compreensão das contradições e da relação entre a institucionalização desse espaço de participação e deliberação e a dinâmica sociopolítica específica da localidade que se articula ao processo de institucionalização.

O desenho institucional do Conselho Deliberativo da Resex Marinha do Pirajubaé

O Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista (Resex) Marinha do Pirajubaé é um espaço participativo-deliberativo constituído nessa UC em 2010. Como mencionamos anteriormente, buscaremos aqui compreender em que medida o desenho institucional desse espaço participativo é coerente com os princípios da democracia deliberativa – inclusão, pluralidade, igualdade participativa, autonomia e bem comum, conferindo um reordenamento na lógica de poder convencional (Lüchmann, 2007) no processo de tomada de decisão coletiva. Para tanto, analisamos a composição, as normas (regimento interno), a estrutura e a dinâmica ou funcionamento do conselho.

O levantamento de dados foi realizado entre março de 2010 e outubro de 2011. Inicialmente, observamos as reuniões no espaço participativo informal, denominado Grupo Pró-Conselho, criado para a constituição do Conselho Deliberativo da Resex, quando foi possível analisar o processo de composição desse conselho. Nesse espaço informal, foram acompanhadas dez reuniões que duravam cerca de três horas e meia, ocorridas no período de março a outubro de 2010. Ainda no mês de outubro de 2010, foram acompanhados os dois dias da oficina de formação do Conselho Deliberativo, somando cerca de dezesseis horas de observação direta. Assim, o esforço total de pesquisa, na primeira fase, foi, em média, de 51 horas de observação direta dos debates ocorridos nas reuniões entre

extrativistas, ICMBio e Laboratório de Educação Ambiental da Universidade do Vale do Itajaí (LEA-Univali).

Posteriormente, passou-se acompanhar as reuniões da plenária do conselho pela observação direta. Foram acompanhadas dez reuniões do Conselho Deliberativo (CD) da Resex do Pirajubaé, ocorridas de novembro de 2010 até outubro de 2011, resultando em um esforço de campo total de observação de trinta horas. Além disso, foram realizadas conversas informais e entrevistas com informantes-chave, tanto da população extrativista como dos gestores públicos da UC, e também um amplo levantamento e análise documental. Foram entrevistados nove conselheiros extrativistas e dois representantes do ICMBio: a chefe da Resex/ICMBio naquele momento e outra gestora que havia chefiado a UC anteriormente.

Como referido anteriormente, o Conselho Deliberativo foi preparado em um espaço participativo informal intitulado Grupo Pró-Conselho, criado para prover a participação dos extrativistas na gestão da Resex, enquanto o Conselho Deliberativo não estava instituído, e funcionou como um embrião desse último.

O espaço participativo formal, o Conselho Deliberativo, foi constituído em uma oficina para esse fim, intitulada “Oficina de Diagnóstico Socioambiental – Comunidade Extrativista Usuária e Proposta de Composição do Conselho Deliberativo da Resex Marinha do Pirajubaé”, realizada durante os dias 8 e 9 de outubro de 2010. Essa oficina contou com a participação da população extrativista, que apresenta grande heterogeneidade condicionada, principalmente, pela relação que o extrativista tem com o território e o uso dos recursos pesqueiros da Resex. Por exemplo, existe um grupo de extrativistas cuja única fonte de renda é o extrativismo desses recursos, enquanto outro grupo desenvolve essa atividade para complementar sua renda, uma vez que, para esse último grupo, outras atividades econômicas, como a construção civil (pedreiro), representam a fonte de renda principal.

Essa heterogeneidade foi contemplada na composição designada para o Conselho Deliberativo. Como esclarecemos no item anterior, a população extrativista tem direito à maioria (50% + 1) dos assentos nesse tipo de conselho. Assim, foi acordado que o tipo e a intensidade de uso dos recursos pesqueiros da Resex seriam os critérios definidores na distribuição do número dos assentos entre os diferentes segmentos extrativistas. Nessa perspectiva, 18 cadeiras (60%) foram destinadas à população extrativista e 12 (40%) aos representantes de entidades do poder público, do setor privado e da sociedade civil organizada. Dentre as últimas, estavam, por exemplo, a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (Fatma), o Departamento de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina (Deinfra/SC), a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), a

Universidade do Vale do Itajaí (Univali), a Associação de Moradores do bairro Santos Dumont (Amosad) e a Associação de Moradores do bairro Carianos (Amocar).

O conselho é presidido pelo chefe da Resex/ICMBio, como obriga a legislação, que não possui direito de voto nas decisões a não ser em caso de desempate (voto de minerva).

O processo de formação do Conselho Deliberativo se baseou com fidedignidade na Instrução Normativa n. 2 (Brasil, 2007), que regulamenta diretrizes e procedimentos para a criação dos conselhos deliberativos das Resex. Além disso, houve um significativo esforço para contemplar a pluralidade de atores políticos na composição do espaço e, inclusive, incorporar a heterogeneidade da população extrativista. As entrevistas realizadas com representantes da população extrativista no conselho confirmam que os extrativistas compartilham dessa perspectiva. Assim, as análises de dados indicam que a participação no processo de composição do Conselho Deliberativo efetivamente aconteceu, segundo os princípios da democracia deliberativa.

Quando abordamos o desenho institucional que conforma o conselho, tratamos das regras e normas que condicionam as escolhas individuais e coletivas (Macedo, 2008), que configuram o seu funcionamento, estabelecidas no regimento interno.

O regimento interno do Conselho Deliberativo da Resex Marinha do Pirajubaé começou a ser discutido logo em sua primeira plenária, que ocorreu em dezembro de 2010. A versão final e a aprovação desse documento só ocorreram em 2011, devido à sobreposição de novas questões, demandadas pelo ICMBio e pelos extrativistas, para serem debatidas no Conselho Deliberativo. O dinamismo social desse processo o afastou de uma atuação eminentemente institucional, restrita à discussão das normas e regras para organização interna do espaço, descrita para outros conselhos gestores (Lüchmann, 2009). Nessas experiências, os debates sobre a definição do regimento interno dominam as reuniões da fase inicial dos conselhos gestores, situação que, às vezes, permanece durante anos (ibidem). Os debates no primeiro ano do Conselho Deliberativo da Resex do Pirajubaé não permaneceram restritos à definição do regimento, mas abordaram questões práticas relacionadas à gestão do território e recursos pesqueiros da Resex.

De acordo com o regimento interno da Resex do Pirajubaé, o objetivo do Conselho Deliberativo é:

garantir a gestão compartilhada do território da Resex, junto ao ICMBio, visando à proteção, valorização e reprodução dos meios de vida e cultura da popu-

lação tradicional extrativista, seu desenvolvimento socioambiental, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais e a conservação dos ecossistemas da Resex e seu entorno. (Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Resex Marinha do Pirajubaé, Cap.II, art. 5º.)

Esse regimento define o desenho do Conselho Deliberativo da Resex nos seguintes aspectos: suas competências (Capítulo III, artigo 6º), que possuem caráter deliberativo; sua composição (Capítulo V), exatamente de acordo com o definido no processo participativo de formação do conselho referido anteriormente; sua composição mínima, que é de dezesseis membros (Capítulo V, artigo 12, parágrafo 3º); e sua estrutura (Capítulo VI).

Em relação à estrutura do Conselho Deliberativo (Capítulo VI), ficou determinado pelo conselho, e assegurado pelo seu regimento, que esse deveria dispor da Plenária, Presidência e Secretaria Executiva, além de câmaras técnicas e grupos de trabalho.

A análise do regimento interno do Conselho Deliberativo da Resex do Pirajubaé nos permite afirmar que, em conformidade com a IN n. 2 (Brasil, 2007), esse regimento busca, de fato, instituir procedimentos que possibilitem a participação deliberativa da população extrativista, ou seja, a realização de processos decisórios guiados pelos princípios da inclusão, igualdade e pluralidade participativa e a possibilidade da produção de decisões legítimas na gestão da Resex.

Entretanto, esse desenho conserva a contradição, presente na IN n. 2. Embora o Conselho Deliberativo da Resex do Pirajubaé seja composto majoritariamente por representantes da população extrativista, as decisões do conselho devem, necessariamente, ter anuência do presidente do conselho, representante da agência estatal ICMBio (Regimento Interno, artigo 22, inciso IV; Brasil, 2007, artigo 41), e devem ser aprovadas pela autarquia federal dessa mesma agência. Isso tem implicações significativas sobre a autonomia dos extrativistas e do próprio Conselho Deliberativo na tomada de decisões, pois relativiza a soberania das decisões produzidas nesse espaço.

Com relação à composição do conselho, o desenho desse espaço distancia-se da regra da representação por entidades e da composição paritária entre sociedade civil e poder público que caracteriza a maioria dos conselhos gestores, tema bastante problematizado na literatura sobre participação política. A paridade pode reduzir a participação de sujeitos, uma vez que a representação, geralmente, é feita por setores da sociedade civil que são privilegiados em termos de recursos políticos, o que prejudica a pluralidade desses espaços (Dagnino, 2002; Lüchmann, 2009; Cunha, 2007).

A forma de representação da população extrativista no Conselho Deliberativo aponta para uma superação dos obstáculos relacionados à representação por entidades na gestão participativa da Resex, na medida em que possibilita a participação dos indivíduos dessa população, similarmente ao que foi constatado para o desenho do Orçamento Participativo de Porto Alegre (Lüchmann, 2002, 2006). Contudo, os depoimentos de alguns extrativistas entrevistados revelaram a insatisfação deles com o limite numérico de assentos característico dos conselhos gestores.

Mesmo não seguindo a regra da paridade e da representação por entidades, o Conselho Deliberativo enfrenta um problema semelhante ao que se verifica em outros conselhos gestores (Lüchmann, 2009): a dificuldade de articulação da diversidade de interesses entre representantes da sociedade civil, na tomada de decisão. Devido à heterogeneidade da população extrativista da Resex do Pirajubaé, por vezes observou-se uma *desagregação* política entre os representantes dos extrativistas, causada pelos conflitos de interesse entre eles, no processo deliberativo. Assim, no caso do Conselho Deliberativo da Resex, a composição não paritária, de maneira isolada, não garante uma maioria efetiva dos extrativistas. No sentido de que a maioria numérica, geralmente, não corresponde à maioria política.

Na maior parte das experiências conselhistas, a dificuldade de articulação da diversidade de interesses políticos entre os representantes da sociedade civil se manifesta numa correlação desigual de forças durante o processo deliberativo, uma vez que os representantes do poder público tendem a apresentar maior coesão política entre eles. Como explica Lüchmann (2009), nos conselhos gestores, o fato de os representantes governamentais serem indicados pelo Poder Executivo facilita a produção dessa coesão política. Isso acaba por favorecer os interesses governamentais no processo decisório.

O fato de os outros 40% dos assentos do Conselho Deliberativo da Resex serem destinados a instituições de diversos segmentos (público, privado e sociedade civil organizada), e não apenas do poder público, minimiza esse problema do desequilíbrio na correlação de forças, nos processos decisórios que ocorrem nesse espaço. Isso porque o conjunto de atores institucionais externos à Resex é igualmente, ou até mais, heterogêneo, em termos de interesses políticos e econômicos, do que o conjunto de representantes da população extrativista.

Dessa forma, a composição do Conselho Deliberativo da Resex reduz o risco de que, na correlação de forças dos atores políticos nesse espaço participativo, se estabeleça uma maior coesão política entre os atores institucionais em oposição à falta de coesão entre os representantes extrativistas que foi observada pela pes-

quisa. Além disso, essa composição não paritária, e cujo lado institucional é heterogêneo, reduz bastante o peso excessivo de representantes do governo, que tem sido apontado para os conselhos gestores (Cunha, 2007), no Conselho Deliberativo da Resex.

Em relação ao “espaço físico”, observa-se que a condição é favorável à participação dos extrativistas. Desde a sua formação, em outubro de 2010, as reuniões do conselho, em geral, ocorriam em um local fixo, a sede da Resex no bairro Costeira do Pirajubaé, próximo de suas residências. Isso diminuiu o custo da participação desses atores, tanto em termos financeiros quanto em tempo de deslocamento, facilitando a apropriação pelos extrativistas desse espaço participativo.

Os recursos materiais (telefone, computadores, acesso à internet, projetor de vídeo etc.) não são próprios do conselho; são disponibilizados pela instituição Resex do Pirajubaé/ICMBio. As funções administrativas foram desempenhadas apenas pela chefe da Resex/ICMBio até julho de 2011, quando foi estabelecida a Secretaria Executiva, que contava com um representante extrativista, o que amenizou, em certa medida, a concentração do “poder administrativo” pela agência ambiental no conselho.

A dependência administrativa dos conselhos gestores em relação ao Estado é um fator que pode dificultar a ampliação da participação e a realização de processos efetivamente deliberativos nesses espaços (Lüchmann, 2009). Isso porque essa dependência estabelece uma tendência à forte “estatização” dos espaços institucionais de articulação entre Estado e sociedade.

O fato de o espaço físico e os recursos materiais e humanos do Conselho Deliberativo serem os mesmos da Unidade de Conservação, Resex Marinha do Pirajubaé, condicionava certa *centralidade* do poder público nos processos deliberativos do conselho, similarmente ao que é verificado para outros conselhos gestores (Fuks; Perissinoto, 2006, 2007; Lüchmann, 2009).

Adicionalmente, no final de 2011, foi observada uma situação diante da qual saltam à vista as contradições relacionadas à autonomia do Conselho Deliberativo na gestão da Resex e à soberania das decisões produzidas nesse espaço que estão incrustadas no seu regimento interno, mencionadas no início desta seção. Trata-se da revisão da normativa que regula a extração do berbigão (IN n. 81), em que houve forte discordância entre os representantes extrativistas e a representante da agência ambiental ICMBio. Tendo sido constatada a impossibilidade do consenso, a decisão do Conselho Deliberativo foi por votação e a favor do posicionamento dos extrativistas, uma vez que eles detêm a maioria dos assentos no Conselho. Contudo, a representante do ICMBio, enquanto presidente do

conselho, declarou que contestaria a decisão do conselho e que, diante disso, seria pouco provável que a autarquia federal da agência ambiental a aprovasse.

No que se refere à dinâmica do conselho, em 80% das reuniões ordinárias observadas durante a pesquisa mantinha-se a condição majoritária dos representantes da população extrativista, mesmo nas reuniões que não tiveram quórum, pois contavam com menos de dezesseis conselheiros. Embora alguns representantes da população extrativista faltassem constantemente às reuniões, a ausência dos representantes das instituições nessas reuniões era relativamente maior do que a dos extrativistas.

Ao analisar a dinâmica do conselho, reafirmou-se o papel político central da agência estatal ICMBio no processo deliberativo e sua articulação com a participação dos extrativistas e de outros atores da sociedade civil. A chefe da Resex/ICMBio conduzia as reuniões e, ao lado do representante da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), era a principal proponente da agenda do conselho e das pautas das reuniões. Na maior parte das vezes, embora a pauta não fosse solicitada pelos extrativistas, ela tratava da gestão da UC, tema de interesse dos mesmos. Ainda assim, os extrativistas definiam algumas pautas, tais como a fiscalização da Resex e o projeto de geração de renda. Além disso, o discurso técnico e científico dos representantes do ICMBio e da Univali se sobrepunha às argumentações dos extrativistas, estas fundamentadas no “saber local”. Isso gerava uma espécie de silenciamento dos extrativistas no processo participativo (Wendhausen, 1999).

Outras situações apontam para uma relativização da *centralidade* do poder público no Conselho Deliberativo da Resex. Representantes de pelo menos um dos segmentos da população extrativista – os que sobrevivem prioritariamente dos recursos pesqueiros da Resex, em especial da extração do berbigão, membros da Associação Caminho do Berbigão (ACBer) – mantêm um forte vínculo com sua base social. Tais representantes consideram as reuniões dessa associação como um espaço participativo prioritário de discussão e deliberação sobre assuntos de gestão da Resex e cujas decisões devem ser defendidas por eles no conselho. Isso demonstra que existe uma forte articulação entre representantes e representados desse segmento da população extrativista no conselho, ou seja, uma expressiva capilaridade social da representação. Além disso, é preciso considerar que a articulação entre os extrativistas dá-se nas relações cotidianas de trabalho e de sociabilidade.

O conjunto dessas situações pode ampliar a coesão política dos representantes desse segmento extrativista no conselho e, conseqüentemente, potencializar sua força política na defesa de seus interesses. Declaradamente, esses

extrativistas passaram a adotar a estratégia de “permanecerem unidos” durante o processo deliberativo:

Na associação a gente percebeu que tinha que ficar unido ali [referindo-se ao conselho], porque se a gente continuasse se brigando entre si, não ia conseguir decidir nada, nem colocar nossa vontade ali, e o ICMBio ia continuar colocando só tudo que ele queria [...]. (Representante extrativista, 2011.)

O negócio é o seguinte: agora os extrativistas tão mais unidos um com o outro [...]. (Representante extrativista, 2011.)

Adicionalmente, a chefe da Resex, funcionária do ICMBio, exercia com comprometimento e competência a divulgação e comunicação de informações relacionadas ao conselho e aos assuntos de gestão nele debatidos. Essa situação indica um comprometimento governamental dessa gestora da Resex/ICMBio com a participação deliberativa dos extrativistas na gestão da UC.

Em relação à qualidade das deliberações, segundo Fuks e Perissinotto (2007), esta pode ser avaliada em termos do tipo predominante de decisões: encaminhamentos e moções podem ser considerados uma modalidade “fraca”; aprovações, uma modalidade “intermediária”; e resoluções, uma modalidade “forte”. No Conselho Deliberativo da Resex prevaleciam encaminhamentos contra pouquíssimas resoluções sobre os problemas de gestão, tais como a ausência de fiscalização e a revisão da IN n. 81, que regulava o uso do berbigão na Resex. Durante as reuniões do conselho, contestações e questionamentos eram bastante frequentes e protagonizadas, principalmente, pelos representantes da população extrativista e, com menos frequência, pelos representantes das organizações da sociedade civil. Destarte, na sua fase inicial, o conselho mostrou-se fraco em termos de tipo de decisão, mas forte em debate. A situação é similar àquela que Fuks e Perissinotto (2007) observaram no Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Curitiba.

Outro desafio identificado relaciona-se à frequência das reuniões do Conselho Deliberativo. Como foi observado por Lüchmann (2009, p.19), a necessidade de maior quantidade de reuniões de um conselho é variável, dependendo da complexidade das questões que nele se apresentam. No caso da Resex do Pirajubá, as reuniões eram realizadas uma vez por mês. Observou-se que essa frequência não era suficiente para produzir deliberações sobre autorizações para licenciamento ambiental de novos empreendimentos na área de entorno e sobre os diversos problemas de gestão da Resex e demandas da população extrativista. Por exemplo, a questão da ausência de fiscalização da Resex por parte do ICMBio

e da necessidade de elaboração de um projeto de geração de renda para os extrativistas. Apesar dos problemas existentes para o funcionamento do Conselho Deliberativo, os extrativistas conselheiros entrevistados em nossa pesquisa reconhecem o Conselho como um espaço importante para defender seus interesses e direitos na gestão da Resex do Pirajubaé. Segundo os mesmos, esse espaço permite um processo permanente de diálogo e negociação em torno dos seus interesses com a agência estatal, ICMBio, e também com outras instituições, como a Univali, que atuam na área da Resex. Por exemplo:

acho que ter o conselho é bom, porque ali, pelo menos, a gente pode se defender, defender nossa posição, o que a gente quer para reserva [...] pelo menos agora a gente tem um lugar para falar, para cobrar explicação e para fazer negociação com o ICMBio, com a Univali [...]. (Representante extrativista, 2011.)

Nesse sentido, as análises das reuniões do conselho e dos depoimentos dos conselheiros extrativistas apontam que o desenho institucional do Conselho Deliberativo possibilita relações mais democráticas na gestão da área da Resex ao propiciar a participação dos extrativistas no processo deliberativo. Assim como Macedo observou em seu estudo sobre o conselho da APA de Guaraqueçaba (PR), um aspecto positivo evidenciado para o Conselho Deliberativo da Resex Marinha do Pirajubaé é “o estabelecimento de um novo padrão de interação entre os diferentes atores envolvidos com a gestão deste território” (Macedo, 2008, p.126).

Considerações finais

O principal alcance verificado para o desenho institucional do Conselho Deliberativo refere-se à inclusão política dos extrativistas na gestão da Resex do Pirajubaé. A composição do conselho configura um espaço plural de negociação, pois favorece a participação dos diversos segmentos da população de extrativistas e de outros atores institucionais interessados na gestão dessa Resex. O regimento interno do Conselho Deliberativo da Resex também permite o estabelecimento de processos deliberativos inclusivos, igualitários e plurais para a gestão dessa UC, conforme princípios da democracia deliberativa. Entretanto, observa-se uma autonomia relativa desse espaço participativo no que se refere às deliberações, uma vez que estas estão condicionadas à avaliação e aprovação posterior do ICMBio. A posição institucional do agente governamental – o representante do ICMBio – é privilegiada, pois provê de *antemão* a esse ator um protagonismo

dominante no conselho, desde a definição das pautas e domínio do discurso técnico e científico, até a aprovação das decisões que são tomadas pelo conselho.

Contudo, percebeu-se que, lentamente, os representantes extrativistas vinham incrementando seu poder de influenciar o debate e a tomada de decisão. Havia uma tendência gradual para o estabelecimento de processos deliberativos mais igualitários, embora o funcionamento do Conselho Deliberativo estivesse bastante condicionado à iniciativa dos gestores institucionais da UC. Isso foi observado, por exemplo, na aceitação de pautas propostas pelos extrativistas e no constante esforço da chefe da unidade de conservação em “dar voz” aos conselheiros extrativistas nas reuniões.

Pode-se considerar que o desenho institucional do Conselho Deliberativo da Resex Marinha do Pirajubaé é bastante coerente com os princípios da inclusão e pluralidade, mas existem obstáculos significativos no que se refere à autonomia e à igualdade participativa e deliberativa, o que ainda o afasta do modelo ideal da democracia deliberativa.

Referências bibliográficas

- ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n.18, p.39-60, jul.-dez. 2008.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, n.49, p.25-46, 2000.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, 2008.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa n. 2, de 18 de setembro de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. *Diário Oficial da União*, n.182, Seção I, p.102-4, 20 set. 2007.
- _____. Presidência da República. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, p.1, 19 jul. 2000.
- CUNHA, C. C. *Reserva extrativista: institucionalização e implementação no Estado brasileiro dos anos 1990*. Rio de Janeiro, 2010. 289f. Tese (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social – Programa Eicos) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- CUNHA, E. S. M. O potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Ed.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p.25-44.
- DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FUKS, M.; PERISSINOTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.21, n.60, supl.60, p.67-81, fev. 2006.
- _____. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p.45-76.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Campinas, 2002. 217f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
- _____. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política e Sociedade*, n.11, p.183-97, 2007.
- _____. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R. P. (Org.). *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Editora UFPB, 2009. Disponível em: <http://www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc>. Acesso em: 13 ago. 2011.
- _____; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v.44, n.1, p.58-68, 2008.
- MACEDO, H. S. *Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudo de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do Sul do Brasil*. Florianópolis, 2008. 187f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.
- TEIXEIRA, C. F. *A proteção ambiental em Guaraqueçaba: uma construção social*. Curitiba, 2004. 298f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná.
- VIZINHO, S. C.; TOGNELLA-DE-ROSA, M. M. P. Análise socioeconômica e cultural da comunidade pesqueira do Pirajubaé (Baía Sul – Florianópolis – Santa Catarina – Brasil): uma ferramenta para o gerenciamento costeiro integrado. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, n.2, 2010. Ed. esp. Manguezais do Brasil. Disponível em: www.gci.inf.br. Acesso em: 13 jun. 2011.
- WENDHAUSEN, A. *Micropoderes no cotidiano de um conselho de saúde*. Florianópolis, 1999. Tese (Doutorado em Enfermagem) – Grupo Interinstitucional de Comunicação e Educação de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.gices-sc.org/Agueda1.html>. Acesso em: 12 out. 2010.

PARTE III
PARTICIPAÇÃO COMO POLÍTICA E
A POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO:
DIFUSÃO, IMPACTOS, PODER

9

DO DIREITO À CIDADE À EXPANSÃO DA CIDADANIA: OS ALCANCES DA POLÍTICA URBANA PARA CONSTRUÇÃO DE AVANÇOS DEMOCRATIZANTES

*Alessandra Duarte Rodrigues Pereira*¹

*Flávia de Paula Duque Brasil*²

*Ricardo Carneiro*³

Introdução

A urbanização reflete necessidades da industrialização e do modelo econômico vigente, com o objetivo de cumprir a trajetória de modernização e de consolidação do país, nos moldes da divisão internacional do trabalho e da acumulação capitalista. A organização da cidade representa a separação entre os meios de produção e a força de trabalho, reproduzindo, em sua configuração espacial, a exploração da força de trabalho operária, que, despojada do direito à cidade, ocupa suas periferias, em condições precárias de habitabilidade (Lefebvre, 2008; Santos, M., 2009a, 2009b). De acordo com M. Santos (2009b), a urbanização brasileira, como respondia às necessidades da divisão territorial do tra-

-
1. Mestranda em Administração Pública da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro. Psicóloga, analista técnico social – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel).
 2. Doutora em Sociologia – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro. Bolsista de Incentivo à Pesquisa – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).
 3. Doutor em Sociologia e Política – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro. Bolsista pesquisador mineiro – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

balho, pode ser chamada de “urbanização corporativa”, principalmente no período “nacional-desenvolvimentista” do regime militar.

A prevalência da urbanização e da cidade corporativa no período nacional-desenvolvimentista, nos termos de M. Santos (2009b), historicamente se colocou como obstáculo à democracia e ao efetivo exercício da cidadania, sobretudo no que se refere ao direito à cidade e à moradia. As iniciativas governamentais nesse período, com destaque para a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), continuaram a refletir o corporativismo. O BNH consolidou-se mais como banco da classe média do que da classe operária, para a qual restava a cidade informal ou as periferias precárias. Kowarick (1979) aponta para a auto-construção de moradias como alternativa de grande parte da classe operária, ressaltando o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho que tal alternativa proporciona, a qual contribui para uma extração do excedente econômico apoiada em salários deprimidos. A existência de um “exército de reserva” serviria aos propósitos de acumulação dos países de capitalismo tardio, como o Brasil. A espoliação urbana, nesse contexto, significou a precarização dos serviços de consumo coletivo para as classes operárias.

O quadro socioespacial decorrente trajetória de urbanização brasileira e da atuação (ou omissão) de seus agentes, como o poder público, resultou em periferização e metropolização, desigualdade e exclusão socioespacial, déficits de inclusão em relação à moradia e serviços urbanos, ao lado da informalidade e problemas ambientais.

Em 1988, com a “Constituição Cidadã”, a redemocratização do país e a inclusão social, para se efetivarem, deveriam combater os mecanismos de espoliação urbana, fundados na segregação e no isolamento territoriais, na tentativa de conciliar cidade, democracia e justiça social (Ribeiro, 2004). Nesse sentido, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente reorganizado como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNURU), na luta pela inclusão da Política Urbana na Constituição Federal (Brasil, 1988) e sua posterior regulamentação, impulsionaram avanços democratizantes no âmbito legal que incorporaram a ampliação da cidadania a partir da construção de direitos sociais, até então inexistentes, como o direito à cidade, à moradia, ao saneamento básico e ao transporte. É importante ressaltar que somente com a Emenda Constitucional n. 26/2000 a moradia passa a ser incluída no rol dos direitos sociais. E, com o Estatuto das Cidades (Brasil, 2001), avança-se no que toca ao direito à cidade e à moradia. Pode-se explorar, então, qual a natureza do Estado de bem-estar social (Ebes), que se constitui a partir de 1930 no país, seus avanços e retrocessos no tocante à consolidação da democracia e da cidadania.

Para essa análise, o artigo é dividido em cinco seções. A primeira faz uma breve revisão do conceito de cidadania a partir de Marshall (1967) e Roberts (1997), passando pelas críticas ao desenvolvimento da cidadania no Brasil realizadas por Carvalho (2012), W. Santos (1987), e M. Santos (2012). A segunda examina o período de 1930 a 1980, enfatizando a prevalência do modelo econômico “nacional-desenvolvimentista” a partir da década de 1950, e as teorias que o sustentam, com destaque para Celso Furtado (1956 apud Oliveira, 2003) e sua análise do subdesenvolvimento. A terceira compreende o período que vai de 1980 a 2002, com ênfase na redemocratização e nos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 (CF-1988), com a inclusão de novos direitos sociais, como o direito à cidade e à moradia. Procura-se mostrar que o modelo econômico adotado a partir de 1989, referido como da “ortodoxia convencional”, ocasionou limitações para o desenvolvimento da cidadania, tal como ocorreu adiante no capítulo constitucional de política urbana, em que o Ebes pleiteado apontava para políticas universalistas e redistributivas. O pensamento social dominante no período, principalmente com as contribuições de organismos internacionais e da teoria da dependência, de Cardoso (1995), era de um capitalismo periférico, dependente da divisão internacional do trabalho, que deixou reflexos na forma de consolidação dos novos direitos abarcados pela CF-1988. Na quarta seção, correspondente aos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2009), apresenta-se o processo de incorporação de atores sociais – o FNUR – na condução do Ministério das Cidades (MCidades), criado em 2003, e os avanços democratizantes subsequentes, via ampliação das instituições participativas, principalmente em nível federal, com a criação do Conselho Nacional de Cidades e das Conferências Nacionais. Considerando-se o modelo econômico conhecido como “novo desenvolvimentismo”, são abordados os avanços e limitações na ampliação da cidadania, a partir do olhar para a reforma urbana, por seus potenciais democratizantes e por considerar a cidade como objeto de reflexão dos processos de inclusão social. Na última seção, tecem-se as considerações finais, apontando os caminhos percorridos pelo Ebes brasileiro e seus potenciais para consolidar a democracia e a cidadania de forma mais inclusiva no país.

A concepção de cidadania e seu desenvolvimento no Brasil

Primeiramente, é importante frisar que, nas sociedades capitalistas, a cidadania e o Estado de bem-estar social estão intrinsecamente relacionados. O papel

do Estado em garantir a equidade social e os direitos civis, políticos e sociais progressivamente se torna mais evidente. Nesse sentido, conforme Delgado e Porto (2007, p.19), “o Estado de bem-estar social (Ebes) traduziu fórmulas privilegiadas de afirmação da liberdade, da democracia, do trabalho e do emprego, da justiça social e do bem-estar na desigual sociedade capitalista”.

Não pode se perder de vista que o Ebes se mostrou plenamente compatível com as necessidades estritamente econômicas do sistema capitalista. Por isso, alguns autores apontam que o desenvolvimento da cidadania pode ser, na realidade, uma *estadania* (Vale, 2008), por não estar afastado nem imune aos modelos de desenvolvimento econômico que vigoram ou vigoraram num país. Embutida em tais modelos está a concepção de cidadania que o Estado instaura, bem como os jogos de forças dos atores sociais para que este ou aquele *padrão* de cidadania prevaleça. Nesse intermédio é que M. Santos (2009) fala em *subcidadania* e *hipercidadania*.

Na perspectiva já clássica de Marshall (1967), a desigualdade de classes e de *status* poderia ser aceitável desde que a igualdade da cidadania fosse reconhecida. Para o autor, o desenvolvimento da cidadania foi incremental e evolutivo, iniciando com a cidadania civil, seguida pela cidadania política e, depois, pela social. Desse modo, os direitos civis – que remontam ao século XVIII, com o capitalismo inicial, no cenário da Revolução Francesa – são compostos por direitos à liberdade individual, de ir e vir, de liberdade de imprensa e de livre expressão do pensamento. No sentido evolutivo, os direitos políticos se estabeleceram no século XIX – período em que já se falava em um capitalismo industrial –, quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade já haviam se consolidado o suficiente para se avançar. No século XX – cenário do capitalismo financeiro e do acirramento das desigualdades sociais –, surgem os direitos sociais. No entanto, estes foram afastados do *status* de cidadania, como se os trabalhadores que deles precisassem tivessem que deixar inteiramente de ser cidadãos. A cisão entre cidadania e direitos sociais, já apontada por Marshall (1967), significava, nas sociedades capitalistas, as limitações de inclusão de todos, efetivamente, como cidadãos. Assim, a cidadania não se apresentou desvinculada do *status* das classes sociais.

Para Roberts (1997), que debate os determinantes da qualidade da cidadania numa democracia, a natureza da cidadania social afetaria a qualidade da cidadania civil, tanto quanto da cidadania política. Ressalta ele que, em alguns momentos, a cidadania social pode ser usada pelas elites para evitar a extensão das cidadanias civil e política. De acordo com o autor, cidadania social representa uma tensão entre os interesses coletivos e individuais, em consequência dos interesses econômicos e da criação da sociedade do consumo.

Tal como evidencia Marshall (1967), a cidadania social é proporcionada por uma política de bem-estar social. O Ebes permitiria a coexistência entre o capitalismo e a democracia e, por conseguinte, a extensão da cidadania social seria sempre reflexo do modelo econômico dominante. No Brasil, alguns autores, tais como Wanderley G. dos Santos (1987) e Milton Santos (2012), que escrevem à época da Assembleia Constituinte, e Carvalho (2012), apontam as limitações para o desenvolvimento da cidadania de forma relativamente pessimista quanto aos desdobramentos para uma cidadania plena.

Milton Santos (2012) enfatiza que a cidadania no Brasil foi mutilada ao se vincular, inicialmente, aos direitos via profissionalização. Ter-se-ia uma “cidadania regulada”, nos termos de W. G. dos Santos (1987). Dessa forma, o governo, ao instituir a ampliação dos direitos sociais voltando-se para a política previdenciária, ao mesmo tempo excluiria a possibilidade de inserção de outros atores, sem acesso à via das categorias profissionais.

Nesses termos, W. Santos (1987) afirma que a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público são os três parâmetros que definem a cidadania brasileira. Ou seja, para o autor, a cidadania no Brasil, até 1988, não era entendida como um código de valores políticos, mas sim como um sistema de estratificação ocupacional. Dessa maneira, os direitos dos cidadãos decorrem dos direitos associados às profissões, que, por sua vez, só existem quando regulamentadas em lei (Vale, 2008, p.5).

De acordo com W. Santos (1987), a política brasileira de bem-estar iniciada na denominada Era Vargas, pós-1930, representava a estratificação social, uma vez que se relacionava com a ocupação do indivíduo no mercado de trabalho e com a acumulação capitalista, reforçando as desigualdades sociais. Não obstante, admite que pós-1964, apesar do regime militar, não se poderia mais falar em cidadania regulada *stricto sensu*, visto a existência de iniciativas mais equitativas, tais como o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a regulamentação do trabalho doméstico.

Milton Santos (2012) acrescenta a essa discussão a noção de cidadania no concreto, que, para ele, só pode ocorrer no território. Por isso, ao unir cidadania e território, em sua análise, cria o conceito de “espaço do cidadão”.

Para o mesmo autor, a subordinação, no Brasil, dos modelos político e civil ao modelo econômico criou o consumidor, em vez do cidadão. Ampliava-se o consumo, mas não o exercício da cidadania, que era cada vez mais mutilada. Uma forma de resolver tal dilema seria a inversão dessa lógica, ou seja, os modelos político e econômico é que deveriam se subordinar ao modelo cívico, o qual

teria como componentes essenciais a cultura e o território. A cultura refere-se a pensar qual sociedade se quer formar, qual visão de mundo deve predominar. Por sua vez, o componente territorial supõe os instrumentos que garantem a redistribuição dos bens e serviços de forma equitativa no espaço, independentemente da localização. Nesse sentido, é no território que a cidadania se concretiza. E se os bens e serviços não são distribuídos de forma igualitária entre todos, então se constituiria uma cidadania incompleta. No contexto da Assembleia Constituinte, o autor defende que cada pessoa venha a ser um cidadão integral e completo, seja qual for o lugar em que se encontre. “Para ultrapassar a vaguidade do conceito e avançar da cidadania abstrata à cidadania concreta, a questão territorial não pode ser desprezada” (Santos, M., 2012, p.151).

Reconstruindo o histórico de desenvolvimento da cidadania no Brasil, Carvalho (2012) mostra a evolução lenta que o caracteriza, embora não deixe de reconhecer avanços na construção dessa cidadania. Para o autor, a cidadania plena – consistindo nos direitos civis, políticos e sociais – não foi criada de forma a permitir sua consolidação e evolução progressiva.

Mesmo com o fim do Império e a instituição da chamada Primeira República (1889-1930), não houve, para Carvalho (2012), grandes avanços na consolidação da cidadania. Nesse período, dominou o *coronelismo*, figurando como um obstáculo ao desenvolvimento dos direitos políticos e a impossibilidade do exercício dos direitos civis. Com direitos civis e políticos tão precários, seria difícil falar de existência de direitos sociais. Entre 1930 e 1964, houve uma marcha acelerada do Brasil rumo à modernização e os direitos sociais avançaram, principalmente com a criação de legislação trabalhista e previdenciária. No entanto, os direitos civis progrediram lentamente e os direitos políticos, com a alternância entre democracia e regimes autoritários, tiveram uma evolução mais complexa. Entre avanços e restrições, a participação popular consolidava a formação de uma identidade nacional. Com a Constituição Federal de 1946, os direitos civis e políticos são restituídos ao texto constitucional e as conquistas anteriores referentes aos direitos sociais mantidas. A instauração da ditadura militar, que se estende de 1964 a 1985, impôs restrições severas aos direitos civis e políticos. No entanto, na contramão, os direitos sociais se desenvolviam (Carvalho, 2012).

Nos dizeres de Carvalho (2012, p.190), “o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social” e o avanço dos direitos sociais, nesse período, teve um significado ambíguo para o desenvolvimento da cidadania, uma vez que “os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude de leis sociais e não de sua ação sindical e política independente”. Assim, a cidadania que daí resultava era passiva e receptora, antes de ativa e reivindicadora. Ainda conforme o autor, os movimentos

sociais que progrediram nas décadas de 1970 e 1980, em meio à ditadura militar, tiveram força para articulações políticas pelo retorno à democracia. No processo de redemocratização, redigiu-se a Constituição mais democrática e liberal que o país já teve.

A forma de pensar a evolução da cidadania proposta por Marshall, ou seja, primeiro os direitos civis, seguindo-se os políticos e os sociais, está ancorada nos casos inglês e norte-americano. No Brasil, segundo Carvalho (2012, p.220), “a pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo”. A inversão da sequência dos direitos reforçou entre nós a supremacia do Estado. Nesse sentido, em termos de consolidação democrática, o reforço da organização da sociedade contra o Estado clientelista, corporativo e colonizado deve ser o caminho para a consolidação da cidadania (Carvalho, 2012).

Ao contrário do *pessimismo* de W. G. dos Santos e Milton Santos, Carvalho (2012) enfatiza as experiências *otimistas* de colaboração entre sociedade e Estado. Refere-se à proliferação de organizações não governamentais, que vieram substituindo, aos poucos, os movimentos sociais urbanos. Acrescenta-se, ainda, ao nível municipal, o maior envolvimento da população na formulação e execução de políticas públicas, como a experiência do orçamento participativo. Carvalho (2012), apesar de reconhecer os avanços, tal como Milton Santos evidencia ser necessário evoluir no tipo de cidadania almejada, uma vez que esta tem se concretizado de forma muito atrelada ao direito de consumir. Já para Vale (2008), ao contrário de W. Santos (1987) e Carvalho (2012), os direitos sociais e políticos foram instituídos juntos. A esse respeito, o autor afirma:

Por isso, pensar a cidadania brasileira somente pelas questões trabalhistas é ignorar discussões do Congresso desde o início da República, é ignorar a Revolução de 1930, enfim, é ignorar uma importante parte da história de construção da democracia e, conseqüentemente, da cidadania no Brasil. Em suma, podemos afirmar que no período pós-30 alguns direitos políticos e civis encontravam-se, quando não demandados, já garantidos pela Constituição, sendo que estes não passavam por regulação profissional ou pela carteira de trabalho, ou ainda pela advindos das relações do mundo do trabalho. (Vale, 2008, p.7-8.)

A partir de dados empíricos sobre a não associação entre aumento do eleitorado e expedição de carteira de trabalho, Vale (2008) sustenta sua crítica ao conceito de “cidadania regulada”, afirmando que a cidadania no Brasil não pode ser considerada estratificada pela ocupação e que a ampliação do eleitorado se deve ao aumento da urbanização e da alfabetização. Para a autora, o conceito de cida-

dania regulada é insuficiente para explicar a ampliação da cidadania ocorrida no período de 1930 a 1988.

O movimento em torno da reforma urbana é emblemático da tese proposta por Vale (2008), uma vez que apresenta uma articulação de forças de diversos atores sociais que se mobilizaram em diversos cenários, tanto institucionalizados quanto da esfera pública. É nesse sentido que a política urbana, por meio da plataforma e atuação do MNRU e do FNURU, representa uma proposta de ampliação da cidadania, não apenas por seu caráter de reformas universalistas e redistributivas, tais como o direito à cidade e à moradia e a função social da propriedade, mas também por demonstrar que é possível articular as esferas pública e institucional em torno da luta pela reforma urbana (Silva, 2002; Brasil, F., 2011). A gestão democrática da cidade, um dos itens contemplados pela reforma urbana, propõe instrumentos de participação, principalmente por meio da criação de “instituições participativas”, nos termos de Avritzer (2008), demonstrando seu potencial de ampliar a discussão da cidadania e do Ebes para além das garantias constitucionais de saúde, educação e previdência social, na direção de uma “cidadania ativa”, na qual a sociedade participe da formulação das políticas por meio da gestão democrática da cidade.

A estratégia econômica “nacional-desenvolvimentista” e o Ebes

Na Primeira República (1889-1930), o urbano foi visto apenas através de uma concepção higienista (Ribeiro; Cardoso, 1996; Pechman, 1996). Propunha-se a construção da nação e que essa precisava se modernizar. Era unanimidade, num primeiro momento, o pensamento de que, no período do Império, não havia povo ou nação brasileira, uma vez que predominavam o latifúndio e sua organização provincial, permeada pela permanência da escravidão. Pode-se dizer que cada latifúndio era uma nação, com sua ordem ditada pelos grandes latifundiários. Nessa lógica, não haveria homens livres para *vender* sua força de trabalho no mercado capitalista em ascensão no mundo. O Brasil não poderia modernizar-se com a permanência do “Brasil Rural” (Nabuco, 1883 apud Ricupero, 2007).

Na década de 1930, a obra de Freyre elucidou a modernização conservadora brasileira ao trazer à tona o passado colonial e latifundiário e evidenciar que é ele que molda o nosso pensamento e nossas instituições (Ricupero, 2007; Botelho, 2009). Tais pontos permitem a Freyre (1933 apud Ricupero, 2007) colocar os problemas da modernidade em termos de cultura brasileira, que tinha a ver com

a cultura do colonizador e com sua plasticidade social. Nesse contexto, na Era Vargas, o Brasil precisava superar o patriarcalismo para se modernizar.

É a partir dessa lógica que a proteção social no Brasil nasce no início dos anos 1930 pela vinculação com o trabalho, moldando-se em função da inserção na estrutura ocupacional e do acesso a benefícios decorrentes de contribuições realizadas. Era preciso constituir a força de trabalho no mercado capitalista industrializado e, assim, o Ebes configura-se de forma corporativa e estratificada.

Ao longo do período 1930-1945, a cidade não constitui objeto de tematização e tampouco de políticas urbanas federais (Ribeiro, 1994). “*A prevalência de uma perspectiva de laissez-faire em relação à questão urbana implica a resolução da questão da moradia pelos próprios trabalhadores e outros segmentos populacionais inscritos na pobreza urbana*” (Brasil, F.; Carneiro, 2009, p.15). Não é sem razão que o sistema de proteção social se estrutura dessa forma. O Brasil migrava do capitalismo mercantil para o capitalismo industrial. A modernização era o principal objetivo do governo, servindo a tal fim o Estado de bem-estar social implementado (Ribeiro; Cardoso, 1996; Pechman, 1996). O conceito de “espoliação urbana” de Kowarick (1979) retrata esse histórico ao tratar da solução da questão da moradia pelos próprios trabalhadores como estando a serviço da acumulação capitalista, por gerar um trabalho não pago.

Com o aprofundamento da industrialização na década de 1950, o modelo econômico “nacional-desenvolvimentista” foi se constituindo com base em uma forma de organização do trabalho – baseada no taylorismo – que visava ao aumento da produtividade, gerando excedentes econômicos e acumulação de capital, ao lado da concentração de rendas (Daniel, 1994). O modelo “nacional-desenvolvimentista” era ambíguo, pois ressaltava, ao mesmo tempo, relações impessoais, principalmente ditadas pelas leis econômicas e jurídicas, e um domínio de relações pessoais, baseadas no clientelismo e paternalismo (Holanda, 1936 apud Ricupero, 2007). O urbano, nesse modelo, viabiliza o direito à cidade para alguns enquanto o nega para a maioria (Daniel, 1994).

Segundo Ribeiro (1994), as desigualdades sociais geradas pelo processo de urbanização espoliativo do modelo “nacional-desenvolvimentista” organizam a percepção dos conflitos sociais na cidade. Tais desigualdades seriam produto da exploração da força de trabalho e da espoliação urbana.

O “nacional-desenvolvimentismo”, que se impôs como uma estratégia de desenvolvimento econômico a partir de 1950, tem como base a retomada da ideia de nação no Brasil e nos demais países da América Latina (Bresser Pereira, 2006). Oliveira (2003) sustenta que, por trás da estratégia de desenvolvimento então adotada, estão as ideias cepalinas e keynesianas hegemônicas no período. As ideias

cepalinas, refletidas na “teoria do subdesenvolvimento” de Celso Furtado (1956 apud Oliveira, 2003), explicitam que a forma de desenvolvimento desigual do capitalismo presente em sua periferia produz uma modernização conservadora, como se observou de 1930 a 1945, uma vez que era comandada pelas antigas classes dominantes agrárias.

Conforme Coutinho (2001), também não se pode desconsiderar que o Brasil se modernizou “pelo alto”, prussianamente, passivamente, gerando, com isso, formas extremamente perversas de desigualdade social, tremendos déficits de cidadania; mas o fato é que se modernizou.

A partir dos argumentos embasados na “teoria do subdesenvolvimento” e do “capitalismo periférico” justificaram-se a ditadura militar pós-1964 (Oliveira, 2003). A “teoria do subdesenvolvimento” de Furtado parte da consideração de que na América Latina a economia se fundou pela inserção na divisão internacional do trabalho do capitalismo mercantil. Esse capitalismo forjava uma ligação dos setores agroexportadores das economias latino-americanas com as demandas dos países centrais, sempre de maneira dependente. Assim, para sair do círculo vicioso do “subdesenvolvimento” era preciso se industrializar. A lógica envolvida consistia em passar a exportar produtos manufaturados em vez de bens primários. Aliadas a essa concepção, as ideias keynesianas prevaleciam, justificando que o Estado deveria comandar o processo de industrialização.

As concepções furtadianas, aliadas ao conservadorismo da modernização em que prevaleciam influências paternalistas e clientelistas, *justificaram* a ditadura militar como uma estratégia para o desenvolvimento e a consolidação do Brasil como um país industrializado. O que não se percebeu, ou o que se negligenciou, naquele momento é que o modelo adotado concentrava renda e aumentava a desigualdade, apesar de eficiente no processo de modernização (Oliveira, 2003).

Com a prevalência de tais ideias, os interesses dos trabalhadores e operários, espoliados urbanos, não tinham lugar. Os problemas urbanos apareciam apenas como problemas de desenvolvimento econômico, não permitindo que a questão social emergisse. Nesse cenário – apesar dos avanços dos direitos sociais relacionados à regulamentação do trabalho, ao lado do retrocesso em relação aos direitos políticos e civis no regime ditatorial –, a cidadania ainda se configurava como incompleta, visto que os direitos sociais nascem de cima para baixo e não se traduzem em uma cidadania social capaz de melhorar a qualidade da cidadania civil e política, como proposto por Roberts (1997).

A estratégia econômica da “ortodoxia convencional”, o Ebes e a questão urbana

A questão social começa a aparecer no cenário urbano em meados dos anos 1960. Em 1963, ocorre o Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, com propostas de inserção dos problemas urbanos nas ideias das reformas de base e de intervenção por meio de políticas públicas redistributivas (Ribeiro; Cardoso, 1996).

Nos anos de 1970 a 1980, a sociedade civil organiza-se em torno da luta contra o autoritarismo e a favor do reconhecimento de necessidades da população como direitos sociais. No cenário da política urbana, objeto deste artigo, diversos atores sociais pressionaram a agenda pública no período de redemocratização do país e de criação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Esses atores aglutinaram-se no MNRU e conseguiram aprovar um capítulo constitucional sobre política urbana, implicando avanços para ampliação dos direitos sociais ao inserir a função social da propriedade e da cidade. Tal movimento foi responsável pela apresentação de uma proposta de emenda à Constituição, denominada Emenda Popular de Reforma Urbana (Brasil, F., 2011; Gohn, 2011; Ribeiro; Cardoso, 1996; Silva, 2002).

De acordo com Ribeiro (2003), o principal objetivo da reforma urbana seria a instituição de um novo padrão de política pública, fundado em três orientações principais. Primeiro, a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental, contribuindo para a inclusão política de classes historicamente excluídas. Segundo, o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano etc.), capazes de garantir o funcionamento do mercado de terras condizentes com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização, procurando combater a especulação imobiliária e a captura da mais-valia da terra urbana. Terceiro, a inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos de forma a favorecer as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana.

Após aprovação da CF-1988, o MNRU reorganizou-se como FNRU⁴ em 1989, a fim de acompanhar, fiscalizar e exercer o papel de grupo de pressão,

4. O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) existe até os dias de hoje e é composto por ONGs, movimentos populares, organizações sindicais, associações profissionais e fóruns regionais.

principalmente sobre o Congresso Nacional, para a regulamentação do capítulo da política urbana do texto constitucional. A regulamentação ocorreu apenas em 2001, com a aprovação do já mencionado Estatuto da Cidade (Brasil, F., 2011; Gohn, 2011; Ribeiro; Cardoso, 1996; Silva, 2002).

Nos anos 1990, os movimentos sociais, em grande parte, mudaram de estratégia. Migraram da pressão direta (mobilizações, marchas, passeatas, distúrbios à ordem constituída) para ações articuladas em redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais, utilizando-se muito dos meios de comunicação. O FNUR é um reflexo dessa mudança estratégica (Gohn, 2011), constituindo-se, ao longo de toda essa década, como um espaço que articulou capacidade mobilizatória da sociedade civil com interlocução na via institucional. Em sua Emenda Popular propõe o que hoje se pode chamar de “instituições participativas”, nos termos de Avritzer (2008), ao inserir a proposta de criação de mecanismos de participação na gestão da cidade, tais como conselhos, conferências e audiências públicas.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, o FNUR volta sua atuação mais para a esfera local, com o objetivo de fiscalizar a aplicação dos instrumentos pelos municípios. Para tanto, investe na realização de oficinas e seminários, bem como em publicação de cartilhas sobre a elaboração do Plano Diretor (Brasil, F., 2011).

O Estatuto da Cidade contém dois modelos de políticas urbanas. O primeiro é redistributivo, uma vez que parte da renda gerada pela expansão urbana seria utilizada para financiar investimentos em habitações populares e melhorias urbanas, na tentativa de igualar as condições habitacionais e urbanas da cidade. O segundo modelo é distributivo, tendo a ver com a provisão direta pelo poder público de serviços habitacionais e urbanos, tais como regularização fundiária, urbanização de favelas, usucapião urbano etc. (Ribeiro, 2003). Considerando-se a prevalência dos temas de nação e modernização sobre a questão social, como visto anteriormente, a reforma urbana, com suas propostas universalistas e redistributivas, trazem de volta a questão social para o centro da ação reformadora (Ribeiro; Cardoso, 1996).

Anteriormente ao Estatuto, os artigos 182 e 183 da CF-1988 abarcaram as propostas da reforma urbana de forma incipiente e com algumas alterações, como a inclusão dos planos diretores. Considerando-se o jogo de forças existentes, principalmente do capital especulativo, incluiu-se no artigo 182 a necessidade de cada município com mais de 20 mil habitantes elaborar o plano diretor e, neste, explicitar a função social da cidade e da propriedade (Ribeiro; Cardoso, 1996; Brasil, F., 2011).

Apesar desses avanços, cabem algumas ponderações acerca da implementação da política urbana no período. Primeiramente, a regulamentação dos

artigos 182 e 183 da CF-1988 demorou cerca de doze anos para ocorrer, sendo aprovada, por meio do Estatuto das Cidades, cerca de um ano antes do fim do segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em cujos mandatos a política urbana não recebeu ênfase. Com a crise fiscal e externa da década de 1980, a partir de 1989 o governo federal adotou medidas para reduzir o tamanho do Estado, condizentes com as práticas neoliberais, e, nos anos de 1990, retraem-se as intervenções públicas na área social. Nesse período, segundo F. Brasil (2011, p.127), a atuação governamental era excludente; a questão urbana não integrou efetivamente a agenda federal, embora em nível local ocorressem algumas experiências importantes. Em contraste com as políticas sociais, não foram criadas instituições participativas no âmbito federal, reafirmando o perfil *exclusivo* de relações dos governos dos anos 1990 com a sociedade civil, nitidamente na área urbana (*ibidem*).

Nesse cenário, o Ebes transforma-se em residual, visto que a crise financeira era oficialmente percebida como sendo dele decorrente, levando a uma redução das ações do Estado na área social. O regime de bem-estar prevalecente no período foi o liberal/residual. Sendo assim, os ideários da política urbana, universalistas e redistributivos, não se concretizaram até o final do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, apesar das conquistas constitucionais.

Esse Ebes refletia o modelo econômico neoliberal e a estratégia denominada de “ortodoxia convencional”. Tal modelo implicava aumento substancial da relação capital-trabalho, gerando concentração de renda e diminuição da produtividade do capital. A “ortodoxia convencional”, que substituiu o “nacional-desenvolvimentismo”, não havia sido elaborada no país e não condizia com as preocupações nem com os interesses nacionais, mas com as visões e os objetivos dos países ricos (Bresser Pereira, 2006). O pensamento social que sustentava o modelo econômico neoliberal e a estratégia da “ortodoxia convencional” era a “teoria da dependência” sustentada por alguns autores, tal como Cardoso (1995). Acreditava-se que as relações de dependência com os países centrais permitiriam aos países periféricos, enfim, completar seus processos de industrialização.

A teoria da dependência subordinava os países de capitalismo periférico aos países centrais, principalmente considerando que a globalização era um fato irreversível, e que as economias nacionais deveriam se ajustar à realidade da economia globalizada (Batista Junior, 1998). Os mercados estavam internacionalizados e os países de capitalismo periférico deveriam se inserir neles, mesmo subalternamente. Prevelem, na teoria de Cardoso (1995), três elementos-chave: economicismo, determinismo e internacionalismo. O economicismo refere-se à ideia de que a humanidade é comandada por forças econômicas. O

determinismo significa a irreversibilidade desse curso da história. Por último, o internacionalismo representa a ideia de que a evolução do capitalismo tende a romper fronteiras nacionais e a provocar a obsolescência do Estado nacional (Batista Junior, 1998).

Diante desse contexto econômico e de ideias neoliberais, a cidadania não avança para seus ideais mais inclusivos conforme as propostas da reforma urbana, que buscavam caminhar para políticas universalistas e redistributivas. A concentração de renda continuava a ocorrer e, em consequência, o aumento da exclusão social, evidenciada, na cidade, pela segregação socioespacial. Os avanços democratizantes constitucionais ainda não haviam se consolidado como políticas públicas a serem implementadas.

Governo Lula: o Ebes, o “novo desenvolvimentismo”, a ampliação da cidadania e inclusividade socioespacial

Em 2003, no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, as políticas urbanas são reintegradas à agenda governamental. Esse fato é evidenciado pela criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003; a realização de conferências nacionais; a constituição do Conselho das Cidades; e, em 2005, pela Lei n. 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, prevendo fundos e linhas de crédito para financiamento da habitação de interesse social (Brasil, F.; Carneiro, 2009; Brasil, F., 2011). Ainda, a criação do MCidades impulsionou iniciativas municipais para elaboração dos planos diretores e a criação de instâncias participativas.

Esses pontos elucidam o potencial mais inclusivo do governo Lula às propostas da política urbana, principalmente pelo expressivo aumento de instituições participativas, indicando uma ampliação da cidadania, pelo viés da inclusão política de atores sociais até então excluídos da arena governamental (Brasil, F.; Carneiro, 2009; Brasil, F., 2011). Os maiores avanços da política urbana nesse período referem-se à instituição da gestão democrática da cidade, ampliando o espaço de exercício da cidadania, pela proliferação de várias instituições participativas em nível local e federal, bem como à inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos para as camadas populares, tais como urbanização de favelas e financiamento habitacionais.

Os avanços podem ser percebidos em análise do perfil dos municípios realizada pelo IBGE (2012) no período de 2009 a 2011. Os gráficos 9.1 a 9.4 elucidam os ganhos ocorridos principalmente na política habitacional e no aumento do número de conselhos municipais e fundos municipais de habitação. Em 2011,

71,8% dos municípios possuíam alguma estrutura na área de habitação – muitas vezes vinculadas a outras secretarias, como de Obras, por exemplo –, embora apenas 28,3% tivessem Plano Municipal de Habitação (ver gráficos 9.1 e 9.2).

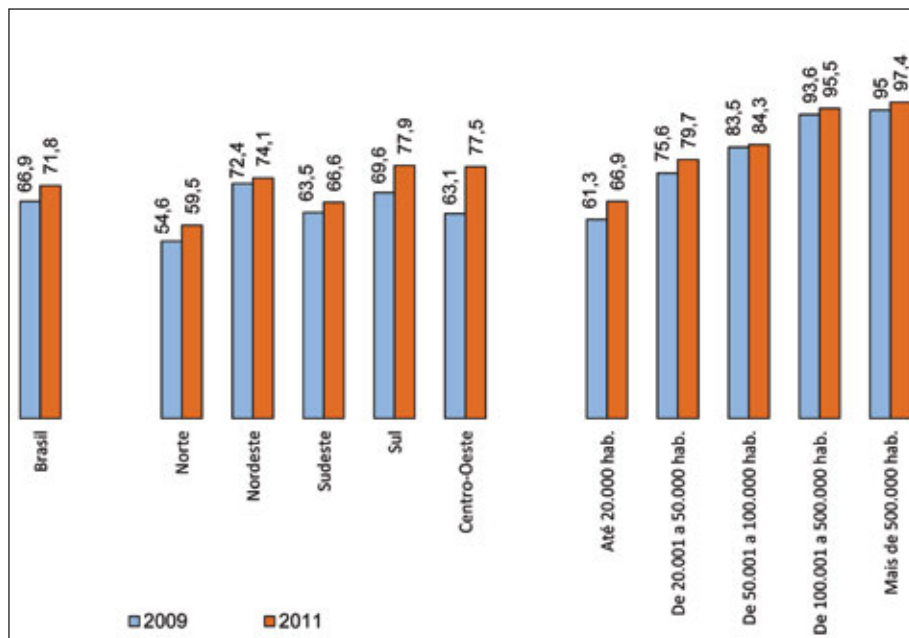


Gráfico 9.1 – Percentual dos municípios com estrutura na área de habitação – 2009-2011
Fonte: IBGE, 2012.

A participação de municípios com Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação, em 2011, passou dos 50% para cada um dos casos, conforme Gráfico 9.3. Por fim, a proporção de municípios que realizam algum programa ou ação na área da habitação alcançou, no mesmo ano, o patamar de 84,6%, de acordo com Gráfico 9.4.

Como entender, então, a continuidade de uma estratégia desenvolvimentista aliada a uma busca por maior equidade social e inclusividade? Uma das respostas seria a de Bresser Pereira (2006) e Moraes e Saad Filho (2011), que evocam o “novo desenvolvimentismo”, que estaria entre o discurso populista do “nacional-desenvolvimentismo” e a “ortodoxia convencional” do modelo econômico neoliberal. No entanto, o “novo desenvolvimentismo” rejeita a tese de que o Estado não tem mais recursos. Há um retorno das ideias keynesianas de ampliar o poder do Estado, aliado às ideias neoliberais de crescimento, só que com redução da pobreza e aumento da equidade social (Bresser Pereira, 2006).

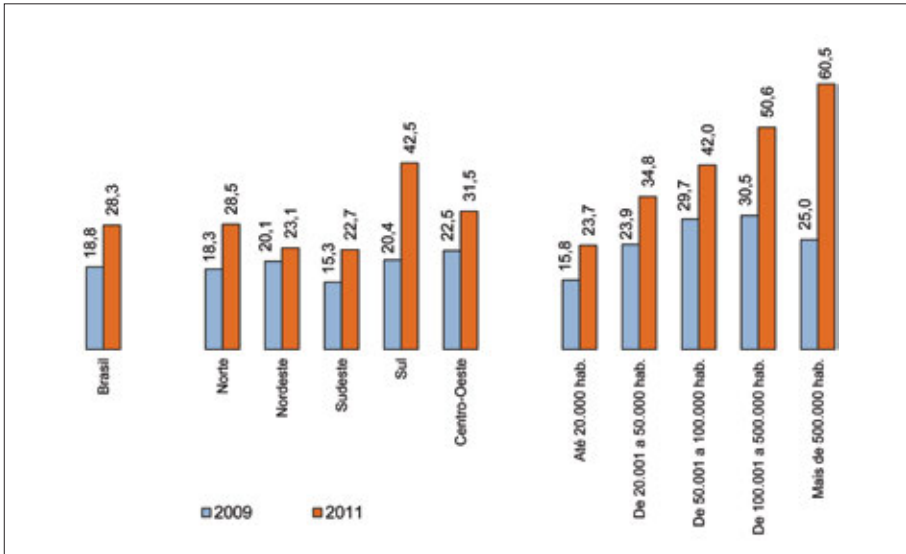


Gráfico 9.2 – Percentual dos municípios com Plano Municipal de Habitação – 2009-2011

Fonte: IBGE, 2012.

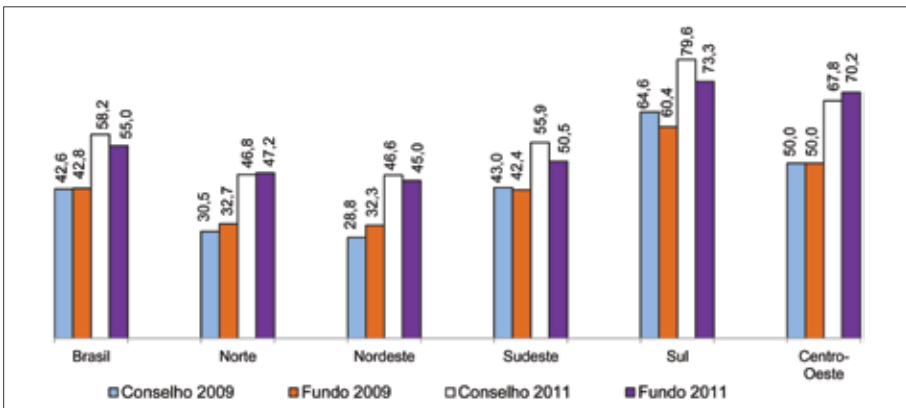


Gráfico 9.3 – Percentual dos municípios com Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação – 2009-2011

Fonte: IBGE, 2012.

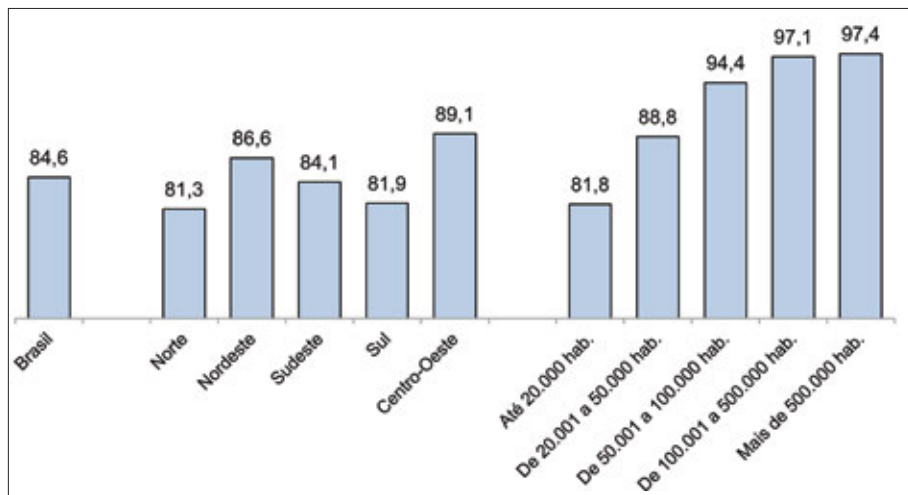


Gráfico 9.4 – Percentual dos municípios que realizaram programas ou ações na área de habitação – 2009-2011

Fonte: IBGE, 2012.

Para Moraes e Saad Filho (2011), o governo Lula apresentou uma política econômica híbrida, sendo uma alternativa às políticas neoliberais e ao nacional-desenvolvimentismo, tendo como base o fortalecimento e proteção do mercado interno, aliado à grande intervenção estatal no setor de infraestrutura e na produção de insumos básicos, como se pode perceber pela criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Para os autores, o novo desenvolvimentismo pode ser sintetizado em quatro ideias: não há mercado forte sem Estado forte; não haverá crescimento sustentado sem o fortalecimento do Estado e do mercado e sem adoção de políticas macroeconômicas adequadas; mercado e Estado fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social; e não é possível *reduzir* a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas.

Tal perspectiva, contudo, não considera a ampliação (e heterogeneidades) das formas de participação institucionalizadas nas políticas públicas – como as políticas urbanas, no âmbito federal – alargando a inclusão política e, nessa esteira, o possível fortalecimento dos atores coletivos organizados. Também subdetermina os aspectos democrático-progressistas e relativos à inclusão que se destacam, no caso da política urbana, da criação do MCidades e do Conselho das Cidades à formação de políticas urbanas e habitacionais, de marcos legais a programas.

Pode-se dizer que, nesse período, a estratégia econômica que pode ser considerada em alguma medida como “novo desenvolvimentismo” soma-se ao perfil significativamente mais inclusivo do governo, que constitui um traço constitutivo e diferenciador em relação aos demais governos pós-1988. Sobretudo, tal perfil conduziu a avanços indiscutíveis na política urbana e no seu potencial de ampliação da cidadania, principalmente pela inclusão política e pela política de bem-estar social mais distributiva e seletiva para os investimentos habitacionais e de infraestrutura, nas quais se leva em conta a proposta de inversão de prioridades da política urbana.

Não obstante, a política urbana implementada ainda não alcançou seu potencial de promoção de um Ebes universalista e redistributivo, uma vez que é limitada a aplicação da função social da cidade e da propriedade para combater de forma efetiva a especulação imobiliária e a captura da mais-valia da terra urbana.

Segundo Rolnik (2009), as dificuldades de aplicação da função social da cidade e da propriedade se devem, em boa parte, ao jogo político-eleitoral, uma vez que esse jogo tem peso decisório sobre os investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos. Outro ponto destacado por Rolnik (2009) é que os convênios com os programas do MCidades dependem essencialmente das relações que os governantes locais estabelecem com o governo federal, com considerável participação parlamentar.

Já para Ribeiro e Santos Junior (2011), o que justifica a dificuldade de inserção da função social da cidade e da propriedade seria a prevalência do clientelismo, patrimonialismo e corporativismo urbano. O clientelismo urbano corresponderia à privatização do poder local. O patrimonialismo seria fundado na coalização mercantil da acumulação urbana, representado pelas empreiteiras de obras públicas, concessionárias dos serviços públicos, principalmente representadas pelo mercado imobiliário. Por último, para os autores, o corporativismo seria traduzido como

presença dos segmentos organizados da sociedade civil nas arenas de participação abertas pela Constituição de 1988, cuja promessa era a constituição de um padrão republicano de gestão da cidade que, se implantado, criaria as condições para o surgimento de uma gestão urbana fundada no universalismo de procedimento. (Ibidem, p.13.)

Nessa direção, segundo Ribeiro e Santos Junior (2011), as conclusões da análise dos planos diretores elaborados após o Estatuto das Cidades, realizada pela Rede de Avaliação dos Planos Diretores Participativos, parece confirmar seus argumentos. Os autores indicam a relativa incorporação dos instrumentos

do Estatuto das Cidades nos planos, intuindo que a agenda de reforma foi assimilada, mas apontam que ainda que se possam “constatar avanços no discurso relativo ao direito à cidade, este não se traduz na definição de metas e estratégias efetivas para o enfrentamento da problemática urbana das cidades pesquisadas” (ibidem, p.15).

Considerações finais

Por meio da análise da política urbana podem-se perceber os caminhos que o Ebes vem trilhando no país. As políticas de bem-estar social passaram de corporativas para residuais e, no último período analisado, para seletivas, visando à inclusão progressiva de parcelas da população excluídas do exercício da cidadania. As estratégias econômicas para o desenvolvimento contribuíram para fixar, em cada período, o modelo de Ebes introduzido, com o novo desenvolvimentismo sendo apontado como um modelo de desenvolvimento que procura conciliar crescimento com equidade social.

A ampliação dos direitos sociais, pela inclusão do direito à cidade, tem um papel fundamental no percurso de ampliação da cidadania, visto que a espoliação urbana e a segregação socioespacial só podem ser combatidas com políticas que visam à equidade social. Não obstante, os objetivos da reforma urbana de uma política de bem-estar social universalista e redistributiva ainda não foram alcançados no Brasil.

São muitos os desafios, principalmente quanto à inserção da função social da propriedade e da cidade, que esbarram nos interesses do mercado imobiliário e na permanência do clientelismo, corporativismo e patrimonialismo nas práticas políticas no Brasil, como apontam Ribeiro e Santos Junior (2011).

Todavia, há de se ressaltar os alcances da política urbana para construção de avanços democratizantes e de sua capacidade de ampliação da cidadania, principalmente pela inclusão política a partir das *instituições participativas*, na gestão democrática da cidade, e das políticas distributivas e de inversão de prioridades na área de produção habitacional para as camadas populares.

Referências bibliográficas

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, jun. 2008.

- BATISTA JUNIOR, P. N. Dependência: da teoria à prática. *Revista Estudos Avançados*, v.12, n.33, p.215-24, maio/ago. 1998.
- BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. (Org.). *Um enigma chamado Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- BRASIL, F. de P. D. *Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980*. Belo Horizonte, 2011. 267p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- _____; CARNEIRO, R. Os caminhos e descaminhos da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v.14, n.55, p.11-41, jul./dez. 2009.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- _____. Emenda Constitucional n.26 de 2000. Brasília: Senado, 2000.
- _____. Lei Federal n.10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado, 2001.
- _____. Lei Federal n.11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília: Senado, 2005.
- BRESSER PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v.20, n.3, p.5-24, jul./set. 2006.
- CARDOSO, F. H. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. *Revista de Economia Política*, v.15, n.4, p.148-55, out./dez. 1995.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 15.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. G. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. *Revista Es. UFBA*, Salvador, Bahia, v.17, n.54, p.543-53, jul./set. 2010.
- COUTINHO, C. N. O desafio dos que pensaram bem o Brasil. *Lua Nova*, n.54, 2001. [dossiê Como Pensar o Brasil.]
- DANIEL, C. Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.291-308.
- DELGADO, M. G.; PORTO, L. V. O Estado de bem-estar social no capitalismo contemporâneo. In: *O Estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: LTr, 2007. p.19-30.
- FARIA, C. A. P. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de bem-estar social. In: DELGADO, M. G.; PORTO, L. V. (Org.). *O Estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: LTr, 2007. p.31-70.
- GOHN, M. da G. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. In: *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. 5.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p.13-32.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p.55-98.
- LEFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. 5.ed. São Paulo: Centauro, 2008.
- MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. cap.3, p.57-114.
- MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, v.31, n.4, p.507-27, out./dez. 2011.
- OLIVEIRA, F. *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PECHMAN, R. M. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das ideias urbanísticas dos anos 20. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHMAN, R. (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p.331-62.
- RIBEIRO, L. C. de Q. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: ____; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.261-90.
- ____. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: ____; CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p.11-27.
- ____. Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; WAHL, J. (Org.). *Cidade, democracia e justiça social*. Rio de Janeiro: Fase, 2004. p.28-40.
- ____. Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.22, n.3, p.525-44, set./dez. 2007.
- ____; CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: ____; PECHMAN, R. (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p.53-77.
- ____; SANTOS JUNIOR, O. A. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2011. p.11-6.
- RICUPERO, B. *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. São Paulo: Alameda, 2007.
- ROBERTS, B. R. A dimensão social da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: Anpocs, n.33, p.5-22, 1997.
- ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação da agenda de reforma urbana no Brasil. *Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n.2, p.31-50, nov. 2009.

- SANTOS JUNIOR, O. A. Cidadania e a questão urbana no Brasil: indicações na perspectiva de um projeto de cidades democráticas. In: GODINHO, M. H.; ABRANCHES, M. (Org.). *Revista Assistência Social e Cidade*. Belo Horizonte: Instituto de Relações de Trabalho; PUC Minas; Observatório de Políticas Urbanas, 2006. p.13-35.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009a. p.109-40.
- _____. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. 2.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p.111-38.
- _____. *O espaço do cidadão*. 7.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- _____. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- SILVA, C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.143-86.
- VALE, T. C. C. Cidadania regulada: uma exploração crítica do conceito. In: ENCONTRO DA ABCP, 6, 29/7-1º/8/2008, Unicamp, Campinas, SP.

10

A "GOTA DA ÁGUA": PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A LEGITIMIDADE DAS ONGs

*Nára Beatriz Chaves Alves¹
Vivien Diesel²*

Introdução

Com a Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais conquistaram o direito à participação da sociedade civil na gestão pública, o que possibilitou avanços no processo de democratização no Brasil. A Constituição previu a criação de diversas instâncias participativas e, a partir daí, organizações da sociedade civil assumiram novos papéis nos processos de discussão, proposição, controle e gestão de políticas públicas.

A estabilidade política no país propiciou um ambiente favorável à pressão da sociedade civil sobre o Estado brasileiro pela materialização dos direitos à participação e avanços institucionais democratizantes. Entretanto, na luta pela democratização, há diversidade de visões sobre os avanços necessários, o que alimenta controvérsias políticas que permeiam os debates acadêmicos (Montaño, 2008; Gohn, 2010; Sorj, 2005; Fernandes, 1994; Dagnino, 2002). Este texto parte do entendimento de que, nesse contexto, são oportunos estudos avaliativos sobre as

-
1. Mestre e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural – Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
 2. Doutora em Desenvolvimento Socioambiental – Naea/UFPA. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural – Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

mais diversas instâncias participativas, como foi amplamente reconhecido pelos autores de obra coletiva recentemente publicada (Pires, 2011).

Quando se procura realizar um balanço sobre as instâncias participativas estabelecidas no Brasil, observa-se que nem todas têm merecido a mesma atenção acadêmica. Enquanto a participação na fase de formulação das políticas públicas vem atraindo especial atenção de pesquisadores e políticos,³ a participação na fase de implementação das políticas públicas é uma questão menos abordada academicamente, mesmo que se mostre de grande relevância.

Um olhar retrospectivo sobre a institucionalização da participação no Brasil revela que a questão da implementação de políticas públicas manteve-se relativamente em aberto no processo constituinte, merecendo discussão e normatização posterior à Constituição de 1988. Essa questão veio a ser abordada e normatizada, especificamente, na década de 1990, por ocasião da reforma do Estado, quando se idealizou a convocação de organizações da sociedade civil para execução de serviços públicos não exclusivos. Muitas delas passaram atuar como parceiras do Estado no setor social.

Apesar de a proposta contida na reforma do Estado ter sido considerada um avanço por sua compatibilidade com propostas de alguns setores dos movimentos sociais que lutaram pela democratização, ela também foi muito criticada ao ser considerada uma reforma de inspiração neoliberal.

Tais circunstâncias reforçam a necessidade de compreender as potencialidades, limitações e contradições que estão associadas a esses processos de participação de organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas (Navarro, 1999; Mattos; Drummond, 2005; Peci et al., 2008). Este trabalho se situa nesse contexto. Com esse estudo, propõe-se, inicialmente, a descrever e colocar em discussão a forma como vem se materializando a participação de organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas.

Para alcançar esses propósitos, apresenta-se uma breve contextualização sobre as formas institucionalizadas de participação das organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas e as formas materializadas no âmbito da assessoria técnica, social e ambiental aos assentados da reforma agrária (Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – Ates), de competência do Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (Incra). Posteriormente, procura-se contribuir para a avaliação dessas instâncias participativas, explorando as implicações que essa vinculação trouxe para uma organização não governamental (ONG) que, desde 2009, incorporou-se ao Programa de Ates

3. Nesse contexto, destaca-se o maior interesse pelos orçamentos participativos, conselhos, conferências e planos diretores e plurianuais (Lavalle, 2011).

como “prestadora de serviços”. O estudo desse caso mostra-se particularmente interessante, pois a ONG estudada – o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap), fundada em 1986 para assessorar os movimentos sociais rurais da região noroeste do Rio Grande do Sul (RS), pode ser identificada como ONG militante.⁴ A abordagem desse caso enfatiza a trajetória histórica dessa ONG e percepções de seus técnicos sobre as implicações da parceria que vem mantendo com o Estado em relação ao Programa de Ates. Por fim, à luz do caso, retomam-se as questões gerais relativas aos desafios implicados na participação de organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas nos marcos do avanço da democratização.

A institucionalização da relação entre organizações da sociedade civil e Estado na implementação de políticas públicas no Brasil

No Brasil, a reforma do Estado foi materializada ao longo da década de 1990 e teve em Bresser Pereira um de seus principais mentores. Bresser Pereira e Grau (1999, p.39) revelam que, no contexto de então, se partia da possibilidade de seguir três trajetórias alternativas para a reforma do Estado: privatização (a qual havia revelado seus limites na década anterior), estatização e publicização – esta última seria a principal tendência da época, adotada inclusive pelo Reino Unido, que transformou todas as suas universidades e hospitais, que anteriormente faziam parte do aparato do Estado, em entidades autônomas.

Conforme caracterização de Morales (1999), a proposta de Bresser Pereira seguiu a trajetória da publicização e foi construída a partir de um marco referencial geral, o qual partiu da distinção de três categorias: atividades exclusivas de Estado, serviços sociais e científicos e produção de bens e serviços para o mercado. Nesse marco, se considerou como atribuição do Estado (em termos de contratação de servidores públicos) somente as “atividades exclusivas de Estado”, uma vez que a produção de bens e serviços para o mercado deveria ser atribuição das empresas privadas e que seria desejável realizar um processo de *publicização* por meio do qual os serviços sociais e científicos seriam transferidos para organizações de propriedade pública, que não pertenceriam ao Estado, denominadas

4. Gohn (2004, p.146) esclarece que as ONGs militantes são “oriundas ou herdeiras da cultura participativa, identitária e autônoma dos anos 1970-1980”, distinguindo-se das ONGs propositivas, “que atuam segundo ações estratégicas, utilizando-se de lógicas instrumentais, racionais e mercadológicas”.

“organizações sociais” (ibidem, p.64). Morales (1999) ressalta que o grupo de atividades sujeito à publicização foi definido de forma complexa, pois os argumentos que justificam a intervenção do Estado na economia forneceram a base conceitual para consubstanciar a delimitação proposta.

Compreende-se que, a partir dessa proposta de reforma do Estado, criaram-se as condições para uma clara separação das funções de financiamento e execução de serviços sociais, prevendo-se possibilidade de financiamento público e execução por terceiros. Ao discutir o perfil de organização que poderia vir a constituir parceria com o Estado, Bresser Pereira e Grau (1999, p.41) propuseram diferenciar institucionalidade de solidariedade – que se baseia, principalmente, na cooperação voluntária – das ONGs e das organizações de serviço público não estatais. Como destaca Morales (1999, p.73),

As vantagens dessa nova via, em que o Estado financiaria as organizações públicas que prestam serviços de educação, saúde, assistência social, apoio à pesquisa e à cultura, estaria na oportunidade de contar com maior eficiência e promover a competitividade e a flexibilidade na execução dessas atividades. Ademais, propiciaria maior controle social.

Na materialização da reforma, destacou-se o fato de que o Estado brasileiro abriu oportunidade, em 1999, na área do associativismo civil, realizando “oferta pública” às organizações sem fins lucrativos para estabelecer parcerias com o poder público.⁵ Dessa forma, os serviços não exclusivos passaram a ser crescentemente distribuídos para organizações sem fins lucrativos, compartilhando-se a competência pela oferta desses serviços entre organizações da sociedade civil e a administração pública, por meio de convênios, contratos de repasse, contratos administrativos e termos de parcerias.⁶ A utilização de tais instrumentos, por sua vez, vem provocando muitas discussões, já que envolvem a utilização de recursos públicos de intenso regramento.

A materialização da participação da sociedade civil alcançou assim – além das esferas de proposição e controle social – a institucionalização da implemen-

5. Isso se fez a partir da publicação da lei conhecida como marco legal do terceiro setor (Lei n. 9.799/99, regulamentada pelo Decreto n. 3.100/99), que dispõe sobre critérios e regramento para as organizações sem fins lucrativos qualificarem-se como organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) e para a instituição dos termos de parcerias – requisito legal – para formalização das parcerias com o Estado. A lei prevê, também, a dispensa de exigência de licitação dos serviços públicos às organizações enquadradas como Oscips, adotando-se as chamadas públicas para os casos de parceria com a administração pública.

6. Sobre o tema é importante referir as obras de Di Pietro (2000, 2009) e Mello (2005).

tação de serviços públicos não exclusivos. Registros de Lopez e Barone (2013, p.62), tomando por base dados referentes ao período de 2003 a 2011, identificam que as transferências estatais de recursos para organizações da sociedade civil “estão crescendo de forma expressiva” no Brasil.

A institucionalização das relações entre Estado e organizações da sociedade civil na oferta dos serviços do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) aos assentados da reforma agrária

Desde o período colonial, o governo brasileiro adotou medidas pontuais direcionadas a influenciar os rumos da utilização dos recursos naturais, da agricultura e do desenvolvimento rural. A institucionalização do apoio à pesquisa, educação e assistência técnica para os agricultores ganha destaque no século XIX, mas a estruturação de um sistema de organizações especializadas, com apoio governamental, para atuação no âmbito da assistência técnica e extensão rural, somente se concretizou a partir de 1948.⁷ Constituiu-se um sistema de organizações com escritórios locais, regionais, estaduais e coordenação nacional, que foi importante instrumento da política federal de modernização da agricultura do Estado brasileiro, e que operou de 1956 (data de criação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – Abcar) até 1990 (data de dissolução da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Embrater). Em meados da década de 1990, a atuação do governo federal no apoio à agricultura e desenvolvimento rural foi hesitante por causa do ambiente de controvérsias sobre o papel do Estado e do setor privado no desenvolvimento.⁸ Entretanto, ao longo da década de 1990, os movimentos sociais rurais pressionaram o governo e constituíram-se, novamente, em protagonistas na reconstrução da institucionalidade pública de apoio ao desenvolvimento rural. Conquistaram a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural focalizadas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que passou a operar a partir de 1996.

7. Para uma rápida visão sobre a história do apoio governamental no âmbito dos serviços educativos relacionados à agricultura, ver Peixoto (2008).

8. Por quase quinze anos (1990-2004), a oferta e orientação dos serviços de assistência técnica e extensão rural passou a depender dos governos estaduais e municipais, que optaram diversamente por sua manutenção, mudança ou extinção. Para maiores esclarecimentos sobre a situação em diferentes regiões do país, ver Muchagata (2003).

Avaliações posteriores da eficácia dessas políticas públicas para a agricultura familiar – especialmente do Pronaf – evidenciaram a conveniência de reconstituir o apoio federal aos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e conferir-lhe nova orientação: seriam destinados exclusivamente a agricultores familiares e assentados rurais, com formato institucional a ser repensado (Abramovay, 1998).

Após diversas mobilizações e discussões, realizadas com ampla participação popular, definiu-se uma proposta de orientação para a atuação do governo federal que veio a ser sintetizada no documento intitulado Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), tornado balizador da atuação governamental a partir de 2004. Nesse documento, foram previstas inovações em relação ao público, à proposta, ao método de trabalho e também em relação ao formato institucional, seguindo as tendências gerais de favorecimento da participação de organizações da sociedade civil na formulação da política e controle social, mas também na prestação desse serviço público.⁹ No decorrer do tempo, consagrou-se a implementação da política federal de Ater por meio de chamadas públicas de projetos, com a criação, em 2013, da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater),¹⁰ uma agência reguladora para gestão das contratações públicas.

Associada a essa iniciativa de recomposição do apoio federal aos serviços públicos de assistência técnica e extensão rural, aprovou-se, em 2004, a criação de serviços exclusivos para assentados da reforma agrária, vindo a se constituir o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) em assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra (Dias, 2004).¹¹

No Rio Grande do Sul, a partir de sua autonomia relativa, a Superintendência Regional (SR) do Incra introduziu um conjunto de adaptações para o melhor funcionamento do Programa de Ates em 2008 (Dalbianco; Neumann, 2012).¹² Essas mudanças incidiram, basicamente, nas instâncias de participação, de execução e de controle dos serviços de Ates.

9. Não é objeto deste trabalho, especificamente, recuperar a evolução institucional dos serviços de extensão rural. Cabe, entretanto, mencionar a existência de uma discussão internacional a esse respeito, que estabeleceu um consenso em torno ao favorecimento de sistemas pluralistas de extensão (Diesel, 2012).

10. A Anater foi instituída pela Lei n. 12.897, em 18 de dezembro de 2013.

11. Em 2003, ocorreu o lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e, entre as propostas previstas, está a garantia de assistência técnica e extensão rural a todas as famílias das áreas reformadas.

12. Cabe, inicialmente, destacar a competência das SRs, haja vista a sua importância na gestão, coordenação e controle do Programa de Ates, mediante levantamento das demandas, planejamento, alocação de recursos para assessoria, sanção e veto às propostas referentes à execução

Partindo do modelo institucional desenhado pelo Programa Nacional de Ates (Inkra, 2004, 2008), que pressupõe participação na formulação e controle da política pública e separação entre as funções de financiamento (pelo Estado) e execução dos serviços (por organizações da sociedade civil), a SR do RS buscou constituir um sistema descentralizado que tem como unidade básica os núcleos operacionais (NOs).

O estado do Rio Grande do Sul, em 2008, foi geograficamente dividido em dezoito NOs, e a SR do Inkra, no RS, realizou a seleção de uma equipe técnica específica – vinculada a uma “entidade prestadora de serviços” para atuação em cada um dos NOs. Desde então, três “prestadoras de serviços” atuam na Ates do RS: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (Emater/RS), Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (Coptec) e Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap).¹³

Em 2008, para assegurar maior acompanhamento das atividades e controle sobre os serviços executados, a SR do RS mudou o instrumento utilizado para mediar a relação entre Estado e “prestadora de serviços”, passando de convênio para contrato. Nesse caso, as cláusulas contratuais passaram a ser claramente definidas, com aferição e controle do cumprimento dos objetivos da Ates traduzidos em metas contratuais mediante utilização de um sistema informatizado de relatoria (na qual devem ser declaradas as atividades executadas) para fins de pagamento dos serviços. No decurso da operacionalização do programa, percebeu-se que a definição de metas constitui tarefa de grande complexidade, o que levou à busca por aperfeiçoamento desse instrumento, de modo que em três anos foram elaboradas cinco versões de metas contratuais para a Ates (Zarnott et al., 2012). Num primeiro momento, definiu-se que as equipes técnicas haveriam de trabalhar orientando-se por um mesmo conjunto de metas e um mesmo cronograma para sua execução, aplicáveis para todos os NOs (metas estaduais). Nas versões de contrato mais atuais, distinguem-se metas estaduais (comuns a todos os NOs) e metas regionais (específicas em função da demanda e realidade de cada NO), indicando a conveniência da flexibilização e regionalização das metas.

O formato institucional do Programa de Ates consolida a incorporação dos princípios da participação na formulação, controle e execução das políticas

das atividades de Ates, monitoramento e fiscalização do contrato firmado, constituição e coordenação dos fóruns estaduais de Ates, entre outras (Inkra, 2008, p.20).

13. A Emater/RS-Ascar, fundada em 1955, é uma organização representante do serviço oficial de extensão rural no RS, e tem a missão de promover o desenvolvimento rural por meio de ações de assistência técnica e extensão rural. A Coptec, fundada em 1996, constitui organização vinculada ao MST, criada inicialmente para atender a demanda do Projeto Lumiar (Echenique, 1998). O Cetap tem sua origem e trajetória detalhada no texto deste estudo.

públicas. Pela perspectiva da democratização, a proposta do Incra previu que a participação social se realizasse nas instâncias do Fórum Nacional de Ates e do Fórum Estadual de Ates, ambos de caráter consultivo, constituindo-se em espaços de interação entre o público beneficiário, organizações prestadoras de serviços e os agentes governamentais no debate sobre a implementação do Programa de Ates, visando ao aperfeiçoamento das propostas e ações.¹⁴ No caso do RS, com o objetivo de fortalecer a descentralização, houve a ampliação de instâncias de participação com a constituição de instâncias regionalizadas – conselhos dos núcleos operacionais (NOs) – como estratégia para contemplar as especificidades da operacionalização da política em cada NO e assegurar uma maior permeabilidade às reivindicações dos assentados.

Por fim, cabe caracterizar a experiência do RS como uma experiência relativamente pioneira no âmbito da contratualização da Ates. Considerando a importância que os contratos assumem na regulação da relação entre organizações da sociedade civil e o Estado, compreende-se que o caso pode ilustrar os desafios associados à “participação” da sociedade civil na implementação das políticas públicas via contrato, permitindo inferências amplas.

As implicações da participação na implementação da política pública para as organizações da sociedade civil: o caso Cetap¹⁵

A partir do final dos anos 1970, a sociedade civil passou a se destacar na cena política brasileira por meio de várias formas de organização, recorrendo, principalmente, aos movimentos sociais e associativismo.

No âmbito do desenvolvimento rural, diante das dinâmicas sociais, ambientais e econômicas observadas com a modernização da agricultura promovida pelo Estado, os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 colocaram-se contrários à proposta governamental, ressaltando os impactos negativos e os interesses de elites capitalistas subjacentes a ela. Assumiam, assim, uma identidade de oposição ao Estado. Desse modo, os movimentos sociais rurais acabaram por questionar também a proposta e a legitimidade dos serviços especializados de

14. A composição do Fórum Estadual, por exemplo, é paritária, e nele participam os governos federal e estadual, movimentos sociais e sindicais de representação estadual ou regional e entidades vinculadas às atividades de assessoria técnica.

15. O estudo de caso é apresentado com maiores detalhes em Alves (2012). Além da consulta de bibliografia, documentos e dados secundários, foram realizadas observação participante em eventos e catorze entrevistas entre janeiro de 2011 e junho de 2012.

assistência técnica e extensão rural governamentais e, na busca pela construção de um modelo tecnológico alternativo, promoveram a estruturação de serviços educacionais alternativos, entre os quais se destacam os relacionados ao Projeto de Tecnologias Alternativas (PTA) da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). É nesse contexto que ocorreu a criação do Cetap.

O “berço”, identidade e trajetória do Cetap

A história do Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap) está vinculada ao processo de mobilização popular observado nas décadas de 1970 e 1980 na região do Alto Uruguai, no RS.

A luta pela terra foi uma das principais bandeiras iniciais dos movimentos sociais na região norte do RS – região do Alto Uruguai –,¹⁶ que constituía não só uma zona de conflito agrário mas também de disputa no meio sindical. A solução proposta pelo governo aos conflitos agrários era a participação nos projetos de colonização no norte do país, mas nem todos aderiram à proposta governamental, o que fez que a tensão social aumentasse e se agravasse pelos colapsos econômicos, sociais e políticos ocorridos na década de 1980.

À medida que foram sendo conquistados os primeiros territórios de reforma agrária, os avanços da luta indicaram a necessidade de garantir ações que iam além da conquista da terra. Nesse sentido, antecedendo a constituição do Cetap, tem-se este registro:

Em 1983, os primeiros assentamentos (já com cinco anos) apresentam dificuldades no campo produtivo, com problemas de erosão do solo, indícios (e casos comprovados) de intoxicação por agrotóxicos e condições de vida ainda precárias (moradia, instrumentos de trabalho, água e comida), agravados pela insuficiente assistência técnica oficial. (Cetap, 1997, p.4.)

A questão da viabilização produtiva dos assentamentos passou a ser considerada, então, como um ponto crucial pelo Movimento Sem Terra (MST) sob pena de inviabilização do projeto político que o conduzia. Nessa época, ganha destaque o entendimento de que a viabilização dos assentamentos requeria confrontação e superação com relação aos modelos produtivos vigentes, os quais

16. Para maior conhecimento da conjuntura política das décadas de 1960, 1970 e 1980, com ênfase nos movimentos sociais e sindicatos, consultar Z. Navarro (1996), Schmidt (1996) e Picolotto (2011).

excluíam grupos desprotegidos no sistema político em vez de integrá-los. Nesse contexto, a discussão tecnológica ganhou um significativo grau de importância e complexidade, evidenciando-se a dificuldade do movimento de responder às demandas tecnológicas, uma vez que não se tratava de reivindicar a aplicação de modelos existentes, mas gerar novos modelos de organização social e produtiva.

Nessas circunstâncias, organizações de apoio aos movimentos sociais consideraram prioritário assessorar os pequenos agricultores e assentados rurais na linha de produção alternativa, assegurando o processo de transgressão aos modelos produtivos correspondentes à agricultura moderna difundidos pelos serviços governamentais de assistência técnica e extensão rural. O projeto PTA/Fase constituiu uma evidência desse diagnóstico e representou uma intervenção nesse sentido na região em estudo. É oportuno destacar, assim, a vinculação da fundação do Cetap à iniciativa da Fase, por meio do Projeto de Tecnologias Alternativas (PTA) do Rio de Janeiro, que tinha o propósito de erguer, em várias partes do Brasil, centros de tecnologias alternativas. Nesse ambiente, o sentido e a metodologia de atuação do Cetap foram concebidos antes de sua fundação oficial, em 1985. Assim, o trabalho a ser realizado pelo Cetap envolveria “o resgate e sistematização de tecnologias alternativas em uso ou em desenvolvimento na região do Alto Uruguai, ações junto aos assentados, acompanhamento das unidades de produção e o relacionamento com outras entidades e técnicos” (Cetap, 1997, p.33).¹⁷

Para a criação efetiva do Cetap convergiram as discussões prévias de profissionais das Ciências Agrárias e as demandas das organizações populares, de modo que a aproximação desses dois grupos veio a contribuir para a formação do Cetap. Segundo a ata de fundação e entrevistas realizadas pela pesquisadora, a viabilização de criação do Cetap remete para a atuação decisiva das organizações sindicais sob a orientação da Igreja Católica, tanto que um grupo de oposição sindical da região, vinculado à Igreja, forneceu desde aporte logístico até o respaldo político necessário à discussão do PTA na região. A partir de experiências produtivas precursoras, difundidas em vários encontros municipais e

17. Segundo Almeida (1999), o contexto que se apresentava colocava o questionamento sobre “respeito ao saber popular” ou “o saber acumulado”. A valorização do “saber popular” era ato quase compulsório, resultante de um posicionamento de oposição ao processo excludente de modernização instaurado como Revolução Verde. Assim, o Cetap não era pensado como um centro de pesquisa convencional, traduzindo a luta ideológica que se propagava neste contraponto: “A constante interação e massificação das técnicas e tecnologias modernas vindas do exterior do sistema e as relações seguidamente obrigatórias com o mercado formal põem, uma vez mais, a questão se esses espaços mais ou menos autônomos do campesinato estão fadados a se integrar ao *statu quo*, ou se permanecerão como são ou estão” (Almeida, 1999, p.152).

regionais, aconteceu, na cidade de Passo Fundo/RS, o I Encontro Estadual de Agricultura Alternativa. Esse encontro, realizado em janeiro de 1986, contou com a representação de sessenta entidades e nele foi criado o Cetap (1997).¹⁸

A aproximação do Cetap dos movimentos sociais fez que o órgão fosse instalado em uma área reformada (42 ha da antiga Fazenda Annoni) e sua orientação fosse claramente subordinada aos interesses dos movimentos populares que compunham sua direção. Nesse contexto, veio a materializar-se como centro de experimentação em agricultura alternativa sem, entretanto, deixar de atuar no apoio às organizações e aos assentados e pequenos agricultores em suas localidades.

A conjuntura colocou, aos poucos, a necessidade de enfrentar a questão da viabilização do acesso às políticas públicas. Convém lembrar, por exemplo, que entre o período de 1983 a 1985 havia, no estado do Rio Grande do Sul, treze assentamentos rurais vinculados ao MST. No entanto, em face de impedimento legal – a falta da regularização formal do movimento –, era impossível acessar e gerir recursos públicos como movimento. A situação agravou-se no final dos anos 1980 quando o governo do estado afirmou não ter técnicos para fazer a assistência e extensão rural em assentamentos. Diante de tal situação, o Cetap vivenciou a experiência de gestão e execução do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (Procera) aos assentados, mediante a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) com financiamento do crédito aos assentamentos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BDNES).¹⁹

Concomitantemente à sua atuação em campo, além de envolver-se com experimentações, acesso a políticas públicas e questões relativas à organização social

-
18. Para o Cetap, durante a avaliação de 25 anos, a entidade foi criada a partir de três determinantes: crise socioambiental no meio rural; desafios dos movimentos sociais em ter uma organização de cunho técnico e metodológico para apoiar suas políticas e projetos técnico-produtivos; e a crescente expressão social e política do movimento de agricultura alternativa/PTA. Almeida (1999, p.70) sintetiza as motivações dos agentes para a criação desse centro, referindo que estavam “preocupados com a necessidade e o desafio da viabilização dos assentamentos de reforma agrária, com a viabilização/reprodução das pequenas propriedades e com a minimização da agressão ambiental causada pelo modelo tecnológico de produção predominante naquele contexto”.
19. Os investimentos nos assentamentos, por parte do Estado, não tinham regularidade. Na metade dos anos 1990, uma linha de crédito (Procera) foi viabilizada para os assentados da reforma agrária. A assistência técnica aos assentados era deficitária e os próprios movimentos da luta pela terra não tinham facilidade de acesso a essa política. Em outro momento de sua trajetória, o Cetap, em conjunto com a cooperação francesa por meio do Centre International de Cooperation pour Le Développement Agricole (CICDA), desenvolveu o Projeto Bagé para atender aos assentamentos na região de Bagé, no estado do Rio Grande do Sul, como também manteve convênio com o Incra para atendimento desses assentamentos.

da produção (incentivo à cooperação nos assentamentos, uma das principais linhas de atuação do MST na década de 1990), foi preciso enfrentar os dilemas identitários da ONG e a preocupação com a construção de “uma nova agricultura”. Isso levou o Cetap a aproximar-se de referenciais de agricultura ecológica. Nesse sentido, a partir de 1998, o Cetap visualizou uma nova frente de trabalho com projetos de formação de feiras ecológicas. Com apoio da Igreja Católica, lançou, na cidade de Passo Fundo/RS, as feiras ecológicas, que vieram posteriormente a constituir-se em “carro-chefe da entidade”.

Em 2002, a composição política do Cetap foi alterada com o afastamento dos movimentos sociais de sua direção e paulatina desativação das atividades no Centro de Pesquisa, estruturado na área do assentamento Annoni. O Cetap mudou sua sede para Passo Fundo e manteve suas atividades, o que reforçou sua interligação e aproximação com outras ONGs e redes. Entre essas redes que ganharam importância destaca-se a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong). O Cetap, além da Abong, compõe, atualmente, a Rede Ecovida de Agroecologia, Rede Terra do Futuro (*Framtidsjorgen*) – Suécia –, Articulação Nacional de Agroecologia, Consórcio de ONGs do Rio Grande do Sul (Cetap, Capa e Centro Agroecológico do Ipê) e Movimento Agroecológico da América Latina e do Caribe (Maela).

Nesse contexto, desde então, as atividades e ações do Cetap são bem diversificadas, segundo a microrregião de atuação, com destaque ao trabalho com as feiras ecológicas, inserção dos produtos agroecológicos no mercado, participação no Programa Nacional de Alimentação Escolar, educação ambiental²⁰ e assessoria técnica, social e ambiental aos assentados da reforma agrária a partir de 2009.

A Ates na trajetória do Cetap

Em 2009, o Cetap incorporou-se ao Programa de Ates como “prestadora de serviços” para o NO de Vacaria. Passou, assim, a integrar as instâncias de participação estaduais e regionais e de execução do Programa de Ates. Por esse meio, assumiu a responsabilidade de prover assessoria técnica, social e ambiental para cerca de 350 famílias de assentados rurais, agrupadas em dez assentamentos desse NO. Para execução do serviço de Ates, o Cetap constituiu uma equipe téc-

20. Desde 2008, o Cetap, em parceria com a Escola Estadual de Ensino Fundamental Padre Aleixo, desenvolve o trabalho em agroecologia e educação ambiental. Esse trabalho consiste em atividades práticas na produção de espécie nativa, instalação de cisternas para captação da água da chuva, atividades culturais, entre outras, dentro de um conjunto que integra a comunidade escolar e os moradores da comunidade de São Sebastião no município de Ibiraiaras/RS.

nica integrada por quatro técnicos especializados, conforme requerido pelo Incra no Rio Grande do Sul.

As entrevistas realizadas pela pesquisadora permitem compreender as motivações e projetos que justificam – aos olhos dos entrevistados – a decisão do Cetap de incorporar-se como prestadora de serviços no Programa de Ates. Os entrevistados revelam que essa incorporação foi percebida como uma oportunidade de volta ou reconquista de um campo já trabalhado (os assentamentos rurais). Na justificativa de tal leitura, os entrevistados remetem às condições históricas de origem do Cetap. Lembram que a estratégia inicial do movimento de luta pela terra previa a mobilização dos sem-terra pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e que, nesse contexto, a assistência técnica era de tal modo precária que inviabilizava a subsistência dos assentados oriundos da luta pela reforma agrária, constituindo essa uma das principais motivações para a criação do Cetap. Complementarmente, os entrevistados ressaltam que hoje, por estratégia de atuação, o Cetap propõe-se a desenvolver projetos de iniciativas coletivas, com orientação agroecológica.

Do mesmo modo, os entrevistados mencionam que os contratos de Ates representam uma garantia de sustentabilidade financeira à equipe e aos projetos de atuação com os assentados na microrregião:

Nós não estamos parados, acomodados no Ates. O Ates é um caminho, mas nós estamos buscando outros projetos que venham a complementar tanto o trabalho de Ates, como dar sustentação ao trabalho que o Cetap vinha desenvolvendo desde o início com as famílias de agricultores familiares e buscando novos públicos. Quer dizer, a gente pretende avançar nesta região. O Ates é uma segurança porque tem uma equipe local lá e que estamos dando continuidade o que já vinha sendo feito e mais o trabalho de assentamento. (E.7.)

Observa-se que se trata de colocar em ação uma estratégia de expansão da organização e exploração de uma nova linha de financiamento, com incorporação *parcial* da equipe do Cetap no Programa de Ates, pois esse programa mobiliza apenas parte, e não toda a equipe do Cetap, o que permite manter atuação em outras microrregiões e linhas de trabalho. Por outro lado, revela-se a disposição na constituição de um projeto de intervenção para a microrregião, que não se esgota na Ates, mas, e para o qual, essa atividade na Ates seria sinérgica.

Para entender a perspectiva dos entrevistados na avaliação de sua experiência de inserção no Programa de Ates, convém observar que eles reconhecem o programa como dinâmico e relativamente permeável – no médio prazo – às deliberações das instâncias participativas. Entrevistados ponderam:

A Ates evoluiu significativamente nestes dois, três anos que nós estamos executando, até me surpreendeu [...] até pensei que não ia evoluir tanto como evoluiu em termos desde o início da execução, em que a gente começou se envolver um pouco nela. O tensionamento para que fosse modificado, um pouco do formato de contratos e a execução das atividades, readequação de metas para se chegar o entendimento mais próximo e as demandas dos próprios agricultores, mas, mesmo assim, é preciso avançar muito para se chegar a construir proposta que venha atender às perspectivas dos agricultores. (E.5.)

O Ates a grande questão é que ele permite isso, permite melhorando o programa, ao passo que outros você não conseguia melhorar. O Ates tem permitido cada ano você dá uma qualificada, melhorada, mudar coisas e tal... Eu diria isso assim: do primeiro ano para cá mudou mais 70% do que era! (E.9.)

Essas falas apontam para o envolvimento da organização social no aperfeiçoamento do Programa de Ates, para a existência de tensões e para o esforço de construir *entendimento* – uma proposta mais próxima às perspectivas dos agricultores –, ou seja, referem-se à existência de instâncias participativas efetivas no médio prazo e sua postura ativa nelas. Entretanto, registra-se leitura crítica do formato atual, como se revela na fala sobre o processo de construção de metas:

Duas coisas que devem ser questionadas: não é que a execução de metas seja o problema, à medida que estas metas têm a ver e tenham a sintonia institucional tanto na perspectiva institucional quanto na perspectiva dos beneficiários, e elas apontam para algo diferente... sem problema! Mas quando estas metas têm objetivo de atender interesses tipo do governo ou do Incra, elas se tornam um condicionante. Ela deve ser aprimorada em função de quê? Estas metas, sejam para atender a que objetivos? (E.5.)

Os entrevistados manifestam preocupação com os limites do Programa de Ates diante da perspectiva dos agricultores. Um limite destacado a partir de sua experiência refere-se à inadequação do sistema de orientação da atuação por metas de abrangência estadual ou regional. Aponta-se que, ao trabalhar com um mesmo conjunto de metas – estaduais (válidas para todo o estado) e regionais (com alcance para o NO) –, o Programa de Ates não permite adequar a atuação às diferenciações sociais, físicas e políticas de cada assentamento:²¹

21. Cabe reconhecer que, nesse caso, as entrevistas – pela data em que foram realizadas – refletem a experiência de trabalho com as primeiras versões de contrato (que previam metas de abran-

Tem limites também no sentido assim [...]. O universo em que a gente trabalha enquanto núcleo operacional [...] essa dinâmica de núcleo acho que é muito [...] você tem uma disparidade muito grande de realidades. Nós temos numa região onde que se tem onze assentamentos, sendo que tem três regiões com características climáticas, geográficas todas diferentes... [...] características socioeconômicas, produtivas, tudo, clima, tipos de relação que se estabelece, como então? Quero dizer, são assentamentos muito pequenos, mas espalhados numa região muito grande e você não consegue fazer uma ação mais incisiva, então o Cetap tem dificuldade de fazer um trabalho mais qualificado também por conta disso dentro desses assentamentos, embora tenha flexibilização no contrato, pouca mais tem. (E.8.)

Outro ponto destacado nas entrevistas como gerador de dificuldades para a condução dos trabalhos é que o Programa de Ates previu alcançar (beneficiar com assessoria técnica, social e ambiental) todos os assentados do estado. Assim, nas metas contratuais, foi prevista a realização de visitas da equipe técnica das prestadoras de serviço a todas as famílias assentadas, o que nem sempre é percebido de forma positiva:

Não podemos esquecer que estamos fazendo um trabalho do Estado, pois parte-se do pressuposto de que o serviço deve ser para todos, mas o que se faz quando o agricultor não quer nada com nada [...] e nós temos que prestar a assistência técnica. Recentemente, teve agricultor assentado que esperou [senhora x] da equipe com espingarda na mão. Não desejava o atendimento. E daí, nós somos obrigados a levar o relatório assinado, porque senão nós não recebemos! (E.6.)

Portanto, o Cetap se defronta com esses limites, alguns emergentes ou ocasionais, outros mais frequentes, mas todos relevantes para o público beneficiário e, de modo geral, para a sociedade.

Além das dificuldades gerais de viabilizar um Programa de Ates, que tem metas relativamente homogêneas e predefinidas, diante de uma realidade heterogênea e dinâmica, os entrevistados referem-se à compatibilidade dessa atuação com a trajetória progressiva e projetos do Cetap. Nesse sentido, embora se identifique uma convergência da orientação do Programa de Ates e do Cetap em torno

gência estadual). Posteriormente, houve revisões na estrutura de metas do Programa de Ates do estado, optando-se por uma modalidade que combina metas estaduais e regionais (definidas participativamente no âmbito do NO). Para maiores informações sobre a experiência do Rio Grande do Sul, na adequação das metas de Ates, ver Zarnott et al., 2012.

da oportunidade de promover a transição agroecológica como estratégia de desenvolvimento rural sustentável, são identificadas diferenças de radicalidade que têm gerado um processo de tensão e, inclusive, mudança na política pública. Na visão de um entrevistado:

Poder público espera um produto tal [...] e vai depender da entidade que executar o trabalho que em linhas gerais pode ser uma coisa razoavelmente bem-feita ou uma coisa que a gente tem feito [...] a gente tem proposto manter uma coisa superqualificada [...] dando ênfase à agroecologia que é a proposta da entidade [...] e a gente tem proposto a construção da agroecologia dentro desses espaços que a nível governamental não é uma coisa exigida até não de forma alguma consenso entre as famílias [...] e a gente tem colocado [...] tem levado essa proposta que é a agroecologia, que é proposta do Cetap e a gente tem conseguido incidir dentro [...] a nível governamental de políticas públicas [...] tem se conseguido através de resultados que temos chegado e que temos como proposta, temos conseguido não digo transformar, mas buscar propostas para construir um programa governamental diferente de Ates. (E.9.)

Assim, as falas reconhecem os avanços na aproximação da política pública à linha de trabalho do Cetap, mas também que seu formato atual está longe de permitir as condições ideais para esse tipo de trabalho:

Eu diria que para implantar uma estratégia de agroecologia dentro dos assentamentos de reforma agrária nós não vamos conseguir implantar, exceto algumas experiências com pequenos grupos. Agora uma estratégia mais ampla que envolva esse conjunto de assentamentos que o Cetap atua, não. (E.5.)

As dificuldades encontradas pelo Cetap estariam relacionadas, basicamente, à pouca “margem de liberdade” na definição das ações. Entrevistas ressaltam que, uma vez definidas as metas para o contrato anual, as organizações prestadoras de serviços têm a obrigação de cumpri-las, independentemente de sua avaliação sobre a oportunidade dessas metas. A execução, assim, aproxima-se do cumprimento de um roteiro preestabelecido:

É muito direcionado [...] o pouco tempo que participei [...] a coisa não é tão simples [...] a grana é meta x e y [...], e tu não pode fugir de nada [...] tem que seguir bem à risca [...] eles não querem muito saber [...]. (E.3.)

[...] então assim: muitas vezes a gente entra em certos parafusos, mas como estamos com equipe técnica pequena conversamos bastante, nossa vontade era executar muitas outras coisas [...] mas como temos tais metas para executar [...] então, assim, as metas nos condicionam para executar aquilo... que a demanda do programa muitas vezes não tem nada a ver com os beneficiários e nem interesses da instituição, mas como a gente está nessa amarra da execução destas metas a gente tem que cumprir elas. (E.5.)

Assim, a execução do Programa de Ates pelas organizações sociais, no curto prazo, tem caráter relativamente verticalizado e impositivo, impondo à prestadora e ao assentado um conjunto de metas contratuais predeterminadas. A questão metodológica também é julgada crítica pela falta de flexibilidade, o que limita a atuação no Programa de Ates. Nesse sentido, cabe considerar que o Cetap se credencia por primar, desde sua formação, pelo trabalho em grupo e adoção de metodologias que integrem os “saberes científicos e tradicionais”, ou seja, o saber técnico ou científico com o saber tradicional do agricultor, pois acredita ser esse o alicerce do desenvolvimento rural para sustentabilidade (Cetap, 2009). Diante disso, o trabalho de Ates – e o que é preconizado pelo Incra – diverge da trajetória do Cetap, como aponta um entrevistado:

Foram raros os momentos ou talvez nunca tenha acontecido isso na história do Cetap de acompanhamento ou atendimentos pontuais. Se fazia atendimento a uma ou outra casa de agricultor, mas periódica ou sistemática, no sentido de estar implantando alguma experiência, mesmo nesses casos se tinha os grupos, a metodologia do Cetap sempre foi essa. Hoje temos o Projeto de Ates com ações bem dirigidas que nos obriga duas visitas anuais a famílias, além das ações coletivas (palestras etc.), mas é um recurso para assistência técnica. Tem diferença, inclusive, com os projetos que o Cetap estava e está trabalhando com foco no desenvolvimento de trabalho inovador. (E.10.)

Para compreender a questão da “rigidez metodológica”, convém considerar os contratos, que preveem o condicionamento do pagamento à execução de serviços. Como há dificuldade para avaliar a execução dos serviços mediante observação dos resultados (uma vez que os resultados são de médio e longo prazo e dependentes de fatores concorrentes, fora do controle da executora), o controle vem sendo executado mediante aferição da realização de atividades predeterminadas nas metas, o que explica o “engessamento” metodológico na atuação das equipes técnicas.

Entende-se que tais circunstâncias afetam vínculos sociais e têm derivações que são manifestadas com o tempo, o que repercute na identidade de projeto e estratégias dessas organizações e, por fim, em sua legitimidade.

Avanços e desafios associados à democratização pela via da incorporação de organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas

Pela perspectiva da democratização, entende-se que a execução de serviços sociais por organizações da sociedade civil pode ser, de certa maneira, interpretada como avanço democrático, com aprendizados para ambos os lados, como proposto por Cohen e Arato (2001), uma vez que o sistema político apropria-se dos temas e métodos dos ativistas de base e estes aderem às organizações formais. Rossel Odriozola (2008), partindo do estudo de experiências de cogestão de políticas públicas na Espanha e no Uruguai, observa que as experiências de colaboração da sociedade civil com o Estado têm formatos diferentes, funcionam de forma variada e mostram distinto potencial, dependendo da configuração histórica do Estado e do terceiro setor, da estrutura de oportunidades existentes e da conjuntura econômico-social. Assim, a autora observou que, enquanto no Uruguai a cogestão vem acompanhada de incidência nas políticas públicas, isso não ocorre no caso espanhol. Para a autora, “em um nível de análise geral, a pesquisa conclui que, ao menos para os casos estudados, nem sempre é claro o potencial do tecido associativo e da cogestão enquanto instrumentos de aprofundamento democrático que favoreçam a participação e a *accountability*” (Rossel Odriozola, 2008, p.305, tradução nossa).

No caso do Programa de Ates no Rio Grande do Sul, ressalta-se tanto sua aproximação de modelos idealizados quanto os limites presentes em sua materialização.

Deve-se recordar, num primeiro momento, que o Programa de Ates se estrutura a partir de um formato institucional que prevê a participação das organizações sociais na discussão, proposição e formulação das ações que serão executadas. Ou seja, prevê-se um formato em que as orientações da Ates são sujeitas a debate público e definidas em instâncias participativas plurais. Nesse sentido, ressalta-se que as metas contratuais são debatidas pelas instâncias participativas estaduais, e que essas instâncias discutem periodicamente adequações na atuação da Ates. Observa-se, inclusive, que, nas condições atuais, no ambiente de contratualidade entre o Incra e as ONGs, cria-se um vínculo que alterna a posição da ONG entre executor e proponente. Se for considerado que a

inserção da organização da sociedade civil no serviço de Ates não se dá apenas na execução, mas também no âmbito da formulação da política, se estabelece a possibilidade de uma certa corresponsabilização por seu aperfeiçoamento. Isso, teoricamente, asseguraria também certa coerência entre a proposta e a atuação da ONG²² e possibilitaria a incorporação dos aprendizados da prática no desenho e adequação do Programa de Ates. Nesse contexto, os avanços recentes no Programa de Ates do Rio Grande do Sul em direção a maior descentralização, com fortalecimento das instâncias participativas no âmbito dos NOs e com definição de metas regionais pactuadas entre as partes envolvidas, ampliariam as potencialidades de democratização das políticas públicas. Tais dinâmicas poderiam caracterizar a almejada subordinação da intervenção estatal às deliberações coletivas e desencadear um processo de aprendizagem coletiva sobre o desenvolvimento.

As entrevistas recolhidas nesta pesquisa são bastante contundentes no sentido de confirmar o desencadeamento de um processo de aprendizagem e mudança na política pública a partir dos “tensionamentos” na relação entre organizações da sociedade civil e Estado. Portanto, o Programa de Ates não está fora do circuito do envolvimento da sociedade civil do meio rural como agente de mudança e crítica social das políticas destinadas à reforma agrária. Assim, no caso estudado, poderiam ser evidenciadas intervenções da ONG no sentido da *advocacy* de propostas que concorrem para o aperfeiçoamento da política pública. Desse modo, as relações que se estabelecem, em um primeiro momento, são de expectativa social favorável principalmente para o beneficiário que espera.²³

Entretanto, numa lógica de aprendizado, as interpretações e reinterpretções das relações entre Estado e organizações da sociedade civil são necessárias e aportam novas visões ao desenho do cenário político, justificando-se, então, um esforço pela compreensão dos limites das relações estabelecidas. Mesmo reconhecendo a disposição ao aprendizado dos atores participantes do Programa de Ates (inclusive Incra), cabe apontar que os déficits participativos e limites deliberativos se sobressaem também nesse caso, colocando em questão a institucio-

22. Cabe reconhecer que esse modelo idealizado implica uma restrição da autonomia da organização da sociedade civil, uma vez que ela deve adequar-se à orientação da Ates definida em instâncias participativas plurais. Assim, a participação implica, inerentemente, uma restrição da liberdade individual em favor do interesse e consensos estabelecidos em instâncias participativas. Entretanto, cabe relativizar que, por mais que a autonomia seja um princípio caro às ONGs, ela nunca pode ser radicalizada, seja por sua identidade como entidade de assessoria, seja por sua dependência financeira e necessidade de apoio de outros atores sociais (Dias; Diesel, 1999).

23. Quando a participação das organizações da sociedade civil é analisada em termos de seus benefícios para a política pública, destacam-se defensores dessa política (Navarro, 1999; Mattos; Drummond, 2005; entre outros).

nalidade proposta. Além dos déficits de representação (que não serão abordados neste trabalho) e de equivalência de poder entre as partes, observam-se limitações de poder deliberativo das instituições participativas – que merecem análise. As considerações sobre a estrutura de poder subjacente às instâncias participativas do Programa de Ates fazem com que os avanços propositivos, porventura identificados no caso examinado, sejam fruto mais de uma disposição voluntária dos gestores públicos do que resultado do poder efetivo de mudança de organizações da sociedade civil participantes dele, uma vez que as instâncias participativas têm apenas caráter consultivo. Compreende-se que tais configurações colocam em risco a continuidade de avanços, pois esses avanços dependem, em grande parte, do poder discricionário das pessoas que ocupam cargos de administração. A análise dos limites colocados no processo de proposição esclarece, também, o quanto esse processo, via de regra, é limitado ao balizar-se por critérios de viabilidade legal, orçamentária e operacional sob a ótica do Estado.²⁴ Trata-se, então, de uma participação para proposição e deliberação dentro de estreitos limites predefinidos pelo regramento burocrático. As dificuldades em relação à questão propositiva tornam a parceria com o Estado ainda mais restritiva do que a parceria com agências de cooperação, como aborda um entrevistado:

Em conversa com representantes de governo nós falamos, colocando algumas propostas e não são aceitas, seja por “b” ou por “a”. O que respondo: Pois é, o governo brasileiro diz que não pode, mas o governo alemão diz que nós podemos. Só que a capacidade de ajuda internacional está acabando. Essa liberdade que temos com cooperação internacional, mesmo que tenhamos regras e relatórios a ser enviados e cumprir algumas metas não é a mesma coisa da parceria com o poder público. Num projeto com a cooperação há mais possibilidade de mexer, sempre tem uma voltinha que podemos adaptar. Então, com poder público, às vezes tu é ou a gente é submisso mesmo! Nós temos, além dos nossos sonhos, compromissos que precisam ser saldados. (E.6.)

A utilização da ferramenta contrato, por exemplo, está dada *a priori*, tendo em vista suas motivações e antecedentes, vinculados à necessidade de adequação às exigências legais relativas à prestação de contas de uso de recursos públicos, fato que acaba por condicionar as orientações e relações na execução dos serviços.²⁵

24. Esses aspectos têm sido abordados em outros trabalhos pela perspectiva da burocratização, como em Teodósio et al. (2004).

25. Por outro lado, a formalização contratual na relação entre Estado e organizações, tecnicamente assegura a transparência dos atos governamentais, representando a garantia da igualdade de tratamento e o cumprimento e execução do objeto do contrato. Nesse olhar, pode-se dizer que

Admite-se, assim, que tanto as ONGs como os assentados têm certo poder de influência na formulação das políticas públicas no Programa de Ates. Entretanto, com relação à cogestão na prestação de serviços, os entrevistados salientam os limites de seu poder de influência e um desequilíbrio de forças entre direitos e deveres contratuais na execução.

Mais além das problematizações relativas à democratização na gestão das políticas públicas, cabe ponderar as implicações para a ONG do estabelecimento de vínculos com o Estado, especialmente pela perspectiva da atuação política dessas organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, a literatura sobre ONGs é bastante controversa em relação à atuação política dessas organizações. Parte significativa dos autores brasileiros reconhece a importância das ONGs na luta histórica em prol da democratização nas décadas de 1970 e 1980, e pondera que, recentemente, houve um crescimento no número de organizações orientadas exclusivamente para a prestação de serviços, correspondendo ao que Gohn (2004) denomina de ONGs propositivas.

Autores que argumentam que a atuação política das ONGs tende a ser débil, chamam a atenção para sua dependência de financiamentos externos e as implicações dessas relações. Salienta-se que, enquanto financiadoras das décadas de 1970 e 1980 valorizavam a atuação política das ONGs, a modificação das agendas das financiadoras faz que, no contexto atual, a dependência das ONGs de financiamento externo limite acentuadamente sua capacidade de atuação política – sobretudo se considerada sua capacidade de abordar questões estruturais que limitam a conquista de maior igualdade social (Banks; Hulme, 2012).²⁶

De modo geral, as restrições de financiamento externo motivaram muitas ONGs a se socorrerem de novas modalidades de financiamento – como os recursos de fontes governamentais (Almeida, 1999; Navarro, 1999). Processos observados por Rossel Odriozola (2008), em estudo sobre experiências relativas ao estabelecimento de vínculos entre terceiro setor e Estado na Espanha e Uruguai, reforçam as preocupações sobre a capacidade de atuação política das ONGs em caso de estabelecimento de relações de cogestão de políticas públicas. Para a autora (2008, p.313-4),

essa abertura representa uma vitória por parte dos movimentos e organizações ligadas ao tema da política pública a ser implantada.

26. Para Banks e Hulme (2012, p.30-1), o reconhecimento da natureza crescentemente profissional, despolitizada e, conseqüentemente, das limitações na promoção de mudanças estruturais de longo prazo coloca em questão a forma como originalmente se percebiam as ONGs. Consideram também que, além disso, a maior proximidade a doadores e governos (do que em relação a populações beneficiárias) contribui para questionar a visão que as coloca como organizações autônomas, orientadas para a base e inovadoras e levantar questionamentos sobre sua legitimidade e sustentabilidade.

Os impactos mais preocupantes, confirmados pela pesquisa, se referem à identidade do terceiro setor. Ainda que, nos dois países, a cogestão pareça ter contribuído para o fortalecimento da dimensão [de prestação] de serviços nas ONGs, os demais papéis – que na literatura são apontados como identificadores do terceiro setor – aparecem questionados.

Tanto na Espanha como no Uruguai se percebe que, no médio prazo, as organizações sociais estão perdendo sua capacidade inovadora. [...]

Adicionalmente, na perspectiva dos atores em ambos os países, a cogestão parece estar limitando a “dimensão política” da identidade do terceiro setor. Na Espanha, os atores visualizam como problema o surgimento de novas organizações que não estão preocupadas em fortalecer seu papel reivindicativo, a existência de uma autocensura às demandas e desacordos [em relação à administração] por medo de perder acesso a recursos, e a escassez de espaços participativos que canalizem o potencial do setor. No Uruguai, também existe certo temor à perda de recursos por reivindicações que possam incomodar a administração, mas também se reconhece que a rotinização da cogestão levou as organizações a prestar menos atenção aos seus papéis políticos. (Tradução nossa.)

Para a análise do caso da atuação política do Cetap, entende-se que seja conveniente recorrer à perspectiva de Cohen e Arato (2001) de ressaltar a importância da autodefesa da sociedade contra o Estado, partidos políticos e um mercado desregulado. Os autores esclarecem que tal autodefesa requer uma permanente autocrítica pela perspectiva da sociedade, que não seja subordinada à lógica da reprodução estatal, dos partidos ou do mercado. Ao mesmo tempo, espera-se o autorreconhecimento e atuação enquanto agente de transformação, o que requer, remetendo a Cohen e Arato (2001), a autolimitação da sociedade civil.

Observando a atuação do Cetap por essa perspectiva, considera-se que o interesse público da sua existência está respaldado por três décadas de contínuo trabalho no meio rural, contrapondo tendências hegemônicas, propondo alternativas, enfim, estabelecendo uma atuação voltada para a aprendizagem no campo do desenvolvimento rural. Nesse sentido, destaca-se o trabalho que exerce na crítica ao modelo de agricultura industrial, na experimentação de modelos e propostas tecnológicas alternativas e na articulação de iniciativas de desenvolvimento local. Por isso, considera-se que a sociedade perderia com uma possível restrição da atuação da ONG nesse âmbito, tendo em vista que as características socialmente excludentes e ambiental e sanitariamente perversas do modelo hegemônico de agricultura possivelmente não serão colocadas em questão pelos agentes do mercado que têm interesses na reprodução desse modelo. À luz

dessas considerações, e tomando-se por base a perspectiva de Cohen e Arato (2001), pode-se pensar que um avanço na democratização do Estado poderia ter como contrapartida uma limitação do potencial de organização política da sociedade civil.

As entrevistas não remetem, necessariamente, a conflitos derivados da postura da ONG na abordagem da realidade rural no âmbito do Programa de Ates. Os entrevistados referem-se à convergência de propósitos, mas identificam insuficiências e divergências em *radicalidade* na estratégia de promoção do desenvolvimento rural sustentável do Programa de Ates em relação à sua proposta. As dificuldades maiores, segundo os entrevistados, estão dadas pela subordinação de sua agenda à do Programa de Ates e a relativa perda de autonomia quanto à forma de atuação. Com relação à agenda, um entrevistado comenta:

Não se consegue fazer outra atividade, estamos fazendo outras coisas, porém já estávamos realizando. Esta é uma briga, porque estamos sendo incapazes de fazer um projetinho que seja [...] claro que é bastante exigido o programa, mas não vou atribuir só ao Ates não! Talvez, seja um problema institucional nosso... a expectativa de estar no Programa de Ates, ele se constituir para nós um grande guarda-chuva em que dali pudéssemos propor ações, mas não estamos conseguindo. (E.6.)

A perda relativa de autonomia manifesta-se, sobretudo, na atuação com os assentados. A noção de *engessamento*²⁷ e *impotência* permeia, de modo geral, a relação contratual na execução do Programa de Ates. Esse engessamento parece sustentado no modelo do regime jurídico dos contratos que rege a relação entre as partes no Programa de Ates, que é diferenciado do direito privado. A supremacia do interesse público e as prerrogativas das atribuições da administração são notas características nessa celebração contratual. Considerando-se essa lógica de configuração contratual, as ONGs são prepostas do Estado, além de desempenhar o papel do Estado, sob o controle, o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato exercido pela Administração.²⁸

27. Cabe registrar que a noção de *engessamento* – para caracterização das relações entre organizações da sociedade civil e Estado – também é reconhecida como relevante por Lima Neto (2013).

28. As dificuldades enfrentadas pelas ONGs na gestão de recursos públicos estão bem caracterizadas em documento da Abong de 2007. Peci et al. (2008) registram que as parcerias com o setor público trazem maior rigor fiscalizatório sobre as ONGs. A avaliação crítica da relação de forças transparece na fala de um entrevistado: “O desequilíbrio da relação de força e cobrança. Parece que a única obrigação é a gente que tem [...] eles não têm com nós, a gente presta o serviço e recompensa não chega com o mesmo rigor que somos exigidos”. (E.6.)

Navarro (1999, p.100-1) apresenta uma síntese da situação vivenciada por ONGs nessas parcerias com o Estado:

Tipicamente, surgem temores nas ONGs quanto à excessiva dependência de fundos públicos e à perda de sua missão original como consequência de sua concentração em tarefas de execução de programas estatais [...]. Finalmente, os requisitos de prestação de contas formais ao Estado criam pressões financeiras e burocráticas com as quais as ONGs estão pouco familiarizadas. Do ponto de vista político, colaborar com o governo pode significar, em certos contextos, aparecer ante o público como corresponsáveis ou solidários com uma série de políticas ou personalidades que as ONGs repudiam, comprometendo ao mesmo tempo seu papel de porta-vozes de determinados interesses e causas humanitárias.

A leitura de conjuntura dos entrevistados, entretanto, aponta para as restrições nas alternativas visualizadas para uma atuação mais autônoma. Desde o início das suas atividades, o Cetap contou com financiamento e apoio de agências de cooperação internacional, entretanto, as dificuldades foram se apresentando aos poucos, a começar pela mudança de rumo dos recursos internacionais. Ao referirem-se à conjuntura atual, os entrevistados do Cetap avaliam: “Esse momento atual de recursos é meio chato” (E.11), “Nós não temos mais o dinheiro da cooperação internacional” (E.12). Em contrapartida: “Temos recursos públicos nessa relação que está aí” (E.12), “A maior parte dos recursos do Cetap é do Incra e aí são meio carimbados” (E.11), referindo-se ao Programa de Ates.

Entende-se que o conjunto das considerações apresentadas remete a uma conjuntura de limitação de alternativas de financiamento, que leva a ONG a valorizar a parceria com o Estado. Nessa parceria, identifica-se uma tendência à subordinação da atuação da organização da sociedade civil às orientações definidas de forma mais ou menos participativa. Além disso, condiciona a ONG a respeitar a normatividade burocrática própria da gestão de recursos públicos. As advertências da literatura apontam que a atuação da ONG sob tais condições tem implicações identitárias e sobre sua legitimação política, tendo em vista a probabilidade de realização de ações pontuais heterônomas – contraditórias com as convicções expressas nos discursos.

A participação de organizações da sociedade civil na implementação das políticas públicas em questão

O caso adotado para estudo e reflexão revela a singularidade dos formatos institucionais por meio dos quais vem se materializando a participação das organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas. Além disso, procura elucidar as motivações e implicações desse engajamento na perspectiva da organização da sociedade civil.

Por essa perspectiva, sua vinculação não a limita à simples execução de serviços, na medida em que identifica possibilidade e capacidade efetiva de exercer certa influência no desenho das políticas públicas. Tal observação aponta para a existência e operacionalidade das instâncias de participação no âmbito da formulação da política a ser executada. Por outro lado, uma análise crítica da configuração estrutural mostra que essas instâncias são consultivas e, portanto, a capacidade efetiva de influência está na dependência da sensibilidade dos indivíduos que administram a política.

Embora a ONG não se manifeste sobre as implicações de médio e longo prazo dessa parceria com o Estado sobre o potencial de sua atuação política, os indícios recolhidos na pesquisa apontam para a possibilidade de, nesse caso, verificarem-se os impactos identificados por Rossel Odriozola (2008). A autora mostra que as parcerias incidem diferentemente sobre as funções das organizações da sociedade civil: favorecem sua atuação na prestação de serviços, mas reduzem sua capacidade inovadora e de atuação política.

No caso estudado, apesar de os entrevistados reconhecerem certa capacidade de influência na definição da orientação de sua atuação, fica evidente que a implementação da política pública implica a adoção de um comportamento significativamente distinto daquele que teriam, caso houvesse maior autonomia. Entrevistados explicam que a política pública estabelece um modelo normativo para atuação da equipe técnica (por meio da definição de metas) e prevê mecanismos rígidos de controle de execução de modo que, mesmo ações entendidas como injustificáveis pela perspectiva da ONG, devem ser realizadas. Nesse contexto, entende-se que é conveniente chamar a atenção para a probabilidade de ocorrência e para as potenciais implicações de atuações contraditórias ao discurso assumido publicamente pela ONG como balizador de sua identidade. Ressalta-se que as ONGs não se constituem como entidades de representação de segmentos da sociedade civil, podendo ser mais bem caracterizadas como defensoras de causas públicas específicas. Assim, a formação e a atuação da ONG estão, de certo modo, condicionadas à legitimidade de suas causas e valores. Nesse contexto, um questionamento sobre a coerência de sua atuação – tendo em vista as

causas e valores que defende – traz como consequências a incerteza quanto a sua legitimidade e a limitação de seu potencial de mobilização de membros para constituição de seus quadros e apoio público a seus projetos e programas.

Com base nessas considerações, para caracterizar os riscos implicados nas relações com o Estado, pode-se recorrer à analogia da “gota d’água”. Atos específicos, que denunciam contradições entre discursos e práticas nas ONGs, podem constituir a “gota d’água”, o elemento que faltava para o desencadeamento de um processo de perda de legitimidade da ONG que compromete sua capacidade de mobilização de membros e apoio por parte da população com a qual se relaciona, pondo em risco sua sobrevivência.

No caso estudado, apesar de identificar muitas restrições em suas relações com o Estado no Programa de Ates, a ONG trabalha com a perspectiva de manter-se, no futuro, como executora da política pública. Tal decisão se faz, possivelmente, tomando em consideração as dificuldades de acesso a outras fontes de financiamento e, também, pela possibilidade experienciada de incidir na política pública e atuar junto de um determinado público de seu interesse. Essa atuação estaria de acordo com o proposto por Lima Neto (2013, p.30), para quem:

Se, por um lado, a cooperação sem conflito ameaça o pensamento crítico e a autonomia das organizações, por outro lado, o conflito sem cooperação representa, hoje, uma posição ultrapassada que pouco contribui para o amadurecimento das instituições públicas e da democracia no país.

A leitura dos movimentos sociais e dos teóricos não é consensual: alguns entendem que este é o momento de as organizações participarem em parcerias com o Estado, constituindo essa uma nova forma de participação; já para outros, a intencionalidade do Estado vai além da simples parceria eventual na prestação de serviços, objetivando que essas organizações passem a constituir braços ou extensão do governo, neutralizando-as enquanto agentes críticos da sociedade civil. Para Banks e Hulme (2012), o principal desafio está em rever a orientação e as formas de financiamento às ONGs para que estas possam ter uma atuação política mais consistente na superação das desigualdades sociais.

Por fim, entende-se que as considerações apresentadas neste trabalho apontam para as limitações do conhecimento sobre o universo das parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas. Nesse ambiente, os discursos institucionais apontam para expectativas que nem sempre são verificadas nas experiências realizadas. Ressalta-se, então, a impor-

tância da agenda avaliativa das institucionalidades participativas como forma de contribuir para o processo reflexivo das organizações da sociedade civil sobre as perspectivas para sua atuação política. A analogia da “gota d’água”, por sua vez, alerta para a urgência dessa agenda de pesquisa.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v.15, n.1, p.137-57, jan./abr. 1998.
- ALMEIDA, J. *A construção social de uma nova agricultura: tecnologia agrícola e movimentos sociais no Sul do Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.
- ALVES, N. B. C. *Estratégias de sustentabilidade e identidade das ONGs de assessoria rural num contexto contratualista*. Santa Maria, 2012. 153p. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). *Um novo marco legal para as ONGs no Brasil: fortalecendo a cidadania e a participação democrática*. São Paulo; Brasília: Abong, 2007.
- BANKS, N.; HULME, D. The Role of NGOs and Civil Society in Development and Poverty Reduction. *BWPI Working Paper, 171*. Manchester: Brooks World Poverty Institute, jun. 2012.
- BRESSER PEREIRA, L. C. B. Sociedade civil: democratização para a reforma do Estado. In: ____; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Enap, 1999. p.67-116.
- ____; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.15-48.
- ____. (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CENTRO DE TECNOLOGIAS DE ALTERNATIVAS POPULARES (CETAP). *Livro de atas*. Passo Fundo: Cetap, 1986.
- ____. *Documento de auto-avaliação dos 10 anos*. Passo Fundo: Cetap, 1997.
- ____. Construindo uma metodologia para o desenvolvimento rural sustentável. In: ALMEIDA, J.; ZANDER, N. (Org.). *Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p.228-39.

- COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-301.
- DALBIANCO, V. P.; NEUMANN, P. S. Rumos da Ates no RS: em direção à constituição de um sistema descentralizado? In: DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; SÁ, V. (Org.). *Extensão rural no contexto do pluralismo institucional*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012. p.107-30.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2000.
- _____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2009.
- DIAS, M. M. Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das “boas intenções” propostas pelo “Serviço de Ates”. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v.21, n.3, p.499-543, set./dez. 2004.
- _____; DIESEL, V. A proposta das ONGs para o desenvolvimento rural: uma avaliação crítica. *Extensão Rural*, Santa Maria, n.6, p.31-45, 1999.
- DIESEL, V. A construção de consensos sobre o futuro da extensão rural nas organizações de cooperação internacional. In: _____, NEUMANN, P. S.; SÁ, V. (Org.). *Extensão rural no contexto do pluralismo institucional*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012. p.35-56.
- ECHENIQUE, O. S. *Perspectivas de evolución de los servicios de asistencia técnica agrícola en Brasil: analisis del proyecto lumiar y de las empresas de asistencia técnica y extensión rural*. Brasília: Convênio FAO-Incra, 1998.
- FERNANDES, R. C. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- GOHN, M. G. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. *Nômadias*, n.20, p.140-50, 2004.
- _____. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- INCRA. Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário. Norma de Execução n.39, de 30 de março de 2004. Estabelece critérios e procedimentos referentes ao serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – Ates. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 maio 2004. Seção 1, p.53.
- _____. *Ates: Assessoria Técnica, Social e Ambiental. Manual operacional 2008*. Brasília: Incra, 2008.
- LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p.33-42.

- LIMA NETO, F. Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia da percepção. *Texto para discussão 1820*, Brasília: Ipea, mar. 2013.
- LOPEZ, F. G.; BARONE, L. S. As organizações da sociedade civil e as políticas públicas federais (2003-2011). *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n.3, p.61-70, 2013.
- MATTOS, S. M. S. N.; DRUMMOND, J. A. O terceiro setor como executor de políticas públicas: ONGs ambientalistas na baía de Guanabara (1990-2001). *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, p.187-92, jun. 2005.
- MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MONTAÑO, C. *Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2008.
- MORALES, C. A. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.51-86.
- MUCHAGATA, M. (Coord.). *Perfil das instituições de assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares e assentados no Brasil*. Brasília: FAO; MDA, 2003.
- NAVARRO, J. C. As ONGs e a prestação de serviços sociais na América Latina: o aprendizado começou. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p.87-106.
- NAVARRO, Z. (Org.). *Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.
- PECI, A. et al. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultado do governo de Minas Gerais. *RAP*, Rio de Janeiro, v.42, n.6, p.1.137-62, nov./dez. 2008.
- PEIXOTO, M. *Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. [Textos para Discussão, 48.]
- PICOLOTTO, E. L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Rio de Janeiro, 2011. 289f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- ROSSEL ODRIOZOLA, C. *Tercer sector y co-gestión de políticas públicas em España y Uruguay: ¿un matrimonio por conveniencia?* Madrid: Inap, 2008.
- SANTOS, B. de S. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2008.
- SCHMIDT, C. J. A CUT dos colonos: histórias da construção de um novo sindicalismo no campo no Rio Grande do Sul. In: NAVARRO, Z. (Org.). *Política, pro-*

testo e cidadania no campo: as lutas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996. p.189-225.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). In: SCHNEIDER, S. et al. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SORJ, B. Sociedades civis e relações norte-sul: ONGs e dependência. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual Marian e Arthur Edelstein. *Working Paper 1*, nov. 2005. Disponível em: <http://www.centroedelstein.org.br>. Acesso em: 12 jan. 2012.

TEODÓSIO, A. dos S. de S. et al. Tudo ao mesmo tempo agora?: parcerias, conflitos e cooptação nas interações entre Estado e ONGs no Brasil. In: VII SEMEAD, 2004.

ZARNOTT, A. et al. Contratando serviços de Ates: o desafio da elaboração das metas contratuais. In: DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; SÁ, V. (Org.). *Extensão rural no contexto do pluralismo institucional*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012. p.159-86.

11

PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS USOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NA DINÂMICA DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS DE BELO HORIZONTE E RECIFE¹

Dimas Enéas Soares Ferreira²

Introdução

São grandes as transformações pelas quais a sociedade vem passando, em boa medida fruto do impacto das novas tecnologias da informação e comunicação (NTICs) sobre as relações sociopolíticas. Também são muitas as incógnitas que ainda precisam ser desvendadas, principalmente quanto aos dilemas e potencialidades dessas NTICs. Para Castells (2001), estamos vivendo um tempo de confusão, de transição de uma sociedade para outra, e a dificuldade de compreensão está no fato de que a base cognitiva que utilizamos não está atualizada, pois se mantém, em grande parte, calcada na Revolução Industrial.

Dentre todas as novas tecnologias, as que mais impactam as interações sociais são as da informação e comunicação, que começaram a se impor já a partir do final do século XX e, neste início de milênio, mudaram a relação espaço-tempo, reverberando sobre as interações sociopolíticas. Nesse contexto, muitos governos têm adotado mecanismos de participação política e de deliberação pública *on-line*, por meio da internet. Daí a necessidade de se investigar as características dessa inovação democrática, bem como a capacidade de inclusão de

-
1. Este texto resultou de recorte da tese de doutorado *Participação e deliberação: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife* (Ferreira, 2012).
 2. Doutor em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Escola Preparatória de Cadetes do Ar.

novas vozes ao processo de deliberação pública. Belo Horizonte (BH) e Recife, por exemplo, ao adotarem formas de orçamentação participativa digital e/ou semidigital viram o quanto essas NTICs podem transformar a relação entre a sociedade e o poder público, especialmente no que se refere aos processos de participação política e de deliberação que ocorrem no âmbito dos orçamentos participativos existentes em ambos os municípios.

O que se busca aqui é compreender como institutos de *e-participation* podem impactar as formas tradicionais de participação, mobilização e deliberação pública. Para isso, é preciso aferir se esses institutos realmente reduzem os custos da participação política criando novas possibilidades de ampliação da prática democrática ou se apenas utilizam tais ferramentas com o fito de promover a consulta pública e o *e-voting*. Dessa forma, o primeiro passo é analisar o desenho institucional de dois arranjos de deliberação *on-line*, bem como seus indicadores quantitativos e qualitativos de participação e deliberação através das NTICs, especialmente a internet, quais sejam: o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte (OPD-BH) e o Orçamento Participativo (semidigital) de Recife (OPR). Esses institutos mesclam participação *off-line* e *on-line*, criando arenas deliberativas com dinâmicas distintas de interação e mobilização tanto virtuais como presenciais. Todavia, vale destacar que o que a princípio sinalizava para a possibilidade de ampliação da prática democrática, por conta da maior agregação numérica de indivíduos ao processo decisório, acabou por demonstrar que a participação política *on-line* deve ser pensada para além da ótica meramente agregativa, ou seja, é preciso pensar também na possibilidade de desenvolvimento de novas formas de interação em arenas deliberativas virtuais e de mobilização por meio da internet que ultrapassem os limites da mera agregação.

Considerando que os desenhos institucionais desses institutos participativos digitais impactam os resultados finais, a análise dos mesmos deve ser feita antes de qualquer análise de cunho empírico. Logo, para verificar o impacto do uso das NTICs sobre os processos políticos de inclusão, participação e mobilização, bem como sobre a qualidade da deliberação pública, foram definidas quatro dimensões institucionais: participação, mobilização, interação e controle social. Em seguida, são analisados os dados quantitativos coletados em pesquisa de campo a respeito da inclusão, participação e deliberação pública no OPD-BH e OPR, bem como dos institutos de orçamentação participativa não digital que precederam ou que continuam existindo concomitantemente nos municípios estudados, como o OP-BH, por exemplo. Essa comparação permite identificar um nítido aumento da participação política resultante da criação de novas oportunidades participativas e deliberativas digitais ou semidigitais, bem como a inclusão

de segmentos da sociedade civil considerados historicamente mais arredios à participação nesses espaços, especificamente os jovens.

A escolha de dois casos distintos de OP permitiu não só compreender, mas também explicar e interpretar algumas variáveis relevantes para a análise dos institutos participativos em tela, além de também viabilizar a submissão de alguns aspectos normativos da teoria democrática à aferição de resultados de qualidade deliberativa considerados centrais. Pode-se adiantar que as análises em torno do papel desempenhado pela internet nos institutos orçamentários participativos de BH e Recife mostraram que, no caso do OPD-BH, apesar de promover a ampliação da participação, das possibilidades de inclusão de novos segmentos, como os jovens, e de propiciar novas formas de controle social, o impacto sobre a deliberação não se mostrou tão relevante.

No caso do OP Recife, verificou-se que a internet permitiu a ampliação significativa da participação, mas não gerou a inclusão de novos segmentos, principalmente a classe média. Ademais, a percepção dos líderes comunitários a respeito do papel desempenhado pelas etapas digitais no OPR mostrou-se dúbia, dado que, para alguns, a internet é considerada importante para a mobilização, mas, para muitos outros, ela acaba por interferir no cômputo final das prioridades definidas presencialmente, distorcendo o processo de formação da vontade desse público.

Entre achados empíricos importantes, como a prática clientelística por parte de algumas lideranças comunitárias que se aproveitam do desenho institucional desses processos de *e-voting* para fazer valer as demandas de suas respectivas comunidades, detectou-se, em ambos os institutos participativos estudados, que a baixa efetividade dos resultados parece estar levando ao descrédito das decisões, já que as obras e ações resultantes da decisão política tomada nessas arenas sofrem constantes e sistemáticos atrasos no processo de realização e implementação por questões de ordem burocrática, orçamentária ou técnica. Enfim, conclui-se que, se, por um lado, a internet amplia a participação nos processos políticos decisórios, por outro, não qualifica significativamente a deliberação pública que se entende ainda depender fundamentalmente de arenas face a face. Daí a convicção de que os institutos participativos digitais que mesclam arenas de deliberação *off-line* e *on-line* são mais democráticos que aqueles que simplesmente restringem a participação e a deliberação a arenas *on-line*.

O Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte e Recife

Diferentes institutos de participação política digital (*e-participation*) e/ou semidigital têm sido adotados mundo afora, dentre eles o Orçamento Participativo Digital (OPD). Esses institutos participativos resultam do uso das NTICs nos processos de deliberação pública, sendo uma inovação democrática inserida nas tendências contemporâneas de gestão participativa, *e-democracy* e deliberação pública *on-line*. No Brasil, especificamente, alguns municípios já adotaram ou ainda adotam esse instituto participativo, como Ipatinga, Belo Horizonte, Recife, Vitória, Contagem, entre outros. A presente análise foca dois casos distintos de orçamentação participativa digital e semidigital: o OPD-BH e o OP de Recife. São casos de relativo sucesso deliberativo que vieram contribuir para o aprofundamento dos processos de orçamentação participativa adotados anteriormente nas duas cidades. Além disso, as diferenças no desenho institucional e nos procedimentos deliberativos justificaram a escolha dos objetos de pesquisa.

No caso de Recife, não se pode falar em um OP Digital na concepção plena da expressão, pois o que ocorre por lá desde 2007 é a realização de uma etapa de votação digital, por meio da internet e de urnas eletrônicas ao longo do Ciclo do OP, ou seja, após ocorrerem plenárias regionais e temáticas, há uma etapa digital que coleta os votos dos cidadãos que vão escolher duas entre as dez prioridades mais votadas nas plenárias. Belo Horizonte, por seu turno, passou a adotar o OPD a partir de 2006, tratando-se de um instituto político-participativo que lança mão do uso das NTICs, como a internet (e o telefone, como ocorreu na edição de 2008). Os cidadãos belo-horizontinos, após acessarem o *site* da Prefeitura Municipal, devem inicialmente realizar um processo de cadastramento no qual fornecem dados de seu título de eleitor, ou seja, só votam cidadãos com domicílio eleitoral na cidade e, a partir de 2008, também precisam estar eleitoralmente aptos. Feito isso, o *site* disponibiliza acesso a diferentes informações e a arenas deliberativas e de *e-voting*. O cidadão, portanto, pode obter informações técnicas sobre as obras, ações e projetos em disputa, postar comentários e mensagens a respeito dos empreendimentos, participar de *chats* previamente agendados nos quais se discutem temas ligados ao interesse público, além de votar e acompanhar as votações entre outras possibilidades. Por fim, o OPD-BH é um instituto de participação política totalmente desvinculado do OP Regional e do OP Habitação, com dotação orçamentária e metodologia própria, dispensando completamente a participação presencial dos cidadãos em fóruns deliberativos e decisórios.

A análise do desenho institucional desses institutos participativos digitais e semidigitais mostra que o impacto das NTICs sobre o processo político demo-

crático pode promover o desencaixe das relações tradicionais e, ao mesmo tempo, construir novas relações, recolocando novas questões à teoria política. Sendo assim, deve-se atribuir à participação e à deliberação um papel de destaque na reconexão dessas relações, uma vez que elas possibilitam aos atores políticos e sociais assegurar sua autonomia pública e privada. Nesse caso, deve-se valorizar o papel desempenhado por esses atores que não só participam, mas também debatem, discutem e refletem sobre esses processos e sobre o papel que cumprem no seu interior, bem como tomam decisões finais, caracterizando assim a deliberação sob o ponto de vista mais operacional.

É exatamente a conexão entre o advento das NTICs e as experiências de participação e deliberação *on-line* que permitirá responder à questão central aqui colocada: em que medida as NTICs tornam as instituições participativas mais inclusivas, ampliando e potencializando os espaços de vocalização e de decisão política, bem como os mecanismos de controle social? Pois bem, cada um dos institutos participativos em foco surgiu dentro de contextos históricos e políticos específicos das cidades nas quais foram implementados, e esse é um elemento importante para se compreender o quanto a participação política popular e a deliberação pública são colocadas no centro da pauta de ações políticas dos seus respectivos governantes.

As primeiras experiências participativas de Belo Horizonte remontam à década de 1980, quando se multiplicaram os movimentos sociais pela cidade. Mas foi em 1993, no primeiro ano de gestão do governo municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), que a participação política tornou-se eixo central de uma gestão que propunha ser democrática, participativa e popular. Seguindo o modelo do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, a Prefeitura de BH (PBH) adotou o que se convencionou chamar de “OP Regional”. Inicialmente, a participação foi relativamente pequena, mas o processo foi se ampliando, à medida que os cidadãos perceberam a efetividade de suas decisões (Azevedo; Guia, 2005).

A implementação do OP-BH acabou por estabelecer um novo modelo de governança, garantindo a participação política popular e a inversão das prioridades. Ao longo de quase vinte anos, o poder público buscou assegurar a participação da sociedade civil na definição de parte de suas prioridades orçamentárias. Com o tempo, o OP se fez presente em todos os bairros da cidade. Segundo Pimentel (OIDP, 2007), ele está diretamente articulado ao processo de planejamento municipal. Seu aperfeiçoamento e extensão fez que dele nascesse, em 1996, o OP Temático e o OP da Habitação. E, finalmente, em 2006, implantou-se o OP Digital, buscando incluir nos processos de deliberação pública aqueles segmentos da sociedade que até então não participavam, notadamente a juven-

tude e a classe média. As três modalidades de orçamentação participativa hoje existentes em BH (Regional, Habitação e Digital) já permitiram a participação de mais de 700 mil pessoas desde 1994, com investimentos totais que ultrapassam R\$ 1 bilhão. Recursos investidos em mais de mil obras e 3 mil unidades habitacionais já entregues à população.³

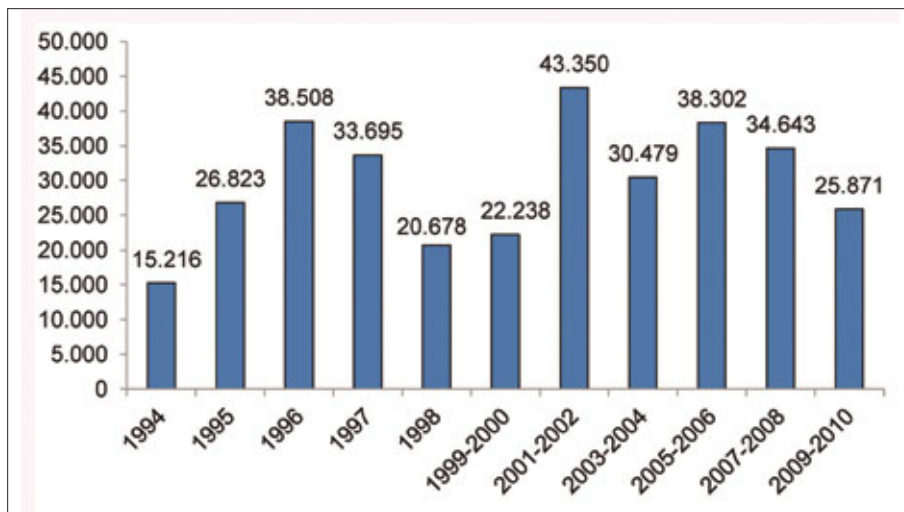


Gráfico 11.1 – Participação no OP Regional (1994-2010)

Fonte: Smap/Geop apud Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), 2008, p.17.

Com esse acúmulo histórico de experimentações deliberativas democrático-populares, BH acabou por se tornar pioneira na adoção de um modelo de orçamento participativo exclusivamente digital, reconhecido como uma experiência de *e-participation*. Isso só foi possível graças à *expertise* adquirida ao longo de quase duas décadas de fomento à participação política popular. Desde sua implementação em 2006, o OPD-BH promoveu substancial incremento da participação nos processos de deliberação pública em BH (Gráfico 11.2). Além disso, espaços de debate, mobilização, monitoramento e controle social, entre outros canais participativos digitais, também foram criados a partir do OPD, como os *blogs* de associações comunitárias e das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo (Comforças), que passaram a fomentar o debate, o acompanhamento e a fiscalização dos empreendimentos definidos por votação eletrônica.⁴

3. Disponível em: <http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico.php>. Acesso em: jan. 2012.

4. Idem.

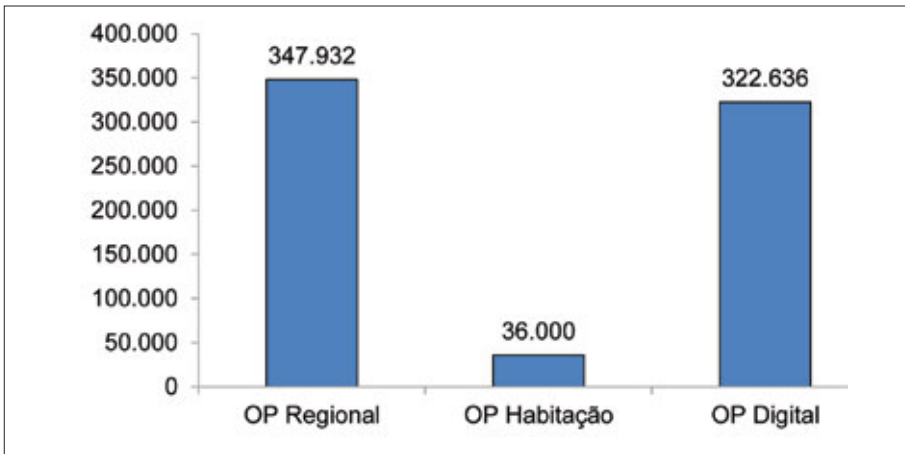


Gráfico 11.2 – Participação total nos OPs de BH (1994-2011)

Fonte: Nabuco et al., 2009, p.141-2.

Através do *site* oficial do OPD, o cidadão tinha acesso a informações sobre o processo e sua metodologia, obras em disputa, custo orçamentário, localização, imagens de antes e depois, entre outros. Também foram disponibilizadas ferramentas de comunicação e interação *on-line*, como *mails* (Fale Conosco) e *chats* (fóruns de debate *on-line*) que permitiam aos cidadãos estabelecerem debates e discussões com a presença de agentes públicos municipais a respeito dos projetos e empreendimentos apresentados pela PBH. Mas não era possível a inclusão, através dessas arenas, de novas demandas, já que essas eram previamente definidas pelo poder público, seja a partir de um processo de pré-seleção de demandas – algumas delas já apresentadas em diferentes canais de participação política, como os conselhos de políticas públicas, os comitês temáticos e outros fóruns participativos instituídos na cidade –, seja a partir de estudos técnicos realizados por diferentes órgãos e secretarias municipais. Outro mecanismo de informação digital disponibilizado pelo OPD foi o *Newsletter*, uma espécie de boletim informativo enviado pela PBH para os cidadãos que cadastraram seu *e-mail* no sistema do OPD, contendo assuntos variados sobre o próprio processo, como posicionamento das obras na disputa e depoimentos de cidadãos.

Após votar, o cidadão podia acompanhar, pelo *link* do OP no *site* da PBH, os resultados, bem como o processo posterior de execução das obras vencedoras nas suas fases de projeto, licitação, execução e conclusão final. Portanto, o desenho institucional do OPD/2006 acabou por constituir uma arena de deliberação pública *on-line*, ainda que sem mecanismos de propositura formal direta de demandas por parte da sociedade civil ao longo do processo em si, fato que não

desqualificou o processo, já que muitas dessas demandas, de uma forma indireta, são oriundas da vontade da sociedade civil.

Na sua primeira edição, 172.938 eleitores cadastrados no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) e domiciliados eleitoralmente na cidade participaram do processo. Era uma solução de mídia que permitia aos indivíduos se cadastrar e votar facilmente nos projetos apresentados pela PBH. Pode-se dizer que o OPD, além de reduzir os custos da participação política, permitiu a disseminação de informações sobre projetos e obras públicas, criou ferramentas digitais para acompanhamento *on-line* dos resultados (estabelecendo mecanismos de segurança para o processo de votação por meio de uma base de dados integrada ao TRE-MG) e até mesmo proporcionou a inclusão digital de setores mais pobres e excluídos e de deficientes visuais, na medida em que disponibilizou uma série de recursos tecnológicos digitais específicos para tal.

Nessa primeira edição do OPD, a PBH apresentou 36 projetos para serem votados, sendo quatro para cada uma das nove regionais administrativas na qual a cidade está dividida. Foram 192.229 acessos que se originaram de 23 diferentes países. Além disso, 951 *e-mails* foram recebidos pelo Fale Conosco e 347.323 endereços eletrônicos foram cadastrados no *Newsletter*, recebendo três boletins eletrônicos ao longo do processo, totalizando 1.041.969 mensagens eletrônicas enviadas pela internet. O desafio do poder público era incluir a parcela da população que não tinha acesso à internet. Para isso, foram disponibilizados 152 centros de Inclusão Digital.⁵ Conforme Silvana Veloso, a inclusão digital tornou-se um pressuposto da inclusão social e política (PBH, 2008, p.33).⁶ Mas o objetivo central era incorporar novos atores aos processos participativos e decisórios por meio de um mecanismo que “permitisse efetivamente a participação e validação de votos que viessem por meio digital”, o que, até aquele momento, nunca havia sido experimentado para a definição de políticas públicas orçamentárias.

Para promover a integração entre a participação *off-line* e a *on-line*, a PBH estabeleceu negociações com as Comforças para a definição de algumas obras que seriam colocadas em disputa. Foram escolhidas nove obras consideradas de porte médio distribuídas em diferentes áreas temáticas, sendo que cada uma delas estava localizada em uma das nove regionais administrativas do município, totalizando um investimento de R\$ 22,42 milhões. Ainda que todas elas tenham sido concluídas e entregues à população, esse processo de realização das obras vencedoras variou de sete meses até quatro anos e quatro meses, período no qual

5. Disponível em: <http://opdigital2011.pbh.gov.br/historico-op2006.php>. Acesso em: jan. 2012.

6. Silvana Veloso é diretora de Inclusão Digital da Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel).

se realizaram mais duas edições do OPD.⁷ E foi exatamente essa demora na entrega de algumas obras eleitas do OPD/2006 que acabou por gerar uma crescente desconfiança em relação à efetividade do processo no que diz respeito ao cumprimento das decisões por parte do poder público municipal. Fato que certamente contribuiu para a queda no número de participantes nas edições do OPD dos anos 2008 e 2011.

Na segunda edição do OPD (2008), ocorreram modificações substantivas visando, supostamente, ao seu aperfeiçoamento metodológico. Além dos objetivos iniciais, visou viabilizar a realização de uma grande obra viária macroestruturante, com aumento significativo no aporte de recursos orçamentários (R\$ 50 milhões), ou seja, um aumento de 123%. Ampliaram-se, também, as possibilidades de votação por meio de ligações telefônicas sem custo. Assim, os cidadãos sem acesso à internet puderam participar do processo de *e-voting*. Além disso, o OPD/2008 disponibilizou novas ferramentas informativas e comunicativas digitais permitindo maior acesso a informações técnicas e metodológicas sobre o processo e as obras em jogo, bem como ferramentas de interação e debate, além de *chats* e *mails* (Fale Conosco), como a postagem eletrônica de comentários e argumentos (*posts*).

Na edição do OPD/2008, 124.320 cidadãos participaram do processo, sendo 112.837 via internet (90,76%) e 11.483 que votaram pelo telefone (9,24%).⁸ Se comparado à participação no OPD/2006, verifica-se que, apesar do aumento dos mecanismos de inclusão, houve queda de 28,11% na participação efetiva; para esse cálculo, foi considerado o número total de cidadãos que efetivamente registraram seu voto no processo e não o número total de votos ou o número total de acessos ao *site* do OPD (Gráfico 11.3). Acredita-se que essa redução da participação está vinculada à demora da conclusão das obras vencedoras do OPD/2006, o que acabou por colocar em xeque a efetividade do processo.

O *site* do OPD/2008 abrigou uma variedade interessante de *links* que davam acesso a diferentes ferramentas digitais de informação e comunicação, como “OP 15 anos”, “OP Digital 2006”, “Notícias”, “Conheça as Obras”, “Dúvidas”, “Mapa do Site” e “Vídeos OP Digital”, todos *links* informativos que municivavam os cidadãos com diferentes informações sobre o processo e os empreendimentos, disponibilizando informações de caráter técnico de fácil compreensão, além de pequenos vídeos explicativos, croquis e imagens/projeções de antes e depois das obras e empreendimentos. Quanto às ferramentas interativas disponíveis no *site* do OPD/2008, havia um conjunto de *links* que direcionavam o usuário a

7. Disponível em: <http://opdigital2011.pbh.gov.br/duvidas.php>. Acesso em: jan. 2012.

8. Disponível em: www.opdigital.pbh.gov.br. Acesso em: fev. 2009.

algumas possibilidades comunicativas e interativas, como: “Debates”, onde o cidadão podia postar comentários, argumentos, críticas ou demandas sobre o processo e/ou empreendimentos; “Fale Conosco”, que permitia entrar em contato com o setor responsável pela operacionalização do OPD; e “Quizz BH!”, uma espécie de jogo no qual o cidadão podia demonstrar seus conhecimentos sobre a cidade.

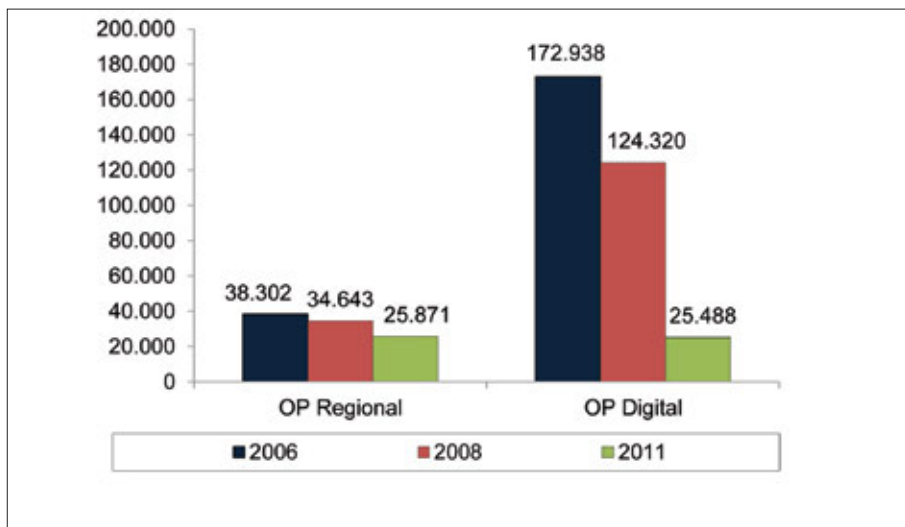


Gráfico 11.3 – Participação efetiva nos OPs Regional e Digital (2006-2008-2011)

Fonte: Smap/Geop apud PBH, 2008, p.17; Shimomura et al., 2012. Disponível em: <http://www.simpodiodemodern.unb.br/mesas/posteres/Shimomura>. Acesso em: maio 2012.

Cerca de 30 mil pessoas que acessaram o *site* do OPD/2008 sugeriram o mesmo a outras pessoas através de uma ferramenta interativa digital chamada “Indique o OP Digital para um amigo”. Mas, ainda assim, muitas críticas foram levantadas às ferramentas interativas criadas. Para Guimarães (2010, p.4), o debate e as discussões tão caras ao OP Regional praticamente inexistem no OPD. O que, para eles, descaracteriza essas arenas como deliberativas. “A possibilidade de se postar comentários no portal do OPD não confere sequer aura de debate, pois as diversas manifestações são elencadas em ordem cronológica e agregadas por obras”. Dessa forma, os *posts* invariavelmente “se resumem a propaganda de determinada obra”. Já os *chats* organizados pelo poder público e disponibilizados no *site* do OPD ocorrem “com a mediação/entrevista de assessores e secretários municipais, não conferindo flexibilidade suficiente a envolver os internautas/eleitores”.

De toda forma, o OPD/2008 acabou por induzir a sociedade civil a se mobilizar ao criar novos canais de participação política nos processos de escolha das obras. Um bom exemplo disso foi o trabalho de divulgação do OPD e de campanha em favor das obras realizado pelas associações de moradores e outras diferentes organizações sociais através de suas lideranças. Muitas dessas associações ou organizações sociais construíram seus próprios *blogs* e distribuíram material impresso de propaganda, como panfletos, buscando mostrar de forma descritiva a obra, seus impactos e importância para a comunidade ou região, bem como seus apoiadores e onde e como votar. Entretanto, ainda que novos canais de participação tenham sido criados no OPD/2008 visando promover maior inclusão em termos participativos, e apesar desse processo de mobilização social descrito, a participação se reduziu em 28,11% quando comparada com o OPD/2006, fato que pode ser reputado à baixa efetividade e à consequente perda de credibilidade e de legitimidade do processo, principalmente perante aqueles que não viram as obras e empreendimentos concluídos.

Finalmente, na terceira edição do OPD (2011), a PBH alocou cerca de R\$ 50 milhões para a realização das obras eleitas, sendo R\$ 5,5 milhões para cada regional administrativa. O desenho institucional voltou a ser muito parecido com o adotado em 2006, ou seja, os cidadãos escolheram uma intervenção (projeto e/ou obra) dentro de cada região administrativa da cidade. Para tanto, foram apresentados projetos e/ou obras que focavam diferentes setores, como infraestrutura, segurança e equipamentos públicos diversos. Essa mudança no desenho institucional do OPD⁹ foi proposta por um Comitê Governamental de Gestão Participativa, criado em 2010, com a missão de discutir o processo de participação popular na cidade, propondo e recomendando ações de fortalecimento do processo participativo popular.

Quando comparada a participação no OPD com a participação no OP Regional, verifica-se que o OPD apresenta uma média de participação superior ao OP Regional, 107.582 contra 29.982, respectivamente. A participação mais baixa registrada no OP Regional se deu em sua primeira edição em 1994 (15.216), ao passo que a maior participação foi verificada no biênio 2001-2002 (43.350). Já no OPD, a maior participação foi registrada na sua primeira edição em 2006 (172.938). Depois disso, no OPD/2008, houve uma queda de 28,11%, quando participaram 124.320 cidadãos. Até então, a participação no OPD continuava significativamente mais alta que no OP Regional. Todavia, no OPD/2011 houve uma queda muito acentuada, quando a participação foi para 25.488 ficando abaixo do próprio OP Regional (Gráfico 11.4).

9. Verônica Campos Sales, gerente do OP-BH. Entrevista realizada em 8 de junho de 2010.

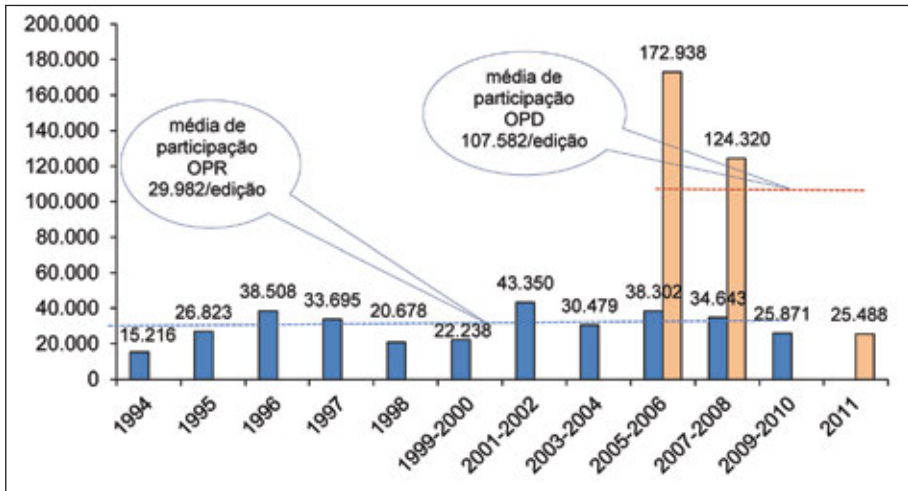


Gráfico 11.4 – Participação no OPR versus OPD-BH

Fonte: Disponível em: www.pbh.gov.br.

Algumas ferramentas informativas e interativas foram mantidas e outras, novas, introduzidas no OPD/2011. Logo ao abrir o *site*, os cidadãos tinham à sua disposição *links* que os conduziam a informações sobre o processo de votação, como “Conheça os Empreendimentos”, “Regras para Votação 2011”, “Saiba como Votar”, “Pontos de Votação” e “Resultado Parcial”. Também podiam acessar o *link* “Descubra BH! Conheça os empreendimentos e a cidade de um jeito divertido”. Na barra de *status* do *site*, o cidadão encontrava outros *links*, como o “Vote Agora”, que permitia computar o voto, informando número do título eleitoral, CPF ou outro documento de identificação, *e-mail* para confirmação do voto, gênero e faixa etária, e digitando uma combinação de letras e números gerada aleatoriamente.

O *site* do OPD/2011 ofereceu outras ferramentas informativas, como o “Mapa do Site”, no qual todos os *links* estavam listados e divididos em quatro grupos, quais sejam: (i) OP Digital – conheça os empreendimentos (subdivididos por regionais); (ii) Informações para votação; (iii) Histórico do OP; (iv) Debates; e (v) Notícias. Pelo *link* “Informações para Votação”, o cidadão encontrava o ponto de votação mais próximo digitando seu endereço ou o Código de Endereçamento Postal (CEP), além da lista completa dos pontos de votação, assim como a lista de parceiros do OPD/2011. O *link* “Histórico do OP” oferecia informações sobre o processo de construção do OP nos últimos dezoito anos e sobre os OPDs 2006 e 2008, com dados sobre participação, alocação de

recursos, custos dos investimentos, obras e projetos vencedores, execução dos mesmos, resultados das votações etc.

As ferramentas interativas fizeram a diferença em relação às experiências anteriores. Assim como na segunda edição, o *link* “Debates” conduziu os cidadãos para duas possibilidades interativas: Bate Papo (*chats*) ou Opinião do Cidadão (*posts*). No caso dos *chats*, foram agendadas e realizadas discussões *on-line* com convidados representantes do poder público para debater com os cidadãos diferentes temas relacionados ao OPD. Mas foram os *posts* que asseguraram a possibilidade de participação deliberativa *on-line*, já que, acessando o *link* “Opinião do Cidadão”, era possível postar comentários, demandas e críticas relativas ao processo deliberativo¹⁰ ou aos empreendimentos em jogo (Gráfico 11.5). Na verdade, a proposta era que os indivíduos postassem apenas opiniões sobre os empreendimentos do OPD/2011, mas ao analisar seu conteúdo verifica-se que, apesar dos baixos percentuais de participação deliberativa, funcionaram sim como arenas argumentativas.¹¹

Para participar, bastava se identificar (nome e *e-mail*), escolhendo o assunto ou empreendimento a que se referia o comentário, crítica ou demanda. Os indivíduos também podiam ter acesso às últimas opiniões postadas, selecionando-as por assunto, por exemplo. Além do “Fale Conosco”, *link* pelo qual o cidadão podia enviar mensagens diretamente aos responsáveis pela operacionalização do OPD, sobre dúvidas ou sugestões pelo *e-mail* do OP (*op@pbh.gov.br*). Por fim, o OPD/2011 ofereceu um *link* de compartilhamento do *site* através das redes sociais (Twitter, Facebook e Orkut), outro *link* para indicar o *site* do OPD a outras pessoas (“Indique um Amigo”) e um *link* pelo qual era possível apresentar sugestões para o próximo OP, servindo como ferramenta digital de *inputs* de demandas.

10. Vale novamente ressaltar que estamos considerando que o processo deliberativo envolve não só a troca de razões e argumentos buscando consensos (conceito habermasiano), mas também a produção de decisões coletivas.

11. Não estão incluídas aqui todas as análises empíricas dos dados quantitativos e qualitativos coletados em campo. Por isso, nos restringimos à análise dos desenhos institucionais dos institutos participativos digitais em tela e de apenas alguns dados empíricos sobre a participação e a deliberação no OPD.

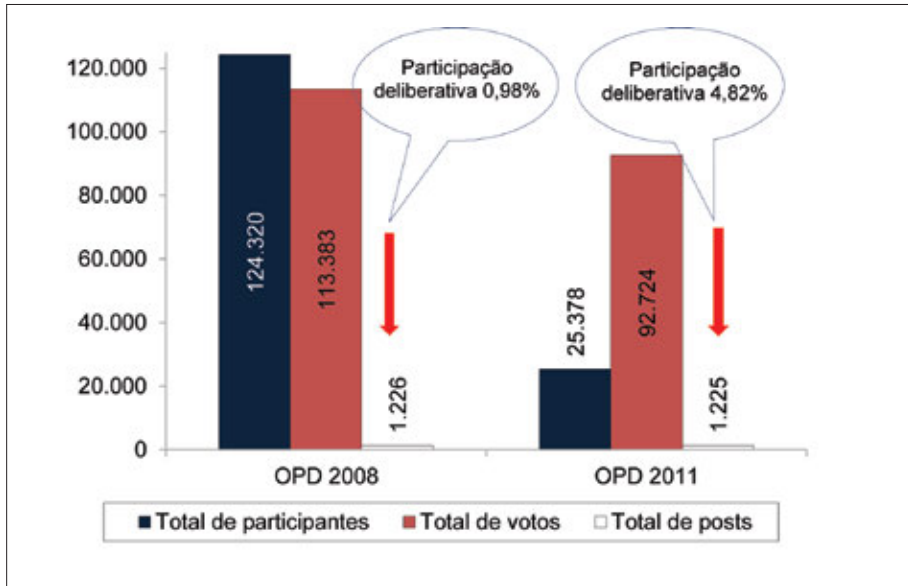


Gráfico 11.5 – Percentual de participação deliberativa nos OPDs 2008 e 2011

Fonte: Disponível em: www.pbh.gov.br/opdigital. Acesso em: jan. 2012.

Esse desenho institucional adotado nos OPDs 2008 e 2011 leva a crer que ao aliar *e-voting* e participação deliberativa via internet garantiu-se não só a ampliação dos espaços decisórios, atraindo e agregando novos atores, mas se fomentou a discussão, ainda que em pequena escala, o que acabou por qualificar a deliberação. Foram mudanças significativas que ocorreram no desenho institucional do OPD ao longo de suas três edições. As ferramentas informativas e comunicativas foram sendo ampliadas pouco a pouco, isto é, se no OPD/2006 o cidadão tinha à sua disposição apenas os *chats*, *mails* (Fale Conosco) e *Newsletters*, nas edições seguintes somaram-se a essas ferramentas o *quizz* e os *posts* ou *Quick Reply*, garantindo assim aos cidadãos maiores chances de manifestarem suas opiniões, críticas e sugestões, estabelecendo novas arenas de deliberação pública *on-line*, como os *chats*, que, apesar de serem arenas deliberativas *on-line* limitadas, ainda assim permitiram aos cidadãos que delas participaram debater determinados temas de interesse público sob a tutela moderadora do poder público.

Já no caso do Orçamento Participativo de Recife (OPR), criado em 2001, foi a partir de 2007 que seu desenho institucional sofreu as mais profundas modificações buscando principalmente aprimorar os processos participativos e deliberativos. Após seis anos adotando-se um modelo de OP muito parecido com o de

Porto Alegre, em 2007, no governo de João da Costa (PT), foi introduzida uma etapa de deliberação *on-line* no ciclo do OPR, mesclando então processos participativos e deliberativos *off-line* e *on-line*, o que acabou por transformá-lo num processo de orçamentação participativa semidigital. Assim como no OP-BH, essa mudança no desenho institucional do OPR foi motivada pela necessidade de se promover a inclusão de novos públicos aos processos de deliberação.

Desde o início, o objetivo era incluir segmentos considerados pouco participativos, sobretudo a classe média e a juventude. Por meio desse novo desenho, agora híbrido, qualquer cidadão pode participar das votações digitais, desde que não tenha participado anteriormente das votações realizadas nas plenárias regionais e/ou temáticas. Na verdade, introduziu-se mais uma etapa no OPR, a de votações *on-line* que ocorre após a realização das plenárias presenciais, ainda que o volume total de recursos alocados tenha permanecido único e distribuído por todas as microrregiões da cidade, passando a sua aplicação a ser definida por uma mescla de votações presenciais em plenárias deliberativas e de *e-voting* através da internet ou urnas eletrônicas. Assim, os cidadãos que não participaram das plenárias presenciais têm a oportunidade participar da definição das prioridades locais e/ou temáticas (Figura 11.1).



Figura 11.1 – Ciclo do OP Recife disponível na internet

Fonte: Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/op/ciclo.php>. Acesso em: abr. 2011.

O desenho institucional do OPR também se destaca no que se refere à construção da agenda de demandas e prioridades que são submetidas à discussão e votação nas plenárias antes de chegarem à etapa digital. Essa agenda não é definida pelo poder público, mas nasce de um processo deliberativo que começa antes mesmo de ocorrerem as plenárias regionais e temáticas. Até dois dias antes de cada plenária, cada dez cidadãos podem cadastrar duas prioridades para serem colocadas em discussão e votação. O cadastramento é feito na Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) por meio de formulário próprio. Assim, após cadastrarem suas demandas, a população discute e vota nas plenárias, elegendo as dez que passarão para a votação na etapa digital. Importante, ressaltar que a etapa digital é precedida de etapas presenciais, muito embora o público votante seja diferente. Dessa forma, no OPR, é a sociedade civil quem define a lista das prioridades que será colocada em votação tanto nas plenárias presenciais como na etapa digital (internet e urnas eletrônicas), quando ocorre apenas um processo de *e-voting*.

Pode-se dizer que a estrutura metodológica do OPR, do ponto de vista conceitual, é a mesma desde sua criação em 2001. Na verdade, o que ocorreu foi uma tentativa de agregar novas ferramentas tecnológicas de participação ao processo, como a digitalização das votações e a inclusão de uma etapa digital na qual os indivíduos têm a possibilidade de participar através de urnas eletrônicas disponibilizadas em locais estratégicos da cidade e também pela internet. Para os gestores do OPR, a participação presencial nas plenárias ainda é vista como algo essencial para o processo de deliberação pública e não há intenção de substituir a participação presencial por arenas participativas exclusivamente *on-line*.

Assim, após as plenárias regionais e temáticas, ocorre a etapa digital de votação por meio de urnas eletrônicas disponibilizadas pelo poder público em locais como estações de metrô, *shoppings*, hipermercados, mercados populares, escolas, praças, UPAs etc., e pela internet. O cidadão, para participar, precisa apresentar, no caso das urnas eletrônicas, um documento de identidade com foto e, no caso da internet, a partir de 2011, é preciso digitar não só o número do RG, mas o sexo e o CPF para liberar a votação, garantindo-se assim maior segurança ao sistema.

Diferentemente do OPD-BH, o OPR não oferece a possibilidade de acompanhar em tempo real a votação que ocorre nas etapas de *e-voting*, como acontece nas plenárias regionais e temáticas através de painel eletrônico. Além disso, seu *site* disponibiliza um volume relativamente pequeno de informações, apenas local e descrição sucinta das obras ou ações e imagens de antes e depois. Não há qualquer informação técnica sobre os empreendimentos, bem como sobre os impactos deles sobre a vida cotidiana dos cidadãos. Também não existem croquis

mostrando as intervenções, nem informações sobre o custo previsto para cada uma das obras e empreendimentos, muito menos ferramentas digitais de acompanhamento dos empreendimentos.

É preciso reiterar que os empreendimentos deliberados no OPR são definidos durante as plenárias presenciais (regionais e temáticas) e não são obras macroestruturantes como foram os empreendimentos submetidos à votação no OPD-BH de 2008. Tampouco o OPR tem o objetivo de articular demandas locais com demandas de cunho mais regionalizado como se propôs o OPD-BH de 2006 e 2011. Ele, na verdade, lida com demandas muito localizadas e específicas das comunidades que as propõem.

A construção final da agenda de prioridades que é submetida ao processo deliberativo do OPR ocorre da seguinte forma: o governo faz uma seleção dos empreendimentos que têm viabilidade técnica, jurídica e orçamentária depois de escolhidos pelas comunidades. Quando se conclui pela inviabilidade do empreendimento, seja por motivações orçamentárias ou por impedimentos técnicos, jurídicos e ambientais, o poder público dá um *feedback* à população. Todavia, em função do desgaste político que isso pode acarretar, tem havido mudanças no desenho institucional do OPR ao longo dos últimos anos, como o estabelecimento de uma etapa de pré-credenciamento das obras e ações, resultando numa lista de obras e ações que é analisada, ainda que superficialmente, para que se verifique a viabilidade técnica das mesmas, reduzindo muito a lista inicial, na medida em que muitas demandas são simplesmente descartadas por sua inviabilidade técnica e muitas outras são agrupadas em pacotes de obras que atendem, por exemplo, mais de uma microrregião. Sendo assim, pode-se dizer que a definição final da agenda de prioridades que será submetida à votação na etapa digital do OPR se dá de forma compartilhada entre as calorosas plenárias regionais e temáticas e os representantes do poder municipal que avaliam tecnicamente a viabilidade das prioridades elencadas.

De toda forma, a introdução da internet no OPR, a partir de 2007, como tentativa de agregar novas ferramentas de *e-participation*, ampliou rapidamente a participação política. Entre 2008 e 2009, a participação cresceu 83% via internet e 29% através das urnas eletrônicas. Já a participação presencial cresceu 14% no mesmo período. Desde 2009, a participação via internet já supera a participação via urnas eletrônicas e em 2011 superou também a participação presencial nas plenárias (Gráfico 11.6).

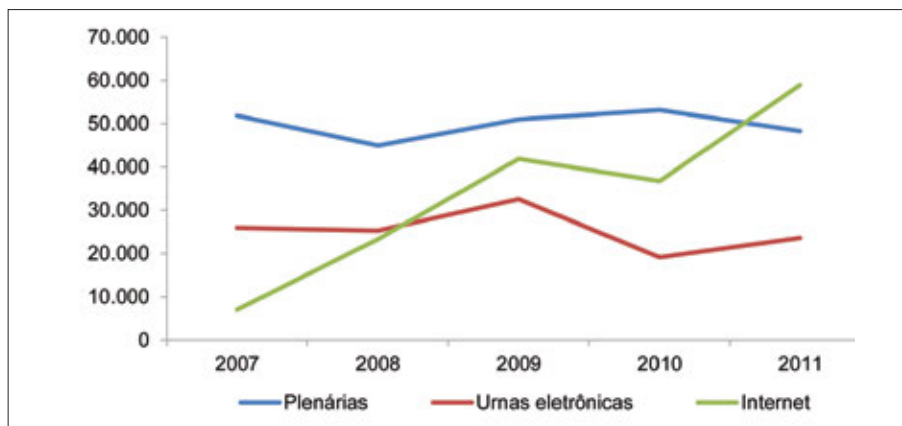


Gráfico 11.6 – Evolução da participação no OPR (2007-2011)

Fonte: Coordenadoria do OPR.

Um dos fatores que pode explicar o crescimento da participação via internet (Gráfico 11.7) é o fato de que as lideranças comunitárias atuaram fortemente utilizando-se das *lanhouses* espalhadas pelas comunidades e bairros carentes do Recife, articulando para que esses espaços ficassem à disposição da população num dado momento da votação. Nos dois casos aqui enfocados (OPD-BH e OPR) houve crescimento da participação dos cidadãos nos processos decisórios em torno da alocação de parte dos recursos públicos. Mas, em Recife, esse crescimento foi bem mais significativo, tornando-se a principal forma de participação política no OP.

Contudo, além desse crescimento numérico, o importante é verificar se, com a abertura de novas arenas públicas de debate e discussão *on-line*, essa participação foi acompanhada de maior qualificação dos processos deliberativos. Para isso, foi preciso aferir a existência ou não de ferramentas informativas, comunicativas e interativas digitais. Nesse sentido, verificou-se que o OPR oferece ferramentas de comunicação e/ou interação *on-line*, como o “Fale Conosco”, no qual os cidadãos têm a chance de se comunicar com o poder público por *e-mail* (op@recife.pe.gov.br). Entretanto, não passa de um recurso unidirecional que, para os críticos do papel desempenhado pelas NTICs, nem mesmo pode ser considerado um instrumento de interação *on-line*, e sim uma espécie de ouvidoria digital. Outra ferramenta é o *twitcam* ([twitter@recifeweb](https://twitter.com/recifeweb)), criado em 2011, com o objetivo de permitir que os gestores da PCR possam ouvir as demandas da população através de salas de bate-papo virtuais por meio de twitters, mas trata-se de um instrumento disponibilizado não diretamente na página do OPR, e sim no *site* da PCR.

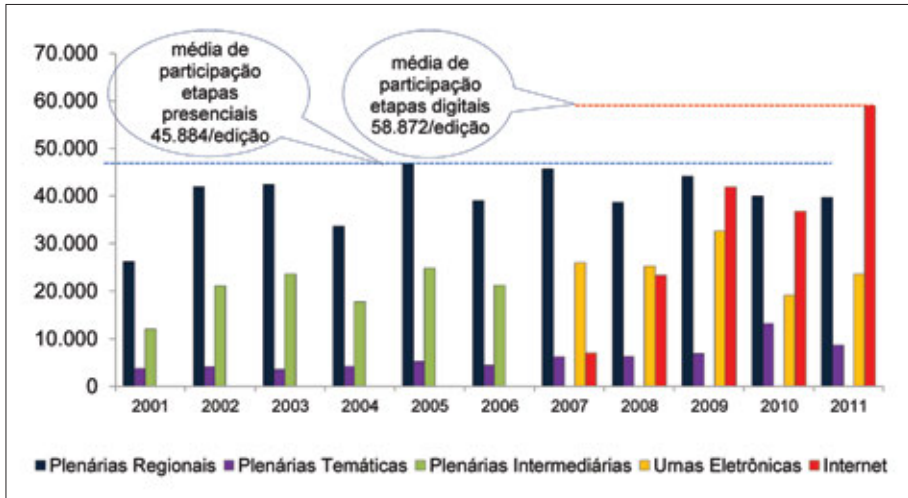


Gráfico 11.7 – Evolução da participação política no OPR (2001-2011)

Fonte: Coordenadoria de orçamentação participativa e participação popular da PCR.

O OPR, através do seu *site*, permite aos indivíduos se cadastrarem numa ferramenta de *Newsletter*, de modo a receberem permanentemente notícias a respeito do OP enviadas pela Secretaria Especial de Relações com a Imprensa via internet, mantendo-os informados a respeito do que ocorre durante o processo. Também a partir de 2011, passou a ser possível o compartilhamento do *site* do OPR através das redes sociais, como Facebook e Orkut, por exemplo, abrindo assim apenas mais uma possibilidade de difusão do processo pela internet, e não de interação e discussão pública.

Quando se fala em qualificar o processo de deliberação pública não dá para prescindir da interação, pois o que realmente qualifica a democracia é a discussão direta entre as pessoas, por meio da argumentação, contra-argumentação e da tentativa de convencimento mútuo. Todavia, os indivíduos geralmente não acessam o *site* do OPR para interagir politicamente entre si, pois ele funciona apenas como mecanismo de *e-voting* ou de sensibilização por parte do poder público que usa a internet para chamar a sociedade a participar e votar (mobilização). Através do *site* do OPR na web, os indivíduos têm um cardápio de opções de *e-voting* no qual eles apenas depositam o seu voto, sem qualquer tipo de debate anterior. Logo, somente a introdução da internet não estabeleceu novos fóruns deliberativos na web, ainda que tenha indubitavelmente promovido a ampliação da participação política nos processos decisórios do OPR, talvez pela significativa redução dos custos de participação e do papel indiscutível da ação

mobilizadora por parte das lideranças comunitárias. Mas nada que possa ter levado à qualificação da participação por meio do debate público.

O potencial de qualidade deliberativa a partir da análise do desenho institucional do OPD-BH e OPR

Toda a análise até aqui esteve baseada nos desenhos institucionais do OPD-BH e do OPR, com ênfase nas diferentes possibilidades de participação política e na presença ou não de ferramentas digitais de informação, comunicação e interação. Essa análise permite produzir algumas inferências a respeito dos níveis de qualidade deliberativa promovidos por esses institutos participativos, levando-se em conta alguns pressupostos definidos como essenciais para qualificar a deliberação pública *on-line*, quais sejam: (i) participação; (ii) mobilização; (iii) presença da interação e do debate e; (iv) controle social e *accountability*.

Partindo do princípio de que qualquer processo político que pretenda promover a deliberação *on-line* deve oferecer não só oportunidades de participação e mobilização, mas um cardápio de opções de web-interação, a análise dos desenhos dos OPs, particularmente das ferramentas disponíveis em seus *sites*, mostra que o *site* do OPR não disponibiliza ferramentas de interação digital formais e bidirecionais, o que reduz a qualidade da deliberação por restringir a participação digital quase exclusivamente a um processo de *e-voting*, não possibilitando o debate e a negociação prévia entre os participantes via internet. As únicas ferramentas de web-interação detectadas no *site* do OPR foram os *mails* e o *twitcam*, diferentemente do OPD-BH, que apresenta pelos menos três ferramentas de interação *on-line*: *mails*, *chats* e *posts*.

A partir da análise do desenho institucional do OPR aliada a dados empíricos coletados em campo, permite-se afirmar que os cidadãos que participam da etapa presencial votam depois de intenso processo de discussão e negociação em plenárias presenciais enquanto aqueles que participam somente da etapa de *e-voting*, em geral, o fazem sem qualquer participação deliberativa prévia, embora parte deles seja informada pelas lideranças a respeito do processo. De toda forma, a ausência de arenas de interação, debate e negociação *on-line* reduz a qualidade do processo deliberativo, pois, ainda que possa haver maior agregação de indivíduos na tomada de decisões, não há deliberação propriamente dita.

Os indivíduos se utilizam de arenas deliberativas *on-line* informais criadas pela própria sociedade civil organizada, principalmente *blogs* de associações comunitárias e de bairros, fenômeno comum em Belo Horizonte e que já começa a se difundir rapidamente também no Recife. A presença dessas ferramentas

pode favorecer o estabelecimento de uma espécie de ciberespaço para o debate público (informal) cuja iniciativa é da própria sociedade civil através da qual os cidadãos podem comentar, opinar, argumentar, propor e trocar informações a respeito de propostas de solução para suas demandas coletivas e os impactos na vida das comunidades e da cidade como um todo. Quanto maior a densidade no uso dessas ferramentas digitais, mais a ideia de um sistema deliberativo poderia se concretizar, com diferentes arenas servindo de *inputs* para outras, mas esse não parece ser o caso do OPR.

Também se verificou que alguns *sites* que fazem referência ao OPD-BH disponibilizam ferramentas digitais que permitem montar grupos, fóruns, movimentos de defesa ou outras arenas de discussão *on-line*, como *blogs*, *chats*, *posts* e *mails*, fortalecendo ainda mais a deliberação *on-line*. Fenômeno que não foi identificado em Recife. Na verdade, o OPR mostrou-se carente de possibilidades de deliberação *on-line* e, por conta disso, seu desenho institucional tem sido, muitas vezes, confundido com *e-government*. A interação que ocorre no OPR é essencialmente face a face e ocorre quando os cidadãos, nas plenárias regionais e temáticas, discutem e definem as prioridades que serão posteriormente submetidas a votação. Essa forma híbrida de participação exclui a possibilidade de caracterizar o OPR como uma experiência de *e-deliberation*. Na verdade, trata-se de uma experiência democrática participativa que mescla deliberação pública *off-line* com possibilidades de *e-voting*.

Como experiência de *e-voting*, o OPR possibilitou agregar mais pessoas ao processo de escolha das obras. Esse processo inclusivo acarretou mudanças importantes nos resultados do processo decisório. Embora na etapa digital não seja possível introduzir novas prioridades, a presença de uma nova rodada de votação por pessoas que não haviam participado das arenas presenciais e que, portanto, não tiveram a oportunidade de participar das negociações, redundou na inversão da lista de prioridades definidas nas arenas presenciais. Nesse sentido, acredita-se que o desenho híbrido do OPR empoderou parte da sociedade civil, uma vez que incluiu grupos em geral à margem do processo deliberativo do OP, como a classe média e a juventude, assim como lhes deu a possibilidade inverter a lista de prioridades oriunda das plenárias. Essa dinâmica de inversão, entretanto, recebeu inúmeras críticas, notadamente dos segmentos mais pobres da sociedade que frequentam mais as plenárias presenciais.

É possível inferir, portanto, que o desenho institucional do OPR, apesar de não apresentar muitas possibilidades de deliberação *on-line*, induz a um nível elevado de mobilização e associativismo político durante todo o processo do OP, dado que as lideranças comunitárias precisam estar sempre atentas e preparadas para mobilizar suas bases na defesa de interesses coletivos, sejam eles regionais

ou temáticos, ao longo de todo o ciclo do OP, desde as plenárias presenciais até as votações digitais. Outro aspecto do OPR é o fato de que a sociedade civil participa da definição das prioridades compartilhando com o poder público a construção de parte da peça orçamentária. Como em várias experiências participativas, esse processo quebra o insulamento burocrático típico das administrações públicas municipais brasileiras. Já outro ponto fraco do OPR é a ausência de ferramentas digitais de controle social e *accountability*. O seu *site* disponibiliza poucas imagens de antes e depois das obras, bem como dados muito superficiais de balanços das realizações dos OPs de anos anteriores, sem um conjunto mais amplo e profundo de informações sobre o processo de execução das obras, implicando baixo grau de controle social através da internet.

No OPD-BH, diferentemente, ainda que se leve em consideração que parte da coleta dessas demandas ocorra em outros canais participativos (conselhos e comitês gestores), as propostas são apresentadas pelo poder público, sem que tenha havido uma arena deliberativa anterior exclusiva para isso, na qual a sociedade civil possa vocalizar suas demandas com esse fim específico, estabelecendo, portanto, uma lista de prioridades para serem discutidas e votadas digitalmente, como ocorre no OPR. Esse fato tem gerado críticas recorrentes por parte dos cidadãos. Em contrapartida, o OPD-BH tem em seu *site* diferentes ferramentas de acompanhamento e fiscalização do andamento das obras, tornando-o mais *accountable*, o que o qualifica em relação ao OPR, tornando assim a deliberação mais qualificada, na medida em que os cidadãos têm acesso a um conjunto bem maior de informações que lhes possibilita construir com mais racionalidade suas preferências. Apesar disso, a possibilidade de uma prestação de contas mais intensa não tem se traduzido em maior responsividade dos representantes do poder público, uma vez que continua havendo significativa demora na realização das obras e ações vencedoras. Questão, aliás, que tem reflexos diretos sobre o grau de confiança que os cidadãos têm no processo.

Para facilitar a compreensão do que se está chamando de potencial de qualidade deliberativa, construiu-se um quadro com as dimensões que serviram de parâmetro para a presente análise, numa escala de zero (0,00) a um (1,00) (Quadro 11.1). Nesse caso, os pressupostos da qualidade deliberativa envolveram participação, mobilização, interação e controle social, que por sua vez foram subdivididos em quatro níveis métricos (0,00; 0,33; 0,66 e 1,00).

Quadro 11.1 – Graus do potencial de qualidade da deliberação pública *on-line*

| Potencial de qualidade deliberativa <i>on-line</i> | Aspectos participativos e deliberativos | |
|--|---|------------------|
| <i>Participação</i> | | |
| 0,00 | O cidadão não participa do processo decisório. | |
| 0,33 | O cidadão discute e decide apenas propostas previamente definidas pelo poder público. | |
| 0,66 | O cidadão discute em arenas <i>off-line</i> nas quais define as propostas que serão posteriormente submetidas a processo de <i>e-voting</i> . | |
| 1,00 | O cidadão discute e decide em arenas <i>off-line</i> e <i>on-line</i> e as propostas nascem do debate público. | |
| Resultado | OPD-BH = 0,33 | OP Recife = 0,66 |
| <i>Mobilização</i> | | |
| 0,00 | Não há qualquer ação mobilizadora, seja por parte da sociedade civil ou do poder público. | |
| 0,33 | O poder público promove a mobilização exclusivamente. | |
| 0,66 | A sociedade civil se mobiliza, independentemente da ação mobilizadora do poder público. | |
| 1,00 | O poder público e a sociedade civil promovem compartilhadamente a mobilização. | |
| Resultado | OPD-BH = 0,66 | OP Recife = 1,0 |
| <i>Interação</i> | | |
| 0,00 | Não há nenhum tipo de interação, seja <i>off-line</i> ou <i>on-line</i> . | |
| 0,33 | Há interação somente em arenas <i>off-line</i> . | |
| 0,66 | Há interação <i>off-line</i> e/ou <i>on-line</i> , mas só para definir as propostas que irão à votação. | |
| 1,00 | Há interação <i>off-line</i> e/ou <i>on-line</i> ao longo de todo o processo deliberativo. | |
| Resultado | OPD-BH = 1,0 | OP Recife = 0,66 |
| <i>Controle social</i> | | |
| 0,00 | O desenho institucional não prevê ferramentas digitais de acompanhamento e <i>accountability</i> . | |
| 0,33 | O desenho institucional só prevê ferramentas digitais de <i>accountability</i> . | |
| 0,66 | O desenho institucional prevê ferramentas digitais de acompanhamento e <i>accountability</i> . | |
| 1,00 | O desenho institucional prevê ferramentas digitais de acompanhamento e <i>accountability</i> , e o poder público dá o <i>feedback</i> . | |
| Resultado | OPD-BH = 1,00 | OP Recife = 0,33 |

Fonte: Elaboração própria.

Com base nos resultados obtidos, foi possível representar graficamente a dimensão que se considera ideal para um processo de deliberação pública *on-line* qualificado e as dimensões obtidas com a análise dos desenhos institucionais e da oferta de ferramentas digitais de interação de cada um dos dois institutos participativos digitais em tela (Gráfico 11.8).

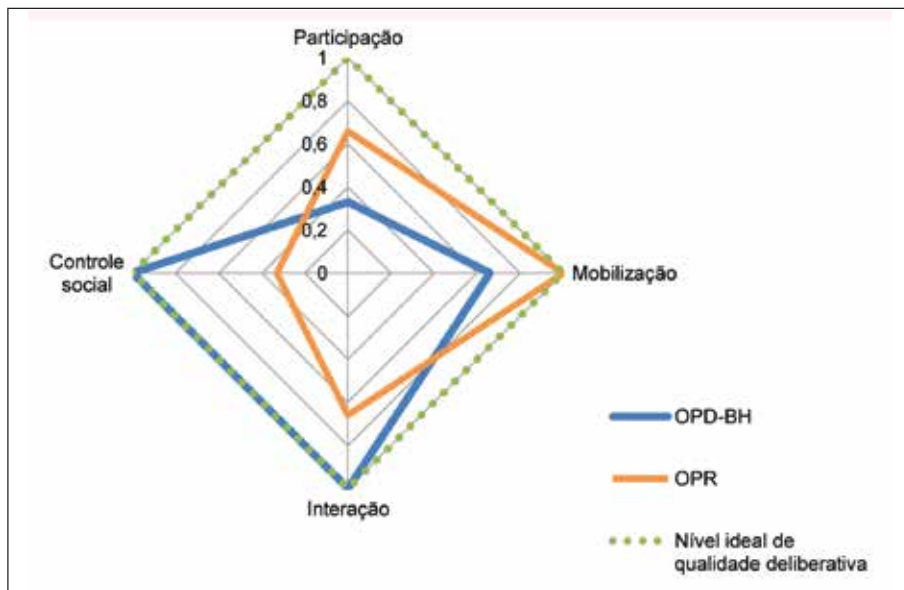


Gráfico 11.8 – Dimensões da qualidade da deliberação pública digital no OPD-BH e OPR

Fonte: Elaboração própria.

Feita essa análise, e com base nos resultados obtidos, pode-se concluir que a deliberação pública não será mais ou menos qualificada somente pela introdução das NTICs, nem pela maior ou menor agregação de novos segmentos sociais ao processo, mas, sobretudo, pela forma como são desenhados esses institutos participativos, claro que respeitando e reconhecendo seus limites. O que leva a crer que os resultados também serão definidos a partir da regra do jogo deliberativo. Nesse sentido, a análise do desenho institucional dos dois institutos participativos digitais mostra que, apesar de serem mais duas experiências de deliberação *on-line* dentre tantas outras que visam reduzir o déficit democrático das arenas políticas tradicionais, cada uma delas possui engenharias participativas próprias e formas de mobilização social, ferramentas de web-interação e de controle social diferentes, que as tornam mais ou menos qualificadas do ponto de vista da deliberação pública. Apesar de o desenho institucional ser muito relevante, ele ajuda

a explicar, no máximo, os fatores endógenos que influenciam na qualidade deliberativa. Outras variáveis exógenas também contam, como o contexto político-partidário, a cultura política predominante em cada uma dessas cidades e o viés político-ideológico da gestão.

De toda forma, do ponto de vista institucional, o OPD-BH mostrou ser mais qualificado quanto às possibilidades de web-interação e de controle social. Já o OPR demonstrou ser mais qualificado quanto ao potencial participativo e de mobilização. Ambos são institutos participativos digitais ou semidigitais que abrem novas possibilidades para a oxigenação da democracia representativa; contudo, o espaço para que os cidadãos possam debater e discutir ao longo de todo o processo – seja em arenas *off-line* ou *on-line*, definindo suas prioridades e finalmente votando – é mais reduzido no OPD-BH, que restringe a participação a arenas exclusivamente virtuais, onde o debate e a decisão ocorrem em torno de propostas previamente definidas pelo poder público.

Se considerarmos que a mobilização é um pressuposto da participação e que ela qualifica o processo de deliberação, então, no que diz respeito à mobilização no OPD-BH, o que se verifica é que não há uma ação compartilhada entre o poder público e a sociedade civil, que se vê obrigada a recorrer a seus próprios recursos de mobilização, sem sintonia alguma com as estratégias mobilizadoras levadas a cabo pelo governo.¹²

Quanto às possibilidades de interação, o OPR acaba se mostrando mais restritivo, na medida em que possibilita que ela ocorra somente em suas etapas presenciais ou plenárias, restringindo o uso da internet tão somente aos processos de *e-voting*. Dessa maneira, não é ofertado aos cidadãos nenhum tipo de arena de web-interação onde possam discutir e debater as suas demandas ou estabelecer estratégias de negociação *on-line*. O OPD-BH, por sua vez, tem um cardápio diversificado de opções de web-interação, como *chats*, *mails* e, principalmente, os *posts*, podendo, portanto, ser caracterizado como um instituto participativo digital na plena acepção do termo.

Outra dimensão em que o OPD-BH se mostra mais qualificado do ponto de vista da deliberação pública é a que se refere à oferta de possibilidades de controle social. O *site* do OPD-BH, em suas três edições, apresenta uma série de informações a respeito do processo (metodologia, ferramentas e pré-requisitos), das obras e ações em disputa (croquis, vídeos explicativos, imagens de antes e

12. Ao definirmos a estratégia de mensuração da mobilização, achamos que a mobilização, quando levada a cabo exclusivamente pelo poder público, é menos qualificada do que quando capitaneada pela sociedade civil ou compartilhada entre sociedade civil e poder público. Isso porque achamos que sempre haverá um risco de o poder público querer colonizar a esfera pública impondo seus próprios interesses ou ainda tentando se legitimar.

depois, dados sobre custo e impactos no cotidiano urbano), bem como do processo de implementação e realização (andamentos de caráter técnico, jurídico ou burocrático). Bem diferente do *site* do OPR, que apenas oferece imagens de antes e depois das obras e um balanço resumido da realização de anos anteriores. Logo, não há dúvida que o cidadão terá muito mais condições de definir suas preferências se tiver à sua disposição um amplo conjunto de dados e informações a respeito. Isso torna a deliberação pública bem mais qualificada.

Enfim, conclui-se que quanto maiores os graus alcançados pelos pressupostos deliberativos desses institutos participativos, maior será o espaço de qualificação da democracia. Alcançar uma deliberação plenamente qualificada seria o mesmo que alcançar o ideal democrático deliberacionista e participativo, o que ainda parece ser algo distante. Mas se as NTICs, por si só, não são capazes de democratizar plenamente a deliberação pública, elas pelo menos precisam estar em sintonia com formas de participação política presencial e com possibilidades de mobilização dos indivíduos em torno de questões de interesse coletivo, abrindo novas perspectivas de associativismo e de agregação em torno de redes sociais digitais voltadas para temas de relevância social, buscando alternativas e soluções para problemas que ainda afligem a sociedade. Decerto, os orçamentos participativos digitais podem ser considerados uma das experiências mais interessantes de *e-participation* em curso e seu aprimoramento deve ser constante, sobretudo do ponto de vista da incorporação de NTICs que gerem possibilidades de inclusão, interação e mobilização, ampliando as arenas deliberativas e estabelecendo uma esfera pública revitalizada. Isso sem falar das possibilidades de maior controle social, transparência, publicização, poder de agenda e prestação de contas proporcionadas por essas NTICs.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, S.; GUIA, V. R. M. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In: *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. v.1. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- FERREIRA, D. E. S. *Participação e deliberação: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife*. Minas Gerais, 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Minas Gerais (UFMG).
- GUIMARÃES, L. Z. Algumas vicissitudes do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Fonte Universitária*, v.2, n.2, jan./jul. 2010.

- NABUCO, Ana Luiza; AZEVEDO, Sérgio (Org.). *Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura, 2009.
- OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). *Orçamento Participativo Digital – 2007-2008*. Ajuntment de Barcelona; PBH, 2007.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH). *Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 Anos (1993-2008)*. Belo Horizonte: PBH, 2008.
- _____. *Pontos de votação do Orçamento Participativo Digital 2011*. Belo Horizonte: PBH, 2011.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). *Comparativo participantes: regionais e urnas eletrônicas (2008-2009)*. Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.
- _____. *Participação e calendário de plenárias regionais e temáticas, urnas e internet (2008 e 2009)*. Coord. OP e Participação Popular. Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.
- _____. *Relatório de participação (2001 a 2009)*. Coord. OP e Participação Popular. PCR, 2010.
- _____. *Relatório de situação de microrregião*. PCR, 2010.
- _____. *Relatório de votação internet por regionais e por temáticas (2008 e 2009)*. Coord. OP e Participação Popular. Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.
- _____. *Relatório segmentado de participação OPR (2001 a 2010)*. Coord. OP e Participação Popular. Gerência de Sistematização da Informação. PCR, 2010.
- SHIMOMURA, T. Y.; RESENDE, C. A. S.; FERREIRA, L. M. Orçamento participativo Digital em Belo Horizonte: desafios para a construção de um espaço democrático. In: SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE DEMOCRACIA E DESIGUALDADES. *Paper*. Brasília. Disponível em: <<http://www.simpósio-demode.unb.br/mesas/posteres/Shimomura>>. Acesso em: jun. 2012.

12

OS INDIVÍDUOS E AS INSTITUIÇÕES NA DIFUSÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

*Osmany Porto de Oliveira*¹

Introdução

A atenção atribuída aos espaços de participação e seus dispositivos institucionais tem aumentado nos últimos anos, concomitantemente à proliferação das políticas de governança participativa. Com efeito, não se pode negligenciar a disseminação de amplitude global de tais políticas, que se estendem do orçamento participativo (OP), no Brasil e no mundo, aos *panchayats*, na Índia, passando pelo júri cidadão na Alemanha. Nesse movimento – em que circulam modelos muitas vezes associados a tecnologias destinadas a tornar a participação mais eficiente –, a produção de mimetismos institucionais, emulações e políticas híbridas é inevitável. Se muito se avançou na compreensão dos desenhos institucionais (Lubambo et al., 2005; Fung; Wright, 2002), na reflexão acerca dos projetos políticos (Dagnino et al., 2006), nos atores que participam e na dimensão da representação (Lavallo et al., 2006), pouco se conhece ainda a respeito da dimensão internacional das políticas de governança participativa.² Este artigo procura avançar nesse sentido, colocando as seguintes questões: Qual é a importância de entender a dimensão internacional do orçamento participativo? De que maneira podemos explicar a difusão internacional do OP?

-
1. Doutor em Ciência Política – Universidade de São Paulo. Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).
 2. Utilizaremos a expressão “políticas de governança participativa” para designar um conjunto de ideias, modelos e tecnologias adotados pelos governos destinados a aumentar a participação dos cidadãos nas políticas públicas.

A literatura sobre a democracia, no contexto dos Estados, ocupa-se desde longa data da questão da dimensão internacional nos processos de democratização. Os trabalhos de Laurence Whitehead e Samuel Huntington são exemplares, ao explorar o problema nos processos de transição à democracia na década de 1980 (O'Donnel; Schmitter; Whitehead, 1988; Huntington, 1993).³ Na ciência política francesa, Bertrand Badie (1992) introduz a noção do “État importé”, ou da importação do Estado, ampliando o campo de estudos sobre a difusão para o vasto conjunto de instituições estatais que migram de um sistema político a outro. O processo de transferência coercitiva, com o uso de *hardpower*,⁴ da democracia e das instituições do Estado, intermediado por Estados e organizações intergovernamentais internacionais (OIG), tem sido objeto de análise nos estudos mais recentes, sobretudo a partir de casos como a Iugoslávia e o Iraque. A difusão também é objeto de estudo de Beth Simmons et al. (2008), que, associando ação de OIGs e atores privados, procuram identificar os mecanismos que levaram à recente disseminação de democracias e economias de mercado a partir dos anos 1990 no mundo.

Na encruzilhada da análise de políticas públicas e do estudo das relações internacionais, ou, mais precisamente, com o intuito de entender as políticas públicas internacionais,⁵ este *paper* se inspira nas questões postas pelo conjunto de obras que tratam da democracia no contexto do Estado, aspirando dar um passo adiante no debate sobre a democracia e a participação nos governos subnacionais. O objeto deste trabalho é a difusão internacional do orçamento participativo, desenvolvido inicialmente pela cidade de Porto Alegre, em 1989, cujo caso revela-se emblemático por ter sido a política mais renomada de governança participativa, alcançando ampla repercussão internacional, contando com cerca de 1.470 experiências no mundo (Sintomer et al., 2010). Defendemos neste artigo que a difusão internacional de políticas públicas em geral, e de políticas de governança participativa em particular, pode ser mais bem entendida se estudada no contexto das relações que se estabelecem entre elites e instituições internacionais.

3. O problema da difusão é analisado por Samuel Huntington (1993), que desenvolve o conceito de onda para explicar a disseminação internacional das democracias desde a Revolução Francesa. Para Huntington, existiram três ondas, a partir dos anos 1970, na Europa ocidental e em seguida na América, em que o autor entende que a difusão das democracias ocorre em fluxos ondas, de tempos em tempos, que se alastram geograficamente entre os países e que também podem estar sujeitas ao refluxo.

4. A propósito da noção de *hardpower*, ver Nye (1999). O autor distingue o poder duro (*hardpower*), ou poder bélico, do poder brando (*softpower*), uma forma de poder imaterial exercido nas relações internacionais, caracterizados pela influência cultural ou das ideias.

5. Emprestamos a expressão de Frank Petiteville e Andy Smith (2006).

A crítica literária da literatura científica sobre o orçamento participativo

Em seu célebre estudo sobre a Sociologia da Ciência, Bruno Latour (2005, p.152) dizia que “estudar a ciência significaria entender a crítica literária da literatura técnica”. A literatura produzida sobre o OP, na academia, ainda não possui um corpo denso de crítica literária, sobretudo no que diz respeito à sua dimensão internacional e, tampouco, à produção mais técnica realizada por municípios e organizações internacionais (OI). Revisitar a literatura do OP com os olhos orientados para a dimensão internacional é, todavia, uma tarefa importante para situar nosso argumento, em particular, e para avançar a compreensão do vasto campo de pesquisas que foi construído a partir das experiências de OP.⁶

A primeira constatação que fizemos, ao analisar a literatura sobre o OP pelo prisma da dimensão internacional, foi a de que esta, ainda que sistematicamente presente na grande maioria dos textos acadêmicos produzidos no Brasil sobre o tema, raramente é explorada em profundidade, ao passo que estudos internacionais passaram, a partir de 2008, ao menos, a incorporar a difusão como objeto de estudo (Cabannes, 2006; Porto de Oliveira, 2008, 2010, 2011a; Sintomer et al., 2010). Ao explorar os artigos e livros publicados na última década no país, foi possível identificar um conjunto de cinco associações causais sobre a disseminação do OP: as redes transnacionais de cidades (Santos, 2002), a ação de ONGs e a importação de outros governos (Avritzer, 2002), a promoção realizada por organizações internacionais (Pires, 2008), eventos como o Fórum Social Mundial (Marquetti, 2008) e a mídia internacional (Navarro, 2002). Há ainda uma terceira forma de entender o processo: como uma imbricação complexa de todas essas causas, contemporaneamente (Navarro, 2002).

Apesar de serem diversas, essas explicações, por vezes, encontram-se ligadas umas às outras. Consideramos os excertos que mencionavam aspectos da difusão encontrados na literatura como simples associações causais ou notas informativas, pois todas elas carecem de aprofundamento e tratamento sistemático como problema de pesquisa e têm, meramente, função ilustrativa nos artigos, servindo para indicar a posição de destaque e força do OP por meio da ênfase à sua amplitude e repercussão internacional.

É a partir desse hiato encontrado na literatura brasileira, em particular, e da literatura internacional, em geral – que só em período mais recente passou a ocupar-se da dimensão internacional do OP –, que este artigo pretende se inserir.

6. Brian Wampler, em artigo publicado em 2008, trata da disseminação do OP no Brasil, valendo-se da literatura sobre a difusão internacional de políticas públicas.

As indicações sobre as causas da difusão internacional do OP são, em grande medida, válidas, no sentido de que poderíamos entender que todas contribuíram cada uma ao seu modo, ou seja, de maneira mais ou menos intensa, para produzir a difusão internacional do OP. Resta saber, todavia, quais fatores nessa dinâmica de *equifinality* – em que múltiplos caminhos levam a um determinado fenômeno (George; Bennett, 2005) – contribuíram de forma mais incisiva para que aquilo que outrora era simplesmente uma bandeira do “modo petista de governar” no Brasil passasse a figurar entre os princípios da “boa governança”, fazendo com que o orçamento participativo adquirisse legitimidade, reconhecimento e prestígio internacional. E mais: o OP é recomendado e financiado por instituições internacionais e chegou a se tornar matéria do célebre jornal *New York Times*.⁷ É na procura de dar conta da tarefa de compreender a dimensão internacional do OP que propomos uma análise da interação entre elites e instituições.

As instituições internacionais e os processos de difusão

A cooperação internacional que está em processo de institucionalização, desde a Paz de Vestfália (1648) pelo menos, alcançou nas últimas duas décadas, com a proliferação de OIGs e ONGIs (organizações não-governamentais internacionais), novo patamar de formalização, sobretudo após a Guerra Fria. Desde então, surgiram, além de novas instituições internacionais, agências especializadas e formas de cooperação inovadoras, associando um conjunto complexo de atores. As escolas de pensamento na área de relações internacionais para tratar esse fenômeno passaram a se inspirar na literatura neoinstitucionalista em suas diversas vertentes (Hall; Taylor, 2003), que surge nas ciências sociais nos estudos sobre o Estado. Elas têm sido importantes para analisar os processos de cooperação internacional, migrando assim do debate sobre as questões domésticas para os fenômenos internacionais (Nay; Petiteville, 2011).⁸

As chamadas “instituições internacionais” passaram a ser vistas, com esse *tournant* institucionalista, como “estruturas de normas que estipulam como e de

7. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/04/01/nyregion/for-some-new-yorkers-a-grand-experiment-in-participatory-budgeting.html?ref=infrastructurepublicworks>.

8. O neoinstitucionalismo, em suas vertentes histórica e sociológica, manifesta preocupações com o problema da difusão. Na primeira orientação, surge a importância do papel das ideias nas políticas públicas, sendo os trabalhos de Peter Hall (1989, 1993) sobre a mudança de paradigmas econômicos na Grã-Bretanha de Margaret Thatcher ilustrativos a esse respeito. Por sua vez, o neoinstitucionalismo sociológico se preocupa com a questão dos isomorfismos entre as instituições, sobretudo com o aporte de DiMaggio e Powell (1991).

que forma os Estados deveriam cooperar e competir” (Mearsheimer, 1994-1995 apud Simmons; Martin, 2002, p.195).⁹ Trata-se de uma definição que permite incorporar as organizações formais e informais, OIG e ONGIs. Contudo, ela abre espaço para um ponto cego, a saber: as tramas de relações capilares que são travadas entre instituições internacionais e os Estados. As instituições internacionais – como a ONU e outras organizações que estão inseridas em seu complexo sistema (como o Banco Mundial) – têm interferido de forma sistemática e direta nas políticas públicas dos governos subnacionais. Com efeito, frequentemente, as instituições internacionais operam em dinâmicas de dois ou mais níveis (internacional, nacional e subnacional), com políticas públicas internacionais que se estendem desde as operações de manutenção de paz à erradicação da pobreza urbana, passando pelas políticas de combate à aids ou de proteção aos refugiados.¹⁰

Se olharmos as ações recentes do Banco Mundial (BM), por exemplo, podemos visualizar esse movimento com maior clareza. A partir dos anos 2000, consolidou-se uma mudança de paradigma no BM, que deslocou sua concepção de desenvolvimento migrando da orientação neoliberal à “luta contra a pobreza”.¹¹ Sob a égide dos princípios da “boa governança”, o BM passou, desde então, a promover, de forma progressiva, um conjunto de políticas públicas orientadas por três conceitos: o “de apropriação das políticas (*ownership*) nos processos participativos, o de inserção dos pobres (*empowerment*) e o de responsabilidade democrática das instituições políticas (*accountability*)”.¹²

Com efeito, as políticas destinadas ao fortalecimento da sociedade civil revelam a amplitude e capilaridade da instituição (ou seja, se estende de Washington até o microterritório dos países em que opera). Isso significa dizer que as estratégias para o fortalecimento da sociedade civil e das instituições promovidas pelo BM em regiões como a África Subsaariana, a título ilustrativo, estão inseridas em

9. Tradução nossa do original em inglês. Há definições concorrentes, que pretendemos evitar por insistirem na dimensão do comportamento dos atores, como aquela descrita por March e Olsen: “an ‘institution’ can be viewed as a relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behavior for specific groups of actors in specific situations (1998, p. 948). Na mesma linha, as instituições são entendidas, em obra recente sobre as mudanças institucionais, por Mahoney e Thelen como “relatively enduring features of political and social life (rules, norms, procedures) that structure behavior and that cannot be changed easily or instantaneously” (2010, p.4).

10. A propósito da ação institucional em diferentes níveis ver: Putnam, 1989; Marks e Hooges; Dezalay e Garth (2002); Porto de Oliveira (2010).

11. A propósito das mudanças de paradigma nas políticas públicas em geral, ver Hall, 1993. Sobre o Banco Mundial, em particular, ver Cling; Razafindrakoto e Roubaud, 2011.

12. Tradução livre do autor do original em francês, Cling; Razafindrakoto e Roubaud, 2011.

uma dinâmica de difusão na qual são idealizadas e geridas a partir de Washington (com apoio do Instituto do Banco Mundial), ao passo que sua implementação, ao chegar nos governos subnacionais, é muitas vezes mediada por parcerias locais com organizações da sociedade civil (OSC) e consultores (Porto de Oliveira; Garcia, 2003, 2013). As atividades destinadas a promover a participação social, dentro das quais existem projetos de transferência do OP, inserem-se em dinâmicas dessa natureza.¹³

Se é certo que as cartas constitucionais, bem como as grandes potências ou os atores centrais, exercem influência significativa no comportamento das instituições – e parte das estratégias analíticas das instituições estão orientadas para entender as relações de poder e estruturas normativas das mesmas (Mahoney; Thelen, 2010) –, não parecem ser suficientes análises que se dedicam a essa faceta das instituições, para entender as organizações internacionais vistas como um todo (de seus órgãos principais às suas agências específicas).

À medida que as instituições internacionais estão se especializando e ampliando suas formas de ação (Barnet; Finnemore, 1999), que envolvem relações cada vez mais complexas com governos internos e diplomatas, financiadores, ONGI, *Think-Tanks*, especialistas e consultores, fazem-se necessárias abordagens que permitam tratá-las como “instituições construídas. As mesmas podem ser entendidas ainda ainda como instituições, levadas a cabo por seus atores (Estados, burocracias, atores privados etc.), inseridas em redes de interações complexas, organizadas pelo direito, mas também consolidadas por práticas de saber institucionais forjadas ao longo de sua própria história” (Nay; Petiteville, 2011).

Nosso estudo sobre a interação entre elites e instituições no processo de difusão internacional do OP considera esse emaranhado de relações nas quais as instituições internacionais se inserem. Argumentamos que as instituições não agem sozinhas nos processos de difusão internacional, mas estão inseridas em relações com elites, de diversa natureza, cujo controle muitas vezes escapa aos órgãos centrais das mesmas.

13. A direção da estratégia geral é aprofundar o apoio do Banco para países em seus esforços para transformar instituições sociais, de modo que estas possam aumentar o crescimento, a efetividade dos projetos e a qualidade de vida” (Banco Mundial, 2005, p.9) (tradução nossa do original em inglês).

As elites como categoria de análise da ação individual

É nessa complexidade de relações, que vem a caracterizar as instituições internacionais, que se insere a noção de *elite* utilizada em nosso estudo. O debate sobre a categoria existe desde longa data, sendo que a introdução da mesma no debate sobre as políticas se deve a Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels, com a célebre teoria das elites. Na ciência política, as discussões entre elitistas, de um lado, e pluralistas, de outro, pautaram boa parte do debate no século passado sobre os governos. Longe de aspirar revisitar tais discussões, vale insistir em algumas formas como a categoria é entendida na literatura contemporânea mais específica.

Os indivíduos concebidos como membros da elite na análise de políticas públicas, no estudo das relações internacionais e nas teorias dos movimentos sociais, fazem parte de uma categoria que designa atrizes ou atores polimorfos. São, por um lado, diversos os termos utilizados para descrever um mesmo fenômeno, a ação dos indivíduos nas políticas públicas (nacionais ou internacionais), e, por outro lado, esses atores assumem formas diferentes, de acordo com as áreas de debate. A *elite* em ação pode ser vista como: o “empreendedor de políticas públicas” (Kingdon, 1995); a “elite do saber”, para os estudos sobre as comunidades epistêmicas (Haas, 1992); ou ainda *brokers*, mediadores transnacionais (Tarrow, 2010).

Mais especificamente, para elitistas franceses contemporâneos, as elites são concebidas como “men and women in the public or private sector for whom this is a principle activity and who seems appropriate to label in a purely descriptive sense of ‘elites’” (Genieys; Smyrl, 2008, p.21). A noção citada pode ganhar em precisão se for complementada pelos atributos das categorias das três áreas de estudos mencionadas, isto é, se entendermos as elites por suas características, que vão além de sua área de atuação principal.

No nosso estudo de caso, a promoção internacional do OP é uma característica que perpassa as elites em questão, ou seja, seu traço comum. As elites implicadas no processo de difusão do OP também estão, por exemplo, na academia e podem ser inseridas na noção de comunidade epistêmica, da mesma forma que os *brokers*, elas têm posição importante nas redes transnacionais, no sentido de conectar pessoas e influenciar o conteúdo das informações que estão circulando internacionalmente (Tarrow, 2011). Em sua grande maioria, são indivíduos que atuam no contexto dos municípios, como prefeitos, secretários, acadêmicos (urbanistas e sociólogos), quadros de OI, executivos de ONGs etc., que operam tanto dentro como fora das instituições. Muitos deles são especialistas que se

ocupam desde longa data de questões e políticas urbanas e que detêm conhecimento na área, sobretudo em matéria de gestão urbana comparada.

As elites que promovem essa política de governança participativa exercem uma atividade de embaixadores do OP, são como empreendedores de políticas, na medida em que promovem o OP internacionalmente em eventos, realizando consultorias técnicas, atuando em OIGs, ONGIs e em municípios, sem necessariamente ter vínculos formais com as instituições. A noção de paradiplomacia, entendida como a ação externa de atores alheios aos ministérios de Relações Exteriores para a promoção de interesses particulares, é útil, nesse sentido, para conceituar esse ator emergente que está implicado nas políticas públicas internacionais em geral.¹⁴ Chamaremos esse ator de “paradiplomata”. Essa noção nos permite tratar um conjunto de indivíduos que operam de forma articulada entre si, com estratégias e formas de ação coordenada bem definidas e que, eventualmente, podem estar em disputa com outros grupos de indivíduos.

Para entender o OP nesse complexo jogo de interações internacionais nos valemos de metodologia qualitativa, aplicando a técnica do *process-tracing* para desenvolver uma reconstrução da história da circulação internacional, identificando os momentos cruciais desse processo e sua ampliação progressiva. O método de *process-tracing*, de acordo com George e Bennett (2005, p.206), “procura identificar o processo causal – a cadeia causal e os mecanismos causais – entre a variável (ou variáveis) independente e o resultado da variável dependente” (tradução nossa). Realizar um *process-tracing* significa, ainda, que é possível identificar “um único ou diferentes caminhos para um resultado, apontar as variáveis que de outra maneira seriam deixadas fora da comparação inicial de casos, procurar por elementos espúrios, e permitir inferências causais na base de alguns ou de um único caso” (ibidem, p.215, tradução nossa). Com efeito, o processo de difusão internacional do OP tomou diversos rumos para chegar aos cerca de 1.500 casos distribuídos nas mais diversas regiões do mundo. Existem diversos atores, situações, meios e eventos muito heterogêneos implicados no processo de difusão. Nesse emaranhado que constitui o movimento de difusão, o *process-tracing* é uma estratégia fértil para encontrar causalidade no fenômeno.

O processo de circulação internacional

O OP de Porto Alegre nasceu em 1989, após a entrada do PT na prefeitura, no mandato de Olívio Dutra e com Tarso Genro como vice-prefeito. Em seus

14. A noção se inspira em Aldecoa e Keating (1999) e Porto de Oliveira (2010).

primeiros anos, o OP ainda era uma política de governança participativa experimental, cujo desenho institucional estava sendo preparado pouco a pouco. As reuniões ocorriam, muitas vezes, em lugares improvisados e a atividade da prefeitura foi dedicada quase exclusivamente a construir internamente o OP. Em 1993, quando Tarso Genro assume a prefeitura, com Raul Pont como vice-prefeito, o OP já havia engrenado. Foi possível, nesse momento, introduzir um conjunto de inovações institucionais, como a divisão do município em regiões e as assembleias temáticas. Além disso, o OP tornou-se mais técnico, uma vez que ganhou ciclo e critérios próprios de inversão de prioridades. Tarso Genro pôde contar com a ajuda de Ubiratan de Souza, que se ocupou da parte técnica do OP, como coordenador geral do Gabinete de Planejamento de Porto Alegre (Gaplan).

A divisão do município foi realizada inicialmente a partir de um antigo desenho deixado pelo governo militar, que havia repartido a cidade em cinco regiões. Esse desenho foi aproveitado e associado aos limites físicos, como o Guaíba, e as estruturas urbanas da cidade, como rodovias e grandes avenidas. A partir de então, definem-se as 26 regiões do OP. O motivo de introduzir as assembleias temáticas decorreu da necessidade que o governo sentiu em relação à ausência da participação da classe média no OP.¹⁵ Com efeito, as demandas que surgiam no OP eram, essencialmente, a respeito de políticas públicas de infraestrutura de base, em sua maioria insuficiente nas regiões mais periféricas da cidade. A introdução de áreas temáticas como cultura, esporte, transporte etc. tinha por objetivo atrair o interesse da classe média para fazer parte de uma política de governança participativa que envolvia também áreas de seu interesse. Os avanços com a dimensão inovadora e o caráter técnico do OP foram indispensáveis para que, na administração de Tarso Genro, considerado um dos paraembaixadores do OP, se apresentasse essa política de governança participativa como candidata ao prêmio de boas práticas do programa da ONU para assentamentos humanos (UN-Habitat) em 1995, isto é, um ano antes da premiação que ocorreria em Istambul, na segunda conferência plenária internacional.

Porto Alegre levou o prêmio, dando um primeiro passo em sua trajetória internacional. É possível dizer que foi nesse momento que Porto Alegre, ou melhor, o OP, entra no mapa-múndi, como afirma um de nossos entrevistados:

Então, esse é o marco. Esse é o marco do ponto de vista institucional. Para os governos progressistas e de esquerda do mundo, o marco, a entrada oficial de Porto Alegre no mapa-múndi das relações internacionais se dá na conferência

15. Entrevista com Ubiratan de Souza, Porto Alegre, jun. 2011.

de Istambul em 1996. Realmente ali, quem não conhecia, quem já tinha ouvido falar vê, e aí tu tens aquela chancela da ONU e aí realmente, dali em diante, em 1996, vai pegar exatamente o final do governo Tarso e a transição do governo Raul. Então ali bomba e coincide também com mais um ciclo de crescimento, inclusive quantitativo.¹⁶

O prêmio foi importante, também, internamente, ou seja, na capital gaúcha, pois havia forte rejeição da parte da oposição em relação ao OP. Historicamente, a cidade é marcada por uma forte disputa entre partidos e correntes políticas progressistas, de um lado, e a imprensa regional, filiada à Rede Globo, de outro. Nossos relatos e documentos da imprensa informam que o OP raramente era noticiado pela mídia, a despeito dos prêmios internacionais e conquistas internas, e quando se falava dele na imprensa o tom era de crítica.¹⁷ Trata-se de uma conjuntura confirmada pelo jornal francês *Le Monde Diplomatique*, que publica, em 1996, um artigo de Bernard Cassen sobre a experiência exemplar de Porto Alegre, no qual o autor menciona a disputa local. Há, nesse sentido, uma disputa de nível interno, na qual se procura legitimidade internacional para justificar uma política pública local (Cassen, 1998).

Desde o início dos anos 1990, já havia intelectuais franceses, bem como autoridades locais, que visitavam o OP. Contudo, sua repercussão alhures ainda era pouco significativa. Foi com Tarso Genro que a ação externa se inicia e o OP passa a se internacionalizar. Ao assumir a prefeitura, ele pode contar com a ajuda de Raul Pont, vice-prefeito na época, nas atividades internas e passa a se dedicar também à construção de relações com outras cidades na América Latina e na Europa. A articulação dos prefeitos fica evidente em uma de nossas entrevistas:

a gestão do Tarso, depois a gestão do Raul potencializam muito essa coisa, recebem muito, acolhem muito delegações, intelectuais, pesquisadores, movimentos sociais, vanguardas, partidos, representações de partidos de esquerda da América Latina e da Europa, principalmente, que querem conhecer porque já ouviram falar, que tiveram relatos, que estão acompanhando essa experiência em construção, em renovação vitoriosa, as reeleições dos projetos, o aumento quantitativo da participação popular do OP, o ganho de legitimidade, as condições de uma hegemonia democrática de esquerda numa capital, capital mais meridional do sul do país.¹⁸

16. Entrevista realizada em Porto Alegre, jun. 2011.

17. Entrevista realizada em Porto Alegre, jun. 2011.

18. Entrevista realizada em Porto Alegre, jun. 2011.

Foi nesse momento que, sob a égide de Porto Alegre, em 1995, nasce a rede Mercocidades, um mimetismo da rede Eurocidades, um ano após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (com Fernando Collor de Mello representando o Brasil), que conferia personalidade internacional, além de dar maior estrutura, ao processo de integração regional no contexto do Cone Sul, o Mercosul. O mote do Mercocidades era fazer pressão para incluir a participação das cidades no projeto de integração dos mercados econômicos entre os países do Cone Sul. Cria-se, inicialmente, uma pequena rede de cidades que passam, além de fazer pressão sobre o Mercosul, a intercambiar experiências de gestão urbana. O OP vai, nessa vertente da rede, assumir um papel fundamental e experiências pioneiras de emulação do OP surgirão no final dos anos 1990 em cidades dos países do Cone Sul, tais como Rosário, Montevidéu e Córdoba (Porto de Oliveira, 2010, 2011a).

As relações internacionais promovidas por Tarso Genro se estendem ao Velho Continente, sobretudo a Barcelona, onde, na primeira metade dos anos 1990, representantes da prefeitura participam de um grande congresso sobre as metrópoles tecnológicas (Tecnópolis).¹⁹ O OP em eventos dessa natureza foi sempre a vitrine de Porto Alegre. Mas não aparecia somente nos *stands* das feiras internacionais, pois, paralelamente, cria-se na prefeitura um braço institucional, destinado às relações internacionais do município, a Secretaria de Captação de Recursos (Secar). Trata-se de um dos primeiros órgãos no Brasil a operar com as relações internacionais em um governo subnacional.²⁰ A Secar estava intimamente ligada ao OP, pois, à medida que as demandas passam a se tornar mais ambiciosas, o governo local usa a Secar para contribuir na obtenção de recursos. Nos anos 1990 havia instituições internacionais que tinham como prioridade o investimento direto na construção de infraestruturas nos países em desenvolvimento (Cling; Razafindrakoto; Roubaud, 2011, p.44).

O BID financiou nesse período, a título ilustrativo, obras, como vias expressas na cidade, que contaram com participação popular. Um entrevistado revela que, quando a prefeitura solicitava recursos para as organizações internacionais, era sempre mencionado que as políticas públicas passavam por uma política de governança participativa, a saber, o OP. À medida que Porto Alegre solicitava recursos para instituições internacionais, as relações com outros municípios iam se tecendo e as políticas públicas na cidade evoluíam, e o OP ganhava

19. Entrevista realizada em Porto Alegre, jun. 2011.

20. A esse respeito, ver a tese de Vanessa Marx (2008), um dos mais ricos estudos sobre as relações internacionais de Porto Alegre.

destaque e se introduzia nas OIGs, que passaram a reconhecer Porto Alegre como um modelo por sua forma de gestão pública inovadora.

O próprio Banco Mundial esteve envolvido nessa dinâmica. Ao final dos anos 1990, a política regional do BM estava orientada para a promoção da descentralização, uma das prioridades da agenda para a América Latina, África e Ásia. Ao passar pelos municípios, o tema da descentralização tocava as políticas urbanas e, sobretudo, as inovações. Em 1997, é realizado um evento amplo em Caracas, que foi importante não somente por dar mais um passo para incluir o OP na agenda das organizações internacionais, mas também por abrir um diálogo entre elites internacionais, especialmente da América Latina e da Europa. O encontro na Venezuela reforçava o lugar da experiência do OP entre as práticas mais valorizadas em termos de gestão urbana (Navarro, 2003, p.92).

No mesmo ano, uma obra – *Decentralization in Latin America: Learning through Experience* –, publicada pelo Banco Mundial, incentivava a descentralização, trazendo exemplos de experiências de sucesso. Uma das seções inclui a necessidade de aproximar os cidadãos dos governos, e outra resume a experiência brasileira do OP.²¹ Nessa mesma linha, o Banco Mundial, pouco tempo depois, recomendou o OP em seu relatório e, ao limiar do século XXI, insistiu na necessidade de as cidades serem mais proativas quanto à criação de políticas de governança participativa (World Bank, 2000).

O contencioso em torno do URB-AL e o processo de legitimação

Episódio peculiar na história do OP foi o contencioso ocorrido na primeira fase do programa URB-AL, um projeto criado pela União Europeia, dentro de uma agenda mais ampla que surge em meados dos anos 1990 destinado a aproximar as regiões da Europa e América Latina, após um momento em que os Estados Unidos haviam se tornado os principais parceiros da região em detrimento das relações que se haviam estabelecido com o Velho Continente. A União Europeia cria vários projetos de cooperação inter-regional, em áreas diversas, dentre os quais figura a cooperação descentralizada. O intuito do projeto URB-AL é o de promover o intercâmbio de *savoir-faire* em gestão urbana, por meio de parcerias entre cidades da Europa e da América Latina, em torno de temas pontuais, tendo uma cidade como piloto (como o orçamento participativo para Porto

21. A experiência mencionada é Betim, ainda que não falte alusão à cidade de Porto Alegre, ver Banco Mundial, 1997.

Alegre ou a inclusão social para São Paulo).²² O URB-AL era financiado por cidades de ambas as regiões, sendo que uma parcela mais significativa dos recursos pendia sobre as cidades europeias. O programa passou por três fases, sendo as duas primeiras de interesse para este estudo de caso.

Em sua primeira fase, é lançada uma chamada para oito projetos temáticos, dentro dos quais a Rede – 3 portava o título “Democracia na cidade”. Porto Alegre era a candidata favorita, mas acabou não levando a coordenação do projeto, que foi atribuída à Issy-les-Moulineaux, uma pequena cidade francesa. Esse fato põe à prova o prestígio internacional e a capacidade técnica de Porto Alegre para emplacar um projeto desse porte.

Anos depois, após sucessivas edições do Fórum Social Mundial (FSM), que contribuiu para aumentar o prestígio de Porto Alegre e a articulação internacional da rede associada às elites municipais progressistas, na segunda fase de projetos do programa URB-AL, foi criada uma rede intitulada “Financiamento Local e Orçamento Participativo”, na qual, novamente, Porto Alegre era a candidata favorita, e dessa vez foi vencedora do edital. Desde então passou a coordenar a Rede – 9. Esses dois eventos mostram que o OP ainda estava se consolidando entre o final de 1990 e o início de 2000 como uma tecnologia de patamar internacional, e que seria preciso mais tempo para que ele alcançasse maior notoriedade. Isso significa dizer que as elites ainda são extremamente importantes no momento de construção e legitimação da imagem do OP, pois ele ainda mostra dificuldade inicial de ser acatado por organizações internacionais como a União Europeia. Esse processo ocorre, em grande medida, no âmbito interno da rede do Fórum das Autoridades Locais.

Em 1999, quando Raul Pont era prefeito de Porto Alegre, foi organizado um amplo seminário internacional; tratava-se do Seminário Internacional da Democracia Participativa (SIDP). Esse seminário é particular, pois já no final dos anos 1990 reúne três grandes OIs. O OP nesse momento passa a despertar interesse da parte das OIs, mas ainda não se pode afirmar com certeza que ele já tenha sido legitimado internacionalmente, devido ao fato de o seminário ter sido anterior ao sucesso com o projeto URB-AL.

Esse seminário imprime os traços que o OP assumiu em sua dimensão internacional nos anos seguintes. Havia três posições de instituições internacionais a respeito do OP: da Fundação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), da ONU e do Banco Mundial. Podemos afirmar que esse seminário é um evento crucial

22. Entrevistas diversas com quadros envolvidos nas redes: Rede – 3 URB-AL; Paris – 2007; Rede – 9 URB-AL; Porto Alegre, 2012.

pois então, pela primeira vez, condensa-se um conjunto de atores que levará a cabo a internacionalização do OP em dois níveis institucionais (municipal e OI).

O representante da FMCU, presente na ocasião, insistiu na cooperação entre cidades como uma forma de disseminar as então chamadas “formas participativas de gestão”, em geral, e o OP, em particular. Por seu turno, o representante da ONU enfatizou o valor da participação social para a erradicação da pobreza e para uma gestão harmoniosa com o seu meio, recuperando a necessidade de dar continuidade à Agenda 21 e ao programa Habitat da ONU. A contribuição do representante do Banco Mundial se dirigiu ao caráter inovador do OP e à importância de aprender com esse dispositivo, que, em suas palavras, “é o caso mais exemplar na América Latina, refletindo um processo contínuo de aprendizagem, refinamento e compromisso, tanto político quanto técnico, por parte das autoridades municipais e um compromisso paralelo da sociedade civil” (Becker, 2000, p.229).²³

As três declarações expressam a aspiração e, em alguma medida, a necessidade, de se disseminar o OP no mundo. Os discursos proferidos pelos membros das instituições internacionais têm caráter técnico e condizente com a agenda das instituições em questão. A despeito das diferenças entre as ideias implícitas nos discursos, nesse evento se encontra uma rede transnacional de quadros de governos municipais, especialistas de organizações internacionais e militantes que compartilham o anseio de expandir a participação social e têm o OP como referência para alcançar tal finalidade.

Com o Fórum Social Mundial, o OP adquire sucesso também nos movimentos sociais e ONGs, em geral, e nos movimentos sociais internacionais e ONGIs, em particular. O outro mundo possível começa com a democratização radical da democracia (para emprestar o nome de uma das maiores redes implicadas no processo de difusão do OP nos anos 2000). A partir desse ponto, quatro linhas de ação irão interferir no processo difusor do OP: as cidades, as organizações internacionais, as ONGs e a academia. Dentro de cada uma dessas linhas existem elites que atuam regularmente, envolvidas na difusão. Paralelamente ao FSM, sob a égide de Tarso Genro, cria-se o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL),²⁴ um espaço destinado às autoridades locais, de corrente progressista, para discutir temas da administração

23. Obra coletiva resultante do evento (Becker, 2000)

24. Um artigo sobre o papel do FAL na difusão do OP foi apresentado no 11^o Congresso da Associação Francesa de Ciência Política pelo autor em 2011. Disponível em: <http://www.congres-afsp.fr/sectionsthematiques/st26/st26.html>.

urbana local. O FAL, como o FSM, ocorre todos os anos na mesma época e na mesma sede (com exceção de 2004). O lema do FAL é o de que os efeitos do sistema capitalista neoliberal, como a exclusão social, passam pelas cidades e cabe às autoridades locais tomar iniciativas para remediá-los, pois elas estão diretamente em contato com a sociedade.

O Fórum das Autoridades Locais e a ampliação da difusão

A democracia participativa passa a representar uma das formas de lidar com problemas postos pelo FAL e, notadamente, o OP será crucial nesse contexto. O FAL constituiu um locus de reunião de elites locais e redes temáticas, como o URB-AL, a rede Mercocidades, o Fórum das Autoridades Locais de Periferias (Falp) e muitas redes de municípios. O OP é central ao FAL, pois em seus programas há sempre uma mesa-redonda ou conferência sobre o OP. No FAL cria-se um espaço de construção e legitimação da ideia do OP como um instrumento de transformação social e se compartilham experiências, dificuldades e inovações da administração urbana internacional (Porto de Oliveira, 2011a).

No interno do FAL cria-se um braço do movimento municipalista destinado a pensar a questão da participação e inclusão social na Rede Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que consiste numa fusão das antigas FMCU e International Union of Local Authorities (Iula).²⁵ A CGLU, fundada em Paris, em 2004, com a presença de Marta Suplicy representando São Paulo, é a maior associação internacional de governos locais ou, tomando emprestada uma categoria nativa, ela é a ONU dos governos locais. Internamente à rede FAL havia um grupo de trabalho destinado a preparar uma das subcomissões da CGLU sobre inclusão social e democracia participativa. Assim, o tema passa a ser também elemento integrante da associação, aumentando sua legitimação no plano internacional.

A CGLU estreita relações com a rede Africités – criada em 1998 e homóloga às redes Mercocidades e Eurocidades –, que desempenha papel central no processo de difusão internacional do OP na África.²⁶ Foi, com efeito, na conferência de Nairóbi, em 2006, que a Africités constituiu-se como um movimento que

25. Entrevistamos a encarregada a esse respeito.

26. Entrevista com Jean Pierre Elong Mbassy, FAL, Belém, 2009.

passa a promover políticas de combate à pobreza nos municípios e os encorajar às práticas referentes à Agenda 21.²⁷

A tecnologia de governança participativa porto-alegrense é objeto de estudo promovido pelo Instituto do Banco Mundial (World Bank Institute – WBI) e em 2006 é organizado um *workshop* em Porto Alegre, com delegações de municípios africanos, com o objetivo de estimular a transferência do OP. Há, então, uma ampliação do espaço do OP dentro do BM, que passa a integrar também sua agenda de ação. A título ilustrativo, o BM tem um projeto em andamento para a construção do OP na Bósnia, país marcado pela situação de pós-conflito étnico. Surgem estudos que se dedicam a ele, por meio do Instituto do Banco Mundial. O OP passa a ser visto como um instrumento capaz de ajudar a construção democrática de países em situação de extrema pobreza, na medida em que se revela capaz de controlar os gastos (e em certos casos alavancar o orçamento), além de poder ser visto como uma política que pode assegurar elementos como *accountability*, controle social e transparência.

O último levantamento realizado sobre os OPs na África contou 153 experiências.²⁸ Como John Gaventa afirmou criticamente: “O Banco Mundial diz que se funciona em Porto Alegre deve funcionar na Albânia”.²⁹ Isso indica uma certa orientação para a ideia de que o OP é uma tecnologia idônea a ser transplantada de um contexto a outro. A mudança de administração na cidade de Porto Alegre parece ter sido um facilitador nos diálogos com o Banco Mundial.³⁰ Se no início da gestão de José Fogaça (PPS/PMDB) ainda havia ceticismo e incerteza acerca do rumo do OP, quando César Busatto assumiu a coordenação da Secretaria de Governança, à qual o OP passou a ser vinculado, o diálogo com o Banco Mundial avançou, com a cidade sediando encontros promovidos pela instituição internacional.³¹

A difusão do OP no final da última década e no início desta se expande também para a Ásia (Sintomer et al., 2012). Nos dias atuais, municípios na

27. “Africities 4 marked the end of a cycle, the one of the emergence and structuring of the African Municipal Movement, and opened a new stage; the one of action. The pressing need to fight misery and poverty and to improve the living conditions of the people was asserted in the Millennium Development Goals.” Relatório, Africities 4, Marrackesh, 2009. Disponível em: <http://www.africities.org/docs/en/presentation.pdf>.

28. Mesa dedicada ao OP, Metropolis World Congress, Porto Alegre, 2012; conversa informal com Bachir Kanouté, realizador do Manual de treinamento de OPs da ONU para a África.

29. Declaração de John Gaventa no Seminário Nacional de Participação Social, Brasília, 2011, ver Porto de Oliveira; Rodrigues; Barone; e Voigt, Secretaria-Geral da Presidência da República (2011).

30. Entrevista, Porto Alegre, 2012.

31. Vale notar que José Fogaça foi substituído pelo vice-prefeito José Fortunati (PDT).

China, Japão e Coreia do Sul também têm OP. O processo de difusão na Ásia Oriental é o mais recente e mais complexo a ser traçado. Em linhas gerais, ocorreu um movimento de importação propriamente dita, em que atuaram delegações de elites radicadas em ONGs, militantes e governos locais. Nas experiências africanas, o Banco Mundial ou a ONU passam a realizar, em parceria com ONGs regionais, conferências pontuais sobre o OP, bem como a produzir manuais. Na América do Norte existe uma dezena de experiências, que estão se expandindo em função da ação da rede Participatory Budgeting. As cidades de Nova York e Chicago foram pioneiras nos Estados Unidos, ao passo que o Canadá encontra-se num estágio mais avançado.

Conclusão

As instituições internacionais não foram, em um primeiro momento, fundamentais para que o processo de difusão do OP ocorresse. As difusões ocorrem inicialmente em governos subnacionais, no Brasil e nos países vizinhos. Neste último caso, a difusão está associada em grande parte à ação paradiplomática iniciada pelas elites em Porto Alegre, primeiro por meio de redes transnacionais, em seguida associadas a outros especialistas sobre o OP e, então, passamos a ter instituições internacionais implicadas de maneira cada vez mais incisiva no processo de difusão. Ao olhar exclusivamente para os programas das instituições internacionais na difusão deixa-se de entender as microdinâmicas do processo. As elites operam de forma associada às instituições internacionais.

A grande nebulosa do processo parece ainda ser a dimensão das ideias, uma vez que há diferentes concepções de OP em circulação, que às vezes se encaixam nas orientações gerais das OIs, às vezes não. Foi possível observar que, no FAL, a ideia de OP estava associada à aspiração de “inclusão e transformação social”, e essa foi a ideia que circulou em um primeiro momento na Europa e na América Latina (Porto de Oliveira, 2011). Essa ideia passou a se diluir progressivamente no discurso da “boa governança”, tornando-se turva. A prática do OP começou a ser entendido como um instrumento de promoção da participação, *accountability* e controle social. Com efeito, a nova administração de Porto Alegre se orienta para esse registro e insere o OP nessa concepção ao vinculá-lo à política de “Governança solidária e local”.

A difusão pode adquirir dimensões mais amplas se amparada ideologicamente (no sentido de entrar na agenda) e financeiramente por instituições internacionais. A chegada de uma política pública alhures indica que existe difusão, entretanto isso não significa que a transferência seja efetiva e duradoura no

tempo. A dimensão técnica se faz necessária para a efetiva apropriação de uma política pública vinda de outro lugar, no espaço ou no tempo. Há elites que operam em diversos momentos e níveis. Os paradiplomatas são aqueles atores que foram encontrados operando no nível internacional, mantendo relação com as instituições, promovendo o OP, mas que também estão articulados localmente em municípios, universidades ou ONGs. O caso da circulação internacional do OP pode ilustrar dinâmicas mais amplas de difusão de políticas públicas, que não se disseminam automaticamente, mas precisam de um processo precursor de legitimação e apropriação pelos governos.

Referências bibliográficas

- ALDECOA, F.; KEATING, M. *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Frank Cass, 1999.
- ABERS, R. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. London: Lynne Rienner, 2000.
- ABERBACH, J.; ROCKMAN, B. Conducting and Coding Elite Interviews. *Political Science and Politics*, v.35, n.4, p.673-6, 2002.
- AVRITZER, L. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- _____; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BADIE, Bertrand. *L'État importé: occidentalisation de l'ordre politique*. Paris : Fayard, 1992.
- BARNET, M.; FINNEMORE, M. The Politics, Power and Pathologies of International Organization. *International Organization*, v.4, n.53, p.699-732, 1999.
- BECKER, A. J. *A cidade reinventa a democracia*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.
- CABANNES, Y. Les budgets participatifs en Amérique Latine: de Porto Alegre à l'Amérique Centrale, en passant par la Zone Andine, tendances, défis et limites. *Mouvements*, n.47-48, p.128-38, 2006.
- CASSEN, B. Une Expérience exemplaire au Brésil: démocratie participative à Porto Alegre. *Le Monde Diplomatique*, ago. 1998.
- CLING, J. P.; RAZAFINDRAKOTO, M.; ROUBAUD, F. La Banque Mondiale, entre transformations et résilience. *Critique Internationale*, v.4, n.53, p.43-65, 2011.

- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B. *La Mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine*. Entre Notables du Droit et "Chicago Boys". Paris: Seuil, 2002.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, v.48, n.2, p.1.147-60, 1983.
- FAMSI, RED FAL, DIPUTACIÓN DE MÁLAGA, RED ESTATAL POR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (Ed.). *Los Presupuestos Participativos y sus redes*. Diputación de Málaga. [doc. eletrônico sem data.]
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Org.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Democracy*. London: Verso, 2002.
- GENIEYS, W.; SMYRL, M. *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- GEORGE, A.; BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge (MA): MIT Press, 2005.
- GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- JOBERT, B. L'État en action: l'apport des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, v.35, n.4, p.654-82, 1985.
- HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v.1, n.46, p.1-35, 1992.
- HALL, P. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- _____. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v.25, n.3, p.275-96, 1993.
- _____; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n.58, p.193-224, 2003.
- HUNTINGTON, S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1993.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Nova York: Harper Collins, 1995.
- LATOUR, B. *La Science en action: Introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte, 2005. [Ed. bras.: *A ciência em ação: como seguir engenheiros e cientistas sociedade afora*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.]
- LAVALLE, A. G. et al. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n.67, p.49-103, 2006.
- LUBAMBO, C. et al. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

- MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Juxtaposing Rationalism and Constructivism: the Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, v.52, n.4, p.943-69, 1998.
- MARX, V. *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Barcelona, 2008. Thèse (Doctorat) – Universidad Autónoma de Barcelona.
- MULLER, P. Un Schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, v.35, n.2, p.165-89, 1985.
- NAVARRO, Z. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p.89-128.
- NAY, D.; PETITEVILLE, F. Éléments pour une Sociologie du Changement dans les organisations internationales. *Critique Internationale*, v.53, n.4, p.9-22, 2011.
- NYE, J. Soft Power. *Foreign Policy*, n.80, p.153-71, 1990.
- PETERSON, G. E. *Decentralization in Latin America: learning through experience*. Washington: The World Bank, 1997.
- PETITEVILLE, F.; SMITH, A. Analyser les politiques publiques internationales. *Revue Française de Science Politique*, v.56, n.3, p.357-66, 2006.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *Le Transfert d'un modèle de démocratie participative: paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Paris: Iheal; Creda, 2010. [Collection Chrysallides.]
- _____. L'Implication des réseaux dans la circulation des politiques de gouvernance participative: le cas du Forum des Autorités Locales. In: CONGRES DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE, XI^{ème}, Strasbourg, 2011a.
- _____. Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las élites. In: WHITEHEAD, L.; WELP, Y. *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Flacso, 2011b.
- _____. *O. Paradiplomatie de la Bonne Gouvernance: le double enjeu dans le transfert du budget participatif de Porto Alegre à Saint-Denis*. Paris, 2008. Dissertação de Mestrado – Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Sorbonne Nouvelle.
- _____; GARCIA, C. R. As Organizações Internacionais e suas dimensões na agenda para o desenvolvimento: macroorientações e microintervensões. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4º, Belo Horizonte, 2013.
- REDE FAL. Disponível em: <http://redfal.org/fr/qui-sommes-nous/histoire-du-fal?showall=1>

- SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SIMMONS, B. et al. *The Global Diffusion of Market and Democracy*. Nova York: Cambridge University Press, 2008.
- _____; MARTIN, L. International Organizations and Institutions. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Ed.). *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002.
- SINTOMER, Y. et al. *Aprendendo com o Sul: o Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Engagemnt Global. Bona, 2012.
- TARROW, S. Dynamics of Diffusion: Mechanisms, Institutions and Scale Shift. In: GIVAN, R.; ROBERTS, K.; SOULE, S. (Ed.). *The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms and Political Effects*. Nova York: Cambridge University Press, 2010.
- WAMPLER, B. A difusão do orçamento participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas? *Opinião Pública*, v.14, n.1, jun. 2008.
- WHITEHEAD, L. Aspectos internacionales de la democratización. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. v.3. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- WORLD BANK. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999-2000*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- _____. *Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations*. Washington: Banco Mundial, 2005.

SOBRE OS ORGANIZADORES

WAGNER DE MELO ROMÃO – Doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo. É professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista – Unesp (*campus* Araraquara) e de Ciência Política do IFCH – Unicamp.

CARLA GANDINI GIANI MARTELLI – Doutora em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista – Unesp (*campus* Araraquara). É professora do Departamento de Antropologia, Ciência Política e Filosofia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, na mesma instituição.

VALDEMIR PIRES – Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba. É professor do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista – Unesp (*campus* Araraquara).

SOBRE O LIVRO

Formato: 16 x 23 cm

Mancha: 28,3,693 x 45,5,97 paicas

Tipologia: Horley Old Style 10,5/14

2014

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral

Tulio Kawata

