

# Participação social e democratização do Estado

Ana Claudia C. Teixeira\*  
Carla Almeida Silva\*\*

O Brasil tem se destacado pela criação de espaços participativos institucionalizados (nem todos legalmente previstos), tais como os diferentes tipos de conselhos, orçamentos participativos e diversos fóruns de debate entre sociedade civil e Estado. Na década de 90, inúmeras pesquisas foram realizadas para compreender esse fenômeno que, reconhecidamente, integra a atual agenda de debate intelectual e político acerca das possibilidades e dos limites da construção da democracia no Brasil. Os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho “Participação social e Democratização do Estado” forneceram um excelente panorama das tendências que marcam, hoje, as análises sobre essa temática, deixando também visíveis os desafios presentes na perspectiva de avançar essa reflexão. A seguir, procuramos explicitar os traços mais salientes daquele panorama e identificar, a partir dele, uma agenda mínima de problemas que desafia o avanço da reflexão nessa área de conhecimento.

## Contexto

Boa parte dos trabalhos problematiza as experiências participativas levando em conta o contexto adverso das reformas

---

\* Técnica do Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. E-mail: [analise99@uol.com.br](mailto:analise99@uol.com.br).

\*\* Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá/PR e doutoranda em Ciências Sociais – IFCH/Unicamp. E-mail: [carlaam@uol.com.br](mailto:carlaam@uol.com.br).

estruturais que, além de provocarem um aumento da pobreza, trouxeram no seu bojo uma proposta ressignificada de participação, que a torna instrumento de deslocamento das atribuições e responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Reconhecendo esse processo, algumas pesquisas têm apontado o “fio da navalha” em que caminham determinadas experiências em curso, que ora parecem apontar para a democratização das relações entre Estado e sociedade, enriquecendo a cidadania, ora parecem sintonizadas com o processo em curso de desconstrução de direitos. Se, no entanto, esse contexto macro tem sido levado em conta em vários estudos, verifica-se, também, em alguns trabalhos, uma lacuna na identificação dos elementos e fatores que são constitutivos dos contextos imediatos nos quais se desenrolam as experiências de participação. Ou seja, percebemos que em alguns estudos não aparece um diálogo das experiências participativas com a realidade local, não ficando claro como elas se relacionam com o contexto no qual estão inseridas.

### **Quem participa**

Vários trabalhos procuram identificar o perfil dos participantes das experiências estudadas. É reconhecida, nesse sentido, a diversidade de atores que hoje está envolvida nas práticas participativas. No entanto, essa consideração merece ser mais explorada nas pesquisas. Muitas vezes não é esclarecido – nem analisado suficientemente – quais as forças políticas, presentes no Estado e na sociedade civil, que convivem/disputam nesses espaços nem as respectivas propostas de participação que defendem/implementam. Além disso, é importante investigar com mais cuidado as diferentes formas com que a sociedade civil se relaciona com os espaços de participação, bem como problematizar de que maneira momentos políticos específicos alteram as posturas dos participantes, resultando em comportamentos mais propícios ao diálogo ou ao enfrentamento.

### **Como os atores participam**

Nos trabalhos apresentados, aparecem as diferenças de informações e de recursos (inclusive financeiros) entre os partici-

pantes e como estas diferenças impactam a capacidade de intervenção de cada um, provocando não apenas uma análise sobre a pluralidade dos atores, como também sobre a desigualdade entre eles e o dilema entre a existência de um espaço que se pretende promotor da igualdade entre os seus participantes e a desigualdade que, de fato, marca as posições e os recursos dos participantes. Destaca-se, ainda, o que estes conselheiros estão fazendo. Em alguns casos, aparece claramente a defesa de interesses privados num espaço que deveria ser de defesa do interesse público. Esta constatação é grave, pois alguns estudos que acompanharam as reuniões destes espaços atestam que eles promovem pouco debate, porém, possuem um elevado grau de decisão. Alguns estudos também debatem sobre a cultura política local, sobre o papel do clientelismo sobrevivendo ou se reconfigurando nesses espaços. O que novamente reapresenta a questão se estes espaços realmente constroem interesse público. Chama a atenção como praticamente nenhum trabalho toca no tema da representação e da representatividade destes conselheiros. Apesar de serem espaços de participação da população, é importante que se diga que são espaços que também exigem um certo grau de representação, pois todos os cidadãos não podem participar o tempo inteiro, há processos de escolha de quem vai participar. Sob o discurso de que esta seria uma forma de exercício de democracia mais direta, acabamos por não iluminar o fato de que esses espaços exigem níveis de representação e de representatividade.

## Políticas públicas e Estado

Políticas públicas e Estado começam a merecer mais atenção nos estudos e, há, nos parece, um esforço de conceituar o Estado que resultou das políticas de ajuste e que incorporou práticas participativas e as políticas públicas que tais práticas promovem efetivamente. Alguns trabalhos discutem em que termos é possível pensar a democratização do Estado ou das políticas públicas se o Estado vem se retirando do papel de elaborador de políticas, fato que vem sendo acompanhado da redução da aplicação de recursos públicos para essas mesmas políticas. Se a so-

cidade civil ganhou centralidade como discussão teórica nos trabalhos da “primeira geração”, que procuraram dar visibilidade ao fenômeno das experiências participativas iluminando com força o papel da sociedade civil no processo de democratização do Estado, e que também foram marcados por uma forte ênfase na iluminação dos impactos culturais dos processos participativos, agora cada vez mais as temáticas e questões acima são incorporadas como esforços de conceituação sobre o Estado e sobre políticas públicas. Essas ênfases parecem se tornar particularmente importantes no caso brasileiro, com a vitória do PT para o governo federal. Os estudos estão apresentando um equilíbrio maior nos aspectos institucionais e culturais na tentativa de compreender de forma mais ampla os processos em curso. Isso traz um enriquecimento às análises, que parecem abandonar o pêndulo que privilegiava ou a dimensão institucional ou a cultural. No que se refere à discussão sobre Estado e políticas públicas, uma questão importante e que não apareceu nos trabalhos é a compreensão de como é possível promover uma articulação entre as políticas públicas e, conseqüentemente, uma articulação entre os diversos espaços participativos que deliberam sobre elas.

### **Sociedade civil e esfera pública**

Vale aqui mencionar algumas observações sobre como os conceitos de sociedade civil e esfera pública vêm sendo tratados nos trabalhos. De um lado, é possível afirmar que, se o conceito de sociedade civil ganhou espaço em detrimento do conceito de movimentos sociais nas análises que procuraram compreender as políticas participativas, porque permitia, acreditava-se, recobrir a heterogeneidade de atores e interesses políticos que nelas estavam incluídas, por outro lado, é possível também detectar hoje uma crítica à maneira como aquele conceito foi tratado por determinadas linhas de análise. Antes de propiciar a compreensão daquela heterogeneidade, a sociedade civil apareceu, numa determinada perspectiva, como uma categoria que antes de tudo se diferenciava do Estado e do mercado. Ao privilegiar essa clivagem, muitas análises obscureceram justamente a dimensão heterogê-

nea dos sujeitos que a categoria sociedade civil visava a contemplar. Essa determinada maneira de abordar o conceito, se ainda continua informando alguns trabalhos, vem sofrendo críticas, particularmente no contexto em que novos atores sociais entram em cena nas políticas participativas, revelando com mais evidência o quão diferenciados podem ser seus interesses políticos nesses espaços. O conceito de esfera pública também continua uma referência central nos estudos. No entanto, como analisado no trabalho de Silva (2004)<sup>1</sup>, tal conceito aparece de forma geral, nos trabalhos, como referência ideal, tendo pouco a dizer sobre as variáveis presentes nas práticas concretas. Há um diálogo insuficiente entre o conceito, tal como formulado principalmente a partir das contribuições de Habermas, e as experiências concretas analisadas. Não se pergunta, por exemplo, que tipo de esfera pública resulta do processo de privatização em curso? Ou, ainda, que tipo de qualidade essa esfera pública possui com a inclusão das novas tecnologias, como a internet, nos processos participativos? O conceito de esfera pública merece, portanto, ser mais problematizado à luz das práticas e do contexto concreto.

## Governança

O termo governança vem se consolidando como referência de análise para várias pesquisas. Alguns trabalhos não questionam sua origem, tomando-o como critério ideal de avaliação. Outros pontuam as divergências que existem em torno deste referencial, observando que há uma disputa pelos seus significados. Por isso, o termo governança tem aparecido, em vários estudos, seguidos de “sobrenomes”. Tal como já se faz com o conceito de cidadania e de democracia, que adquiriam novas qualificações por conta do reconhecimento da heterogeneidade de sentidos políticos que podem possuir<sup>2</sup>, fala-se agora de “governança

<sup>1</sup> Publicado neste número da revista.

<sup>2</sup> No debate intelectual e político, as expressões cidadania passiva, nova cidadania, cidadania ativa, democracia participativa, democracia liberal, entre outras, traduzem o reconhecimento da existência dos diferentes conteúdos políticos que os termos cidadania e democracia podem receber.

interativa”, “governança participativa”, “governança social”. O que deve ser notado é que a categoria governança, como outra da mesma natureza, se, de um lado, oferece critérios e parâmetros explicativos, de outro, e dependendo da maneira como é usada na análise, pode obscurecer a dimensão extremamente complexa e dinâmica das experiências participativas.

### **Quais os resultados alcançados**

Se alguns estudos apontam como os espaços participativos influenciam o poder público, outros falam em como houve partilha de poder. A pergunta que fica é qual a finalidade destes espaços: influência, partilha de poder? Eles se pretendem espaços de partilha de poder e de fato são apenas influenciadores do Estado? A contraposição entre a idéia de gerência/técnica *versus* política também se torna central, em alguns trabalhos, para avaliar os resultados que as experiências promovem. Algumas iniciativas trazem propostas de participação hegemônicas por uma visão tecnicista e profissionalizada, nas quais a ênfase das relações que se estabelecem entre Estado, mercado e sociedade civil recai nos aspectos administrativos e financeiros. Nesses casos, a dimensão propriamente política dos processos participativos é obscurecida, da mesma forma que o horizonte de conflitos possíveis é restrito.

### **Estudos comparativos**

Como último ponto a ser ressaltado, merece registro a existência de algumas propostas de pesquisa que tomam como escopo de reflexão contextos mais amplos que o brasileiro. Se o Brasil se destacou na proliferação de experiências participativas, e nesse caso o Orçamento Participativo ganhou grande visibilidade aos olhos estrangeiros, é verdade também que a entrada da sociedade civil em áreas que antes eram monopolizadas pelo Estado se constitui um fenômeno de dimensão global. Nesse sentido, propostas de estudos comparativos e que abarquem realidades diferenciadas trazem grandes possibilidades de enriquecer o debate e a compreensão do papel das experiências participativas para o avanço da democracia.