

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA

Joaquim Ernesto Palhares (org.)

**A SOCIEDADE DEVE SE MOBILIZAR PELA  
POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**



Joaquim Ernesto Palhares (org.)

# Participação social e democracia

Bia Barbosa  
Carolina Albuquerque Silva  
Clóvis Henrique Leite de Souza  
Fabio de Sá e Silva  
Flávio Aguiar  
Francisco Fonseca  
Gilson Dipp  
Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais  
Ivanilda Figueiredo  
Joaquim Ernesto Palhares  
José Augusto Valente  
José Renato Vieira Martins  
Ladislau Dowbor  
Leda Maria Paulani  
Leonardo Avritzer  
Leonardo Boff  
Luciana Zaffalon Leme Cardoso  
Marcio Pochmann  
Mariana Mazzini Marcondes  
Maurício Piragino/Xixo  
Najar Tubino  
Najla Passos  
Pedro Aguerre  
Rodrigo Alves Teixeira  
Sílvia Aparecida Zimmermann  
Tarso Genro  
Vinicius Wu  
Walquiria Domingues Leão Rego

São Paulo, 2014

## FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores  
em maio de 1996.

### DIRETORIA

**Presidente:** Marcio Pochmann

**Vice-presidenta:** Iole Ilíada

**Diretoras:** Fátima Cleide e Luciana Mandelli

**Diretores:** Kjeld Jakobsen e Joaquim Soriano

### EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**Coordenação editorial:** Rogério Chaves

**Assistente editorial:** Raquel Maria da Costa

**Capa e projeto gráfico:** Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

**Diagramação:** Márcia Helena Ramos

**Revisão:** Angélica Ramacciotti

*A ilustração da capa faz referência à ilustração de notícia disponível no site  
Muda Mais, relativa à Política Nacional de Participação Social (PNPS),  
instituída pelo decreto 8.243/14.*

Este livro obedece às regras do Novo Acordo da Língua Portuguesa.

Todos os direitos reservados à Fundação Perseu Abramo  
Rua Francisco Cruz, 234, Cep: 04117-091 - São Paulo - SP  
Telefone: (11) 5571-4299 - Fax: (11) 5573-3338  
[www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br) - [editora@fpabramo.org.br](mailto:editora@fpabramo.org.br)

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: [www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)

**Carta Maior**  
Av. Paulista, 726 - 15º andar  
Fone: (11) 3142-8837  
[www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br)  
Diretor geral: Joaquim Ernesto Palhares

**Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)**  
Av. Paulista, 2011 - 13º andar,  
conj. 1313 - Cep: 01311-931  
São Paulo - SP - Brasil  
[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P273 Palhares, Joaquim Ernesto (org.).  
Participação social e democracia / Joaquim Ernesto Palhares. – São  
Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

192 p. ; 21 cm.  
ISBN 978-85-7643-273-9

1. Participação social 2. Democracia. 3. Políticas públicas. I. Palhares, Joaquim  
Ernesto.

CDU 323.2  
CDD 302.14

## SUMÁRIO

- 5**      **Prefácio**  
Joaquim Ernesto Palhares
  
- 11**     **Como a participação popular pode melhorar nossa democracia**  
Tarso Genro
  
- 15**     **A casa da democracia contra a democracia**  
Najla Passos
  
- 23**     **Participação social e reforma da justiça**  
Fabio de Sá e Silva
  
- 27**     **Quem tem medo dos conselhos populares?**  
Walquiria Domingues Leão Rego
  
- 31**     **Participação social e democracia nas políticas públicas federais**  
Ivanilda Figueiredo
  
- 37**     **Participação social no Brasil: uma larga construção**  
Marcio Pochmann
  
- 55**     **Participação social na agricultura familiar e na agroecologia**  
Najar Tubino
  
- 63**     **Cultura e participação popular em debate**  
Flávio Aguiar
  
- 67**     **O Brasil rural: democracia, participação e conflito**  
Sílvia Aparecida Zimmermann
  
- 73**     **Participação e comunicação: disputa por espaços e enfrentamento midiático**  
Bia Barbosa
  
- 81**     **Os baderneiros da governança municipal em São Paulo**  
Maurício Piragino (Xixo)

- 93** Participação social nos processos de integração regional  
José Renato Vieira Martins e Carolina Albuquerque Silva
- 105** A criação do Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty e consolida a inserção soberana do Brasil no Mundo  
Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais
- 109** Uma democracia que se volta contra o povo  
Leonardo Boff
- 113** Sistema Nacional de Participação não afronta prerrogativas, muito pelo contrário  
Gilson Dipp
- 119** Os processos participativos fazem parte da democracia  
Ladislau Dowbor
- 127** Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento: uma experiência recente de democracia participativa na Prefeitura de São Paulo  
Leda Maria Paulani, Rodrigo Alves Teixeira e Mariana Mazzini Marcondes
- 133** Oposição na contramão das manifestações de junho de 2013  
José Augusto Valente
- 139** Sistema de justiça e democracia - um olhar para a porta de entrada dos direitos sociais  
Luciana Zaffalon Leme Cardoso
- 153** Participação social no plano de enfrentamento à violência contra a juventude negra: estímulo à participação dos conselhos municipais previstos nos estatutos da juventude e da igualdade racial  
Pedro Aguerre
- 159** Incômodo e obsolescência: o fuzuê em torno da política de participação  
Clóvis Henrique Leite de Souza
- 163** Participação e controle social: alcances e limites da ação política  
Francisco Fonseca
- 171** A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional  
Leonardo Avritzer
- 187** Tecnologia, transparência e participação política no século XXI  
Vinicius Wu

## PREFÁCIO

O terceiro turno das eleições de 2014 promete ser tão ou mais disputado que os dois anteriores e por uma razão histórica incontornável: estamos diante de um divisor de ciclo, um dos mais delicados da trajetória do desenvolvimento brasileiro.

Está em jogo construir uma alternativa à lógica dos mercados puro-sangue ou render-se a eles.

Não é um embate equilibrado. Os metabolismos cevados na alfafa rentista exaurem a sociedade; têm maioria no legislativo; contam com estreitos laços globais; detêm meios financeiros para sabotar a economia; dispõem de um oligopólio midiático para acabrunhar as expectativas de toda a sociedade.

Mudar essa correlação de forças é o requisito à construção de uma sociedade mais justa e de uma economia mais convergente.

Encurtar a rédea do tropel rentista é o divisor de águas para devolver ao Estado a capacidade de mobilizar recursos e, assim, coordenar o salto de investimento e de cidadania reclamado pelas urnas de outubro e pelas ruas de 2013.

Não é um consenso. É uma disputa, encarniçada, para decidir a agenda do desenvolvimento no século XXI.

O Brasil dispõe hoje de uma incontrastável rede de controles financeiros e ideológicos, públicos e privados, nativos e globalizados, com braços que se articulam de dentro e de fora do país,

indo das universidades às consultorias de mercado, da crispação midiática aos partidos políticos conservadores.

Esse redil articulado e eficiente trabalha em regime de prontidão permanente para impedir a infiltração do interesse popular na dinâmica da distribuição da riqueza e, portanto, no poder de Estado.

Entre os efeitos colaterais da hegemonia financeira em vigor, inclui-se a subordinação da economia a uma taxa de referência de lucro irreproduzível na esfera produtiva, com os efeitos sabidos na inibição do investimento em máquinas e tecnologia que alavancam a inovação e a produtividade sistêmica.

Sem esse impulso a economia cresce pouco, o excedente distribuível mingua, a indústria murcha, os empregos de melhor qualidade escasseiam. O país perde competitividade internacional e seu mercado é invadido por manufaturas importadas, enquanto cresce a exportação de empregos, salários e receitas que deixam de ser gerados aqui.

O conjunto favorece a chantagem que pretende compensar a atrofia do investimento com a hipertrofia da exploração dos assalariados. A mídia e o colunismo especializado cumprem a tarefa de ofuscar a diferença histórica entre eficiência e exploração.

O saldo da circularidade rentista é tão compatível com a macroeconomia do desenvolvimento quanto varrer o chão de frente para o vento.

Não é uma questão técnica ou uma jabuticaba local.

Thomas Piketty que o diga. A desindustrialização americana, decorrente da migração de plantas fabris para os *clusters* asiáticos, rebaixou o salário e a qualidade do emprego na nação mais rica da Terra. Hoje, a renda da família norte-americana padrão é inferior a disponível há 15 anos. E mesmo com o desemprego abaixo de 6%, o salário/hora praticamente não cresce em termos reais.

O ponto a reter é que o empobrecimento, a desigualdade e o drástico recuo dos índices de sindicalização antecedem a crise, sendo dela uma de suas causas. Sem quebrar a dentição dessa

engrenagem regressiva o ajuste da última bolha será apenas a sementeira da próxima.

Mais que isso. A persistência da livre mobilidade dos capitais especulativos, a cada ciclo de fastígio e explosão, atrofia a margem de ação dos Estados, engessa governos, debilita a credibilidade das urnas, desmoraliza plataformas progressistas, rebaixa a capacidade de investimento e maximiza a desigualdade.

Ao contrário de se recompor ao final de cada ciclo, sedimenta as fronteiras minguantes. Como se desmonta esse lego de aço fundido?

O maçarico conservador e sua novílingua, a ‘nova política’, disseram na campanha presidencial de 2014 que é preciso derretê-lo nas chamas ‘do intervencionismo estatal’ e do poder de compra das famílias assalariadas.

Ou seja, carbonizando as pontes entre direitos sociais e democracia. Feito isso, assegura-se, os juros cairão, o leite jorrará das fontes, o mel escorrerá no leito dos rios.

Não é o que diz uma Europa em carne viva, submetida há seis anos a esse polimento da lixadeira neoliberal de direitos, salários e empregos.

A economia brasileira resistiu à lógica da restauração neoliberal nos últimos anos, mas deixou aberto um flanco que agora ameaça anular suas conquistas, à medida em que a reversão de ciclo do comércio mundial estreita a margem de manobra interna.

O fato é que a largueza das mutações econômicas e sociais registradas no país desde 2004 não se fez acompanhar de uma contrapartida de representação política suficiente para evitar esse risco.

Sacudir a agenda do futuro brasileiro agora requer uma alavanca capaz de irradiar impulsos tão fortes quanto aqueles derivados das assembleias históricas registradas no estádio da Vila Euclides, em São Bernardo do Campo na redemocratização dos anos 1980.

Não é tarefa apenas para um partido, tampouco será equacionada exclusivamente no plano nacional. Mas é preciso começá-la. A

luta por uma reforma política que liberte a urna da tutela do poder econômico pode ser um aglutinador importante do processo.

Mas não só. Transformações democráticas fornecem, muitas vezes, a única alavanca capaz de remover obstáculos intransponíveis quando abordados no âmbito de sua própria lógica. Caso dos impasses urbanos, por exemplo, tratados nos limites estreitos da caótica lógica que os criou.

O Orçamento Participativo instituído em Porto Alegre, em 1989, na gestão do prefeito Olívio Dutra (PT-RS), significou essa ruptura naquele momento, ao desbravar novos canais de escrutínio reivindicados pelos movimentos populares.

Gestões municipais progressistas atuais, como a de São Paulo, dirigida pelo prefeito Fernando Haddad (PT-SP), dispõem de experiência histórica, poder de barganha e ferramentas institucionais para fazer a mesma diferença agora, no terceiro turno em curso no país.

De certa forma já vem acontecendo no caso de São Paulo, como mostram os inúmeros conselhos setoriais abertos à cidadania, mas também o método de ampla discussão do novo Plano Diretor da cidade, bem como a eleição de um conselho de representantes de toda São Paulo formado por 1.125 vozes, à razão de um representante para cada 10 mil habitantes.

É esse o caminho a ser aprofundado. A cidadania exercida esporadicamente, no comparecimento às urnas descarnado de outras instâncias de participação, revela-se um poder meramente formal diante do bloco granítico no qual se fundem a política, o poder e o dinheiro no comando de São Paulo.

Dizer que o futuro dessa mancha urbana, de 1.530 quilômetros quadrados e 11 milhões de habitantes, será deliberado entre a democracia ou o caos não é força de expressão.

Desprovida de um contrapeso efetivo de democracia participativa, conectada diretamente às instâncias de poder onde a cidade é decidida, a igualdade perante a lei aqui significa muito pouco à imensa maioria dos paulistanos desprovidos da riqueza econômica.

É essa igualmente a natureza do terceiro turno em curso no Brasil. Trata-se de decidir se quem não detém a riqueza na sociedade, ainda assim, terá peso efetivo na política e instrumentos para influenciar o seu percurso ou não. São Paulo pode ser a prefiguração dessa escolha no país.

Não se trata de substituir uma lacuna ostensiva do atual processo brasileiro por um fetiche: a «urbanização redentora». Trata-se, ao contrário, de afrontar um déficit histórico resgatando as dimensões daquilo que Henri Lefebvre denominou o «direito à cidade».

Sua referência, com as devidas ressalvas históricas, é a Comuna de Paris, de 1871. Nela, Lefebvre enxerga o símbolo da reapropriação do espaço urbano, materializado na marcha festiva dos excluídos em direção ao centro da capital.

Alijados nas periferias, eles reconquistaram o centro físico, estético e político da cidade, despindo seu engessamento burguês para reinventar a equação da cidadania popular.

Ou seja, transformar carências em direitos e dívidas históricas em lei. Sobretudo, porém, a imagem de Lefebvre serve de advertência a quem acredita que é possível desencadear um novo ciclo de desenvolvimento sem um protagonista social que o conduza.

O terceiro turno em disputa no país oferece ao campo progressista a chance de se desfazer dessas miragens. Talvez a derradeira chance, para não ser engolido por elas.

***Joaquim Ernesto Palhares***

Diretor Geral de Carta Maior

Novembro de 2014



# COMO A PARTICIPAÇÃO POPULAR PODE MELHORAR NOSSA DEMOCRACIA

Tarso Genro<sup>1</sup>

A democracia participativa é uma metodologia de governança política e, ao mesmo tempo, significa uma possibilidade de rejuvenescimento da democracia representativa, inclusive para valorizá-la junto a vastos setores da população, principalmente perante aqueles que não têm uma influência cotidiana sobre o poder político e suas decisões. Os marcos normativos da participação da cidadania na gestão e da produção de políticas públicas estão inscritos, tanto na Constituição Federal (art. 1º § único), como na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48 § único). Os conservadores mais renitentes, quando combatem as ideias e práticas de participação direta, não se dão nem ao trabalho de ler a Constituição do país e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal!

No estado do Rio Grande do Sul temos, sem traumas e sistematizado num decreto (49.765, 30/10/2012), um Sistema de Participação Popular Cidadã, que envolve um Gabinete Digital, um Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conse-

---

1. Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Esse artigo de Tarso Genro inaugura o novo seminário virtual promovido pela Carta Maior, "Participação Social e Democracia", que debate um dos temas centrais para o aprofundamento da democracia brasileira: a necessidade de qualificar o sistema de representação política com práticas de democracia participativa.

lhos Regionais de Desenvolvimento, Consultas por votação de prioridades e Plenárias do Orçamento Participativo. Estas instâncias produzem políticas públicas e decisões orçamentárias, que são acordadas ou servem de orientação ao governo, para que ele tome suas decisões.

Com a tutela que as agências de risco e o capital especulativo, em geral exercem sobre os estados endividados, os mandatários da representação política (originários que são exclusivamente de votações periódicas) vêm perdendo legitimidade por não responder às demandas sociais, cada vez mais complexas e fragmentadas. Eles também vêm perdendo a capacidade de explicar os limites do seu poder e as debilidades de uma máquina pública burocratizada e não raro subordinada à força das corporações.

Enquanto o poder econômico exerce diretamente a sua influência em decisões do Estado, não só através do financiamento das campanhas eleitorais, mas também através da pressão direta de “lobbies” sobre os parlamentos e sobre os executivos (criando um sistema de poder “por fora” da representação), os “de baixo” têm poucas oportunidades de exercer sua influência direta sobre as decisões públicas. Nem têm condições de conhecer plenamente os mecanismos de funcionamento do Estado e a escassez dos seus recursos, abalados pelo endividamento público.

A democracia direta exclusiva é impraticável e tende ao ritualismo autoritário. A democracia representativa “pura” está cada vez mais carente de legitimação, pois é inaceitável que aqueles que desejam participar das agendas públicas de qualquer ente federativo só possam fazê-lo através da delegação periódica pelo voto. A distância entre representados e representantes também é cada vez mais evidente, pelo crescimento da população e pelos mecanismos autoritários de controle de formação da opinião exercido pela grande mídia.

Os canais de democracia direta, tanto virtuais, como “conselhistas” ou por assembleias públicas, com regras universais de funcionamento, devem ser estimulados por todos os que querem fortalecer a democracia política. A pressão exclusiva do poder

econômico e o jogo dos partidos – que são fundamentais na democracia, mas não esgotam a expressão da vontade pública – está comprometendo cada vez mais o Estado de Direito e o regime democrático, além de estimular, em boa parte da sociedade, o desejo de que tudo seja resolvido de forma “rápida” e autoritária.

O pacto democrático moderno baseado na representação, que transitou do Estado de Direito para o Estado Social de Direito, foi historicamente influenciado pelos sucessivos movimentos, desde o cartismo inglês. Ele passou pelas lutas mais atuais dos democratas republicanos, sociais-democratas e comunistas do século passado e agora se expande com a presença dos novos movimentos sociais. Mas o “cansaço histórico” da democracia, hoje, está flagrante, pois o pacto democrático moderno baseado exclusivamente na representação não consegue mais estimular mudanças nem dar efetividade aos Direitos Fundamentais.

O Estado de Direito “cansado” e a democracia política sem povo é o ideal do golpismo conservador, que pretende monopolizar o direito à liberdade como pura liberdade de dominar as instituições e aparelhar o Estado através da força do dinheiro e da manipulação da informação.

Este “cansaço” pode ser superado. Desde que se abram canais de influência direta para o povo opinar e decidir, não só sobre os rumos do Estado e das suas políticas, mas também para quebrar as barreiras burocráticas que separam o Estado do cidadão comum. Ao trazer a parte mais ativa e consciente do povo para testemunhar e influir nas decisões públicas, os governos se legitimam de novo e levam à cidadania, de forma mais intensa, os valores da democracia e da República. À democracia em crise se responde com mais democracia e não com menos participação.

A interposição de mecanismos de democracia direta num regime de representação aberto, como é o nosso da Constituição de 1988, ao invés de desestabilizar o pacto democrático, como pensam os conservadores mais arcaicos, reforça o regime de representação e pode lhe dar mais autenticidade. E, assim, fortalece aqueles mandatários que querem ouvir a cidadania para tomar

decisões sobre as políticas, nas quais o próprio povo é o principal destinatário.

Há um déficit democrático visível em todas as sociedades hoje, sejam elas mais desenvolvidas ou menos desenvolvidas. No caso do Brasil, esse descontentamento ficou muito claro nos protestos de junho de 2013. Esse déficit democrático se caracteriza, em primeiro lugar, por uma separação mais profunda e mais radical entre representante e representado. Em segundo, o erguimento de barreiras cada vez mais burocráticas entre o Estado e o cidadão comum. E, em terceiro lugar, pela produção de políticas públicas orientadas pela força normativa do capital financeiro.

Então é necessário que nós tenhamos a capacidade de promover uma invasão da democracia formal para criar novas instituições, capazes de dar efetividade aos direitos sociais e econômicos conquistados em 1988. Dar cores e vida à revolução democrática em curso, que pode ficar paralisada pelo sequestro do Estado e da Democracia pela especulação financeira e pela dominação ideológica promovida pela grande mídia.

# A CASA DA DEMOCRACIA CONTRA A DEMOCRACIA

Najla Passos<sup>2</sup>

O Plano Nacional de Participação Social, implantado pelo decreto 8.245/2014 da presidenta Dilma Rousseff, delimita de forma bastante clara o papel dos conselhos, conferências, audiências públicas e outras instâncias de participação popular: atuar como fóruns consultivos para o Executivo, como já o fazem hoje, por exemplo, os 5.553 conselhos municipais de saúde e os 5.527 de assistência social. Ou, ainda, os 20 conselhos existentes em Minas Gerais, estado administrado pelo PSDB de Aécio Neves até 2014, e os 21 em Pernambuco, comandado pelo PSB de Marina Silva.

Ainda assim, a medida causou um verdadeiro e injustificado pânico no Legislativo, poder que enfrenta grave crise institucional, principalmente após os protestos de junho de 2013. Dos 22 partidos com representação na Câmara Federal, apenas os três mais à esquerda defendem o Plano: PT e PCdoB, integralmente, e PSOL, apontando a necessidade de mais aprofundamento. Todos os demais rejeitam o decreto por questões ideológicas e, principalmente, eleitorais. O desgastado parlamento brasileiro teme que a democracia representativa não possa conviver com a democracia direta e, em uma eventual queda de braço entre as duas, a

---

2. É jornalista, mestre em linguagens e repórter de política da Carta Maior.

primeira saía prejudicada.

Desde que o decreto entrou em vigência, em 23 de maio de 2014, os partidos de oposição e mesmo da base aliada do governo abriram uma verdadeira ofensiva contra ele, acirrada pela proximidade das eleições presidenciais de 2014. Os argumentos apresentados são modulados em função do grau de conservadorismo de cada um. PSDB, DEM e PPS chegaram a entrar na justiça contra o decreto. Para o deputado Nelson Pellegrino (PT-BA), a ação foi um equívoco. “Penso que essa é uma medida profundamente equivocada e autoritária, uma medida de quem não compreende que a nossa Constituição estabeleceu claramente a democracia direta, que pode ser decidida também através da participação da sociedade. Essa posição é igual àquela do passado, que foi contra as cotas, foi contra as comunidades quilombolas, foi contra o Prouni”, observou em pronunciamento na Câmara.

### CRÍTICAS À DIREITA

Para PSDB, DEM e PPS, a intenção do decreto é implantar no Brasil o “bolivarianismo”, o “comunismo” e até o “absolutismo”. Não por acaso, fazem parte das suas bases os autores de três dos quatro Projetos de Decreto Legislativo (PDL) apresentados à Câmara com o propósito de sustar a vigência do decreto presidencial. O mais polêmico deles é o PDL 1.491/2014, de autoria dos deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e Ronaldo Caiado (DEM-GO), que acusa o decreto de “implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco”.

Na justificativa do projeto, os deputados chegam ao cúmulo de afirmar que ampliar a participação social é, contraditoriamente, criar um estado absolutista no Brasil: “A presidente da República, na verdade, está criando seu próprio Estado, suas próprias regras, suas classes de cidadãos, incorporando, assim, a figura de Luís XIV, quando disse: *L’Etat c’est moi*”.

A comparação foi objeto de sarcasmo até mesmo do PSOL, partido de oposição ao governo, mas que reconhece a importância da participação social no aprofundamento da democracia. “Chegamos aqui ao absolutismo francês do século XVIII. Sinceramente, nós temos todo tipo de crítica em relação à Presidente Dilma, inclusive a um autoritarismo, mas compará-la com Luís XIV é, evidentemente, uma demasia”, afirmou Chico Alencar (PSOL-RJ).

A deputada Erika Kokay (PT-DF) também criticou a inversão histórica suscitada pela comparação esdrúxula, esclarecendo que o absolutismo ocorre, ao contrário, quando o poder não se submete ao controle social. “Aqui se falou em Luís XIV, o que significa exatamente impedir a participação da população, a participação social. E aí, sim: o Estado sou eu; a lei sou eu. (...) O Poder que não tem controle social tende ao absolutismo. Não temos a democracia”, conclamou.

Os demais PDLs alegam motivações parecidas. No PDL 1.492/2014, o deputado Rubens Bueno (PPS-PR) critica o fato de o executivo “tratar a participação como método de governo, em franca concorrência com o Parlamento Brasileiro”. No PDL 1.494/2014, o deputado Alfredo Kaefer (PSDB-PR) reforça a cantilena de que o decreto presidencial invade as prerrogativas do Congresso. “A democracia se dá por meio dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos”, justifica. Já o PDC 1.495/2014, de Bernardo Santana de Vasconcellos (PR-MG), entende que a regulamentação dos conselhos e órgãos de participação social funciona como uma reforma administrativa, o que a presidenta não possui prerrogativa legal para fazer por decreto.

No plenário, outros partidos conservadores refinam os argumentos centrais. Jair Bolsonaro (PP-RJ), mesmo sem nenhuma prova ou indício, chegou a acusar o governo de praticar crime para aprovar a proposta: “Este Governo está comprando ou negociando no Congresso votos para fechá-lo”. Já Onyx Lorenzoni (DEM-RS) se valeu do medo do comunismo incutido pela propaganda capitalista na sociedade brasileira desde o século passado:

“Nós não podemos permitir que se criem os soviets no Brasil”. O deputado Silvio Costa (PSC-PE) fez bravata: “Ora, quem quiser representar o povo brasileiro que apresente seu nome como candidato”.

### CRÍTICAS DA CENTRO-ESQUERDA

Motivados pela proximidade das eleições presidenciais de 2014, mesmo partidos que se definem como de esquerda e que, portanto, têm compromisso ideológico e histórico com a participação social, criticam a Política Nacional. O líder do PSB, deputado Beto Albuquerque (RS), que depois da morte prematura do então candidato, Eduardo Campos, viria a disputar a vice-presidência da República na chapa encabeçada por Marina Silva, que substituiu o candidato morto em acidente aéreo, quando o jatinho particular “contratado “por sua campanha caiu ao tentar aterrissar no aeroporto de Santos-SP, reiterou que seu partido é favorável à participação popular, mas não se esquivou de criticar o decreto. “Surpreende-nos, entretanto, o momento em que, através de um decreto do Poder Executivo, que é monocrático, se baixa uma medida sem sequer dizer como é que serão escolhidas essas pessoas”, afirmou.

Coordenadora da campanha à presidência do PSB, Luiza Erundina (PSB-SP) criticou o momento em que se deu sua regulamentação. “O Governo assumiu a iniciativa de apresentar o decreto, regulamentando a Constituição naquilo que diz respeito à participação popular, mas o fez em um momento inadequado, equivocado, em um ano eleitoral, às vésperas de uma eleição, o que termina suscitando interpretações inadequadas, indevidas, a respeito da sua iniciativa e da sua decisão”, disse.

Um dos principais articuladores da Rede Sustentabilidade de Marina Silva, que, como ela, também acabou no PSB por questões eleitorais, Alfredo Sirkis (PSB-RJ) adotou a mesma linha. “Estamos falando de um decreto que pretende o aparelhamento dos Ministérios. Não são conselhos; são comissariados dentro do Poder Executivo para exercer controle sobre aqueles ministérios

que, por ventura, não tenham ministros do PT”, acusou. A exemplo do PSB, o PDT afirmou seu compromisso com a participação social, mas destacou a forma encontrada pela presidenta para regulamentar a Constituição para se colocar contrário. “Achamos que as prerrogativas do Poder Legislativo foram subtraídas”, disse André Figueiredo (PDT-CE).

### CRÍTICAS À ESQUERDA

O PSOL, partido mais à esquerda da Câmara, considera o Plano Nacional apresentado pelo governo muito tímido. A despeito de toda a polêmica já gerada, a legenda defende avanços ainda mais profundos em termos de participação social. O líder do partido, deputado Ivan Valente (PSOL-SP), criticou as propostas de sustar o decreto presidencial, defendendo seu aperfeiçoamento. “O monopólio da representação pelo Poder Legislativo, baseada inclusive no poder econômico por que ele é eleito, não serve à democracia brasileira”, sustentou.

Na mesma linha, o deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) ridicularizou os argumentos da direita para rejeitar a matéria. “Estão criando tempestade em copo d’água, inventando uma demonização que não existe. Cá entre nós, esse decreto veio tardiamente para regulamentar a participação social, de maneira, aliás, muito tênue, que o Brasil vai conquistando a duras penas, como prevê a Constituição de 1988”, afirmou.

### A DEFESA DO PLANO

Na defesa do Plano, o deputado Fernando Ferro (PT-PE) foi ao ponto. “É impressionante como ouvimos argumentos reacionários: de que aqui se estaria criando soviets, de que aqui existe o bolivarianismo. Ora, pelo amor de Deus! Inventem outros argumentos para mostrarem o medo que têm da participação popular! (...) Quem tem medo de participação popular revela ter, de fato, uma concepção conservadora da política. E eu acho que

este decreto está exatamente mostrando isto: esta Casa está com medo da participação popular”, resumiu.

Iriny Lopes (PT-ES) escancarou a motivação eleitoreira das críticas. “Qualquer país democrático deseja que os seus governantes ouçam a população. Se a Presidente Dilma se propuser a ouvir a sociedade, cria-se um clamor literalmente eleitoral dentro desta Casa, mas com outra roupagem, que causa uma estranheza profunda. Quem não quer ser governado por alguém que quer ouvir? No que isso atenta contra o processo democrático?”, questionou.

Pepe Vargas (PT-RS) se somou ao coro. “A divergência que há aqui é a divergência entre aqueles que querem que a Constituição Cidadã de 1988 se realize na sua plenitude e aqueles que querem negar ao povo um direito constitucional: exercer o poder de forma direta, sem subtrair as prerrogativas do Parlamento, que continua existindo, continua votando, continua sendo ouvido. Isso é a combinação da democracia representativa com a democracia participativa”, esclareceu.

“A democracia é a essência da Constituição de 1988. A democracia não se dá exclusivamente pela atividade parlamentar. Democracia sem participação da sociedade é democracia pela metade”, reforçou Maria do Rosário (PT-RS).

A deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) escancarou a manobra retórica da oposição para enfraquecer o decreto. “Eu acho incrível como as palavras aqui são trocadas e as agressões se acumulam. Nós estamos falando de democracia, as pessoas falam em ditadura de esquerda; nós estamos falando de Brasil, e as pessoas se referem à Venezuela. E querer copiar modelo, parece-me, não somos nós que estamos discutindo esse assunto, até porque a sociedade precisa se politizar muito para entender a Revolução Bolivariana. Aqui, nós estamos discutindo uma intensificação da democracia direta no Executivo”, afirmou.

Líder do PT na Câmara, o deputado Henrique Fontana (RS) buscou acalmar os ânimos dos que apontavam o decreto como passo decisivo para a implantação do comunismo no Brasil “Nós temos percebido o debate intenso que a Oposição está escolhen-

do fazer sobre esse decreto. Eu, particularmente, acho isso um equívoco político, porque a posição do decreto da Presidenta não tem nada a ver com a autonomia do Parlamento. Aliás, nós estamos governando o País há 11 anos, e o Parlamento tem sido sempre preservado, respeitado, e as negociações têm ocorrido de maneira absolutamente adequada”, ressaltou.

### A NECESSIDADE DA REFORMA POLÍTICA

Quando assinou o decreto, em maio de 2014, a presidenta Dilma Rousseff já antevia as dificuldades que a matéria enfrentaria no parlamento. No seu discurso, ela ressaltou o papel transformador da participação social que, em determinados momentos da história, é a única força capaz de fazer com que o país avance. Como exemplo, citou a batalha pela reforma política, uma das mais robustas reivindicações dos protestos de junho do ano passado, que permanece paralisada no parlamento, apesar do esforço do governo em viabilizá-la por meio de um plebiscito.

“O meu governo enviou para o Congresso uma proposta de transformação que tinha como base a consulta popular. Não foi aprovada”, lembrou. Para a presidenta, em causas que mexem com interesses históricos consolidados das elites do país, como é o caso da reforma política, a participação social é a única via de mudança. “Não se trata de opção. Em alguns processos, a participação social significa a única opção para transformar”, ressaltou.



# PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REFORMA DA JUSTIÇA

Fabio de Sá e Silva<sup>3</sup>

Desde que foi incluída na Constituição de 1988 como um princípio fundamental da República Federativa do Brasil, a participação social vem impulsionando transformações importantes na condução dos negócios públicos.

A vasta e rica literatura sobre o tema não apenas documenta esse processo, mas também aponta as transformações pelas quais a própria ideia de participação passou, na medida em que adquiriu força normativa.

Inicialmente, e não sem algum encantamento, os estudos exploraram e destacaram o caráter inovador das práticas participativas e sua contribuição para diminuir o fosso entre Estado e sociedade civil que, embora tivesse longínquas raízes na história brasileira, havia sido agravado pelo autoritarismo e a tecnocracia dos “anos de chumbo”.

A seguir, com a disseminação e a definitiva institucionalização de práticas participativas, notadamente na forma de Conselhos e Conferências, estudos empíricos passaram a indicar alguns limites e descompassos da participação em relação à promessa de

---

3. Graduado (USP '02) e Mestre (UnB '07) em Direito e PhD em Direito, Política e Sociedade (Northeastern University, EUA '13). É Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), onde foi coordenador de Estudos e Políticas sobre Estado e Democracia (2009–10) e chefe de Gabinete da Presidência (2011-12).

democratização do Estado que, anteriormente, ela tão incisivamente representou. O excessivo poder de agenda dos governos em relação à sociedade civil, a linguagem excessivamente técnica (e por isso mesmo excludente) nas reuniões, e a colonização dos ambientes deliberativos por “participantes de ofício” foram alguns dos temas que mais permearam as análises e que ensejaram atitude mais crítica e cautelosa sobre a participação.

O momento atual, construído a partir do estoque de reflexão até então acumulado, destina-se exatamente a entender em que condições a participação pode ser mais efetiva, ou seja, em que condições as práticas participativas transformam a realidade, seja quando ajudam a gerar políticas melhores, seja quando empoderam e qualificam atores, processos e interesses sociais de outra forma excluídos ou marginalizados.

Chega a ser surpreendente, portanto, que o decreto 8.243/2014, que instituiu uma política e um sistema nacional de participação social, tenha sido objeto de reações e ataques (quase sempre lastreados em preconceitos e insinuações) no Parlamento e nos grandes veículos de comunicação.

Afinal, as medidas contidas no decreto corroboravam para o enfrentamento de muitos dos problemas identificados anteriormente; seja quando previam características e requisitos mínimos para que as instituições participativas pudessem operar no âmbito do governo federal, acolhendo críticas levantadas contra práticas de colonização desses espaços; seja quando atribuíam à Secretaria-Geral da Presidência a tarefa de acompanhamento e avaliação do que viesse a ocorrer em tais espaços, visando assegurar que eles operem sempre, e cada vez mais, no sentido da efetividade.

Para além de obsoletas, ademais, tais reações e ataques fizeram retroceder os termos do debate sobre participação: ao invés de prosseguirem na avaliação de como a participação poderia se tornar um traço qualificador dos processos de governo, acadêmicos, gestores e ativistas tiveram de regressar no tempo e retomar as razões (normativas, teóricas e empíricas) que fundamentaram o surgimento e adensamento como princípio da administração pública.

Mas esse tipo de polêmica, como disse na ocasião o ministro chefe da Secretaria-Geral da Presidência, Gilberto Carvalho, pode ser sempre “bendito”. Afinal, embora tenham avançado muito por todo o Brasil, em especial a partir do governo Lula, as práticas e instituições participativas ainda têm estado muito restritas ao Poder Executivo. Sendo, reiterar-se, fundamental a toda a República, e não apenas do Executivo, a participação social permanece como um princípio pouco explorado na organização dos demais poderes.

O Judiciário oferece um dos mais eloquentes e ilustrativos exemplos. Embora tenha evoluído um pouco, em especial na jurisdição constitucional, com a utilização de procedimentos como audiências públicas e institutos como o *amicus curiae*, o Judiciário ainda figura como um terreno extremamente hermético às manifestações e demandas daqueles que lhe emprestam a condição de Poder: os cidadãos.

A gestão dos Tribunais segue sendo feita sem nenhum procedimento de consulta ou legitimação popular – como Conferências ou audiências públicas, hoje ao alcance de qualquer prefeitura –; e o Conselho Nacional de Justiça, órgão que tem como uma de suas principais atribuições a indução de políticas judiciárias de caráter nacional se constituiu, afinal (e na contramão de tudo o que se observava no Executivo), como um conselho “de cúpula”, sendo formado por Presidentes de Tribunais Superiores e representantes da elite das carreiras jurídicas (Ministério Público e advocacia). A representação “dos cidadãos”, se é que se pode chamar assim, é feita de maneira indireta, com a indicação de representantes da Câmara e do Senado, sobre a qual, por sua vez, inexistente qualquer forma de controle social.

Qualquer que seja o destino do decreto 8.243/2014, que até a publicação deste livro permanece sob ataque. É certo que as práticas e instituições participativas não desaparecerão, mesmo porque muitas delas estão hoje legitimadas por atos legislativos. Mas a defesa da participação como princípio e instrumento para o exercício do poder político pode e deve iluminar a resistência

de espaços que como o Judiciário, permanecem infensos a qualquer perspectiva de democratização.

Como, porém, ocorreu com a própria participação em sentido mais amplo, esse avanço não se dará sem pressões do maior interessado na democratização desse Poder: o povo. Felizmente, eventos recentes dão evidência de que está em curso nova mobilização nesse sentido. Após a escolha, pela presidenta Dilma Rousseff, do ministro Teori Zavascki para o Supremo Tribunal Federal, a Articulação Justiça e Direitos Humanos, formada por várias organizações não governamentais das áreas de justiça e direitos humanos, lançou nota (“Novo ministro, velhas escolhas”) e deu entrada em pedidos por acesso à informação acerca dos procedimentos e critérios que vêm sendo utilizados para este fim. O Congresso também vem sendo cobrado para que utilize melhor, e de maneira mais aberta, o expediente da sabatina dos candidatos.

Tais pleitos, obviamente, afetam interesses bastante nucleares no Estado e nas profissões jurídicas, o que sugere dificuldade para a realização de mudanças rápidas e radicais. Mas essa possibilidade não deve sair da agenda nem de nossas ambições.

## QUEM TEM MEDO DOS CONSELHOS POPULARES?

Walquiria Domingues Leão Rego<sup>4</sup>

A geração que lutou contra a ditadura conhece muito bem o quanto custou de sofrimento e dor a conquista da democracia, e a convocação de uma Constituinte. Com problemas, dificuldades e tensões, temos uma constituição bastante democrática. Tal, como a conhecemos, é bom que se diga, foi arrancada do conservadorismo brasileiro mais renitente, que persiste entre nós de muitas formas, inclusive na retórica de certos setores de esquerda.

Uma prova cabal desta persistência conservadora tem se revelado na posição de verdadeiro pânico diante do decreto 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS). A grande mídia e seus funcionários ideológicos abriram furiosas baterias contra o decreto. Os argumentos contrários, apresentados até agora sobre a participação popular no desenho das políticas públicas exibem seu tradicional corte alarmista, que vai da acusação de golpe de Estado a populismo e chavismo. As duas últimas noções bastante utilizadas no atual léxico conservador, servem na verdade para desqualificar e aniquilar de saída qualquer debate a respeito de maior inclusão política da soberania popular. A história da democracia, desde seu nascimento entre os gregos, testemunha que ela não se congela em uma forma

---

4. Socióloga, antropóloga e professora da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

única. Seu tecido, sua espessura, experimentou, conforme a luta social, combinações formais e inovações institucionais diversas.

Os conselhos populares consultivos foram praticas comuns à Republica de Weimar, à experiência vienense de 1919-1934, para não falar dos experimentos dos países escandinavos. Os democratas comprometidos em democratizar a democracia sabem muito bem da importância da ampliação dos espaços de debate para aprofundar e enraizar os sentimentos democráticos. Assim, se retira a democracia da dinâmica exclusiva da forma puramente eleitoral, a qual pode sim ser capturada em grande parte pelos interesses privados mais poderosos e antipopulares.

O século XVIII nos legou, sobretudo pelo pensamento agudo do Marques de Condorcet, formulas preciosas de combinações de representação e participação popular, parlamento, e o que chamava de: assembleias primárias, ou seja, ampliação de espaços democráticos e deliberativos, tendo em vista sempre a melhoria dos procedimentos institucionais, em especial a melhoria da qualidade da representação. Supunha que quanto mais o povo dispusesse de espaços de encontro e de debates públicos, mais se desenvolveria como sujeito de vontade autônoma. Podendo, tornar-se mais ativo e mais exigente nos seus direitos e deveres para com a República.

A representação foi e é uma das grandes categorias da política. Ninguém esta propondo sua liquidação. O que foi proposto foi simplesmente a consolidação e a compilação da experiência dos conselhos existentes e previstos em nossa Constituição. Qual a razão real para tanto estardalhaço? A histeria conservadora tenta por todos os meios ocultar e deformar que o referido decreto não cria nada de novo, nenhum novo organismo. O conservadorismo, como sempre fez, aterrorizou os incautos e desinformados. Com isso, pretende retirar a questão da agenda política do país.

As razões que alimentaram a geração que lutou pela Constituição ainda estão presentes. Ulisses Guimarães afirmou um dia que “a Constituição, tal como caramujo, guardará para sempre o

bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio”. As lutas e sonhos de uma geração não podem ser reduzidos à poeira. Afinal, lembrava Gramsci. “Uma geração que ignora, desvaloriza e apequena a geração que a precedeu, que não consegue reconhecer a sua grandeza e o seu significado histórico e necessário, é uma geração que se mostra mesquinha, que não tem confiança em si mesma, ainda que assuma pose de gladiador e exiba mania de grandeza”.



# PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

Ivanilda Figueiredo<sup>5</sup>

O questionamento sobre se e como a participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil nas políticas públicas federais afetam a democracia norteia os debates relacionados ao decreto 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS). PSDB, PPS e DEM propuseram Projetos de Decreto Legislativo (PDC) com o intuito de sustar o Decreto. Buscam no artigo 49, inciso V da Constituição da República (CR) fundamento para realizar o controle de atos normativos do Executivo exorbitantes dos limites de delegação legislativa.

Três desses projetos, até agora, ocupam a agenda da Câmara. O PDC 1.491 (DEM), aguardando relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, argumenta que o Decreto: I. Ao favorecer a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, relega “*o cidadão comum, não afeto a este ativismo social,*” ao segundo plano; II. Expressa a pretensão do Governo Federal de implodir o regime de democracia representativa, “*na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo*”; III.

---

5. Defensora de Direitos Humanos, doutora em Direito Constitucional pela PUC-Rio e mestre em Direito Constitucional pela UFPE. Atualmente, atua como professora do UNICEUB.

Foi feito para dar voz aos movimentos sociais cooptados pelo atual Governo, perpetuando sua influência mesmo na hipótese de mudanças institucionais; e IV. Contraria a Constituição que prevê a participação popular por plebiscito, referendo; e iniciativa popular.

O PDC 1.492 (PPS), apenso ao 1.491, argumenta que o decreto cria órgãos públicos, o que é proibido pelo art. 84, VI da CR.

O PDC 1.494 (PSDB), o qual aguarda despacho inicial, segue na linha da extinção da democracia representativa e reitera os argumentos sobre os mecanismos de participação popular do art. 14 da CR.

Já o Senado aprecia o PDC 117 (PSDB), pronto para pauta na Comissão de Constituição e Justiça, com parecer favorável do relator, o qual tratar-se o Decreto de *“uma forma polida com a qual a Presidente da República decreta a falência do Poder Legislativo federal e o sucateamento do Congresso Nacional”*.

O Relator no mérito afirma: reconhecer a competência da Presidência para se relacionar com entidades da sociedade civil e implementar instrumentos de consulta e participação popular”, mas considera o Decreto *“contrário aos preceitos constitucionais por permitir que os programas e políticas públicas do Poder Executivo sejam implementados com base na participação de “representantes dos cidadãos” que não possuem legitimidade constitucional para tal mister”*.

Os PDCs desconsideram, portanto, a participação proposta sem sequer notar que o decreto utiliza um conceito amplo de sociedade civil, incluindo o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações.

Além disso, alegam que os movimentos sociais e ONGs são cooptados pelo governo. Ignoram, propositalmente, a ampla miríade formadora da sociedade civil brasileira.

Movimentos sociais são formas de ação coletiva de grupos organizados, cujo objetivo é alcançar mudanças sociais conduzidas por valores e ideologias por meio do embate político, podem ou não ser institucionalizados.

O movimento sindical, que congrega instituições de trabalhadores e de patrões é o de maior capilaridade institucional. Mas movimentos como o dos trabalhadores sem terra não possuem institucionalidade.

A diversidade reina na composição dos movimentos sociais. Apenas para ficar em alguns exemplos, o movimento sanitarista se iniciou pela ação de médicos e intelectuais e hoje é composto pelos mais diversos profissionais de saúde e usuários do sistema. O movimento de defesa dos direitos das crianças e adolescentes é formado por organizações não governamentais, instituições ligadas à igreja católica, fundações empresariais, e mais recentemente pelas próprias crianças e adolescentes. Já o movimento LGBT se subdivide em várias redes, dois exemplos são ilustrativos: a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT), que é institucionalizada, possui CNPJ, e congrega mais de 308 organizações filiadas e a Liga Brasileira de Lésbicas, um movimento não institucional, composto por mulheres lésbicas e bissexuais.

Organizações da sociedade civil, por sua vez, são instituições privadas sem fins lucrativos que se destinam a realizar políticas, lutar por direitos, atuar politicamente em nome de uma causa. Organizações da sociedade civil são gêneros que englobam diversas concepções jurídicas como: fundações, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), associações, organizações não governamentais (ONG). Assim, estão incluídas instituições críticas ao governo como a Justiça Global, fundações empresariais, como a Fundação Avina e Associações de Moradores.

A leitura de democracia nos PDCS também é bastante particular, verdadeiro elitismo democrático: o povo é representado pelos eleitos e só deve participar excepcionalmente por plebiscito, referendo e iniciativa popular, que não são instrumentos de dia a dia, são caros e complexos.

Trata-se de uma falácia considerar a voz do povo retumbante no sistema representativo atual. Os grupos de pressão poderosos possuem recursos financeiros e eleitores cativos. As recentes

alianças no Congresso de parlamentares da elite ruralista e do fundamentalismo evangélico têm não só impedido o avanço de direitos de mulheres e LGBTs, como também fazem caminhar projetos absurdos como o Estatuto do Nascituro e impedem avanços no Executivo, exemplificado pela recente revogação da Portaria do aborto legal. O elitismo democrático, ademais, não encontra guarida na própria Constituição, que prevê a participação popular em inúmeros momentos (e.g., arts. 10, 187, 194, 198, 204, 216-A, 227 da CR).

Nossa democracia tem nuances de representativa e participativa, sendo consolidada por inúmeras leis responsáveis pela sistematização da participação nas políticas públicas.

Por fim, resta afirmar que nenhum órgão foi criado pelo decreto. No artigo 2º, há um glossário dos termos que serão utilizados, algo comum em atos normativos para evitar dúvidas semânticas. No artigo 6º, reconhecem-se instâncias e mecanismos de participações sociais já existentes, criados por lei.

Os instrumentos de participação criados são o Comitê Governamental de Participação Social, para assessorar a SG/PR no monitoramento, implementação e coordenação da PNPS, artigo 9º, e a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas, artigo 19. Nenhum destes se constitui como órgão público, representam apenas instrumentos organizacionais da estrutura federal, institucionalizando a comunicação entre elas e o diálogo com a sociedade civil. A escuta a ser realizada, inclusive, não é vinculante, a PNPS apenas assegura que o Executivo Federal se torne mais permeável à influência da sociedade civil.

Enfim, em contrário ao afirmado nos PDCs, pode-se dizer que o decreto traz uma concepção ampla de sociedade civil, de democracia e não cria quaisquer órgãos públicos. Portanto, não possui qualquer inconstitucionalidade, não exorbita das atribuições do Executivo, nem esvazia o Congresso Nacional.

Assim, a resposta ao questionamento inicial seria: há uma ampliação significativa da democracia. A PNPS pode ser um instrumento eficaz para majorar a cidadania ativa ao permitir aos cidadãos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil expressem diretamente seus pleitos ao Executivo e vejam suas demandas efetivamente ressoarem dentro do campo de influência democrático. Isso jamais pode ser considerado uma ameaça à democracia ou um demérito ao Congresso Nacional.



# PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UMA LARGA CONSTRUÇÃO

Marcio Pochmann<sup>6</sup>

A experiência democrática no Brasil é extremamente recente. Considerando-se mais de 500 anos de história, sendo menos de 10% deste tempo com regime político democrático. Em 2015, o país completará três décadas de experiência continuada da democracia, o mais longo período de eleições livres de interrupções.

Ademais, por insuficiências e imperfeições do sistema eleitoral brasileiro, ganha importância a campanha por reforma política que amplia a participação popular. Esta, por sinal, somente mais recentemente passou a ser aceita na agenda das políticas públicas, com a ascensão de conselhos e conferências que tornou ativa a participação popular a partir dos governos Lula e Dilma.

Mesmo assim, o reconhecimento e fortalecimento da participação popular requerem avanços ainda maiores. Para tanto, cabe considerar a trajetória ausente da participação popular, escondida e reprimida pelas forças antirreformistas majoritárias em todo o País. O objetivo desta contribuição é tornar mais explícita a longa e interdita construção da presença popular no Brasil.

---

6. Presidente da Fundação Perseu Abramo; professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Este artigo foi inspirado no livro *A vez dos intocáveis* (FPA, 2014).

## TRADIÇÃO AUTORITÁRIA

Com mais de cinco séculos de existência, o Brasil mostra continuamente uma inegável condição de autodefesa dos privilegiados segmentos sociais frente ao reclame de mudanças nacionais. O recorrente predomínio das forças antirreformistas exemplifica-se desde o passado de longo atraso na abolição do trabalho escravo (1888) à enorme demora na universalização do voto de analfabeto, ocorrido somente em 1985.

Recorda-se que até o ano de 1881, por exemplo, os brasileiros com direito a voto eram aqueles do sexo masculino, alfabetizado e portador de determinada riqueza. Na década de 1930 em diante, a cidadania política foi ampliada para homens e mulheres, sem incluir os analfabetos que representavam cerca de dois terços da população adulta.

Idêntico sentido prevaleceu no acesso aos direitos sociais, ainda que entrecortado pelos testes de meios para sua efetividade. Em 1943, por exemplo, quando garantias sociais e trabalhistas foram estabelecidas no país (Consolidação das Leis do Trabalho, CLT), o acesso somente se tornou possível aos empregados assalariados formais e urbanos, que representavam menos de 15% dos ocupados na década de 1940 ou menos de 50% em 1980.

No caso da cidadania civil mantiveram-se restrições ao pleno direito de propriedade, especialmente a fundiária que desde 1850, com a criação legal do mercado de terras no Brasil, predominou a ilegalidade da força de grileiros ante a dos posseiros. Nas cidades, a ilegalidade se tornou quase uma norma em avassalador processo de urbanização a partir da década de 1950, sobretudo com a formação das periferias nos grandes centros metropolitanos.

Na mesma medida, a resistência à incorporação plena das distintas raças e suas composições ao conjunto do corpo da nação. Pela Constituição do Império, em 1824, por exemplo, todos os residentes foram considerados formalmente cidadãos, desde que nascidos em terra brasileira, querem livres ou libertos.

Na prática, contudo, a prevalência de monopólios nos direitos sociais impossibilitou a universalização do acesso à educação, saúde, assistência e previdência, consagrando a efervescência da força da elite branca. Isso se configurou de maneira mais expressiva pelas diferentes regionalidades componentes da formação dos brasileiros, como sertanejos, caipiras, entre outros que apesar de formalmente integrados, conviveriam com restrições e limites derivados do padrão seletivo, parcial e desigual de inclusão social no Brasil.

Os regimes autoritários se mostraram herdeiros do sentimento metropolitano da exploração colonial estabelecida pela Coroa portuguesa desde o século XVI. Inicialmente relacionados às influências do poder das forças estrangeiras na configuração interna da dominação das elites.

Até o século XX, por exemplo, as forças externas expressavam fundamentalmente o poder dos impérios. Tanto assim que o próprio surgimento do Estado nacional, com a instalação do jovem império em 1822 no Brasil, condicionou o estreito caminho passível entre a decadência do império português e a pujança do império britânico. Sem discordar da Coroa portuguesa, as elites nacionais acenavam cada vez mais com a proximidade submissa à hegemonia britânica.

Na sequência, a experiência autoritária se fez valer pelo exercício da violência do poder interno das oligarquias regionais frente aos riscos da organização dos movimentos populares. Nesse sentido as elites se contrapuseram a qualquer forma que permitisse a sustentação da organização do povo ao longo do tempo. Participação popular somente no estrangeiro.

Da Inconfidência Mineira, passando pelas guerras de Canudos e do Contestado, às revoltas regionais do século XIX, a força do monopólio da violência policial foi empregada sem limites. O fundamental, a propósito, era impedir a organização popular e, sobretudo, a sua legitimidade.

Apesar disso, as elites internas negaram qualquer estabelecimento de registro legal divisor de raças, como havido, por

exemplo, na África do Sul e Estados Unidos, ou mesmo de estamento social, conforme observado na Índia. Mas isso não significou, todavia, a democratização das raças.

Da mesma forma, a aversão ao povo organizado pelas elites possibilitou aceitar uma norma formal e geral de cidadania (brasileiro é aquele nascido e liberto, independentemente da raça que possui a partir de 1824). Esta norma, porém, não impediu que fossem construídas sofisticadas teias de caráter antirreformista frente à possibilidade de acesso aos direitos civis, políticos e sociais para toda a população.

Assim, assistiu-se ao estabelecimento de um padrão seletivo e gradual de incorporação das massas populares aos direitos de efetiva cidadania com o passar do tempo. A trajetória autoritária das elites manteve o sentido da sustentação tanto da legalização de privilégios para poucos como da legitimação das desigualdades para muitos, na medida em que as forças do antirreformismo preservaram ao máximo a monopolização das oportunidades geradas.

### A FORÇA DO ANTIRREFORMISMO

Diante de quase meio milênio de predomínio da sociedade agrária no Brasil, as tentativas de mudanças institucionais foram mediadas por elites com forte apelo antirreformista. A começar pela construção do Estado nacional inserido em processo mais amplo de alterações institucionais desencadeadas na Europa e no Brasil.

Menos que ruptura, a transição da antiga colônia (por mais de três séculos) para o Estado nacional aconteceu sem descontrole da Metrópole, cujo primeiro monarca do jovem império foi Pedro I, quando ele era Pedro IV na linha sucessória da Coroa portuguesa. Neste aspecto, as recomendações de integração racial defendidas, inicialmente por Frei Caneca e José Bonifácio e que relacionavam o fim da escravidão com a distribuição de terras, se perderam em meio ao fechamento do circuito antirreformista.

O resultado foi a permanência de praticamente intacto o conjunto da população submetido à condição de intocável pelas políticas públicas. O antirreformismo se manteve como marca da expansão da renda compartilhada com poucos, enquanto ao Estado fundamentava-se no patrimonialismo e financiamento assentado na tributação sobre os pobres.

Também em duas mudanças institucionais de grande relevância, a abolição da escravatura (1888) e o surgimento da República (1889), as reformas defendidas por abolicionistas como Joaquim Nabuco, Rui Barbosa, entre outros, ficaram presas aos embates dos salões de onde eram defendidas. A inclusão dos ex-escravos em demandas ocupacionais existentes ou mesmo a redistribuição das terras visando à democratização da propriedade fundiária não aconteceram, posto o enorme obstáculo exercido pelas forças antirreformistas de sempre.

Sem a incorporação dos analfabetos ao sistema político, a Velha República (1889-1930) terminou por reproduzir as mesmas regras do jogo derivadas do Império, cujos interesses privilegiados eram os dos ricos (proprietários rurais, comerciantes, industriais e profissionais liberais). Ao mesmo tempo, a prevalência das políticas econômicas e sociais liberais que se estenderam para o império manteve novamente um enorme contingente de intocáveis pelas políticas públicas.

Na transição para a sociedade urbana e industrial, especialmente a partir da Revolução de 1930, abriram-se novas perspectivas para o salto no processo de inclusão social no Brasil. Ademais de se tratar do processo de modernização capitalista liderada pelo estancieiro Getúlio Vargas, o movimento contra reformas exerceu, em vários momentos históricos, verdadeiros bloqueios antidemocratas às alterações institucionais necessárias à universalização das políticas públicas, como a contrarrevolução de 1932, em São Paulo, o Estado Novo, em 1937, e a ditadura militar, em 1964.

Chama a atenção também o fato de que nos casos de passagem dos regimes autoritários (Estado Novo, 1937-45 e ditadura

militar, 1964-85) para a democracia não se registram rupturas profundas. De maneira geral, as transições políticas se mostraram articuladas e sob o controle compartilhado dos antigos regimes autoritários.

Exemplo disso foi a primeira eleição presidencial ocorrida após o fim do Estado Novo, cujo presidente eleito foi o general Eurico Gaspar Dutra, em 1945, que havia sido o ministro da Guerra de Getúlio Vargas durante o Estado Novo (1937-1945). Ademais, percebe-se a força da transição para o regime democrático em 1985, quando o primeiro presidente civil foi José Sarney, presidente do Arena e do PDS (partidos de apoio e sustentação da ditadura militar) entre 1979 a 1984.

Como não houve eleição por voto popular, o poder das forças antirreformistas derrotou a campanha por eleição direta em 1984 e estabeleceu pelo Colégio Eleitoral a vitória da chapa Tancredo Neves/José Sarney pelo PMDB. Na morte de Tancredo, Sarney, na qualidade de vice-presidente, assumiu o primeiro governo civil entre 1985 e 1990.

Na retomada do regime democrático desde 1985, parcela da sociedade se manteve submetida à trajetória do padrão seletivo e gradual de incorporação às políticas públicas. Somente pela nova Constituição Federal de 1988, o quadro geral começou a mudar.

### REFORMISMO ADIADO

Pela perspectiva das forças políticas que desde a Revolução de 1930 conformaram nova maioria dirigente, responsável pela implantação e sustentação do projeto nacional-desenvolvimentista, constatam-se duas importantes tentativas de realização de um conjunto de reformas progressistas no Brasil. Para isso, a construção de blocos de apoio social e partidário voltados ao resgate de parcela significativa daqueles considerados por intocáveis pelas políticas públicas.

De um lado, o movimento das reformas de base que esteve em alta no início da década de 1960. De outro, o programa Espe-

rança e Mudança, que esteve presente no movimento popular das Diretas Já para escolha do presidente da República na primeira metade dos anos 1980.

Destaca-se que desde a década de 1950, o aprofundamento do movimento de urbanização se deu apoiado por enorme fluxo migratório de parcela considerável da população do campo. Diante disso, as grandes cidades passaram a conviver com sinais claros do colapso de suas infraestruturas (transporte, habitação, carestia, eletricidade, telefonia, entre outros) e da mobilização social crescente em torno dos temas populares associados à aceleração da inflação.

A polarização social eivada da ausência do planejamento urbano tornou mais complexo o enfrentamento do próprio subdesenvolvimento num país que havia começado a operar sob o regime democrático mais amplo somente a partir de 1945. De um lado, o movimento contrário à carestia do custo de vida para as classe populares resultava do crescente preço da habitação e dos alimentos praticados nas grandes cidades.

No caso da moradia, a pressão por imóveis era elevada diante da expansão das ocupações urbanas que atraíam levas de migrantes, enquanto a especulação imobiliária dominava nos centros tradicionais das cidades. Sem mudar os interesses imobiliários, o encaminhamento adotado em geral foi o de levar a população trabalhadora migrante para regiões cada vez mais distantes dos ricos centros urbanos.

O desenvolvimento das periferias nas grandes cidades ganhou inegável impulso, possibilitando definir, inclusive, o padrão de segregação social estabelecido entre os incluídos e os intocáveis pelas políticas públicas. Nas regiões periféricas das cidades, em geral despossuídas de legalidade, os posseiros terminaram sendo impingidos à autoconstrução de suas moradias, mesmo deslocados de infraestrutura básica como água potável, saneamento, eletrificação, estradas, transportes, escolas, postos de saúde, entre outros.

Além disso, empreendimentos imobiliários foram surgindo na forma de ondas especulativas estabelecidas na medida em

que a infraestrutura era levada pelo setor público para áreas mais distantes do centro das cidades. O custo crescente dos imóveis (próprios ou alugados), absorvendo maiores parcelas do orçamento das famílias, sobretudo das mais pobres, era expressão direta disso.

Ao mesmo tempo, a saída de parte importante da população do meio rural elevou consideravelmente a demanda por alimentos nas cidades. O setor agropecuário, neste sentido, registrava dificuldades para atender plenamente à crescente demanda de alimentar todo o país.

Assim, o preço dos alimentos pressionava ainda mais o custo de vida em geral, sobretudo o da população pobre. Mesmo com a industrialização de alimentos e o avanço do setor de produção alimentar, a mudança nos preços reativos entre alimentos *in natura* e manufaturados não era plenamente absorvida pelas classes populares.

As mobilizações sociais, expressas à época por crescentes greves, passeatas, marchas, entre outras manifestações, apresentavam cada vez mais o conteúdo político, embora a base do desconforto fosse de natureza socioeconômica. A estrutura fundiária (rural e urbana) foi identificada como algo a ser enfrentado por novas políticas públicas.

Na estrutura partidária havia aqueles mais próximos dos anseios populares, como o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Comunista (PC) – embora proscrito à época – e, sobretudo, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que comandara o governo federal com Getúlio Vargas (1951-54) e exercera tanto a vice-presidência da República nos governos JK (1956-60) e Jânio Quadros (1961), como novamente a Presidência da República (1961-64) com João Goulart (Jango).

Diante disso, o Brasil viveu uma intensa e tensa disputa nacional logo no início da década de 1960, tendo sob o comando do presidente Jango as chamadas reformas de base. O programa reformista de então apontava para o encaminhamento progressista de questões que até então não haviam ainda sido tratadas aber-

tamente no interior da maioria política que vinha, desde os anos de 1930, sustentando o projeto nacional-desenvolvimentista.

De acordo com a mensagem do presidente João Goulart, enviada ao Congresso Nacional durante a abertura dos trabalhos legislativos, logo no início de 1964, as reformas de base consideravam um universo amplo de mudanças estruturais. O reformismo nacional desenvolvimentista contava com a determinação de lançar novas políticas públicas capazes de incluir o conjunto populacional definido por intocáveis.

Desta forma, a orientação era a mobilização dos intocáveis para a sua incorporação na reorganização da base de apoio social e político das reformas de base. Para isso, a proposta de democratização do acesso à propriedade fundiária, por meio da reforma agrária visava garantir maior quantidade de terras voltadas à produção agropecuária e, assim, consolidar o segmento da agricultura familiar, compensando em parte o poder político e econômico dos proprietários rurais.

Na época também emergiu o entendimento governamental de que parcela da constante alta nos preços dos produtos alimentícios nas cidades derivava da oferta quase inelástica da produção agropecuária dominada pelo latifúndio. Do mesmo modo, o crescente custo nas despesas de habitação para as famílias de baixa renda revelava o poder da especulação imobiliária nas cidades, responsável pela expulsão de trabalhadores dos centros urbanos para as periferias.

No ano de 1960, por exemplo, cerca de um terço dos brasileiros residia em habitações alugadas, enquanto parcela majoritária das terras agriculturáveis permanecia sob o domínio improdutivo, muitas vezes do grande proprietário rural. Diante disso, a defesa da realização das reformas agrária e urbana tinha por objetivo incorporar parcela significativa dos intocáveis desprovidos do acesso à propriedade e elevar a produção agropecuária.

Por outro lado, a inclusão dos intocáveis na cidadania política passava pela mudança no sistema político, capaz de permitir o voto dos analfabetos e de militares situados em patentes infe-

riores. Na época, cerca de 40% da população adulta era analfabeta e, por isso, estava excluída do processo eleitoral.

Por fim, ainda, a reforma social, identificada pelas medidas de políticas públicas que visavam ampliar o acesso dos intocáveis pelas políticas sociais e trabalhistas. Nesse sentido, a incorporação da população ocupada no meio rural ao sistema de proteção estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho. Em plena década de 1960, a metade dos brasileiros encontrava-se ainda no campo e em condições muito precárias de vida e trabalho.

Além da inclusão nas políticas sociais e trabalhistas, o acesso à CLT no meio rural abriria a possibilidade de organização dos trabalhadores tendo por referência o reconhecimento e financiamento oficial do sindicalismo praticamente inexistente no campo até então. A aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, apontava justamente para esta perspectiva.

Por isso, as reformas de base concentraram-se na incorporação dos direitos civis (propriedade urbana e rural), políticos (voto aos analfabetos e sindicatos aos ocupados no campo) e sociais (difusão da CLT no campo) aos hoje considerados intocáveis. Ademais, a pauta das reformas envolvia também a educação, a tributação, a administração pública e os bancos.

Como se sabe, o golpe militar em abril de 1964 confirmou, novamente, a força do antirreformismo. Mais uma vez, a universalização dos direitos foi postergada.

Várias das reformas propostas originalmente pelo movimento progressista anterior (reformas de base) terminaram sendo adotadas pelo autoritarismo vigente por 21 anos (1964-85), embora sob o ritmo da modernização econômica com a exclusão social. Sob o domínio do conservadorismo, a maioria política que sustentava o projeto nacional desenvolvimentista impulsionou o mais rápido crescimento econômico que manteve significativo contingente de brasileiros na condição de pobreza e submetido à enorme desigualdade de renda, riqueza e poder.

Em função disso, as condições de universalização dos direitos de cidadania (civil, político e social) estavam amparadas na

democratização da propriedade, na ampla participação e representação política e no acesso ao sistema de proteção e promoção social e trabalhista. As reformas de base ficaram para trás, assim como os brasileiros circunscritos à condição de intocáveis das políticas públicas tiveram que aguardar mais tempo para a sua inclusão.

Apesar disso, a reação organizada pelos progressistas se manteve acesa. A partir da segunda metade da década de 1970, uma nova convergência política e social passou a ganhar gradualmente maior importância, mesmo sob o domínio do regime militar.

### BERÇO RECENTE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A partir da retomada dos movimentos sociais descortinados por associações estudantis, de trabalhadores e de moradores e bairros, a luta pela redemocratização do País foi gradualmente acumulando forças a partir da década de 1970. O forte ritmo de expansão econômica do regime militar gerou ascensão social de quase toda a sociedade, embora mais forte nos estratos superiores da pirâmide distributiva nacional.

Mesmo que positivo, dada a ampliação do nível de emprego e da renda domiciliar pelo acréscimo de mais membros das famílias ocupados, a maior parte dos trabalhadores terminou sendo exposta à segregação territorial. Ou seja, a explosão das periferias nas grandes cidades, com habitações irregulares e desprovidas das condições adequadas de urbanidade (água potável, saneamento, iluminação, estrada, transporte, posto de saúde, escolas, entre outras).

Das periferias surgiu importante movimento de organização da base mais pobre da população, tendo as associações de moradores e de bairros desenvolvido forte atuação em torno da redemocratização nacional e da redefinição de políticas públicas. Também pelo movimento de oposição sindical e de fortalecimentos dos dirigentes autênticos em torno do fim do arrocho salarial e do sofrimento dos trabalhadores em função do acordo com o

FMI no início da década de 1980, a luta pelo retorno do regime democrático avançou ainda mais.

De resto, a reconfiguração do sistema partidário representada pela transição do bipartidarismo (Arena e MDB) para o multipartidarismo (PDS, PFL, PP, PMDB, PDT, PCdoB, PT, PTB, entre outros) tornou possível a convergência entre movimentos sociais e agremiações partidárias em torno de um novo programa de reformas. Na primeira metade da década de 1980, o documento Esperança e Mudança lançado pelo PMDB apontava para um conjunto necessário de reformas progressistas a ser conduzido pela maioria política que vinha desde os anos 1930 sustentando, em maior ou menor medida, o projeto nacional desenvolvimentista.

As reformas propostas à época respondiam, em parte, à crise da dívida externa (1981-83) e às políticas recessivas adotadas, bem como à incorporação de parcela dos intocáveis pelas políticas públicas. A visão antiliberal e nacionalista se destacava na medida em que buscava resgatar o padrão de financiamento de médio e longo prazo, bem como reorganizar a estrutura produtiva, com forte ênfase na construção de grandes grupos industriais nacionais.

A reforma do Estado se constituiria fundamental, tendo em vista o foco nas políticas de distribuição de renda, com a elevação do salário-mínimo e a alteração do sistema de proteção social. A criação de uma rede descentralizada de saúde (Sistema Único de Saúde, SUS), por exemplo, apontava para o fim do acesso à saúde para somente aqueles com emprego assalariado formal no meio urbano.

Para isso, a defesa também da reforma agrária e tributária progressiva tratava de fazer avançar os direitos civis de propriedade e de justiça social. A construção de uma nova política econômica e social consistiria na manutenção do projeto nacional desenvolvimentista dirigido pelas forças progressistas.

Com a derrota do movimento em torno das Diretas Já, os avanços esperados pelo retorno ao regime democrático permaneceram truncados. Da mesma forma, a gravidade da crise econômica, não obstante a maioria parlamentar do PMDB (1985-90) constrangeu a efetivação do programa de reformas Esperança e

Mudança, o que consagrou, mais uma vez, a força do antirreformismo no Brasil.

Apesar da pressão popular derivada do movimento social em franca reorganização (sindicatos de trabalhadores, associações estudantis, organizações de moradores e bairros, entre outras) e dos partidos progressistas, o enfrentamento em novas bases dos intocáveis no País foi condicionado pela reafirmação do pacto conservador. Isso porque nem mesmo a maioria política que sustentava o projeto nacional desenvolvimentista se manteve frente ao ciclo de alta inflação, da desorganização das finanças públicas, do baixo dinamismo econômico e da desaceleração do emprego determinados pelas políticas econômicas de ajuste exportador.

Ao mesmo tempo, a passagem para a normalidade democrática ocorreu sem que os protagonistas e operadores do regime militar fossem interpelados a respeito das decisões e consequências de 21 anos de autoritarismo e governo de exceção. A expressão “transição transada” indicou o quanto a defesa dos setores arcaicos da sociedade havia se convertido em força traduzida pelo tradicional antirreformismo brasileiro.

Por fim, a expectativa gerada pelo predomínio eleitoral do PMDB nas eleições de 1986 terminou sendo postergada frente ao fracasso do Plano Cruzado em combater a inflação e relançar a economia em novas bases para a inclusão social. A resposta política, em consequência, se deu por meio da desestruturação da antiga maioria política que sustentava o projeto nacional-desenvolvimentista.

Na sequência, a vitória eleitoral de Collor de Mello para presidente da República em 1989 interrompeu o longo ciclo urbano e industrial iniciado ainda na década de 1930. A ascensão do neoliberalismo impulsionado pelos governos dos anos de 1990 resultou da formação de maiorias políticas de caráter pontual, mais especificamente associada a momentos de importantes decisões, como no apoio ao Plano Real, a vitória em dois turnos eleitorais do presidente FHC (1994 e 1998) e as privatizações no setor produtivo estatal.

O abandono do projeto nacional-desenvolvimentista apontou desde então para o maior alargamento do segmento compreendido por intocáveis pelas políticas públicas. Seja pela explosão do desemprego e das ocupações informais, seja pela desconstrução de importantes políticas públicas, predominou a crença de que as forças do mercado seriam as próprias responsáveis pelo melhor processo de expansão econômica e de inclusão social.

O balanço da experiência neoliberal foi a repressão econômica e social. A ausência de crescimento econômico sustentado aconteceu simultaneamente à expansão dos problemas sociais como o desemprego e as ocupações precárias.

#### SUPERAÇÃO DO ATRASO NEOLIBERAL

Com o Plano Real desde 1994 assistiu-se à derrocada do último bastião dos movimentos políticos e sociais identificados com o projeto nacional desenvolvimentista. Logo o aprofundamento do processo de abertura comercial, financeira e produtiva introduzido no governo Collor de Mello, em 1990, terminou por desorganizar o sistema nacional de produção de manufaturas, com sua exposição aos limites da concorrência internacional, sem deter condições isonômicas de competição.

Os estados pertencentes às regiões Sul e Sudeste foram os mais penalizados, justamente por concentrarem a maior parte do parque industrial do País. Ao mesmo tempo, com o Plano Real, a capacidade dos governadores dos estados de responder por meio de política pública própria foi solapada em função do neoliberalismo na centralização da política fiscal e monetária no plano federal.

No âmbito da política fiscal, os governos estaduais foram submetidos à Lei de Responsabilidade Fiscal no gasto, ao mesmo tempo em que absorveram a negociação da dívida pública com a imposição de pesado encargo sobre seus orçamentos, sem a possibilidade de usar mecanismos tradicionais de endividamento até então existentes.

Os bancos comerciais e de desenvolvimento pertencentes aos governos estaduais foram privatizados ou federalizados, esvaziando ainda mais a capacidades de fazer política de defesa e apoio ao setor produtivo. Ou seja, a maior centralização das políticas fiscal e monetária pelo governo federal minou o poder dos governos estaduais, inclusive no que concerne à determinação da política interna do partido, bem como na aglutinação de suas bancadas no Congresso Nacional.

Para, além disso, a força dos governadores que estava associada à capacidade de definição das redes de apoio no interior de cada estado em prol da eleição dos parlamentares (estaduais e federais) foi contida pela dimensão e amplitude das políticas do governo federal. Para aqueles parlamentares reunidos em torno da base de apoio do governo federal, o fortalecimento nas campanhas eleitorais se apresentaria mais importante e efetivo do que vinculado ao poder dos governadores.

Em função disso tudo, a sustentação política ao projeto nacional desenvolvimentista se esvaziou quase que completamente. Os governadores perderam capacidade de maior interferência no jogo da política nacional, assim como a crescente centralização no plano do governo federal e sua maioria parlamentar se distanciou de qualquer sentido nacional desenvolvimentista e das reformas progressistas.

No contexto nacional de regressão econômica e social estabelecida durante os governos neoliberais, com o decréscimo da participação do País na economia mundial (do 8º posto em 1980 para o 13º em 2000), o aumento do desemprego (2,7% para 15% da força de trabalho entre 1980 e 2000) e a redução na parcela do rendimento do trabalho na renda nacional (de 50%, em 1980, para 42% em 2000), a Frente Brasil Popular venceu as eleições nacionais no ano de 2002, após três participações consecutivas do então candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. Adiciona-se a isso, a fragmentação social e política do País gerada por anos de hegemonia neoliberal e o poder articulador das forças do antirreformismo, percebe-se o

estabelecimento de ousadia equivalente à natureza leninista para administrar o Brasil em favor das classes populares, especialmente do segmento identificado por intocáveis.

Inicialmente, a convivência – por certo tempo – com os fundamentos da política econômica herdada permitiu aproveitar do fluxo maior de comércio externo para fazer valer o novo regime de crescimento da produção com distribuição da renda e redução da pobreza e desigualdade social. Assim, o País diminuiu a taxa de inflação para menos de 6% (em 2002 era de 12,5%) sem comprometer o ritmo de expansão econômica e social.

Em virtude disso, o Brasil voltou a crescer mais fortemente com a multiplicação por quatro do produto nacional, com a geração de mais de 21 milhões de empregos formais desde 2003. A melhora social se deu também pela significativa queda na pobreza, com a saída de mais de 36 milhões de pessoas da condição de insuficiência de renda para viver.

Também vale acrescentar a elevação acumulada no rendimento do conjunto das famílias em 35% no idêntico período de tempo, sendo duas vezes maiores para o segmento de menor renda. A ampliação da inclusão nos bancos e no crédito permitiu trânsito de cerca de 70 milhões para 120 milhões de pessoas que passaram a ter acesso ao sistema bancário, representando o aumento da massa de crédito que passou de valor equivalente a 24% do PIB, em 2002, para 55% do PIB, em 2013.

A poupança obtida com contenção das despesas com juros serviu no redirecionamento dos recursos públicos para o crescimento dos investimentos e do gasto social. Enquanto a participação dos investimentos do setor público no PIB passou de 2,6% para 4,4% entre 2002 e 2013, os recursos direcionados à Educação subiram de 4,8% para 6,1% do PIB no mesmo período de tempo.

As despesas com enfrentamento da pobreza cresceram e viabilizaram o ingresso de parte da população de baixa renda nos mercados de consumo de massa. No mesmo sentido, a reconstrução do Estado degradado pelo neoliberalismo implicou aumentar o emprego público e recuperar remunerações, sem que

isso significasse comprometimento relativo maior dos gastos com funcionalismo público federal, uma vez que passaram de 4,8% do PIB para 4,2% entre 2002 e 2013.

No balanço geral, o saldo do governo federal desde 2002 indicou o reposicionamento do Brasil no mundo, a recuperação do ritmo da expansão econômica nacional e a reconfiguração da estratificação social com rebaixamento da pobreza, desemprego e desigualdade de renda. Para isso, a formação de uma nova maioria política se mostrou, desde o princípio do processo eleitoral, em 2002, uma das peças fundamentais.

Para além da base política identificada com movimentos sociais e políticos progressistas, houve a necessidade de ampliar também a sustentação de apoio ao processo de mudanças em todo o País. O surgimento de um novo ator se mostrou estratégico.

Foi neste sentido que a abertura das políticas públicas à inclusão dos até então considerados intocáveis apontou o novo caminho pelo qual o apoio político-eleitoral se mostrou viável para a sucessão de vitórias acumuladas desde 2002. A participação política dos chamados intocáveis, concomitante com a base organizada, suavizou, em parte, os obstáculos do antirreformismo vigente em todo o País.

O acúmulo de forças no campo democrático viabilizou a recente inflexão progressista que historicamente as lutas travadas pelos trabalhadores organizados e parcela significativa dos intocáveis por políticas públicas buscavam realizar. A tensão em torno da habitação, evidenciada, por exemplo, pelos moradores pobres, favelados e demais remediados nas regiões metropolitanas das grandes cidades, reverteu-se em política nacional pela moradia popular.

Resumidamente, ressalta-se que desde a implementação do programa de habitação popular (Minha Casa, Minha Vida), em 2009, a construção de três milhões de moradias foram contratadas pelo governo federal, com quase 1,5 milhão entregue aos segmentos pauperizados da população. A atenção às demandas e ao atendimento por parte das políticas públicas apropriadas

pelo conjunto heterogêneo da população, especialmente os intocáveis, consolidou no governo federal a vitória eleitoral de três mandados presidenciais que continham programas similares.

Este foi, até o presente, a primeira vez que no regime democrático, um programa de governo com unidade política e programática se manteve por tanto tempo. Nos governos do Estado Novo (1937-45) e da ditadura militar (1964-85) houve também certo registro de unidade programática por algum tempo, embora sem expressão democrática.

Para além da novidade em termos longevos da unidade programática governamental, identificou-se a constituição de um novo personagem político pelo qual se encaixou parte importante das políticas econômicas e sociais de inclusão. Não obstante os constrangimentos advindos das forças reunidas em torno do antirreformismo no Brasil, o segmento até então considerado intocável pelas políticas públicas assumiu crescente condição de força política.

Em seu benefício, a redução da pobreza e desigualdade, bem como a melhora ocupacional e habitacional, permitindo sair de sua condição anterior e assumir a posição de novo personagem político com importância relativa no enfrentamento das forças do antirreformismo. Em virtude disso que a perspectiva do desenvolvimento em bases inéditas passou a ganhar destaque nos debates interpretativos do Brasil atual.

Não obstante a ênfase ressaltada a partir de distintas forças dinâmicas da sociedade e da economia do País emergiram conceitos pertinentes como o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo que procuram apontar o curso atual divergente dos projetos anteriores perseguidos pelo nacional-desenvolvimentismo e neoliberalismo. As mudanças na trajetória brasileira a partir do início do século XXI registram o conjunto de escolhas realizadas por sucessivas vitórias eleitorais programáticas defendidas pelos governos da Frente Brasil Popular.

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AGRICULTURA FAMILIAR E NA AGROECOLOGIA

Najar Tubino<sup>7</sup>

Esta é uma visão do tema, a partir da Rio+20, da Caravana Agroecológica do Apodi, realizada pela Articulação Nacional de Agroecologia em conjunto com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), em outubro de 2013 e do III Encontro Nacional de Agroecologia, que ocorreu em maio deste ano, em Juazeiro (BA). Além de mais alguns anos de estradas, caminhos, rios e trilhas percorridas pelo país nos últimos 38 anos.

O Brasil é um continente, muito diversificado, desde a própria formação das populações locais, com tradições culturais diferentes, ambientes diversos e miscigenações de todos os tipos. Sem falar nos povos históricos, como indígenas e descendentes de africanos, que vieram para cá como escravos. Não é uma tarefa fácil reunir, mesmo dentro de setores específicos como a agricultura familiar e a agroecologia, as mais diversas vivências, os problemas e dificuldades e as experiências de vida em um projeto político comum, mesmo que seja uma plataforma de entidades, associações e organizações sociais.

O período considerado neste texto é de 2002 a 2014. Em 2002, foi realizado o primeiro Encontro Nacional de Agroecologia onde uma das reivindicações era:

---

7. Jornalista, Prêmio Esso, Prêmio Vladimir Herzog e Prêmio ARI-Cotriexport, recebidos em 1979.

A necessidade de financiar processos descentralizados de armazenamento, beneficiamento, transformação e comercialização de produtos, agregando valor, gerando renda e conservando emprego para as famílias produtoras e dinamizando as economias locais (...) Reafirma-se que a produção agroecológica não se destina a núcleos de consumidores, podendo com políticas públicas adequadas, alimentar a população brasileira.

### CONSEA FOI REATIVADO

Um ano depois foi reinstalado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), formado por 57 conselheiros, sendo 38 representantes da sociedade civil e 19 ministros, além de 23 observadores convidados. Atualmente Maria Emilia Pacheco é a primeira mulher a presidir a entidade. Um dos primeiros trabalhos do CONSEA foi o documento Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra 2003-2004, que trazia entre as inúmeras propostas a seguinte:

A criação de um Plano Safra específico para a agricultura familiar, tendo em vista sua importância social, econômica, ambiental e para a segurança alimentar. Ressalva-se a necessidade de articular a subvenção ao consumo com o apoio da agricultura familiar, o que culminou na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em julho de 2003.

A transcrição é do trabalho do Núcleo de Ciências Sociais, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), da pesquisadora Catia Grisa. Mais um trecho:

Foram as ideias e o acúmulo histórico dos fóruns de comunicação política, de segurança alimentar e nutricional, científico, de agricultura familiar e agroecológico, com a contribuição de gestores e técnicos governamentais, que possibilitaram a criação do

PAA. Como mencionou um entrevistado: ‘não foi por acaso que o primeiro ato público do governo Lula foi reinstalar o CONSEA, e que um dos primeiros atos do CONSEA foi o PAA. O PAA é a primeira política nacional para a agricultura familiar que se articula com a política de segurança alimentar e nutricional.

### ALTERAÇÃO NA LÓGICA DO MODELO

Em julho de 2006 foi assinada a Lei da Agricultura Familiar, que beneficiou não apenas os agricultores e agricultoras, assentados (as) e moradores do campo com até quatro módulos fiscais de terra, mas também silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e quilombolas. E que envolve uma população de mais de 12 milhões de pessoas, sendo que 4,9 milhões possuem o DAP – declaração de aptidão ao PRONAF –, uma espécie de passaporte que dá acesso a vários programas sociais como crédito rural, assistência técnica, auxílio emergencial financeiro, seguro agrícola, aposentadoria rural, habitação, entre outros. Para completar o histórico, em 2009 foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar, através da lei 11.947, que forma junto com o PAA, um suporte para a agricultura familiar. O PNAE criou a obrigatoriedade da compra pelos órgãos públicos, incluindo secretarias de educação e prefeituras, de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

Alterou a forma de compra, via chamada pública, alterou a lógica de compra, não mais o preço mais baixo e a preferência se dão por produtos locais e de safra. Hoje é um mercado de 1 bilhão de reais e beneficia 47 milhões de alunos. Em 2012, 2.932 municípios de todas as regiões do país fizeram compras por intermédio do PNAE – 178 no Norte, 711 no Nordeste, 213 no Centro-Oeste, 910 no Sudeste e 920 no Sul. Valter Bianchini, que é o secretário nacional de Agricultura Familiar, mas também já foi secretário de Agricultura do Paraná, e é um especialista no tema, aponta alguns elementos para o êxito do programa e também as barreiras atuais:

No êxito: a descentralização de recursos, a participação social na formulação e no controle, a promoção de circuitos curtos de produção e consumo de alimentos e a atenção aos costumes locais e da safra. As dificuldades envolvem a entrada nas regiões metropolitanas, não visibilidade dos produtos da agricultura familiar, falta de logística e de regularização das atividades econômicas e o excesso de burocracia nos processos de compras públicas.

### **RESPONSABILIDADE CONJUNTA ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL**

Em 2008, num seminário em Brasília organizado pelo Instituto Polis e pelo INESC, sobre a “Sociedade Civil e as novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas”, o assunto da participação social foi esmiuçado, detalhando o que ocorria no continente latino-americano. No Brasil, os pesquisadores Lizandra Serafim e José Antonio Moroni, ressaltavam:

A definição de políticas públicas é de responsabilidade conjunta do governo e da sociedade civil. Em sua diversidade a garantia de quanto maior for participação dos segmentos presentes em um Conselho, maior a capacidade deste em elaborar e fazer cumprir políticas públicas que melhor atendam ao interesse da população.

Eles citaram os Conselhos Nacionais, como o CONSEA, que instituíram o princípio da paridade, e se tornaram espaços de gestão compartilhada, funcionando como órgãos de cogestão entre a sociedade civil e o Estado, além das Conferências Nacionais, que traçam as diretrizes, os objetivos em posicionamentos que posteriormente deverão ser detalhados e aplicados pelos Conselhos, nas respectivas esferas – começando no município, região, estado, até a nacional. Citaram também o orçamento participativo, como forma de participação social. Entre 2003-2013 ocorreram 97 conferências no Brasil.

## UMA AMPLA ALIANÇA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

A agroecologia tem avançado no Brasil nos últimos anos, embora não seja possível comparar com o avanço do agronegócio. Entretanto, um dos motivos desta expansão é o fato de a Articulação Nacional de Agroecologia ter buscado novas alianças nos movimentos sociais. Depois do II Encontro Nacional houve uma parada, só retomada depois da realização em 2011 de um seminário chamado “Diálogos e Convergências”. Ficou estabelecido: é preciso esclarecer a população brasileira sobre a necessidade de apoiar a agroecologia, e passaram a fazer parte deste contexto os representantes das áreas de soberania e segurança alimentar e nutricional, saúde coletiva, justiça ambiental, economia solidária, igualdade de gênero, geracional e étnica:

O fortalecimento de alianças entre essas forças sociais tem criado condições para que as práticas e os atores responsáveis pela produção, distribuição e consumo de alimentos saudáveis tornem-se mais visíveis, rompendo progressivamente com o monopólio da comunicação imposto pela aliança entre o agronegócio e a grande mídia. O agronegócio constitui hoje o principal obstáculo para a efetivação da agroecologia como um projeto para a sociedade. (Trecho da Carta do III ENA entregue à presidenta Dilma Rousseff pelo ministro Gilberto Carvalho, em maio de 2014).

## PLANO DE AGROECOLOGIA É UM EXEMPLO

Desde o início das primeiras tentativas de participação social dos movimentos do campo – a ASA foi criada em 1999 –, até o lançamento do primeiro Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), passaram exatos 10 anos. O Planapo é o melhor exemplo desta participação social porque foi elaborado em conjunto com os representantes das várias organizações sociais que compõem a agroecologia, agricultura familiar, reforma agrária, convivência com o semiárido.

Existe uma Comissão Nacional (CNAPO), paritária, com 28 representantes, que encaminha as discussões, além de uma Câmara Interministerial, composta por representantes de dez ministérios, que também trata do assunto. Uma das últimas ações é o Plano Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara), que já teve suas diretrizes aprovadas por um Grupo Técnico, com a participação das organizações sociais e tem previsão de ser lançado em novembro deste ano.

### MUDANÇAS EM CIMA DE PROGRAMAS EXISTENTES

O III ENA, em Juazeiro, expressou muitas das mudanças que ocorreram em mais de uma década. Foram mais de dois mil participantes de quase todos os estados brasileiros, sendo 70% assentados – destes 50% eram mulheres. Não é nada simples reunir esse pessoal todo no interior do semiárido brasileiro. A distância é uma barreira que acompanha os obstáculos que envolvem a agricultura familiar e a agroecologia. Certamente este tipo de dificuldade os integrantes do agronegócio não enfrentam. Mas a realização do encontro, dividido por várias temáticas, repassando praticamente a história recente do país, foi uma grande vitória – a Carta Final tem 25 páginas. E os principais técnicos e lideranças da área na esfera federal participaram ativamente do III ENA, durante quatro dias.

As reivindicações dos movimentos sociais continuam basicamente as mesmas, porém, com propostas concretas de mudanças em programas que já funcionam. Sobre o PAA contestam várias alterações normativas que tornam a execução do programa mais burocratizado e mais condicionado à intermediação de entes oficiais:

Essas alterações põem em risco um dos maiores méritos do PAA, que é o de fortalecer o tecido social associativo, ao favorecer a articulação das organizações sociais como cogestoras e operadoras do programa, a exemplo do que ocorre de forma bem-sucedida

no Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC), e no Programa Uma terra Duas Águas( P1 2), executados pelas organizações vinculadas à Articulação no Semiárido Brasileiro. Os problemas identificados na execução do PAA derivam essencialmente da inadequação dos seus instrumentos de execução à grande diversidade de realidade e lógicas de produção e comercialização da agricultura familiar. (Outro trecho da Carta do III ENA.)

O artigo não cria, não inventa nem manipula. A publicação do decreto 8.243, no dia 23 de maio, desencadeou uma reação em bloco das empresas familiares de comunicação, que dominam o mercado brasileiro, e de parte do Congresso Nacional. Certamente estes integrantes da sociedade civil não sabem ou não querem saber o que anda acontecendo com o restante da sociedade civil, composta por milhares de organizações sociais em diversos setores aproveitaram o espaço favorável nos últimos 12 anos para avançar na execução das mudanças que realmente afetam a vida da maioria da população, seja no campo ou nas grandes metrópoles. Como registrou em um artigo a primeira mulher a presidir o CONSEA, Maria Emilia Pacheco:

O artigo 19 da Lei 10.696, de 2003, que garantiu a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, com dispensa de procedimentos licitatórios e beneficiaram 185 mil agricultoras e agricultores e comunidades tradicionais que produzem centenas de variedades de alimentos. As 19.681 entidades da rede socio-assistencial que os recebeu nos municípios de todas as regiões do Brasil clamam para que o programa seja valorizado e ampliado, fortalecendo a rede do tecido associativo e corporativo do país.

O CONSEA defendeu publicamente o decreto que instituiu a Participação Social no governo federal. “Defendemos o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia. São os espaços de participação social, como este e outros Conselhos e Comissões, que vêm contribuindo

do para a ampliação, qualificação e aprimoramento de políticas públicas”, diz a nota divulgada na imprensa.

O aprimoramento da democracia está diretamente relacionado a mais e melhores mecanismos de participação e os Conselhos de políticas públicas no Brasil têm sido exemplares neste sentido, encerra a nota.

A Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) também se pronunciou sobre o decreto presidencial:

A experiência da ASA, como ator forte e significativo na construção e execução de política de convivência com o semiárido, política que vem mudando a face e a realidade do semiárido brasileiro, se baseia justamente em sua participação em fóruns, conferências, conselhos, comissões, espaços de debates para propor, avaliar, realizar o controle social das políticas (...) o decreto 8.243 nada mais fez do que organizar e sistematizar formas e modalidades de participação hoje existentes, buscando conferir às mesmas uma maior sistematicidade. Não cria, não inventa, não manipula. Sistematiza e organiza o que já existe, na busca de lhe conferir mais eficiência.

## CULTURA E PARTICIPAÇÃO POPULAR EM DEBATE

Flávio Aguiar<sup>8</sup>

Durante a gestão de Marta Suplicy (PT-SP) na prefeitura de São Paulo, me tornei diretor executivo de um projeto liderado pelo saudoso Gianni Ratto, na Secretaria de Cultura, chamado “Formação de Público”. Descrita de modo muito resumido, sua missão era levar ao teatro alunos do nível médio das escolas da prefeitura (o projeto terá descrição mais detalhada, pois sei que é tema de tese na Universidade de S. Paulo). O projeto todo foi ganhando complexidade, com monitores visitando escolas antes e depois da ida ao teatro, incluindo os professores em suas atividades e também os pais e outros familiares dos alunos, que eram convidados a assistir às peças durante o fim de semana.

Como coordenador das “operações de campo”, eu frequentava, na medida do possível, os espetáculos dirigidos aos alunos e também aos seus familiares. Nesta condição presenciei episódios memoráveis e tocantes. Registro de dois deles, para os objetivos deste artigo. O primeiro foi o comentário da mãe de um dos alunos ou uma das alunas, durante o debate que sempre se seguia às peças. Disse ela: “Se eu soubesse que o teatro era algo tão bonito, eu teria vindo antes; mas acontece que eu achava que não tinha roupa adequada para vir”. O outro episódio se deu quando

---

8. Correspondente internacional da Carta Maior em Berlim. É professor, autor, jornalista, tradutor brasileiro.

um dos motoristas de ônibus que levavam as crianças da escola ao teatro e vice-versa me perguntou, na entrada, se ele também podia assistir ao espetáculo. Eu disse: “É claro, por favor, entre”. Ao mesmo tempo, me caía enorme ficha: pensáramos em quase tudo – mas não nos motoristas...

Ambos os episódios trazem à baila, além de que o acesso aos chamados “espaços culturais” ser um direito e de que este acesso deve ser cultivado desde o berço, o conceito de que ter acesso aos direitos da cidadania só se consolida quando o cidadão ou cidadã compreende que ele ou ela tem direito a ter direitos: um meta-direito, por assim dizer, mas que fundamenta os demais. E este fundamento se dá tanto individual quanto coletivamente: um cidadão tem o direito de poder optar se quer ir ao teatro ou não, de preferência com conhecimento de causa e livre de preconceitos como o da “roupa adequada”; ao mesmo tempo uma nação indígena (por exemplo) tem o direito de poder ensinar a seus membros a língua dos avós, e outras. Parafraseando Goethe livremente, os mais velhos podem dar aos mais jovens duas coisas: raízes e asas. O acesso aos espaços culturais é tanto raiz como asa.

Isto leva o debate sobre “acesso à cultura”, “práticas culturais” e temas conexos, para muito além da noção – base e fronteira – com que normalmente ele se dá em relação a candidaturas, que parte de uma raiz de mercado. “Quanto” os governos vão se comprometer a “aplicar” na “cultura”, quer dizer, nos projetos artísticos ou semelhantes a serem subsidiados pelas leis ‘Rouanês’ ou outras. Isto é importante, sem dúvida. Mas não é a “raiz” nem a “asa” da questão.

A raiz e a asa estão na noção de “quem” tem o direito de ter acesso a este acesso. Se a resposta for “todos e todas”, e outra resposta não cabe, é necessário considerar que vivemos numa sociedade desigual, em que a aceitação dessa desigualdade tem uma raiz multissecular que corta as asas da maioria da população, enfiando-lhe na cabeça que ela não tem condições de ter o acesso, pela falta de roupa ou de outro “acessório”, seja pela

posição que ocupa, como a de ser “apenas motorista”, e não mais um dos sujeitos de uma operação vasta e complexa da vida social.

Além disso, quando se trata de encarar a função do Estado neste campo, deve-se considerar, além da desigualdade, a noção de que na nossa sociedade o “mercado” induz à aceitação da desigualdade como algo “natural”. Portanto, ao Estado cabe estimular (não dirigir, é óbvio) o acesso a todos os espaços de circulação dos símbolos que orientam nossa maneira de ser individual e coletiva para além daquilo que o “mercado” oferece, sobretudo através das mídias de massificação ou através da consolidação da ideia de que espaços supostamente não massificados são para o acesso exclusivo de uma casta de privilegiados que podem “entender” o que lá acontece.

Cabe ao Estado a proteção e o estímulo da ideia de que “mercado” e “cultura” não são conceitos coincidentes. Pelo contrário, podem ser muitas vezes colidentes.

Portanto a questão de uma “participação popular” no campo da ação do Estado dentro dos estratos culturais vai muito além da repartição das verbas entre projetos da área, e se fundamenta, ou seja, tem raiz, na proteção e estímulo dos direitos da cidadania em todos os níveis sociais e em todas as fronteiras onde isto se dá, do acesso a meios de vida adequados (por exemplo, salários decentes) ao estímulo e proteção do acesso mais amplo possível à complexidade dos espaços de circulação dos símbolos que são as raízes e asas de nossa maneira de ser (programas como o Vale Cultura, por exemplo).

Que eu saiba, no momento, por mais lacunas que ainda existam, apenas uma ação programada neste momento eleitoral pode contemplar a complexidade da questão: a do governo de Dilma Rousseff e sua continuidade.



# O BRASIL RURAL: DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONFLITO

Silvia Aparecida Zimmermann<sup>9</sup>

Criados na década de 1990, os diferentes mecanismos de participação social voltados ao planejamento e ao debate de políticas públicas passavam por certo esvaziamento.

Desde 2003 o governo federal busca fortalecê-los. A meta é aproximar Estado e sociedade na elaboração das políticas, estabelecendo maior igualdade e legitimidade a esse processo.

Não é um caminho linear. Elogios ao fortalecimento dos espaços públicos e inovações democráticas não raro se deparam com críticas que, paradoxalmente, enxergam nesses espaços um ardiloso reforço à manutenção de uma estrutura de dominação política e econômica forjada e perpetuada pelo próprio Estado.

Na agricultura brasileira, os instrumentos consultivos associados às políticas públicas setoriais reproduzem distintas visões e concepções – e não raro antagonicas – de desenvolvimento para o mundo rural.

Simplificadamente, é possível dizer que elas se agrupam em dois universos separados por distintas cercas históricas: o agronegócio e a agricultura familiar.

De um lado, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), encontramos o Conselho do Agro-

---

9. Professora Adjunta do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP).

negócio (Consagro), suas câmaras setoriais e temáticas, assentados em um modelo de desenvolvimento baseado na monocultura e na agricultura intensiva.

De outro, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), encontramos o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e respectivas conferências nacionais, conselhos municipais e colegiados territoriais, voltados a um modelo de diversidade produtiva e à agricultura menos intensiva.

Uma observação mais acurada destes espaços nos mostra que suas políticas públicas seguem em direções opostas, envolvendo atores políticos, em grande maioria, diferentes.

O Consagro foi fundado em 1998 com o objetivo de promover a articulação entre o poder público e a iniciativa privada. Compreende 30 representações do poder público e da sociedade civil. Vinculadas ao Consagro e abrangendo um número significativamente maior de representações sociais, estão as câmaras setoriais e temáticas que discutem as diretrizes para as políticas públicas apoiadas pelo Consagro.

Essas câmaras foram criadas na década de 1990. Desde então, passaram por um período de descrédito e foram retomadas no governo Lula. O propósito é estabelecer um canal de interlocução entre o Ministério da Agricultura e a sociedade, buscando identificar oportunidades para as cadeias produtivas e definir as ações prioritárias de interesse do agronegócio frente aos mercados interno e externo.

Existem atualmente 27 câmaras setoriais, dedicadas a cadeias produtivas específicas; outras oito câmaras temáticas cuidam de assuntos transversais às câmaras setoriais. O conjunto envolve cerca de 417 entidades, entre representações de produtores, trabalhadores, consumidores, empresários, autoridades do setor privado e de órgãos públicos, técnicos governamentais e instituições financeiras. Destas, 332 representam instituições privadas e 85 representam instituições públicas.

Entre 2009 e 2010, 24 câmaras setoriais elaboraram suas agendas estratégicas para o período de 2010 a 2015.

O resultado é um conjunto abrangente de informações que incluem temas diversos na área de estatística, pesquisa, desenvolvimento e inovação, assistência técnica, defesa agropecuária, marketing e promoção, gestão da qualidade, governança da cadeia, crédito e seguro, comercialização, relações internacionais e legislação.

As agendas estratégicas são referência para as políticas públicas desenvolvidas pelo Mapa e demais órgãos governamentais e, também, para a iniciativa privada, determinando os investimentos propostos no Plano Agrícola e Pecuário brasileiro, lançado anualmente.

Embora seja natural a existência de competição entre os elos das cadeias produtivas, as câmaras têm se mostrado um *locus* de diálogo.

Um exemplo é a câmara setorial do algodão. A elevada concentração do setor, composto de poucos grupos de investidores, enseja acordos que beneficiam toda a cadeia.

Algumas câmaras, no entanto, são consideradas mais tensas, a exemplo da câmara setorial de citricultura, em função de diferenças nos padrões impostos pela indústria ao setor produtivo e diferenças fiscais a que os segmentos da cadeia estão submetidos, principalmente na relação com o mercado externo. Aliás, a carga tributária sobre produção e exportação dos produtos é uma das temáticas que geram mais tensão nos debates das câmaras setoriais.

A política pública voltada ao agronegócio tem, portanto, no Consagro e em suas câmaras setoriais e temáticas sua principal inspiração.

Em outra direção e apoiado em outros instrumentos participativos, está o Condraf. Inicialmente criado como Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDS), em 1999, o Condraf passou por uma mudança institucional importante.

Não foi apenas um ajuste formal. Foi uma adequação estrutural destinada a redirecionar as prioridades das políticas públicas em três eixos temáticos: o desenvolvimento rural, a reforma agrária e a agricultura familiar. A composição política desse colegiado passou a refletir uma paridade entre representantes do poder público e da sociedade, totalizando 38 membros.

Diretamente vinculados ao Condraf, e ampliando sua base de participação social, estão os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS) e os colegiados territoriais.

Os colegiados territoriais operam com base na noção de território como espaço de identidade sociopolítica, que abrange mais de um município. Em 2001, estes conselhos já se faziam presentes em mais de um quinto dos municípios brasileiros.

Com o advento da política territorial em 2003, foram criados os colegiados territoriais, hoje presentes em 239 territórios rurais do país. Reflexo do empenho do Condraf, em 2006, foi instituída a Lei da Agricultura Familiar e, em 2008, foi realizada a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Neste evento, os participantes reclamaram um lugar de destaque ao segmento familiar no setor agropecuário, considerado estratégico na consolidação de um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário para a agricultura brasileira.

Em 2010 o Condraf aprovou a “Política de Desenvolvimento do Brasil Rural”, que serve de referência para as ações do MDA e incide no Plano Safra da Agricultura Familiar, lançado anualmente.

É clara a distinção entre as propostas de desenvolvimento para a agricultura presentes no Plano Agrícola e Pecuário, gerado pelo Mapa e Consagro (basicamente suas câmaras setoriais), e as propostas presentes no Plano Safra da Agricultura Familiar, gerado pelo MDA e Condraf.

Enquanto o primeiro enfatiza o aumento da produção nacional de *commodities* destinadas ao mercado externo, com o uso intensivo de insumos agrícolas, sem encarar necessariamente a agricultura como um modo de vida, o segundo volta-se à produção diversificada para a garantia da soberania e segurança alimentar nacional. Neste caso, o agricultor familiar, segmento estratégico para o desenvolvimento do mundo rural, além de produzir alimentos representa a população majoritária do país no campo e a maior fatia da mão de obra do setor.

A existência de distintos projetos de desenvolvimento para a agricultura brasileira, condensados pelo Mapa e MDA e seus

respectivos Planos, não é uma constatação nova entre os estudiosos das políticas públicas nacionais.

É possível, inclusive, levantar a hipótese de que os dois ministérios surgiram como alternativa acomodatória de governabilidade frente às divergências de projetos para a agricultura brasileira.

Essa divergência, de qualquer forma, é reiterada nas conflitantes visões sobre a ocupação do espaço agrário e as funções da agricultura no século XXI.

O modelo de desenvolvimento assentado no agronegócio concebe a agricultura como meio de exploração econômica, ao passo que o modelo de desenvolvimento assentado na agricultura familiar concebe a agricultura como um modo de vida que garante a sustentação dos agricultores e ao mesmo tempo dinamiza mercados capazes de alimentar as cidades.

Esta diferença é determinante para os investimentos em reforma agrária, por exemplo. A existência de dois ministérios mostra, contudo, a opção do governo em manter a convivência de dois projetos, mesmo diante das divergências mencionadas.

A complexa engenharia da participação, que envolve múltiplos espaços conforme mostramos aqui, acaba por polarizar os interesses em torno de duas categorias: aqueles voltados ao agronegócio e aqueles voltados à agricultura familiar.

Naturalmente, o Consagro e o Condraf, e suas demais estruturas de participação, explicitam grupos políticos bem distintos.

Em que pese a segmentação mencionada, a existência destes espaços tem garantido um importante diálogo entre poder público e sociedade, representando ganhos significativos para as políticas públicas para a agricultura, que deixaram de ser meras ações “de cima para baixo”.

Ao mesmo tempo, porém, tal dissociação de fóruns sobre um mesmo espaço social e econômico impede a reflexão sobre projetos de desenvolvimento de abrangência mais geral, que escrutinem concepções de desenvolvimento divergentes quanto à ocupação e uso da terra, reforma agrária e uso dos recursos ambientais.

A câmara temática da agricultura orgânica, a única que apresenta uma mescla de segmentos, é, talvez, aquela onde se dá mais claramente uma disputa entre projetos políticos.

Ali se discute a dificuldade de coexistência, para não dizer incompatibilidade, entre transgênicos e orgânicos, além de outras questões ambientais.

A democracia é, por excelência, o espaço público do conflito.

Sua força reside justamente em abrigar propostas contrastantes que, através da razão argumentativa e do embate social tornam-se mais nítidas em seus acertos e flancos e erguem pontes de consensos possíveis.

É também um local de disputa de projeto político de sociedade, onde se contrapõem modelos de desenvolvimento.

Muito embora as políticas para agricultura brasileira não sejam discutidas apenas nos fóruns citados, estes têm se mostrado uma boa saída para garantir a participação social nas políticas públicas, e até garantir a convivência de modelos de desenvolvimento divergentes.

Avulta, porém, a lacuna de origem: a segmentação que bifurca atores, em sua maioria, concordantes, institui uma clivagem no debate, sem que ocorra um profícuo diálogo de projeto político para a sociedade e a agricultura nacional. Erigidos como estratégia de governabilidade, ao se manter cada um no seu quadrado, os espaços públicos para a agricultura no Brasil correm o risco de ratificar a crítica à manutenção da dominação política e econômica forjada pelo próprio Estado.

Ou seja, cristaliza-se assim um espaço meio público ao invés de um espaço público inteiro no escrutínio do futuro brasileiro em sua vasta dimensão rural.

# PARTICIPAÇÃO E COMUNICAÇÃO: DISPUTA POR ESPAÇOS E ENFRENTAMENTO MIDIÁTICO

Bia Barbosa<sup>10</sup>

A Constituição Federal estabelece, em inúmeros artigos e para diferentes setores, a instituição de mecanismos de participação social para o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas. No caso das comunicações, o artigo 224 garante a criação do Conselho de Comunicação Social (CCS). Mas, assim como em outras áreas, há uma distância enorme entre os princípios constitucionais e a realidade quando falamos de participação nas políticas de comunicação.

Não é preciso fazer uma análise detalhada da atual configuração do sistema midiático brasileiro para constatarmos que tal cenário é consequência de décadas de ausência de participação e escuta social na definição dos rumos do setor. Poucas vezes influenciando na construção das políticas, poucas vezes controlando as comunicações no país. Pouca (ou nenhuma) transparência na exploração das outorgas de rádio e TV, pouca diversidade no exercício do direito à comunicação da população.

O próprio CCS só foi criado pela lei 8.389, de 1991, e instituído em 2002, após muita pressão popular, em meio a uma negociação no Congresso na qual os empresários de mídia que-

---

10. Jornalista, mestre em Gestão e Políticas Públicas, integrante do coletivo Intervenções e do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Entre 2004 e 2008, foi editora de Direitos Humanos da Carta Maior.

riam aprovar uma emenda autorizando a venda de até 30% das empresas de comunicação para o capital estrangeiro. Para conseguirem a emenda, os donos da mídia “deixaram” que o CCS fosse instalado. Mas o Conselho nasceu extremamente limitado em suas prerrogativas, como um órgão apenas consultivo – e não deliberativo – do Congresso Nacional. Funcionou por duas gestões, até 2006, e em seguida ficou seis anos desativado. Retomado em 2012, ele se encontra novamente inativo, a espera da aprovação, pelo próprio Congresso, dos membros da nova gestão, que deveria ter se iniciado em agosto de 2014.

Formado por 13 representantes das empresas de comunicação, dos trabalhadores do setor e de entidades da sociedade civil, o CCS tem três vagas destinadas ao empresariado do rádio, televisão e imprensa escrita; quatro para os trabalhadores (jornalistas, radialistas, artistas e profissionais do audiovisual); uma para um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social; e cinco para a sociedade civil. Porém, com o processo de indicações centralizado nas mãos do presidente do Congresso, sem o estabelecimento de critérios claros e transparentes para a representação da sociedade civil, nas três gestões passadas assentos do setor chegaram a ser ocupados por radiodifusores. É o caso, por exemplo, de João Monteiro Filho, presidente da Rede Vida de Televisão, que até agosto detinha uma das vagas da sociedade civil no órgão.

Enquanto isso, setores sociais que lutam pela democratização da comunicação têm permanecido fora do CCS. Entidades articuladas em torno da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (FrenteCom) reivindicam, desde o início do ano, maior transparência e a adoção de critérios democráticos para o processo de indicação e nomeação de futuros conselheiros/as, num movimento mais amplo de reestruturação do CCS, que culmine inclusive na adoção de seu caráter deliberativo.

O caso do CCS, infelizmente, não é exclusivo. Desde 2006, o processo de digitalização da radiodifusão está sendo conduzido

sem a participação social, pautado apenas no interesse do mercado, o que faz com que o uma oportunidade ímpar para ampliar o número de atores sociais e econômicos na radiodifusão seja desperdiçada para manter os atuais concessionários operando os canais excedentes. Políticas públicas como o Programa Nacional de Banda Larga, que durante algum tempo contaram com espaços de diálogo com a população – como o Fórum Brasil Conectado – tiveram tais canais de interlocução rapidamente desativados. Ou seja, quando alguma porta de participação se abre, suas deliberações e encaminhamentos não chegam a ser transformados em políticas públicas concretas. Foi assim com o principal episódio de participação popular neste campo, a primeira (e única) Conferência Nacional de Comunicação, que reuniu milhares de pessoas e aprovou mais de 600 propostas por delegados da sociedade civil, empresários da comunicação e governo, que até hoje não saíram do papel.

Com base em tais propostas, após a I Confecom, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação elaborou um documento<sup>11</sup> com 20 diretrizes prioritárias para a democratização da mídia no país. Entre elas, a participação social. O documento afirma:

A participação social deve ser garantida em todas as instâncias e processos de formulação, implementação e avaliação de políticas de comunicação, sendo assegurada a representação ampla em instâncias de consulta dos órgãos reguladores ou com papéis afins e a realização de audiências e consultas públicas para a tomada de decisões. Devem ser estabelecidos outros canais efetivos e acessíveis (em termos de tempo, custo e condições de acesso), com ampla utilização de mecanismos interativos via internet.

O documento também defende uma arquitetura institucional democrática para o setor como um todo, com a institui-

---

11. Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil. Disponível em: [www.comunicacaodemocratica.org.br](http://www.comunicacaodemocratica.org.br).

ção de um Conselho Nacional de Comunicação, com composição representativa dos poderes públicos e dos diferentes setores da sociedade civil; conselhos estaduais e municipais; órgão(s) regulador(es) que contemple(m) as áreas de conteúdo e de distribuição e infraestrutura; e a realização periódica da Conferência Nacional de Comunicação. Em maio de 2013, as 20 diretrizes foram sistematizadas no Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática<sup>12</sup>, que passa agora por um processo de coleta de 1,3 milhão de assinaturas para ser encaminhado ao Congresso Nacional.

### A GRANDE MÍDIA CONTRA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Parte dos obstáculos em avançar na instituição de mecanismos de participação social no campo das comunicações vem da resistência da própria mídia a qualquer espaço formal de escuta da sociedade para a definição dos rumos do setor. Acostumados a defender seus interesses comerciais num contato direto e bastante estreito com o poder público – Executivo e Legislativo, nas esferas federal, estadual e municipal –, os grandes grupos de comunicação combatem historicamente a criação de conselhos e ouvidorias e a realização de conferências nesta área. Usam seus próprios veículos para formar uma opinião pública contrária à ideia de participação social em geral. E, especificamente nas comunicações, tacham a demanda por participação popular de tentativa de censura e violação da liberdade de imprensa.

Na última década, marcada por uma ampliação na reivindicação de espaços de participação social no país, foram inúmeros os casos em que os grandes meios de comunicação se colocaram abertamente contra tais iniciativas. Começando pela campanha contrária à criação da Ancinav – que viria a ser a agência reguladora do audiovisual – e chegando à ação orquestrada ao recém-publicado decreto 8.243, da Política Nacional de Participação

12. Para conhecer a íntegra do Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Mídia Democrática, visite [www.paraexpressaraliberdade.org.br](http://www.paraexpressaraliberdade.org.br).

Social, a mídia tem operado fortemente para manter o sistema de comunicações concentrado como está e afastar qualquer voz dissonante à sua na formulação e implementação de regras e políticas públicas de comunicação.

Em 2009, por exemplo, os principais grupos de comunicação do país se recusaram a participar da I Confecom, vista por eles como um espaço totalitário, controlado por interesses partidários e governamentais. Num dos eventos do conhecido Instituto Millenium, que reúne empresários do setor, o filósofo Denis Rosenfield, articulista dos jornais O Estado de S. Paulo, O Globo e Diário do Comércio, chegou a afirmar que as conferências são “meios de participação política de movimentos sociais e sindicatos que têm objetivos específicos contra os meios de comunicação, apresentando isso de forma palatável como o controle social e a defesa dos direitos humanos, quando o alvo evidente é cercar a liberdade de expressão”<sup>13</sup>. No mesmo encontro, Sidnei Basile, do Grupo Abril, definiu a Confecom como uma iniciativa cínica e hipócrita do governo.

Em 2010, a mídia travou uma enorme batalha contra o Programa Nacional de Direitos Humanos 3, que previa um mecanismo de monitoramento dos conteúdos difundidos no rádio e na TV que violassem direitos humanos. Obviamente, o monitoramento seria feito após a difusão de tais programas, mas a mídia convenceu a população – e o governo recuou – de que a prática, comum em países democráticos como a França e a Inglaterra, seria uma forma de censura.

Sobre o PNDH-3, Roberto Romano, professor de Ética e Filosofia Política da Unicamp, fonte favorita da grande imprensa quando se trata de criticar a esquerda, também afirmou num encontro do Instituto Millenium: “Em termos éticos, 90% dessas organizações são totalitárias e querem impor um modelo e padrão da vida pública”. Nem mesmo os mecanismos de democracia direta, previstos no artigo 14 da Constituição Federal – que

---

13. Acesse reportagem completa no site da Carta Maior.

a grande mídia afirma defender –, são considerados. Para Carlos Alberto Di Franco, articulista do Estadão, plebiscitos e referendos devem ser vistos como “formas excepcionalíssimas de consulta”.

A última empreitada dos grandes meios contra mecanismos de democracia participativa foi o bombardeio feito contra o decreto 8.243/2014, assinado pela presidenta Dilma Rousseff em maio deste ano, instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O decreto sinaliza para o fortalecimento dos mecanismos e instâncias de diálogo entre Estado e sociedade civil, demanda que estava no centro das manifestações de junho de 2013. Mas foi alvo de todo tipo de ataque da imprensa comercial, que ainda tenta transformá-lo, para a opinião pública, numa “ameaça de golpe comunista do PT”.

Em 29 de maio, o Estadão deu a largada à desconstrução do decreto. Em um editorial intitulado “Mudança de regime por decreto”<sup>14</sup>, afirmou que “a participação social numa democracia representativa se dá através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos. O que se vê é que a companheira Dilma não concorda com o sistema representativo brasileiro, definido pela Assembleia Constituinte de 1988, e quer, por decreto, instituir outra fonte de poder: a ‘participação direta’”, ignorando que ela também está prevista na Constituição brasileira.

Para os donos do Estadão, a PNPS institucionaliza a desigualdade, “especialmente quando o Partido (leia-se, o Governo) subvenciona e controla esses movimentos sociais”. (...) Não há cidadãos de primeira e de segunda categoria, discriminação que por decreto a presidente Dilma Rousseff pretende instituir, ao criar canais específicos para que uns sejam mais ouvidos do que outros. Ou ela acha que a maioria dos brasileiros, que trabalha a semana inteira, terá tempo para participar de todas essas audiências, comissões, conselhos e mesas de diálogo?”, insinua o jornal. E conclui: “Querem reprisar o engodo totalitários, vendendo um

14. Disponível em: <http://opiniaio.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>.

mundo romântico, mas entregando o mais frio e cinzento dos mundos, onde uns poucos pretendem dominar muitos”.

Dias depois, em 31 de maio, o site Mídia Sem Máscara, editado por Olavo de Carvalho – para quem a mídia brasileira é uma “manipulação a serviço da esquerda” e “o estímulo geral à expressão de crenças esquerdistas encorajou todos os analfabetos do país a dar opiniões” – publicou o artigo “O risco de golpe: o decreto n.º 8.243/2014 e o plebiscito constituinte”<sup>15</sup>. Nele, Vivian Freitas alerta seus leitores para a possibilidade de instituição de uma nova Assembleia Constituinte com base “na exclusiva vontade dos movimentos sociais, que têm demonstrado, de há muito, o interesse em rasgar a Constituição Federal de 1988 para estabelecer a seu bel-prazer uma nova Constituição”.

Em 27 de julho, o jurista Ives Gandra Martins escreve, no site do já citado Instituto Millenium, que o decreto 8.243/2014 tem vocação bolivariana e cria conselhos, junto aos ministérios, “com funções nitidamente de imposição às políticas governamentais”<sup>16</sup>. Para Gandra, a PNPS “está na linha do aparelhamento do Estado, que pretende criar uma nova classe dirigente” no país. “Esse decreto objetiva tornar o Poder Executivo o verdadeiro e único poder, reduzindo o Congresso Nacional a um organismo acólito” e “pretende ele substituir a democracia das urnas por outra dirigida pelo Poder Executivo, com seus grupos enquistados em cada ministério”.

Por fim, vale citar o clássico da revista Veja, Reinaldo Azevedo, que em 5 de agosto declarou em seu blog que “o golpe é escandalosamente explícito”<sup>17</sup>. Em mais um devaneio do jornalista, o ministro Gilberto Carvalho, da Secretaria Geral da Presidência da República, “quer dar o primeiro passo da República Bolivariana Brasileira, com o governo federal assaltado por milícias, disfarçadas de conselhos, que imporão no berro a sua vontade ao

15. Disponível em: <http://www.midiasesmascara.org/artigos/governo-do-pt/15232-2014-05-31-21-49-35.html>.

16. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/vocao-bolivariana/>.

17. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/tag/decreto-8-243/>.

eleito. É uma forma de o PT se eternizar no poder mesmo sem vencer eleições, já que esses “movimentos sociais” que formam os tais “conselhos” são meras extensões do partido”. “Caia na sua conversa quem quiser. Se e quando chegar a existir o esquema que Carvalho tem em mente, o Congresso brasileiro, escolhido por 140 milhões de eleitores (em 2014), perderá prerrogativas para algumas centenas de “conselheiros”, eleitos por ninguém, controlados pelo PT”, acredita Azevedo.

O recado, em suma, que os donos da mídia no Brasil tentam passar é: nada de povo, e nada de povo participando das políticas de comunicação. Desconstruir este mantra e dialogar com a população em geral, mostrando que a participação social no debate, formulação e monitoramento das políticas públicas é uma necessidade das sociedades democráticas, é o grande desafio do momento. Negar este direito à população brasileira, como pretendem fazer setores conservadores, que historicamente atuam para alijar o povo da definição dos rumos políticos do país, é repudiável. O momento é de avançar e de também pressionar o poder público em geral para que a participação social não seja mero discurso e possa ser consolidada como método de aprofundamento da democracia em nosso país. Essa é nossa tarefa mais urgente.

# OS BADERNEIROS DA GOVERNANÇA MUNICIPAL EM SÃO PAULO

Maurício Piragino (Xixo)<sup>18</sup>

Quando desejamos desqualificar algo, adjetivamos. Tem que ser um adjetivo ruim que estimule logo o desprezo. Em junho de 2013, cidadãos jovens, principalmente, foram até as ruas protestar e rapidamente se viram definidos pela mídia conservadora como baderneiros. Mal sabiam eles que talvez isso fosse um elogio. Em nossa sociedade, baderna<sup>19</sup> é sinônimo de bagunça, confusão, ausência de regras, desrespeito à ordem vigente. Poucos sabem a origem deste nome que virou adjetivo e com este significado. Mas, antes de explicar esta origem, é importante saber como vem se dando o processo de governança a partir da criação das Subprefeituras na cidade de São Paulo.

Como principal metrópole brasileira e latino-americana, São Paulo enfrenta muitos desafios. Um dos principais é a questão da governança municipal ser democrática. Hoje, com uma população de 11.821.876 habitantes<sup>20</sup>, o cidadão paulistano está sub-representado na política. Temos 55 vereadores. Se fizermos a divisão, cada vereador representa mais de 214 mil cidadãos.

---

18. Psicólogo e acupuntor, diretor presidente da Escola de Governo ([www.escoladegoverno.org.br](http://www.escoladegoverno.org.br)), coordenador do Grupo de Trabalho de Democracia Participativa, membro do Colegiado da Rede Nossa São Paulo ([www.nossasaopaulo.org.br](http://www.nossasaopaulo.org.br)), conselheiro da Cidade de São Paulo e membro do Conselho de Direitos Humanos da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo.

19. Baderna é uma palavra exclusiva do português do Brasil.

20. IBGE, 2013.

Número superior à maioria da população dos municípios brasileiros. Uma cidade com 130 mil habitantes tem nove vereadores e cada um representa pouco mais de 14 mil e 400 cidadãos. Em São Paulo, são 200 mil a mais. A distância entre cidadão e representante é estrutural e, portanto, inevitável.

A Câmara Municipal de São Paulo vem sendo avaliada como pior instituição pela pesquisa que a Rede Nossa São Paulo faz todos os anos desde 2008, ouvindo a percepção da população sobre os principais temas da vida do paulistano. Parece que vai permanecer sendo a lanterna, pois uma cidade-país, como São Paulo precisa de outros caminhos na governança. A solução não passa pelo aumento do número de vereadores. Longe disso. Precisamos de canais e espaços de participação. Assim está indicada na Constituição de Federal de 1988, a nossa Constituição Cidadã, logo no Parágrafo Único de seu Primeiro Artigo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente<sup>21</sup>, nos termos desta Constituição”.

A oportunidade de melhorarmos a democracia na cidade de São Paulo está norteada. E foi estabelecida também na renovação da Lei Orgânica do Município<sup>22</sup>, que aconteceu a reboque da promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, pensando a governança municipal através de conselhos territoriais, chamados de Conselho de Representantes das Subprefeituras<sup>23</sup>.

Desde o governo Luiza Erundina (1989-1992), a cidade, já com uma população de 9.646.185 habitantes (IBGE, 1991), tinha como objetivo a descentralização administrativa e o fortalecimento das regiões transformando as Administrações Regionais em Subprefeituras. A prefeita Erundina não tinha maioria na Câmara Municipal e, portanto, não conseguiu dar esse passo que era uma ação governamental que visava um novo desenho da governança e atendia ao que a nossa lei maior municipal indicava.

---

21. Grifo do autor.

22. LOM promulgada em 1990.

23. Artigos 54 e 55 da LOM .

Os governos subsequentes de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000) obviamente na sua visão conservadora, centralizadora e elitista de cidade, não avançaram em nada neste objetivo. As Administrações Regionais eram um objeto de barganha entre o partido governista e os aliados nas votações na Câmara Municipal. Esquema de governança que já vinha desde muito antes, pelo menos desde o prefeito Jânio Quadros. Lógica que permanece até os dias de hoje e que foi a forma de todos os governos a partir de então, de todas as cores ideológicas, conseguirem a aprovação de seus interesses na Câmara Municipal, montando suas bases na troca do voto pelo cargo de administrador regional/subprefeito e de assessores.

O governo de Marta Suplicy (2001-2004) conseguiu aprovar a legislação complementar que instituiu as Subprefeituras<sup>24</sup>, regulamentando a Lei Orgânica do Município no sentido de substituir as administrações regionais, dando novo vigor ao processo de descentralização na cidade. Mas cometeu um erro estratégico que foi não aprovar conjuntamente a regulamentação dos Conselhos de Representantes. Seu governo estava dividido sobre a questão. Alguns de seu partido, apesar de estarem com seu pensamento vinculado ao chamado campo progressista, não apoiavam, pois acreditavam que isto se confundiria com os vereadores, além de dificultar a administração dentro da lógica de visão de governança. Isto só foi acontecer nos últimos dias de seu mandato já derrotado nas urnas do seu intuito de reeleição. A sociedade civil organizada aproveitou a vacância da prefeita em Paris e pressionou o prefeito interino, o vice Hélio Bicudo, que deu um empurrão ao processo convocando Rui Falcão para encaminhar. Mesmo dentro dos movimentos populares, no caso apoiadores do Orçamento Participativo (OP), havia o temor que este Conselho de Representantes competiria com o OP ou o desidrataria.

A Câmara Municipal aprovou uma regulamentação ruim que reservava assentos aos partidos nestes conselhos territoriais.

---

24. Lei 13.999, de 1º de agosto de 2002.

Além da distribuição dos cargos de subprefeito, ainda teríamos que assistir mais uma vez o avanço da democracia representativa sobre a democracia participativa injetando cidadãos biônicos na participação popular.

O governo que sucedeu a prefeita Marta Suplicy, o de José Serra e Gilberto Kassab (2005-2008), como se houvesse recebido uma ‘batata quente’ ao assumir, fez uma manobra política rápida nos primeiros dias de seu governo para travar a entrada destes novos atores na cena da governança municipal. Seu secretário de Negócios Jurídicos advindo do Ministério Público articulou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>25</sup> que o próprio MP instalou sobre o estabelecimento dos conselhos e congelou o processo de eleição que, naquela altura, já tinha 31 comissões eleitorais para eleger cidadãos como conselheiros das Subprefeituras.

Alegaram que havia inconstitucionalidade no ato da Câmara Municipal ser o ente que “criou novos cargos”. Isto é prerrogativa constitucional dos Executivos. A definição de “cargo público” aqui não se sustenta. Não há nenhuma proteção trabalhista para as pessoas que seriam eleitas para participarem do Conselho de Representantes. ‘Cargo’ sem salário e todos os auxílios legais? Impedimento vexaminoso. Na visão desses magistrados, no mínimo a Lei Orgânica do Município, assim como a Constituição Federal, deliraram ao chamar a participação do povo em canais bem definidos.

A indefinição por onde a participação deve acontecer é um dos maiores bloqueios que a nossa democracia participativa vem sofrendo. A lei que regulamenta os artigos constitucionais da Democracia Direta mais impede do que propicia esses processos. A sociedade civil assistiu, como sempre, sendo uma pseudosoberana em algo que se repete com frequência na nossa história: a Constituição longe do hoje e como um sonho de amanhã, por não ser mais uma vez respeitada.

O prefeito Serra, na sua passagem meteórica à frente do executivo municipal, escolheu ex-prefeitos do interior de São

---

25. ADIN.

Paulo de seu partido para assumirem as Subprefeituras. 'Estrangeiros' que aterrissavam nas regiões para continuar o serviço de zeladoria. Assim compreendiam o papel das Subprefeituras. Com estas escolhas se tornou mais fácil ainda, dentro de seu partido, ser o natural candidato ao governo do Estado. Apesar de ter assinado publicamente que não deixaria o cargo de prefeito para se candidatar ao cargo de governador, em um debate no Teatro Folha em São Paulo promovido pelo mesmo jornal, assinou o papel que o jornalista Gilberto Dimenstein pôs no seu colo sem titubear. Afinal, o que é uma assinatura diante de uma carreira política apoiada em trampolins?

O vice Kassab, ex-secretário do Planejamento de Pitta (um dos governos mais caóticos que a cidade viveu), ganhou de presente a administração da maior cidade da América Latina. Ascendeu politicamente e o passo foi tão grande que o poder que adquiriu fez com que se reelegesse (2009-2012). Depois formou até um novo partido para chamar de "seu".

Neste momento, o então Movimento Nossa São Paulo, hoje Rede Nossa São Paulo, criou o Grupo de Trabalho de Democracia Participativa em 2008 e, logo na primeira reunião se uniram várias pessoas<sup>26</sup> que estiveram na luta pela instauração dos Conselhos de Representantes e esta se tornou a pauta principal do GT. Outras entidades se agregaram nesta luta que começou tentando recuperar este árduo caminho de participação.

Inicialmente, o prefeito engenheiro Kassab esteve cercado por auxiliares pró-Serra e, aos poucos, foi se libertando para mudar a lógica dos subprefeitos: começou a nomear uma série de colegas da Faculdade Politécnica da USP para o cargo, além dos acordos políticos. Num momento posterior, escolheu coronéis aposentados da Polícia Militar para ocupar os cargos e a dança dos subprefeitos não cessou. A interlocução da sociedade com

---

26. Caci Amaral, Lucrécia Anchiesi Gomes, Carmen Zilda Ribeiro, Cristina Antunes, Luís Antonio de Souza Amaral e Willian Lisboa estiveram desde a promulgação da lei das Subprefeituras na luta pela implementação dos Conselhos de Representantes e depois, ajudaram na criação dos Conselhos Participativos dentro da Rede Nossa São Paulo.

os subprefeitos ficou atravancada. A população estarecida via o braço do executivo municipal na sua região ser gerido como um quartel.

Com governos de partidos que não entendem a participação popular como um princípio fundamental de democracia e governança no século XXI, mesmo ofendendo ao que está expresso em nossa Constituição Federal, caso dos governos Serra e Kassab, a situação da governança só viria a piorar na cidade. Foram governos que estabeleceram uma administração que pegava a contramão da necessidade da cidade: “centralizaram a cidade através de um decreto<sup>27</sup> que se fez maior que uma lei”, lembra o pesquisador do Instituto Pólis, Jorge Kayano. Ele se refere à lei que criou as Subprefeituras, já citada neste artigo. Um dos pilares da centralização aconteceu na questão orçamentária: as Subprefeituras, que chegaram a ter por volta de 25% do orçamento da cidade locadas diretamente nelas, tiveram nesses governos uma enorme reversão chegando a somente 5%. A impressão era que havia uma ideia de que 31 subprefeituras mais autônomas faria com que o prefeito diminuísse seu poder. Apesar de o prefeito Kassab, candidato à reeleição, haver se comprometido no 2º turno com a implementação dos Conselhos de Representantes, este comprometimento foi um ‘passa moleque’ na sociedade civil organizada, capitaneada pela Rede Nossa São Paulo nessa luta. O prefeito Kassab continuou o processo de (re) centralização e se fez de esquecido com o que se comprometera na sua campanha de 2º turno para a reeleição. Assinar compromissos em campanha para alguns é como escrever na areia diante do mar.

Os governos titubearam sempre para avançar na governança e, dentro desta “regra” do jogo político municipal, era quase unânime o receio de abrir espaços de participação aos cidadãos que naturalmente fariam a revisão da ‘lógica da barganha’ desembocando no questionamento da forma da escolha dos subprefeitos. Apesar de serem faces de uma mesma moeda, muito além

---

27. Decreto 46.209, de 15 de agosto de 2005.

de uma visão ideológica, era uma questão de ordem pragmática dos governos que necessitam ter suas políticas públicas aprovadas para conseguir fazer suas ações e imprimir suas marcas. Os percursos dentro dos órgãos públicos são mais longos e com velocidade reduzida. Isto combinado com servidores públicos sem processos contínuos de qualificação e um sentimento no servidor de “tudo muda e não há continuidade”, portanto, estes, desmotivados e sem incentivo, acabam dificultando a implantação das políticas públicas.

A sociedade civil tinha dois caminhos de luta traçados estrategicamente para conseguir ter o canal de participação aberto. O primeiro era continuar a batalha jurídica e conseguir influenciar os mais altos magistrados para derrubarem a ADIN. O outro era através da sensibilização do Executivo municipal com apoio de parte do Legislativo para enviar uma nova regulamentação. Dentro da Câmara Municipal, foi convocado um ato político pela Rede Nossa São Paulo para que as entidades assinassem um *Amicus Curae*<sup>28</sup> a ser impetrado junto ao novo julgamento que aconteceria no Superior Tribunal de Justiça em Brasília.

Neste ato, na presença de entidades e de vereadores, veio a ideia de instituir uma Frente Parlamentar Pró-Conselho de Representantes pelo vereador Antonio Donato (PT). Esta Frente recebeu apoio de 27 vereadores, o que representa quase metade da Casa. O fato inédito foi a criação de um assento para a sociedade civil organizada<sup>29</sup>. Após diversas reuniões foi construída uma nova proposta de regulamentação, de forma colaborativa, abordando o espaço reservado para os partidos nesse conselho. A proposta de projeto de lei foi apresentada a um assessor do prefeito que a rejeitou por considerar que competiria com o papel dos vereadores. Misturava-se aí a ideia de democracia representativa e participativa. Destruía-se aí a esperança de termos, no curto pra-

28. *Amicus Curae* é um recurso jurídico que possibilita uma organização interessada possa vir a contribuir com sua opinião numa causa que esteja diretamente envolvida.

29. Luciano Santos (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral) e da minha pessoa como suplente.

zo, a instalação dos conselhos de representantes nas Subprefeituras. O *Amicus Curae* nem foi apreciado, pois o STJ rejeitou ser o lugar adequado de julgamento da ação e a enviou imediatamente ao Supremo Tribunal Federal, onde aguarda julgamento até hoje.

Kassab não conseguiu devolver ao seu padrinho político, Serra, a prefeitura em 2012. Preocupou-se ao final de seu governo em criar seu partido mais do que atingir as metas que propusera no início de seu mandato. Ao final, atingiu menos de 50% do que havia estabelecido. Desconsiderou seu próprio Programa de Metas e não fez seu sucessor. A sociedade paulistana mais atenta desviou-se de candidaturas sem propostas. A Emenda número 30 da LOM, que estabelece a obrigatoriedade do prefeito eleito de apresentar suas metas para os próximos quatro anos de gestão no prazo de 90 dias, foi desconsiderada pelo prefeito Kassab e virou um tiro no pé no ideal de fazer seu sucessor.

Fernando Haddad venceu (2013-2016). Assumiu em sua campanha a bandeira de instalação dos Conselhos de Representantes nas Subprefeituras. Tomou posse e colocou em seu Programa de Metas e instituiu através de decreto<sup>30</sup>, os chamados Conselhos Participativos. Em 8 de dezembro de 2013, 120 mil paulistanos deram mais de 600 mil votos (cada eleitor podia votar em até cinco candidatos) para eleger 1313 conselheiros participativos nas 32 Subprefeituras<sup>31</sup>. Número de eleitores baixo dentro da ótica do número de eleitores na cidade de São Paulo. Além da dificuldade de divulgação, a proposta era uma iniciativa nova, que tinha um papel ainda obscuro. Na sociedade, há um grande número de pessoas que reclamam, mas não se comprometem em ajudar a melhorar as políticas públicas. Houve algo inédito: a eleição de imigrantes. Cidadãos que vivem em São Paulo nascidos em outras partes do mundo e nunca tiveram possibilidade de estar com assento em algum espaço político em São Paulo e no Brasil. Finalmente, as 32 Subprefeituras têm um representante

---

30. Decreto 54.156, de 1º de agosto de 2013.

31. Instituiu-se a Subprefeitura de Sapopemba em 2013.

eleito diretamente numa representação de um conselheiro para cada 10 mil habitantes. Cada Subprefeitura, portanto, pode ter entre 19 e 51 conselheiros participativos.

O GTDP da Nossa SP conseguiu capitanear esta conquista depois de seis anos de luta. Porém, os membros deste grupo de trabalho que participaram desde o início levaram 11 anos para sentirem o gosto da vitória.

Depois de menos de um ano da posse (realizada dia 25 de janeiro de 2014, no Palácio das Convenções do Anhembi, com a presença do prefeito Fernando Haddad e da sociedade civil, além dos empossados), estes conselhos vivem num verdadeiro laboratório de participação. Tendo disputado um cargo para alcançar uma participação cidadã, e mesmo dentro do papel definido pelo decreto, oscilam entre um espírito de construção e enraizamento do espaço democrático e um pedido de “me dê tudo pronto e acabado”.

Os conselheiros, apesar de serem consultivos (o que em nosso entender não muda muita coisa, pois se fossem deliberativos sem unidade e força não conseguiriam grandes mudanças e, portanto, se tiverem unidade e força mesmo sendo consultivos influenciam fortemente às ações municipais), têm algumas funções claras previstas:

A defesa da elevação do padrão de qualidade de vida e de sua justa distribuição para a população que vive na região da Subprefeitura; a defesa e a preservação do meio ambiente, dos recursos naturais e dos valores históricos e culturais da população da região da Subprefeitura; a colaboração na promoção do desenvolvimento urbano, social e econômico da região e no acesso de todos, de modo justo e igualitário, sem qualquer forma de discriminação, aos bens, serviços e condições de vida indispensáveis a uma existência digna; o desenvolvimento de suas atividades e decisões pautado pela prática democrática, pela transparência e garantia de acesso público sem discriminação e ocultamento de informações à população da região da Subprefeitura; o apoio às várias formas de organização e representação do interesse local em temas de defesa de direitos humanos e sociais, políticas ur-

banas, sociais, econômicas e de segurança; a não sobreposição à ação de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil, desenvolvendo ação integrada e complementar às áreas temáticas de cada colegiado; o zelo para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos da região, com qualidade, equidade, eficácia e eficiência; a participação popular; o respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos sociais; a programação e planejamento sistemáticos<sup>32</sup>.

Se essas atribuições forem colocadas em prática, o controle social tão necessário e importante será o contraponto aos poderes vigentes e estabelecidos. Haverá uma verdadeira revolução na governança municipal.

Estes conselheiros participativos das Subprefeituras, portanto, além de já estarem questionando o *modus operandi* da governança, sendo porta-vozes da necessária e urgente descentralização dos serviços, equipamentos e orçamento, além da forma como são escolhidos os Subprefeitos, provocarão uma verdadeira baderna, no sentido original da palavra.

Aqui, retomo a explicação: a palavra baderna se origina do sobrenome de uma bailarina italiana chamada Marietta Maria Baderna que chegou ao Brasil no meio do século XIX depois de se consagrar na Itália. Ela chocou a sociedade escravista conservadora brasileira na sua noção de moral e bons costumes, pois tinha como hábito dançar entre os negros ainda escravizados sua sensual dança: o Lundu<sup>33</sup>. Contam que, diante de suas apresentações, ela cativou um público fiel que, além de vibrar com sua

32. Funções descritas no decreto que instituiu os Conselhos Participativos.

33. Segundo a Wikipedia: o Lundu ou Lundum é uma dança brasileira de natureza híbrida, criada a partir dos batuques dos escravos Bantos trazidos de Angola e de ritmos portugueses. Da África, o lundu arrumou a base rítmica, certa malemolência e seu aspecto lascivo, evidenciado pela umbigada, o rebolado e outros gestos que imitam o ato sexual. Da Europa, o lundu, que é considerado por muitos o primeiro ritmo afro-brasileiro, aproveitou características de danças ibéricas, como o estalar dos dedos, a melodia e a harmonia, além do acompanhamento instrumental do bandolim.

desenvoltura, muitas vezes batia os pés ao chão fazendo muito barulho. Para Baderna, a questão de não se misturar as classes não tinha a menor importância. Ela o fazia com gosto, algo que só foi enfrentado mais de cem anos depois pelo poeta Vinícius de Moraes que começou a criar sua música ouvindo o ritmo dos morros (afrosambas) e desmistificando o encontro de classes dentro da cultura brasileira.

Nesse sentido, podemos dizer que os conselheiros participativos, ao se aglutinarem, mostrarem a sua força conjunta e fizerem o devido 'barulho', reverterão a governança municipal em algo, de fato, muito mais democrático e republicano.

A cidade de São Paulo terá muito a agradecer aos baderneiros!



# PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

José Renato Vieira Martins e  
Carolina Albuquerque Silva<sup>34</sup>

Nos últimos anos tem ganhado importância o debate sobre como aumentar a atuação da sociedade na Política Externa brasileira, de modo a garantir aos segmentos sociais interessados acesso aos processos de formulação e implementação das estratégias de inserção regional e internacional do Brasil.

Nesse contexto a integração regional, especialmente a sul-americana, tem sido objeto de atenção especial. Tanto o governo brasileiro quanto os movimentos sociais têm dado prioridade aos processos de integração no continente, engajando-se ativamente em iniciativas como a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e a União das Nações Sul-americanas (Unasul). O Mercado Comum do Sul (Mercosul), por sua vez, teve seu número de integrantes ampliado e buscou adicionar conteúdo social e político à dimensão eminentemente comercial.

No Brasil, esse debate compreende uma antiga demanda dos movimentos sociais de criação de um Conselho Nacional de

---

34. José Renato Vieira Martins é professor de Sociologia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e vice-presidente do Foro Universitário Mercosul. Foi chefe da assessoria internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República no segundo governo Lula. Membro do GR-RI. E-mail: renato.martins@unila.edu.br. E Carolina Albuquerque Silva é consultora de integração regional do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Foi assessora para assuntos internacionais da Secretaria-Geral da Presidência da República no segundo governo Lula. Integrante do GR-GI. E-mail: carolina.albuquerque@gmail.com.

Política Externa e, de forma mais ampla, corresponde à proposta do governo Dilma de criação e implementação do Sistema Nacional de Participação Social (decreto 8.243, de 23 de maio de 2014). Nossos vizinhos não estão alheios a tais discussões, com destaque para o Uruguai que, no primeiro semestre de 2014, lançou o Sistema de Diálogo e Consulta (SDC) entre o Ministério das Relações Exteriores e as organizações da sociedade civil.

## MERCOSUL

No que concerne à institucionalização de instrumentos de participação social, o Mercosul apresenta hoje em dia o maior acúmulo. Criado como um acordo fundamentalmente comercial, este bloco tem avançado na integração das políticas sociais, cujo adensamento guarda estreita relação com a ampliação da participação social verificada nos últimos anos.

Nem sempre foi assim. Ao ser criado, em 26 de março de 1991, a prioridade comercial do Mercosul era clara e correspondia ao marco ideológico prevalecente na época de assinatura do tratado, dominado pelas ideias do Estado mínimo, da desregulamentação dos mercados e da flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas.

Foi apenas com a chegada dos governos progressistas ao poder na Venezuela, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai que se deu a inflexão do Mercosul econômico e comercial, para o Mercosul social e participativo. Com a entrada da Venezuela no bloco, em 2012, e o processo de adesão da Bolívia como Estado Parte, o Mercosul fortaleceu significativamente a sua importância estratégica na região. Nenhum acordo anterior de integração da região alcançou os mesmos níveis de institucionalização.

As políticas neoliberais adotadas até então não só levaram ao paroxismo os níveis de iniquidade, pobreza, desemprego e exclusão social em vários países da América Latina, como também obstaculizaram o ideal integracionista que ressurgiu com a democratização, adiando por mais de uma década o processo de

integração regional. As grandes empresas multinacionais, especialmente do setor automotivo, foram as principais beneficiárias daquelas políticas em âmbito regional.

A partir de 2003, sem nenhuma forma de menosprezo pelos intercâmbios comerciais, o Mercosul incorporou outras pautas, avançando nas dimensões política, participativa, social e produtiva da integração regional. No que se refere à agenda do desenvolvimento social integrado, ressalta-se a criação, em 2008, da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS), do Instituto Social do Mercosul (criado em 2007, em funcionamento desde 2011) e a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), principal iniciativa para fortalecer a dimensão social da integração regional.

### MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO

Merece destaque a evolução dos mecanismos de participação social nos assuntos do bloco. No Brasil, o Programa “Mercosul Social e Participativo”, instituído pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva por meio do decreto 6594, de 6 de outubro de 2008, consolidou um conjunto de ações voltadas para a ampliação da participação da sociedade civil.

O PMSM reúne-se quatro vezes ao ano e conta com representantes de centrais sindicais e trabalhadores rurais, organizações de estudantes, mulheres, juventude, educação, cultura, direitos humanos, direitos sexuais, cooperativas, economia solidária, imigrantes, meio-ambiente, negros entre outras. O Programa garante o acesso às informações sobre as negociações em curso e contribui para a superação do déficit de participação que dificulta o avanço da integração regional.

Esses movimentos foram acompanhados, na esfera regional, pela experiência das Cúpulas Sociais do Mercosul, realizadas pela sociedade civil com o apoio dos governos do bloco desde 2006 e, finalmente, pela implantação da Unidade de Participação Social, criada em 2010 e posta em funcionamento em 2014.

## UPS

A criação da Unidade de Participação Social (UPS) inaugura um novo capítulo na relação entre Estado e Sociedade no processo de construção do Mercosul. Antiga demanda dos movimentos sociais, a UPS conta com recursos financeiros para apoiar a participação de representantes da sociedade civil nas reuniões oficiais do Bloco e apoiar a organização das futuras edições da Cúpula Social do Mercosul. A UPS reflete o compromisso dos Estados Partes com o fortalecimento dos mecanismos de participação social no processo de integração.

A UPS é responsável pela interlocução entre a sociedade civil e o Mercosul, pelo registro de entidades sociais diversas que trabalham com os esquemas de integração regional e pelo financiamento para a participação social em atividades do bloco. Para tanto, deverá ser criado e regulamentado um Fundo de Participação Social, que será administrado pela UPS. Com sede em Montevidéu, no Uruguai, o novo espaço está funcionando desde o início de 2014.

## CÚPULAS SOCIAIS

As Cúpulas Sociais são igualmente fatores de democratização da integração. Iniciadas em 2006, foram transformadas pelo Conselho Mercado Comum (CMC), em 2012, em um evento regular e oficial da agenda do Bloco (MERCOSUL/CMC/DEC, nº 56/12). As Cúpulas constituem espaços de diálogo entre governos e organizações da sociedade civil e fazem parte da nova institucionalidade do Mercosul. Elas contribuem para a ampliação da esfera pública regional e para a incorporação das demandas geradas pelos movimentos sociais na defesa de direitos e de políticas públicas regionais.

A mais recente Cúpula Social do Mercosul foi realizada em Caracas entre 26 e 29 de julho de 2014. Foi a primeira desde que começou a funcionar a Unidade de Participação Social do

Mercosul. Aproximadamente 200 participantes deliberaram sobre temas da geopolítica *nuestroamericana*; direitos humanos, dos povos e da natureza; economia social e soberania alimentar; independência do conhecimento, das tecnologias de informação e da comunicação social. A diversidade temática e a pluralidade política e social dos atores envolvidos é um dos pontos fortes dessa experiência regional.

As Cúpulas Sociais são realizadas semestralmente no âmbito da Presidência *Pro Tempore* dos países, de forma coordenada com a Cúpula de Chefes de Estado, e constituem um espaço de diálogo e interação entre governos e sociedade civil dos países membros e associados do bloco. As sugestões resultantes dos debates realizados nas Cúpulas Sociais são encaminhadas às Cúpulas de Chefes de Estado do Mercosul para apreciação dos presidentes dos Estados Partes. A organização do evento cabe ao país que exerce a presidência *Pro Tempore*.

#### PLANO DE AÇÃO SOCIAL

Outra iniciativa importante foi a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul. O PEAS, como é chamado, visa harmonizar políticas sociais entre os países do Bloco, promover a integração das mesmas e avançar para além dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. O Plano incorpora recomendações emanadas das Cúpulas Sociais.

Seus dez eixos de atuação estabelecem: 1) Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; 2) Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica e de gênero; 3) Universalizar a saúde pública; 4) Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; 5) Valorizar e promover a diversidade cultural; 6) Garantir a inclusão produtiva; 7) Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; 8) Promover a sustentabilidade ambiental; 9) Assegurar o diálogo social; 10) Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

Ainda no que concerne ao Mercosul, há que se registrar as experiências de participação social levadas a cabo pelas reuniões setoriais, dentre as quais destaca-se a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). Muitas outras também estão em funcionamento. Com um grau maior ou menor de participação social, todas refletem a diversidade temática do atual estágio da integração. Destacam-se o Mercosul Educacional, a Reunião de Mulheres, a Reunião de Ministros de Assuntos Sociais, entre outras.

## UNASUL

Avanços na participação social também foram registrados nos tempos recentes no interior da Unasul, formada pelos doze países da América do Sul. O Tratado Constitutivo da organização foi aprovado em 2008 e entrou em vigor no dia 11 de março de 2011. Sua fundação remonta à criação, por iniciativa do governo brasileiro, em 2004, da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que representou um passo intermediário para o estabelecimento do novo mecanismo institucional criado para alavancar o processo de integração na sub-região.

Em termos de construção de espaços que podem fazer diferença na disputa contra-hegemônica pelos destinos da região, os principais resultados da Unasul até o momento foram a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e do Banco do Sul.

Além disso, e à diferença de outras experiências de integração regional, a temática da participação social está claramente mencionada já no Tratado Constitutivo do organismo, constando do artigo 18 do documento, sob o título de “Participação Cidadã”. Dando concretude às ideias postas no papel, o I Fórum de Participação Cidadã da Unasul aconteceu de 13 a 15 de agosto de 2014, em Cochabamba, Bolívia. Participaram cerca de 200 representantes de dez países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Peru, Uruguai, Paraguai e Venezuela.

O I Fórum teve por objetivo decidir a respeito da estrutura, do funcionamento e dos principais eixos temáticos que deverão

orientar as futuras atividades da nova instância. Trata-se de um processo em curso – e como todos os outros – encontra-se em disputa. Sua evolução vai depender em grande medida da capacidade dos governos progressistas e dos movimentos sociais vencerem as resistências que as forças de direita opõem à participação social, em âmbito nacional, ou regional.

### OUTRAS EXPERIÊNCIAS

Para além do espectro da integração regional, mas com forte incidência sobre os seus rumos, outras experiências recentes de participação da sociedade civil em assuntos de Política Externa também merecem destaque.

Um bom exemplo foi a VI Cúpula dos BRICS, realizada em Fortaleza-CE, em julho de 2014. Em encontros paralelos, organizações sindicais e movimentos sociais cobraram mecanismos de participação social e transparência nas decisões, como na III Cúpula Sindical dos BRICS, cuja ênfase foi a defesa dos direitos dos trabalhadores do bloco contra a pressão por rebaixamento e precarização do trabalho. A principal proposta apresentada foi a de criação de um Conselho Laboral que venha a contribuir com a formulação de políticas de inclusão social, além de dialogar com o já existente Conselho Empresarial. A presidenta Dilma Rousseff, presente no evento, se comprometeu a apoiar a reivindicação dos representantes dos trabalhadores.

Ainda em Fortaleza, foram realizados os “Diálogos sobre Desenvolvimento – Os BRICS na Perspectiva dos Povos”, em que organizações e movimentos sociais debateram e articularam suas lutas por mais direitos e pela possibilidade de incidir sobre os importantes acordos atingidos durante a VI Cúpula, especialmente a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (com sede em Xangai) e do Acordo Contingente de Reservas, que juntos mobilizarão cerca de 150 bilhões de dólares.

O interesse pelos BRICS também foi acompanhado pela academia. O VI Fórum Acadêmico dos BRICS ocorreu no Rio de

Janeiro-RJ, em março de 2014. O Fórum Acadêmico é um evento anual que precede a Cúpula dos BRICS no país anfitrião.

Esse fórum de dois dias, no qual especialistas e professores de comunidades acadêmicas dos países-membros encontram-se e trocam ideias, tem três objetivos principais: 1) aprofundar a colaboração em termos de pesquisas de interesse mútuo; 2) estabelecer redes entre comunidades acadêmicas dos cinco países; e 3) fornecer aos líderes dos BRICS resultados de pesquisas empíricas.

Encorajar o intercâmbio acadêmico, fortalecer o diálogo com a sociedade civil e assessorar políticas são finalidades do encontro. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, é o *thinktank* oficial do país no Fórum.

### CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA

Espaços de participação voltados para outras políticas específicas, institucionalizados ou não, também têm servido de palco para o diálogo político entre representantes do governo e da sociedade civil em torno de questões que relacionam suas especialidades à atuação externa do país. É o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que tem atuado ativamente nos debates acerca da condução da política de cooperação internacional brasileira para o combate à fome e à pobreza.

Nesse contexto, de ampliação da participação social emerge a discussão sobre a criação de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), como forma de combater o insulamento burocrático e aperfeiçoar a capacidade de formulação e gestão das políticas internacionais, dotando-as de maior sustentação e respaldo. O que se pode observar é que iniciativas setoriais anteriores de participação social em assuntos internacionais, como os relatados neste artigo, contribuíram para a pavimentação política do caminho que vem sendo construído no sentido da criação de um Conselho de Política Externa.

O Conselho tem o apoio de diferentes segmentos da sociedade, dentre os quais desponta o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), que reúne estudiosos da Política Externa, representantes de movimentos sociais e sindicais, partidos políticos, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e de governo.

A proposta de criação do Conselho consiste na implantação de uma esfera pública de discussão democrática sobre a Política Externa, em consonância com os doze incisos da Constituição de 1988 que abrem espaço para a democracia participativa. Concebido nos moldes dos conselhos nacionais de participação já existentes em outras políticas públicas, o CONPEB seria um conselho de natureza consultiva, que teria por objetivo acompanhar a condução da Política Externa e contribuir para a definição das diretrizes gerais dessa política.

Para garantir que as visões e os interesses estejam representados em sua diversidade, é fundamental a participação equilibrada de representantes das distintas esferas de governo (federal, estaduais e municipais), dos empresários, dos trabalhadores, movimentos e organizações sociais e da academia.

Ao contrário do que afirmam os seus adversários, a proposta do CONPEB fortalece e legitima a capacidade de negociação do Estado brasileiro no exterior, na medida em que amplia a representatividade, a credibilidade e a pluralidade de vozes da sociedade representadas nas posições nacionais defendidas pelo governo nas diferentes arenas internacionais. Funcionaria, portanto, como uma forma de se contrabalançar a pressão antidemocrática dos lobbies privados na defesa de pleitos que geralmente conflitam com o interesse público.

## URUGUAI

Avanços na institucionalização da participação social na política externa foram recentemente registrados também na República Oriental do Uruguai. Após a aprovação, nos últimos

anos, de medidas que acentuam o caráter laico e republicano do país vizinho – como as leis do aborto, do casamento igualitário e das drogas – a criação do Sistema de Diálogo e Consulta (SDC) entre o Ministério das Relações Exteriores e as organizações da sociedade civil foi, sem dúvida, uma grande conquista da esquerda democrática uruguaia.

O Sistema de Diálogo e Consulta, instituído pelo decreto 25/014 cria canais institucionais de intercâmbio de informação, opinião e diálogo com a sociedade civil numa área antes tida como exclusiva dos Estados Nacionais e de alguns grupos empresariais. As modalidades de participação previstas pelo decreto uruguaio são quatro: acesso à informação, diálogo com a cidadania, consulta à cidadania e participação direta.

No que se refere ao acesso à informação, o decreto determina que o Ministério das Relações Exteriores divulgue informações de caráter público acerca de suas políticas, planos e ações; crie um banco de dados público sobre as organizações que se incorporem ao SDC; disponibilize informações relevantes em site específico e promova atividades presenciais para divulgar essas informações.

Quanto ao diálogo com a cidadania, cujo objetivo é conhecer a opinião das organizações sociais sobre temas da política externa, são instituídos dois canais específicos: as plenárias e as comissões. Dirigidas pelo Ministro das Relações Exteriores, as plenárias devem ser convocadas ao menos uma vez por ano, com a participação de representantes das organizações sociais que desejem participar. As comissões, por sua vez, se reunirão duas vezes ao ano e, sem prejuízo de outras que venham a ser futuramente formadas, são as seguintes até o momento: 1) Gênero; 2) Integração Regional e Fronteira; 3) Promoção dos Direitos da Cidadania no Exterior e na República; e 4) Organismos Multilaterais.

A consulta à sociedade civil, terceira modalidade de participação social prevista pelo SDC, prevê a solicitação por parte do Ministério das Relações Exteriores da opinião por escrito de uma ou várias organizações sobre temas relevantes da agenda da política externa.

Finalmente, a participação direta estabelece que o Ministério das Relações Exteriores possa convidar representantes das organizações sociais a participar de missões oficiais nas reuniões internacionais de caráter multilateral ou regional.

A identidade de propósitos entre as iniciativas no Uruguai e no Brasil demonstram a possibilidade de compatibilizar as políticas públicas entre nossos países no Mercosul.

### TENDÊNCIAS

A criação dos mecanismos participativos corresponde ao “irresistível processo de democratização”, tendência apontada pelos liberais do século XIX, que nunca foi assimilada e tem enfiado a direita conservadora da região. Embora insuficientes, eles contrariam o princípio minimalista e procedimental da democracia representativa. Sem atacar a suas instituições nucleares, como os partidos e o parlamento, a adoção dos mecanismos de participação resulta da necessidade de complementar as tradicionais formas de representação, aproximando ainda mais o Estado da sociedade civil, de forma a impedir que ele permaneça refém dos poderes econômicos tradicionais.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAETANO, G. (Coord.). Mercosur – Breve História, cronología y marco conceptual. CEFIR, Montevideo: 2011.

\_\_\_\_\_. “Uruguay y Sudamérica: Mercosur, Unasur y los Desafíos de una Nueva Inserción Internacional”. In: A América do Sul e a Integração Regional. FUNAG, Brasília: 2012.

BATALLA, I.C. Política Exterior de Uruguay en el Mercosur durante el gobierno de José Mujica. In: Século XXI, Porto Alegre: V. 4, nº 2, jul-dez 2013.

BORÓN, Atílio. Estado, capitalismo y democracia en América

Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Balanço da Política Externa 2003/2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.

MIRZA, C., A dimensão social do Mercosul – Marco conceitual. ISM. Assunção: 2013.

PRECIADO CORONADO, Jaime Antônio (2014, no prelo). “La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña”. In: MESSEMBERG, Débora; BARROS, Flávia Lessa de; PINTO, Júlio (Orgs.). Dossiê Desafios da consolidação democrática na América Latina. *Revista Sociedade e Estado. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília*.

SADER, E. A Nova Toupeira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

SILVA, C. A.; MARTINS, J. R. V. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. Boletim de Política Internacional, Ipea, Brasília: n° 5, p. 65-73, jan./mar. 2011.

SILVA, C. A.; MARTINS, J. R. V.; GOMENSORO, F. Mercosul Social e Participativo: a ampliação da esfera pública regional. Mercosur 20 Años, CEFIR, Montevideu: p. 137-160, dez. 2010.

SIMÕES, A. J. F. Integração: sonho e realidade na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2010.

# A CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA FORTALECE O ITAMARATY E CONSOLIDA A INSERÇÃO SOBERANA DO BRASIL NO MUNDO

Grupo de Reflexão sobre  
Relações Internacionais<sup>35</sup>

Nestas eleições, os rumos da política externa brasileira estão em disputa. O Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), que reúne pessoas que estudam a política externa e atuam no campo das relações internacionais a partir de movimentos e organizações sociais, partidos políticos, organizações não governamentais, instituições acadêmicas, de pesquisa e de governo, vêm a público reafirmar sua proposta de criação do Conselho Nacional de Política Externa, criticada no programa de governo de uma das candidaturas principais, e reiterar sua posição acerca dos temas que consideramos mais relevantes para a Política Externa Brasileira.

Em todos os documentos produzidos pelo GR-RI, há uma convergência a avaliação globalmente positiva das diretrizes da

---

35. Publicado em 10/09/2014, no site <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986.html>>.

política externa levada a cabo pelo governo brasileiro nos últimos 12 anos, no que se refere sobretudo a dois aspectos centrais:

1) A busca de maior autonomia e protagonismo no plano internacional, que se manifestou, entre outros tópicos, na oposição à invasão do Iraque; na proposta de mediação e apoio às negociações do Irã com a comunidade internacional, acerca de seu programa nuclear; no reconhecimento do Estado Palestino; na forte reação contra os golpes de Estado em Honduras e no Paraguai; no aumento da representação do Brasil na direção de organismos internacionais (OMC, FAO); na defesa da democratização das relações globais, por exemplo, através da reforma e ampliação do Conselho de Segurança da ONU, na iniciativa junto a Alemanha para a criação de um marco global para a internet, na defesa do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas no seio das negociações climáticas multilaterais, no acordo de reforma das instituições financeiras (Banco Mundial e FMI) e, já em 2014, a parceria para a construção do Banco dos BRICS. Embora o governo tenha preservado as relações tradicionais do Brasil com os países centrais, desenvolveu um intenso esforço em ampliar o leque de parcerias diplomáticas. Enfatizaram-se as relações Sul-Sul, as coalizões com potências médias no âmbito do fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e as atividades com os parceiros no grupo que ganhou a denominação de BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), bem como as relações com o continente africano.

2) A ênfase na integração regional, especialmente sul-americana. Tiveram prioridade os processos de integração no continente, com o firme engajamento em iniciativas como a Celac, a Unasul, o Conselho Sul-Americano de Defesa, o Conselho Sul-Americano de Saúde Pública; o Mercosul teve o número de integrantes ampliado e se buscou adicionar conteúdo social e político à sua dimensão eminentemente comercial. Além disso, tivemos a articulação de encontros como os da América do Sul com os países árabes e africanos.

Em resumo, o Brasil diversificou parcerias, abriu fronteiras comerciais e diplomáticas, interveio com peso na cena mundial,

ganhou credibilidade junto aos demais países em desenvolvimento e tornou-se peça fundamental na geopolítica regional.

Essas diretrizes são a nosso ver fundamentais para que o Brasil siga crescendo, distribuindo renda e contribuindo para uma ordem internacional pacífica e justa, e por isso elas devem ser consolidadas e aprofundadas no próximo período.

### 3) Democratização da Política Externa

Defendemos uma esfera pública de discussão democrática sobre a política externa. Daí a proposta de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB).

Conforme previsto em vários artigos da Carta Constitucional de 1988, que definiram a participação como ferramenta de gestão pública nas mais diversas funções governamentais, e concebido nos moldes dos conselhos nacionais de participação já existentes em outras políticas públicas, o CONPEB, conselho de natureza consultiva, visaria a acompanhar a condução da política externa do poder executivo federal e contribuir para a definição de diretrizes gerais dessa política.

Tal proposta prevê, além da presença dos setores governamentais específicos da política externa, a participação de uma diversidade e pluralidade de organizações, movimentos, redes e outros fóruns que atuam no campo da política externa, contemplando os setores empresariais, organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações partidárias, acadêmicos, instituições de estudos e centros de pesquisa, entre outros.

Além de promover a democratização das agendas de política externa e a dimensão propriamente pública de seus debates, a proposta do CONPEB fortalece institucionalmente o Ministério das Relações Exteriores (MRE) na relação com outros atores governamentais domésticos e legitima sua capacidade de negociação no exterior, na medida em que amplia a representatividade, a credibilidade e a pluralidade de vozes da sociedade nessa esfera renovada da política externa.

Contrariamente à hipótese do esvaziamento e da marginalização do Itamaraty, a criação do CONPEB permite a institu-

cionalização da participação da sociedade civil nas agendas da política externa, garante centralidade ao Itamaraty e, assim, evita a privatização da política externa.

O CONPEB seria assim uma instituição colegiada formalmente integrante da estrutura do governo federal para assessorar o Poder Executivo, na qual a relação público/privado se estabeleceria, materializando princípios da democracia representativa e participativa. Sua finalidade principal seria servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática da política externa brasileira, assegurando a predominância do interesse público. Tal iniciativa se adequa à proposta do atual governo de criação e implementação do Sistema Nacional de Participação Social.

O GRRRI e as pessoas e organizações que apoiam essa nota, consideramos, que a criação do CONPEB é fundamental para a democratização da política externa e do Estado brasileiro, e para que as diretrizes globalmente positivas da política externa adotada neste último período possam ser aprofundadas.

P.S.: Apoiam esta nota: Adhemar Mineiro, Alberto Roger Farias da Silva, André Bojikian Calixtre, Bianca Suyama, Carlos R. S. Milani, Carlos Tibúrcio, Carolina Albuquerque, Cristina Soreanu Pecequilo, Deisy Ventura, Fábio Balestro Floriano, Fátima Mello, Fernando Santomauro, Gilberto Maringoni, Giorgio Romano Schutte, Gonzalo Berrón, Graciela Rodriguez, Iara Pietricovsky, Igor Fuser, Ingrid Sarti, Iole Iliada, Jean Tible, João Cayres, João Paulo da Fonseca Domingos, João Pedro de Arruda Filho, Jocelio H Drummond, Jorge Romano, José Renato Vieira Martins, Josué Medeiros, Juliano Aragusuku, Kjeld Jakobsen, Leticia Pinheiro, Lys Ribeiro, Maira Martins, Marcelo Zero, Marcos Costa Lima, Milton Rondó Filho, Moema Miranda, Monica Hirst, Nalu Faria, Nathalie Beghin, Renata C. Boulos, Ricardo Alemão Abreu, Ronaldo Carmona, Rubens Diniz, Salem Nasser, Sebastião Velasco, Sergio Haddad, Terra Friedrich Budini, Tullo Vigevani.

# UMA DEMOCRACIA QUE SE VOLTA CONTRA O POVO

Leonardo Boff<sup>36</sup>

Uma gritaria geral da mídia corporativa, de parlamentares da oposição e de analistas sociais ligados ao *status quo* de viés conservador se levantou furiosamente contra o decreto presidencial que institui a Política Nacional de Participação Social. O decreto não inova em nada nem introduz novos itens de participação social.

Apenas procura ordenar os movimentos sociais existentes, alguns vindos dos anos 1930 do século passado, mas que nos últimos anos se multiplicaram exponencialmente a ponto de Noam Chomsky e Vandana Shiva considerarem o Brasil o país no mundo com mais movimentos organizados e de todo tipo. O decreto reconhece essa realidade e a estimula para que enriqueça o tipo de democracia representativa vigente com um elemento novo que é a democracia participativa. Esta não tem poder de decisão, apenas de consulta, de informação, de troca e de sugestão para os problemas locais e nacionais.

Portanto, analistas laboram em erro ou acusam de má fé quando afirmam, ao arrepio do texto do decreto, que a presença dos movimentos sociais tira o poder de decisão do governo, do parlamento e do poder público. E o fazem não sem razão. Estão acostumados a se mover dentro de um tipo de democracia

---

36. Teólogo brasileiro e escritor.

de baixíssima intensidade, de costas para a sociedade e livre de qualquer controle social.

Valho-me das palavras de um sociólogo e pedagogo da Universidade de Brasília, Pedro Demo, que considero uma das mentes mais brilhantes e menos aproveitadas de nosso país. Em *Introdução à sociologia* diz enfaticamente:

Nossa democracia é encenação nacional de hipocrisia refinada, repleta de leis ‘bonitas’, mas feitas sempre, em última instância, pela elite dominante para que a ela sirva do começo até o fim. Político (com raras exceções) é gente que se caracteriza por ganhar bem, trabalhar pouco, fazer negociatas, empregar parentes e apaniguados, enriquecer-se às custas dos cofres públicos e entrar no mercado por cima [...] Se ligássemos democracia com justiça social, nossa democracia seria sua própria negação (DEMO, 2002, p.330-33).

Não faz uma caricatura de nossa democracia, mas uma descrição real daquilo que ela sempre foi. Em grande parte possui o caráter de uma farsa. Hoje chegou, em alguns aspectos, a níveis de escárnio.

Mas ela pode ser melhorada e enriquecida com a energia acumulada pelas centenas de movimentos sociais e pela sociedade organizada que estão revitalizando as bases do país e que não aceitam mais esse tipo de Brasil. Por força da verdade, importa reconhecer, que, entre acertos e erros, ela ganhou outra configuração a partir do momento em que outro sujeito histórico, vindo da grande tribulação, chegou à Presidência da República. Agora os atores sociais querem completar esta obra de magnitude histórica com mais participação. E eles têm direito a isso, pois a democracia é um modo de viver e de organizar a vida social sempre em aberto – democracia sem fim – no dizer do sociólogo português Boaventura de Souza Santos.

Quem conhece a vasta obra de Norberto Bobbio, um dos maiores teóricos da democracia no século XX, sabe das infindas

discussões que cercam esse tema, desde o tempo dos gregos que, por primeiro, o formularam. Mas, deixando de lado este excitante debate, podemos afirmar que o ato de votar não é o ponto de chegada ou o ponto final da democracia como querem os liberais. É um patamar que permite outros níveis de realização do verdadeiro sentido de toda a política: realizar o bem comum através da vontade geral que se expressa por representantes eleitos e pela participação da sociedade organizada. Dito de outra forma: é criar as condições para o desenvolvimento integral das capacidades essenciais de todos os membros da sociedade.

Isso no pensar de Bobbio – simplificando uma complexa discussão – se viabiliza através da democracia formal e da democracia substancial. A formal se constitui por um conjunto de regras, comportamentos e procedimentos para chegar a decisões políticas por parte do governo e dos representantes eleitos. Como se depreende, estabelecem-se regras como alcançar a decisões políticas, mas não define o que decidir. É aqui que entra a democracia substancial. Ela determina certos conjuntos de fins, principalmente o pressuposto de toda a democracia: a igualdade de todos perante a lei, a busca comum do bem comum, a justiça social, o combate aos privilégios e a todo tipo de corrupção e não em último lugar a preservação das bases ecológicas que sustentam a vida sobre a Terra e o futuro da civilização humana.

Os movimentos sociais e a sociedade organizada podem contribuir poderosamente para essa democracia substancial. Especialmente agora que devido à gravidade da situação global do sistema-vida e do sistema-Terra se busca de um caminho melhor para o Brasil e para o mundo. Com sua ciência de experiências feita, com as formas de sobrevivência que desenvolveram em 500 anos de marginalização, com suas tecnologias sociais e com seus inventos, com suas formas próprias de produzir, distribuir e consumir, enfim, tudo aquilo que possa contribuir na invenção de outro tipo de Brasil no qual todos possam caber, a natureza inteira incluída.

Uma democracia que nega essa colaboração é uma democracia que se volta contra o povo e, no termo, contra a vida. Daí

a importância de secundarmos o decreto presidencial sobre a Política Nacional de Participação Social, tão irrefutavelmente explicada em entrevista na TV e em *O Globo* (16/6/2014) pelo ministro chefe da Secretaria-Geral da Presidência Gilberto Carvalho.

#### REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

DEMO, Pedro. Introdução à sociologia. São Paulo: Atlas, 2002.

# SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO NÃO AFRONTA PRERROGATIVAS, MUITO PELO CONTRÁRIO

Gilson Dipp<sup>37</sup>

O Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), além de não afrontar ou usurpar poder ou prerrogativa do Legislativo e nem evidenciar irracionalidade administrativa, abuso ou excesso, oferece à opinião pública proposições de diálogo e de participação.

Cabe desde logo ter claro que a democracia – com a qual tanto críticos quanto defensores do decreto concordam – não se esgota em edição de leis pelo parlamento nem em eleições para designar os representantes. Como processo diário e contínuo, constitui o governo do povo, pelo povo e para o povo.

Por essa razão, pode o Executivo adotar as medidas concretas, em face do que a Constituição e as leis lhe encarregam e lhe permitem, assim como as que seu programa de governo exige. Com isso, resgata compromisso público pelo qual poderia ser politicamente e até judicialmente demandado. De fato, até mesmo a doutrina constitucional reconhece que promessas eleitorais

---

37. Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

podem gerar direitos ao administrado, por elas respondendo o político que as formula e que por elas se elege.

Desse modo, a iniciativa da presidenta da República, ao formatar sua administração com o modelo de execução participativa, como lhe parecer adequado ao conjunto das diretrizes de seu governo e do próprio programa do partido pelo qual se elegeu, cumpre também suas obrigações políticas e administrativas.

O decreto efetivamente veicula ideias de corte político-ideológico, dando acento à participação social, para que a administração pública receba a vitalidade das aspirações de seus integrantes, muitas vezes alijados da participação direta. Tem, dessa forma, a clara pretensão de permitir que instâncias democráticas e mecanismos de participação sejam integrantes do processo de democracia cotidiana e tenham espaço de atuação efetiva na gestão dos interesses públicos afetos ao Poder Executivo federal.

A essência do decreto, nessa linha, é a definição das diretrizes gerais e dos objetivos da PNPS. Quanto às diretrizes, fica patente a preocupação de fazer inserir nas políticas a cargo da administração pública o reconhecimento do direito à participação e parceria com as forças da sociedade civil. Quanto aos objetivos, refletem a opção política de eleger a participação como método de governo. Ou seja, essas diretrizes e esses objetivos caracterizam a metodologia escolhida pelo governo, em um quadro inerente ao regime democrático.

Não se pode negar à Presidência da República o poder de editar decretos para a fiel execução da lei ou impedi-la de organizar o Poder Executivo, nos limites ditados pela Constituição. A invocação, pelo decreto, do art. 84, IV e VI 'a' da Constituição, seja como regulamentação da lei 10.683/2003, seja como regulamento autônomo da organização do Poder Executivo, é inatacável.

O art. 84 da Constituição confere ao presidente da República o poder de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução e dispor mediante decreto sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa

nem criação ou extinção de órgãos públicos. Assim, a presidenta está investida da autoridade de imprimir à administração as diretrizes que lhe parecerem adequadas.

De outro lado, o art. 3º, caput, e inciso I, da lei 10.683/2003, dispôs que a Secretaria Geral da Presidência da República tem por função, entre outras, assistir o Presidente da República no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo. E no art. 17 da mesma lei, também invocado, assumiu o Poder Executivo um compromisso formal com a transparência administrativa.

O conjunto dessas normativas mostra que a proposta da presidenta da República tem dois significados claros. Primeiro, transformar em ato específico o propósito de privilegiar a participação direta da sociedade na formulação e execução das políticas públicas. Depois, cumprir um programa de governo, naturalmente ligado ao programa do partido pelo qual foi eleita a presidenta. Um e outro são fundamentos lógicos necessários para a exata compreensão da razão e forma do decreto.

Outra anotação se mostra decisiva. De acordo como art. 5º do decreto, os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas. Isto significa dizer que, considerá-los como agentes democraticamente necessários é uma obrigação da administração, se as especificidades de cada caso o admitirem ou não o impedirem. Essa ressalva afasta irracionalidades da operação administrativa nas hipóteses em que a participação direta não contribui efetivamente para a melhoria do serviço ou pode prejudicá-lo.

A própria Mesa de Monitoramento de Demandas Sociais, incluída no decreto como modalidade de atuação administrativa em face dos movimentos sociais, se integra na concepção mais moderna de solução de conflitos por via de conciliação e negocia-

ção extrajudicial, o que, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, foi erigido como política oficial e recomendação expressa. Ou seja, a adoção desses mecanismos de pacificação, além de afinada com as diretrizes de outros poderes, reflete mais uma vez uma política de aceitação de forças sociais informais como representação do poder popular, sem qualquer diminuição das instituições legais.

O decreto deve, assim, ser lido nessa perspectiva. As críticas que se elevam contra sua redação podem ter conteúdo técnico-formal, hipótese em que assim deverão ser debatidas. Mas as reservas não terão outro significado se estiverem baseadas em discordância político-ideológica, quando serão insuficientes para contestação do ato pela via formal.

No entanto, foi com base nesse viés que o Parlamento, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal, através de diversos Projetos de Decreto Legislativo (PDC 1491, PDC 1492 e PDC 1494 na Câmara e PDC 117 Senado), teceu duros questionamentos ao decreto.

Um dos argumentos veiculados nesses projetos é o de que arregimentar a sociedade civil em favor da administração subtrairia a base de representação do parlamento. Essa sustentação escorrega em dois pontos: em primeiro lugar, na insegurança quanto à representatividade real dos parlamentares. Em segundo lugar, na concepção equivocada de uma democracia ainda presa à pura formalidade de escolha dos representantes.

A arguição de que o decreto visa implodir a democracia representativa não tem qualquer fundamento formal, limitando-se a mera crítica defensiva de alguns parlamentares diante da fragilidade de suas bases políticas ou eleitorais. O decreto não impede nem erige obstáculos à participação eleitoral nem tolhe a propaganda ou a mobilização dos partidos. Também não prejudica as demais formas de participação do eleitor pela via do plebiscito, referendo ou iniciativa popular, mecanismos que permanecem inalterados.

Que o decreto não cria órgão ou cargos públicos ou eleve a despesa pública, a simples leitura desarmada de seus termos desmente a afirmação dos parlamentares que contra ele se insurgiram.

O aspecto mais sintomático de uma ofensiva ideológica está em dizer que o Executivo busca perpetuar sua influência política junto aos movimentos sociais, imunizando-os de possíveis alterações institucionais ou eleitorais. O argumento pode até ser considerado, mas não tem força para imputar ao decreto a pecha de inconstitucionalidade, já que não é vedado ao titular de poder cercar-se de sustentação política bastante a lhe garantir a continuidade do seu exercício. Essa cooptação, própria da atividade politico-ideológica, não viola regra ou normativo algum. Afinal, mesmo em termos formais, representa uma iniciativa legítima do Executivo, que recebeu o mandato da maioria dos eleitores.

As fundamentações expostas nos projetos também não vão além do discurso retórico quando alegam que o decreto inviabiliza a participação dos cidadãos que não se incluem nos mecanismos de participação social. Pode o Poder Executivo arregimentar seus eleitores, em legítima sustentação de suas ações e nos limites da legalidade, sem qualquer lesão aos poderes do Legislativo ou do Judiciário.



## OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS FAZEM PARTE DA DEMOCRACIA

Ladislau Dowbor<sup>38</sup>

O texto na nossa Constituição é claro, e se trata nada menos do que do fundamento da democracia: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Está logo no artigo 1º, e garante portanto a participação cidadã através de representantes ou diretamente. Ver na aplicação deste artigo, por um presidente eleito, e que jurou defender a Constituição, um atentado à democracia não pode ser ignorância, constitui vulgar defesa de interesses elitistas por quem detesta ver cidadãos se imiscuindo na política. Preferem se entender com representantes. Mais grave, continua sendo aplicada a lei inconstitucional de 1997 que autoriza as corporações a financiar as campanhas, com apropriação direta dos mandatos políticos. As elites já participam diretamente, trata-se de democratizar o processo.

A democracia participativa em lugar algum substituiu a democracia representativa. São duas dimensões de exercício da gestão pública. A verdade é que todos os partidos, de todos os horizontes, sempre convocam a população a participar, apoiar, criticar, fiscalizar, exercer os seus direitos cidadãos. Mas quando um governo eleito gera espaços institucionais para que a popu-

---

38. Professor, economista e analista da Carta Maior.

lação possa participar efetivamente, de maneira organizada, os agrupamentos da direita invertem o discurso e criminalizam os movimentos.

É útil lembrar aqui as manifestações de junho de 2013. As multidões que manifestaram buscavam mais quantidade e qualidade em mobilidade urbana, saúde, educação e semelhantes. Saíram às ruas justamente porque as instâncias representativas não constituíam veículo suficiente de transmissão das necessidades da população para a máquina pública nos seus diversos níveis. Em outros termos, faltavam correias de transmissão entre as necessidades da população e os processos decisórios.

A presença direta dos grupos de interesses, sem o contrapeço das organizações populares, resultou, por exemplo, na construção de viadutos e outras infraestruturas para carros, desleixando o transporte coletivo de massa e paralisando a cidade. Uma Sabesp vende água, o que rende dinheiro, mas não investe em esgotos e tratamento, que geram custo, e o resultado é uma cidade rica como São Paulo que vive rodeada de esgotos a céu aberto, gerando contaminação a cada enchente. Quando não chove, a cidade amarga com a falta de água. Por falta de investimentos, um terço da água distribuída se perde em vazamentos.

Inaugurar viaduto permite belas imagens. Saneamento básico e tratamento de esgotos não dão tanta visibilidade. Tal dinâmica pode ser encontrada em cada cidade do país onde são algumas empreiteiras e especuladores imobiliários que mandam na política tradicional, priorizando o lucro corporativo em vez de buscar o bem-estar da população.

Participação democrática funciona. Nada como criar espaços para que seja ouvida a população, se queremos ser eficientes. Ninguém melhor do que os residentes de um bairro para saber quais ruas se enchem de lama quando chove. As horas que as pessoas passam no ponto de ônibus e no trânsito diariamente as levam a engolir a revolta, ou sair indignadas às ruas, mas o que as pessoas necessitam é justamente ter canais de expressão das suas prioridades, em vez de ver nos jornais e na televisão a inaugu-

ração de mais um viaduto. Trata-se aqui de aproximar o uso dos recursos públicos das necessidades reais da população. Ou seja, de gerar os canais organizados de expressão destas necessidades. Dito de outra forma, trata-se da visão de um processo decisório que funcione com rédeas mais curtas, mais próximo da população, e com muito mais transparência.

Participação não é modismo de esquerda nem saudade da Grécia antiga. Trata-se de resgatar a funcionalidade política e a racionalidade da gestão pública.

Corresponde às mudanças de uma sociedade moderna e complexa. Quatro eixos de transformação estrutural definem o marco desta mudança institucional: a urbanização, a expansão das políticas sociais, a economia do conhecimento e a conectividade planetária.

#### UMA SOCIEDADE URBANIZADA

Em meados do século passado tínhamos dois terços de população rural, e as decisões ocorriam nas capitais, os demais representavam a população dispersa sem peso político significativo. Hoje temos 85% de população urbana. E se algumas atividades se globalizaram, outras como a gestão do nosso cotidiano, o deslocamento para o trabalho, a segurança do nosso bairro, o médico da família, a escola das crianças, a riqueza cultural do nosso cotidiano e outras atividades centrais para a qualidade de vida passaram a depender essencialmente da organização local. Qualquer município hoje tem gente formada, capacidade de gestão que aliada com o conhecimento profundo das especificidades locais, permite racionalizar a gestão tanto urbana como do entorno rural. E quando não tem, poderá se organizar em consórcios com cidades maiores da região, buscar o apoio técnico de universidades regionais e assim por diante.

Ou seja, o grosso da gestão do cotidiano político pode ser radicalmente descentralizado. Inclusive porque as novas tecnologias permitem descentralizar o processo decisório sem perder a

capacidade de seguimento político mais amplo no plano estadual e federal. E obviamente a política de proximidade facilita radicalmente a participação. Urbanização, descentralização e participação fazem parte de um mesmo processo de racionalização da política. Inclusive, a própria produtividade e efetividade dos programas federais dependem vitalmente da capacidade organizada de recepção pelas comunidades locais. Frequentemente, em termos de gestão do desenvolvimento, mais importante do que a quantidade de recursos é a qualidade da gestão. E a participação é um poderoso fator de racionalização.

### CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Quando as pessoas falam em crescimento da economia, ainda pensam em comércio, automóvel e semelhantes. A grande realidade é que o essencial dos processos produtivos se deslocou para as chamadas políticas sociais. O maior setor econômico dos Estados Unidos, para dar um exemplo, é a saúde, representando 18,1% do PIB. A totalidade dos setores industriais nos EUA emprega hoje menos de 10% da população ativa. Se somarmos saúde, educação, cultura, esporte, lazer, segurança e semelhantes, todos diretamente ligados ao bem-estar da população, temos aqui o principal vetor de desenvolvimento. Investir na população, no seu bem-estar, na sua cultura e educação, é o que mais rende. Não é gasto, é investimento nas pessoas. Estamos invertendo a bobagem de primeiro fazer crescer o bolo para depois distribuir. São pessoas bem formadas e vivendo em condições decentes que farão crescer o bolo, como nos ensinou a Coreia do Sul, o Japão e tantos outros.

A característica destes setores dinâmicos da sociedade moderna, é que são capilares, têm de chegar de maneira diferenciada a cada cidadão, a cada criança, a cada casa, a cada bairro. E de maneira diferenciada porque no agreste terá papel central a água, na metrópole a mobilidade e a segurança e assim por diante. Aqui funciona mal a política centralizada e padronizada para

todos: a flexibilidade e ajuste fino ao que as populações precisam e desejam são fundamentais, e isto exige políticas participativas. Produzir tênis pode ser feito em qualquer parte do mundo, coloca-se em contêiner e se despacha para o resto do mundo. Saúde, cultura, educação não são enlatados que se despacham. São formas densas de organização da sociedade. A chamada política de proximidade torna-se fundamental. Nestes novos setores da economia moderna, abre-se assim uma avenida particularmente rica de organização da participação da sociedade civil em torno aos seus interesses.

As organizações da sociedade civil têm as suas raízes nas comunidades onde residem, podem melhor dar expressão organizada às demandas e, sobretudo, tendem a assegurar a capilaridade das políticas públicas. Não seriam mais eficientes para produzir automóveis ou represas hidroelétricas. Mas nas áreas sociais, no controle das políticas ambientais, no conjunto das atividades diretamente ligadas à qualidade do cotidiano, são simplesmente indispensáveis.

O setor público tem tudo a ganhar com este tipo de parcerias. E fica até estranho os mesmos meios políticos e empresariais que tanto defendem as parcerias público-privadas (PPPs), ficarem tão indignados quando aparece a perspectiva de parcerias com as organizações sociais. O que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Política Nacional de Participação Social, aprovados em 2014, liberam é o potencial das parcerias entre o governo e as OSCs, no que tem sido chamado internacionalmente de parcerias do tipo público/público, em contraposição ao público/privado.

## A ECONOMIA DO CONHECIMENTO

O deslocamento para a economia do conhecimento está sendo tão profundo como foi, em termos de mudança estrutural, a transição da economia rural para a industrial. Como ordem de grandeza, podemos estimar que hoje o conhecimento tornou-se o

principal fator de produção. Um celular, naturalmente, tem mais de 90% do seu valor em conhecimento incorporado (pesquisa, design etc.), mas hoje toda atividade está se tornando densa em **conhecimento**, inclusive a do pequeno agricultor que recorre à inseminação artificial, análise de solo, sementes melhoradas e assim por diante. Hoje qualquer camponês do Quênia comercializa a sua safra através de programas no seu celular. Esta expansão vertiginosa das novas tecnologias tem duplo sentido: tanto pode gerar maior dependência de gigantes corporativos, como pode gerar autonomia e empoderamento dos pequenos agricultores.

A grande diferença é que a propriedade de fábricas é muito limitada, enquanto inteligência e capacidade criativa todos têm. Ou seja, abrem-se possibilidades de apropriação local das transformações econômicas e sociais por parte de pessoas ou de regiões que estavam simplesmente excluídas. O conhecimento, como fator de produção, tem esta particularidade de não ser um bem material que se esgota.

Quem repassa o seu conhecimento para alguém, continua com ele. Em outros termos, o principal fator de produção hoje é um fator cujo uso não reduz o estoque. No jargão econômico, é um bem não rival. A guerra é grande, com extensão de *copyrights*, patentes, *royalties* e outras formas de pedágio. Mas a apropriação do conhecimento pela população em geral é irreversível.

Há poucas décadas existiam as pessoas formadas, ou seja, capazes, e a chamada massa ignara. Com isto se justificava a centralização de todos os processos organizados nas mãos de elites. Com a generalização e democratização do conhecimento – que está no seu começo apenas, mas avança rapidamente – abrem-se imensas possibilidades de gestão participativa e descentralizada. O elitismo tradicional nos processos decisórios passa a fazer muito menos sentido. As pessoas podem ser pobres, mas não são burras, e hoje têm consciência de que têm direito a uma saúde decente para a sua família, educação adequada para os filhos e outros direitos. Os próprios sistemas tradicionais de organização partidária elitista estão sendo questionados. São Paulo, ao eleger

representantes locais nas 32 subprefeituras, e ao formá-los para a participação, está dando os primeiros passos no resgate não só da cidadania, mas de uma gestão mais democrática e eficiente.

## A CONECTIVIDADE

A economia do conhecimento navega nas novas tecnologias de informação e comunicação. Pintadas na Bahia resgatou o cultivo das suas terras através de uma parceria com a Universidade Federal da Bahia; Piraí, no Estado do Rio, generalizou o acesso à banda larga melhorando desde a produtividade nas repartições públicas e nas empresas até o interesse maior dos alunos quando o estudo lhes permite ter acesso online ao conhecimento acumulado no planeta; pequenos municípios e pequenos produtores se conectam online para se articular com outros municípios ou outros produtores. Gera-se assim o conceito de gestão horizontal em rede, diferente das tradicionais pirâmides de autoridade onde a base apenas escuta e cumpre.

A expansão fulgurante da telefonia por celular e da conexão internet – no Brasil já são mais de 50% da população que acessam – cria uma nova dinâmica que aparece na mídia quando jovens se organizam para um protesto, mas que tem dimensões estruturantes da sociedade muito mais profundas. Um município pode ser pequeno, mas se está conectado, torna-se perfeitamente viável. E a gestão de projetos menores e diversificados fica muito mais eficiente tanto em termos de flexibilidade administrativa como de controle em esferas superiores. Aliás, a expansão da gestão participativa local não só racionaliza o próprio desenvolvimento local, como tira de dentro dos gabinetes dos ministros a pressão de prefeitos e deputados pelo varejo, e lhes permite se debruçar mais efetivamente sobre as questões nacionais. A descentralização racionaliza. Mas para que não se torne política de cacique local, precisamos de canais participativos organizados e eficientes.

Eu, de certa forma graças aos militares, conheci muitas experiências pelo mundo afora, trabalhando nas Nações Unidas ou

diretamente para governos. Todos os países desenvolvidos têm ampla experiência, muito bem sucedida, de sistemas descentralizados e participativos, de conselhos comunitários e outras estruturas semelhantes. Isto não só torna as políticas mais eficientes, como gera transparência. É bom que tanto as instituições públicas como as empresas privadas que executam as políticas tenham de prestar contas. Democracia, transparência, participação e prestação de contas fazem bem para todos.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL. La hora de la Igualdad. Santiago: mayo de 2010, 289 p.

Documento síntese com 58 páginas em português: <http://bit.ly/bqwYAh>.

Documento completo em espanhol: <http://bit.ly/bA9yrl> Ladislau Dowbor – Gestão social e transformação da sociedade, 2013, <http://dowbor.org/2013/05/gestao-social-e-transformacao-da-sociedade.html/>.

Hilary Wainwright, The tragedy of the private: the potential of the public, 2014 in: <http://dowbor.org/2014/07/hilary-wainwright-the-tragedy-of-the-private-the-potential-of-the-public-julho-2014-48p.html/> e <http://outraspalavras.net/brasil/bens-comuns-da-privatizacao-a-democracia-real/>.

# CICLO PARTICIPATIVO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO: UMA EXPERIÊNCIA RECENTE DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Leda Maria Paulani,  
Rodrigo Alves Teixeira e  
Mariana Mazzini Marcondes<sup>39</sup>

A Prefeitura de São Paulo, na gestão do prefeito Fernando Haddad (PT-SP), tem retomado os esforços para ampliar a participação social e a transparência, visando com isso fomentar a democracia participativa no âmbito municipal. Esta orientação deriva da compreensão de que, em particular pelas enormes proporções e a complexidade dos problemas de São Paulo, é fundamental a abertura de canais de diálogo com a população para aperfeiçoar os mecanismos de gestão e as políticas públicas, enriquecendo e complementando os mecanismos tradicionais da democracia representativa.

---

39. Leda Maria Paulani é doutora e livre docente em Economia, professora titular do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo e secretária Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de São Paulo. Rodrigo Alves Teixeira é doutor em Economia, professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e secretário adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de São Paulo. E Mariana Mazzini Marcondes é mestra em política social, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento e coordenadora de Gestão da Participação da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

A assinatura, pelo prefeito de São Paulo, em maio deste ano, da adesão do município ao Compromisso Nacional de Participação Social, instituído pelo decreto 8.243 da presidenta Dilma, vem corroborar essa orientação. Além disso, o prefeito criou um comitê intersecretarial para implantar a política municipal de participação social e integrar as diferentes instâncias participativas.

#### A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO DA GESTÃO HADDAD

Diversas iniciativas têm recolocado São Paulo no rumo da ampliação dos instrumentos de democracia participativa. Logo no início de 2013, a criação do Conselho da Cidade, que conta com representantes dos movimentos sociais, entidades de classe, empresários, cientistas e pesquisadores, artistas e lideranças religiosas, instituiu um importante espaço de diálogo entre a administração e a sociedade civil, no qual foram debatidas questões estratégicas para a cidade, como o Programa de Metas e o Plano Diretor.

Outra iniciativa importante foi a criação dos Conselhos Participativos Municipais, compostos por representantes dos distritos e subprefeituras, eleitos pelo voto direto, com a atribuição de colaborar no planejamento e no acompanhamento da execução orçamentária e da implantação das políticas públicas nos seus respectivos territórios. Foram eleitos 1113 representantes em dezembro de 2013, proporcionalmente à população de cada distrito e subprefeitura. Em março do mesmo ano, foram eleitos ainda mais 20 representantes dos imigrantes que vivem no município, iniciativa inédita e que visa dar voz aos diversos moradores que saíram de seus países de origem para tentar uma vida melhor na cidade, deparando-se com muitas dificuldades ao chegar aqui.

Em outubro de 2013, foi criada a São Paulo Aberta, espaço de articulação e fomento de ações em toda a Prefeitura, na busca da efetivação dos princípios e objetivos da Open Government Partnership (OGP), uma organização internacional, da qual participam hoje 52 países, destinada a promover o compromisso das

instituições governamentais com a transparência, a luta contra a corrupção e a participação social crescente. No mesmo sentido, foi criada, a partir da reforma administrativa de maio de 2013, a Controladoria Geral do Município, para tornar mais efetivos o combate à corrupção e a transparência administrativa.

#### A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Afinada com o mesmo espírito, a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sempla) já empreendia esforços, desde o início da gestão, para retomar a participação social nas questões relativas à administração orçamentária e financeira, que havia sido abandonada desde a experiência do orçamento participativo na gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004).

Aos 90 dias da posse do prefeito, foi apresentado aos cidadãos paulistanos o Programa de Metas 2013-2016, elaborado pelo poder executivo, sob coordenação da Sempla. O Programa de Metas, um importante instrumento de planejamento tornado obrigatório por uma emenda à Lei Orgânica do Município de 2007, contém os projetos prioritários da gestão, e tem por base o programa de governo do prefeito eleito.

Esta primeira versão foi aperfeiçoada ao longo de 2013, a partir de 35 audiências públicas, sendo 31 nas subprefeituras, três audiências temáticas e uma geral na Câmara Municipal, nas quais foram colhidas quase 10 mil sugestões. Estas contribuições da população foram sistematizadas e, após estudos com as demais secretarias para verificar a viabilidade das propostas, foi elaborada nova versão, com a incorporação de novas metas e mudanças na estrutura do programa. Chegou-se assim a uma nova versão chamada então de Programa de Metas – Versão Final Participativa.

A participação popular tornou a nova versão do Programa de Metas significativamente melhor, pois muito mais adequada às necessidades e anseios dos paulistanos, em especial da população

dos bairros periféricos, que pôde participar das audiências realizadas perto de sua residência. Desta forma, não se tratou apenas de uma peça de planejamento elaborada entre quatro paredes, no interior da administração municipal. Além de ter se baseado no programa de governo que foi aprovado nas urnas e que já havia contado, em sua elaboração, com um amplo processo participativo ainda durante a campanha eleitoral, ela foi submetida ao crivo da população, em audiências por todo o município.

O Programa de Metas foi a base para outros instrumentos fundamentais de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Para que o Programa de Metas não se tornasse mais uma peça de ficção, destinada apenas a cumprir uma obrigação legal, o novo PPA foi totalmente reformulado, de modo a refletir, em seus programas e ações, os objetivos e metas ali consignados. Além disso, as metas cuja execução estava prevista para ser iniciada em 2014 integraram o anexo de prioridades da LDO e foram incorporadas à LOA 2014.

### O CICLO PARTICIPATIVO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Para o aperfeiçoamento do processo de participação social no ano de 2014, foram dados outros passos importantes. O primeiro foi a criação do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP), cuja finalidade é servir como um foro permanente de democracia participativa nas questões relacionadas ao planejamento, orçamento e monitoramento das metas. O CPOP é composto por 106 membros titulares, sendo 64 representantes territoriais (2 de cada subprefeitura, escolhidos dentre os membros dos conselhos participativos municipais) bem como por representantes dos conselhos municipais temáticos (Conselho Municipal de Saúde, de Assistência Social etc.) e outros segmentos representativos da sociedade civil que não possuem conselhos constituídos, como mulheres e imigrantes, além de 13 representantes do poder público.

A própria concepção do CPOP foi fruto de um processo participativo, já que a minuta de decreto de sua criação ficou 45 dias em consulta pública para receber sugestões da população a respeito de sua composição e atribuições. Como previsto, não foi imposta ao CPOP qualquer metodologia pré-concebida para o funcionamento da participação popular. A metodologia definida pelo CPOP, em 2014, orientou a elaboração participativa do orçamento.

Assim, o ciclo participativo de 2014 já estruturado em torno do CPOP, garantindo a participação da população na construção da LOA 2015, a partir da escolha, no âmbito dos Conselhos Participativos Municipais, de projetos prioritários por subprefeitura, além de outros de temática transversal, os quais foram ainda submetidos às audiências públicas da LOA.

Complementando este processo de democracia participativa, foram desenvolvidas três ferramentas essenciais para garantir, além da própria participação, a transparência e o controle social. A primeira delas foi o site Planeja Sampa (<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br>), uma plataforma interativa na qual constam todas as informações a respeito do Ciclo Participativo, do Programa de Metas, da LOA e do CPOP, dentre outras. A segunda foi o desenvolvimento de uma plataforma web de Monitoramento do Programa de Metas (acessada pelo Planeja Sampa), nas quais a população pode acompanhar o estágio de execução do Programa por meta, por eixo temático, por subprefeitura, por projeto etc. E, finalmente, está prestes a ser lançado o Observatório da Cidade, que conterà indicadores socioeconômicos e outros indicadores de acompanhamento do impacto das políticas públicas para que a população possa não só monitorar os avanços obtidos, isto é, a efetividade das políticas em melhorar a vida dos cidadãos, como também criar seus próprios indicadores.

Todo este processo de construção participativa dos instrumentos de planejamento e orçamento constitui o que passamos a chamar de Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. O Ciclo é a articulação entre instâncias e mecanismos de participação popular e digital, integrando o CPOP, as audiências públicas,

o sistema de monitoramento do Programa de Metas e o Planeja Sampa.

Trata-se de nova metodologia de participação social que difere do tradicional Orçamento Participativo (OP), na medida em que a participação não se dá apenas a partir da reserva de uma parcela (em geral pequena) do orçamento, cuja aplicação é decidida nas assembleias do OP. Ou seja, a participação social não se dá apenas no orçamento, mas ocorre desde o início do processo, na etapa de planejamento, com o Programa de Metas, até a etapa de monitoramento. Permite, assim, que uma parcela muito maior do orçamento passe pelo processo de democracia participativa.

O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento demonstra que a Prefeitura de São Paulo assumiu o compromisso com o aprofundamento da democracia participativa, por não ater-se a planos feitos a portas fechadas, dentro dos gabinetes e distantes da população. Ao contrário, busca-se elaborar os projetos e propostas e realizar a aplicação dos recursos públicos com intensa participação popular.

A experiência recente da Prefeitura de São Paulo é um exemplo de que os mecanismos de democracia participativa, ao contrário do que muitos têm dito ao criticar o decreto da presidenta Dilma sobre a Política Nacional de Participação Social, de forma alguma se dão em prejuízo da democracia representativa: eles permitem uma interação profícua entre o poder público e a sociedade, trazendo enormes ganhos na construção de uma cidade mais democrática, plural e inclusiva.

# OPOSIÇÃO NA CONTRAMAÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013

José Augusto Valente<sup>40</sup>

A partir da manifestação do Movimento Passe Livre (MPL), pela redução das tarifas de ônibus de São Paulo, outros movimentos e pessoas se articularam, foram às ruas e às redes sociais, colocando publicamente demandas relevantes para o país.

Na essência, essa movimentação pedia por “mais estado” nos serviços públicos; mais saúde; mais educação; mais transporte público e mais direitos de cidadania.

Junto com isso, havia um forte questionamento ao Congresso Nacional, indicando que este não os representava. Daí a necessidade da “voz das ruas” ser ouvida.

A chamada grande imprensa e a oposição tentaram de todas as formas surfar esse momento insinuando que estava em cheque o governo Dilma, que precisava ser substituído. Faziam questão de esconder a informação fundamental de que as ações na área de saúde, educação básica e transporte público são executadas por prefeituras e governos de estado e parcialmente financiadas pela União.

Ainda que as demandas estivessem relacionadas a problemas de fora de sua responsabilidade direta, o governo Dilma já vinha se empenhando em promover melhorias nessas questões há alguns anos e tinha enorme dificuldade de aprovar projetos

---

40. Especialista em Transportes e Logística.

relacionados a elas no Congresso Nacional, devido à correlação de forças desfavorável nesses temas.

Com o ímpeto das manifestações, Dilma aproveitou a janela de oportunidade e buscou levar à frente projetos relacionados às demandas vocalizadas e que sofriam forte resistência no Congresso e na imprensa: Mais Médicos; Plano Nacional de Educação; Royalties do pré-sal para educação e saúde; Política Nacional de Participação Social e Reforma Política.

Algumas dessas medidas foram aprovadas, embora ainda sejam alvo de muitas resistências. Esse é o caso do Mais Médicos, sancionado em 22 de outubro de 2014, que faz parte do programa Saúde da Família, que reforça a medicina preventiva, e é fundamental para reduzir demandas e custos nas unidades de maior complexidade, permitindo melhor qualidade de atendimento nessas. O projeto foi aprovado e já está sendo executado com bons resultados, mas ainda sofre muita oposição, que se apoia na forte presença de médicos cubanos para fundar o proselitismo contra o programa.

O que está por trás desse proselitismo, entretanto, não é a ideologia, e sim o fato de que um programa de saúde da família bem feito, com apoio nas UPAs, permite o enfrentamento de dois aspectos que mantêm a saúde pública do Brasil ainda no século XIX.

O primeiro é que o fisiologismo de muitos partidos opera na carência de serviços públicos. Onde falta estado, entram os Centros Sociais de vereadores e deputados, que, com suas ambulâncias e seu trabalho de despachante de luxo, abarrotam os hospitais públicos.

O segundo é que uma excelente saúde pública básica reduz em muito as demandas nas unidades de maior complexidade como hospitais. Essa redução gera menos gastos em remédios, equipamentos e outros insumos. E esse, como alguns outros segmentos comerciais, é uma importante fonte de financiamento de campanhas eleitorais.

Em síntese, o programa Mais Médicos, junto com as UPAs, é muito ruim para os projetos eleitorais da oposição e, sejamos justos, também para alguns partidos da base do governo.

Do mesmo modo, o Plano Nacional de Educação, permitirá o salto quantitativo e qualitativo no ensino brasileiro. Ele foi sancionado pela presidenta Dilma em 25 de junho e define metas para os próximos dez anos, com os respectivos mecanismos de monitoramento, avaliação e financiamento. É uma resposta categórica aos anseios da população pela melhoria da educação. Define maior responsabilidade da União no sistema de ensino.

Para garantir os vultosos recursos necessários para essa verdadeira revolução na educação e permitir também maiores avanços na saúde, a Petrobras tem um papel estratégico. A destinação de 75% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para educação, bem como de 25% dos royalties a pasta de saúde foi sancionada em 09 de setembro de 2013. Apenas para ilustrar, só em 2013 o repasse girou em torno de 700 milhões de reais.

Em vista de tudo isso, seria de se esperar que os recordes seguidos na produção de petróleo tivessem destaque na imprensa. Entretanto, não é o que ocorre. Para esta, o que interessa é Pasadena, e supostos esquemas de corrupção ou qualquer outro elemento que possa ser vinculado como desgaste da gestão Dilma. É mais importante tentar colar um diretor acusado de corrupção na presidenta Dilma, que na verdade foi quem o demitiu, do que, por exemplo, informar o atingimento da marca de 539 mil barris, um recorde histórico no pré-sal.

Essas três medidas provocarão, com certeza, grandes mudanças na saúde e na educação brasileiras e os resultados que já começam a despontar, como o aumento em 7% nos atendimentos de atenção básica a partir da ampliação da cobertura a 33 milhões de brasileiros, vão aos poucos calando as vozes dissonantes que insistem em desmerecer as iniciativas. Duas outras medidas, no entanto, ainda estão ameaçadas pela reação da velha política.

Uma delas é o Decreto que institui a Política Nacional de Participação Social, que apenas definiu de forma mais clara algo que já existe na nossa legislação e prática governamental.

A Constituição, em seu artigo 1º, parágrafo único, diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de repre-

sentantes eleitos ou diretamente”. O art. 14 prevê a utilização de plebiscitos e referendos, bem como a iniciativa popular no processo legislativo. Além disso, a Carta Magna define a participação social como diretriz do Sistema Único de Saúde (art. 198, III), da Assistência Social (art. 204, II), da Seguridade Social (art. 194, parágrafo único, VII) e, mais recentemente, do Sistema Nacional de Cultura (art. 216, § 1º, X).

O que a PNPS procura fazer é definir com mais clareza os diversos mecanismos utilizados para implementar a participação, bem como definir algumas diretrizes básicas para orientar novas iniciativas e estimular a adoção destas práticas em todos os níveis de governo, por meio do Pacto Nacional pela Participação Social.

O decreto presidencial gerou reações as mais raivosas nas páginas dos jornais, com acusações de que representa uma tentativa de implantação de uma ditadura comunista. Na Câmara dos Deputados, foi apresentado um projeto de Decreto Legislativo que simplesmente anula o decreto presidencial. A surpresa com a reação tão intensa se manifesta nas palavras do próprio Ministro Gilberto Carvalho, responsável pela elaboração da proposta: “Não esperávamos essa reação, uma vez que considerávamos que esse decreto se tratava de uma iniciativa bastante tímida, eu diria, de simplesmente arrumar a casa. De simplesmente estabelecer alguns dispositivos de uma realidade já existente no governo brasileiro, felizmente.”

Por fim, a medida mais estruturante, a Reforma Política, tal como proposta pelo governo federal, visa à redução do peso do poder econômico no processo eleitoral, ao propor o financiamento público de campanhas, e, por consequência, nas decisões do Congresso Nacional e demais casas legislativas.

Como a oposição e a imprensa representam, quase que exclusivamente, os interesses do poder econômico, não é difícil entender porque a guerra, especialmente, contra a convocação de Constituinte exclusiva para isso, sem os congressistas atuais.

Como se vê, as principais medidas propostas pelo governo federal são rechaçadas ou minimizadas pela oposição e por parte

da imprensa que a apoia incondicionalmente. O que colocam ambas, imprensa e oposição, na contramão das manifestações de junho de 2013.

Com a palavra, o eleitor!



# SISTEMA DE JUSTIÇA E DEMOCRACIA - UM OLHAR PARA A PORTA DE ENTRADA DOS DIREITOS SOCIAIS<sup>41</sup>

Luciana Zaffalon Leme Cardoso

O sistema judiciário não está habituado a falar com outras instituições. Esta é uma outra faceta do seu isolamento. A nossa meta deve ser a criação de uma cultura jurídica que leve os cidadãos a sentirem-se mais próximos da Justiça. Não haverá Justiça mais próxima dos cidadãos, se os cidadãos não se sentirem mais próximos da Justiça. Boaventura de Sousa Santos, in: *Justiça e democracia – um breve contexto*.

Quando se observa o Sistema de Justiça no Brasil salta aos olhos o fato de que os destinatários dos serviços públicos a ele afeitos nunca contaram com qualquer espaço de intervenção nos seus modos de operação, assim como não contaram com espaços de diálogo ou possibilidades de fiscalização das funções exercidas pelo Estado neste campo – diferentemente do que ocorre no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo.

Lembremos que a partir da Constituição Federal de 1988 ampliaram-se os direitos vigentes no país, sobretudo os direitos sociais, e, ao mesmo tempo, cresceram as expectativas das Cidadãs e dos Cidadãos de verem cumpridas essas garantias que

---

41. Artigo elaborado em setembro de 2014, a partir da compilação de trabalhos prévios da autora e de dados constantes do relatório de suas duas gestões a frente da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, publicado em junho deste ano.

passaram a alcançar toda a população. A Constituição também trouxe, sob a perspectiva da restauração do Estado Democrático de Direito no Brasil, preceitos estruturantes para toda a administração pública, como a participação social e a transparência.

É a partir destas perspectivas, no contexto de um Sistema de Justiça historicamente marcado pela desigualdade de tratamento entre classes quanto ao acesso à justiça<sup>42</sup>, e em um cenário de crescente judicialização de conflitos, que se desenha este artigo.

Resgatando mais uma vez a lei maior de nosso país, lembremos, por fim, que a Constituição de 1988 prevê que todos os estados brasileiros devem contar com Defensorias Públicas que garantam às pessoas em condições de maior vulnerabilidade a assistência jurídica integral e gratuita. Desenha-se, desta forma, a porta de entrada para o sistema de justiça para a maioria da população. São Paulo foi um dos últimos estados a criar sua Defensoria<sup>43</sup>.

O notável atraso na criação da Defensoria de São Paulo, efetivada apenas em 2006, desencadeou um intenso processo de participação popular, que culminou com a criação do *Movimento pela Defensoria Pública*, que congregou mais de 400 entidades po-

---

42. A este respeito destaca Santos (2010) que as classes populares, durante muito tempo, só tiveram contato com o sistema judicial pela via repressiva, como seus utilizadores forçados. Raramente o utilizaram como mobilizadores ativos. Sendo que, como utilizadores forçados pode-se entender aqueles que são alvo de processos judiciais compulsórios promovidos pelo poder público, seja na esfera criminal, como réus, seja na esfera cível, por exemplo, em desapropriações. Ao introduzir este debate o autor ilustra o lugar historicamente ocupado pelas classes populares no Sistema de Justiça, elemento caro à contextualização deste artigo.

43. A contextualização deste atraso histórico é complexa, contudo é possível indicar dois elementos que, na opinião desta autora, foram decisivos para que São Paulo demorasse tanto para criar sua Defensoria Pública: i) os destinatários da assistência jurídica gratuita comumente buscam os processos judiciais como forma de garantir direitos sociais que deveriam ter sido espontaneamente efetivados por meio de políticas públicas. É difícil imaginar, neste cenário, que seja prioridade do Poder Executivo (que detém a prerrogativa exclusiva de propor Projetos de Lei de criação de qualquer instituição Pública - no caso da Defensoria, o governador) criar uma instituição autônoma que levará a outro Poder do Estado demandas contra si; e ii) a força política da seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, que, por força de convênio firmado com a Procuradoria-Geral do Estado (conforme então previsto na Constituição do Estado) detinha a exclusividade da assistência jurídica complementar, recebendo para tanto vultosos volumes de recursos e garantindo mercado de trabalho para milhares de advogados espalhados pelo Estado.

liticamente organizadas que ativamente passaram a dialogar, propor e cobrar dos poderes Executivo e Legislativo os necessários encaminhamentos para a observância do texto constitucional.

O objetivo deste *Movimento*, de acordo com seu manifesto aberto, era impulsionar a criação de uma Defensoria *democrática, autônoma, descentralizada e transparente*, o que restou consagrado no texto da Lei Complementar 988/2006, que criou a Defensoria Paulista.

As inovações observadas não representam uma democratização espontânea, mas são, em verdade, fruto de um contexto de atraso político que desencadeou uma mobilização social capaz de viabilizar a incorporação, no texto legal, das prioridades construídas pelo *Movimento* – dentre elas a previsão de Ciclos de Conferências por meio dos quais os destinatários dos serviços da Defensoria em todo o Estado de São Paulo participam decisivamente da construção dos planos anuais de atuação da instituição e a criação de uma Ouvidoria Externa, titularizada por pessoas que não pertencem aos quadros da instituição, eleitas a partir de listas tríplices elaboradas pela sociedade civil<sup>44</sup>, para o exercício de mandato, e dotada de Conselho Participativo também externo.

Olhamos aqui para a primeira experiência de se ter, na estrutura de uma instituição pública de justiça, mecanismos efetivamente democráticos e populares de controle e participação – é essa *fenda na justiça* (Cardoso, 2010) que está em discussão.

### DEFENSORIA PÚBLICA – A PORTA DE ENTRADA

A constatação de que a oportunidade de acesso à Defensoria Pública se configura como condição primeira para a busca e (potencial) promoção da igualdade de resultados através do direito merece destaque, especialmente diante do crescimento do universo das decisões judiciais que têm funcionado como alter-

---

44. Seguiremos aqui a terminologia “sociedade civil”, adotada pelo texto da Lei Complementar Federal 132/2009, que estendeu o modelo de Ouvidoria Externa para todas as Defensorias Estaduais.

nativas concretas à ausência de políticas públicas que garantam a efetividade dos mais diversos direitos: saúde, educação e moradia são significativos exemplos temáticos de recorrente efetivação de direitos via processos judiciais.

Olhar para a gestão da porta de entrada se mostra tão importante quanto a análise de resultados dos processos submetidos ao Poder Judiciário – sem a democratização do acesso não há que se falar real possibilidade de promoção da justiça.

O Sistema de Justiça brasileiro passa por uma rápida transformação, em especial desde 2004<sup>45</sup>. Sobre o papel da Defensoria, destaca Maria Tereza Aina Sadek:

[...] ainda que não respeitados, não dá no mesmo a presença ou não de direitos formalizados em diplomas legais. A não coincidência entre o mundo real e o legal adverte para a necessidade de se construir mecanismos que garantam a sua aproximação. Dentre estes mecanismos, a Defensoria Pública se constitui na mais importante instituição. (Sadek, 2007, p. 15)

É farta a bibliografia que explicitará o papel diferenciado da Defensoria Pública e sua importância como instituição responsável por, de maneira mais eficaz e abrangente, viabilizar o acesso ao direito. Atualmente, no entanto, se verifica o crescente contingenciamento do investimento público no acesso à Justiça, o que se soma aos cenários explicitados nos Diagnóstico da Defensoria Pública, elaborados pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça nos anos de 2006 e 2009: a Defensoria ocupa posição evidentemente desfavorável em relação às demais instituições que compõem o Sistema de Justiça no Brasil, quer seja em relação ao número de profissionais ou estrutura.

De acordo com Élide Lauris, o debate sobre acesso à Justiça hoje se orienta pelo afunilamento e seletividade resultantes das

---

45. Aprovação da Reforma do Judiciário através da Emenda Constitucional 45/2004.

limitações de financiamento, pelas restrições na definição dos beneficiários dos serviços prestados pela Defensoria<sup>46</sup> e pela redução do alcance destes serviços, entre outros. Temos, segundo Lauris (2009), um afunilamento crescente na definição das necessidades jurídicas elegíveis para a assistência jurídica, o que acaba por colidir com o projeto de um sistema jurídico igualitário.

Se o projeto de universalização do acesso à Justiça tem se distanciado da realidade, “não é menos verdade que as oportunidades de acesso podem contribuir significativamente para a produção de resultados socialmente mais justos” (2009). Quanto aos efeitos do afunilamento do acesso, aponta:

A relação entre desigualdade, exclusão, Justiça e direitos assume os contornos de um círculo vicioso: em virtude dos níveis de desigualdade e dos mecanismos de exclusão, o acesso à Justiça e aos direitos é negado; sendo este negado, mantêm os padrões de desigualdade e exclusão existentes. Conseqüentemente, o tema do acesso tem se destacado, sobretudo, pela sua negação, isto é, pela perpetuação de processos de diferenciação e hierarquização social enquanto causas e conseqüências das limitações ao acesso à Justiça e aos direitos. (Lauris, 2009, p. 122)

O acesso à Defensoria, como passo necessário, na prática, à efetivação do rol de direitos sociais previstos em nossa Constituição, assume destacado papel de Justiça distributiva, o que se insere, no entanto, em um cenário que apresenta ainda outras dificuldades que merecem destaque e que podem, potencialmente, se valer do modelo de Ouvidoria Externa e de planejamentos participativos para suas superações.

---

46. Cada Defensoria Pública define, por meio de regras próprias e aprovadas internamente, quais os critérios de atendimento no Estado. Comumente os critérios levam em conta renda e/ou patrimônio.

## OUVIDORIA EXTERNA

A Ouvidoria Externa, no modelo em que legalmente foi desenhada, tem a atribuição de buscar incorporar as vozes dos destinatários da assistência judiciária diretamente na determinação das definições políticas da Defensoria, caminhando em direção oposta ao excludente legado judicial brasileiro.

O modelo a que aqui nos referimos parte de algumas premissas fundamentais, essenciais à efetiva autonomia e independência do órgão, especialmente: a Ouvidoria deve ser titularizada por alguém que não integra os quadros da instituição, que tenha sido eleito pela sociedade civil para exercício de mandato a que se dedicará com exclusividade<sup>47</sup> a esta função.

Ainda de acordo com o previsto na lei orgânica da Defensoria, nenhuma política institucional é desenhada ou reformada sem que ao Ouvidor seja dada a oportunidade de manifestação, na medida em que este é membro nato do Conselho Superior da Defensoria – órgão responsável pela votação e aprovação das normativas internas.

Importante ressaltar que o modelo defendido pelo *Movimento pela Defensoria* e levado a cabo em São Paulo desde 2006, passou a ser, a partir do ano de 2009, obrigatório para todas as Defensorias Públicas Estaduais do país<sup>48</sup>: trata-se de medida tomada pelo legislador para atender ao compromisso de democratização também do acesso à Justiça – a nova Lei Orgânica da Defensoria Pública é uma das metas do *II Pacto Republicano por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo*<sup>49</sup>.

47. A legislação prevê que apenas o magistério pode ser exercido concomitantemente.

48. Em 2009 entra em vigor a Lei Complementar Federal 132, que, ao alterar dispositivos da Lei Complementar 80/1994, reorganiza as normas gerais das Defensorias Estaduais de todo país, prevendo a criação de Ouvidorias necessariamente externas.

49. Assinado em 13.04.2009, o pacto estabeleceu dez metas nacionais para o Judiciário, com o objetivo de reduzir as desigualdades entre os diversos segmentos deste órgão. Um dos focos do trabalho foi o fortalecimento das Defensorias Públicas. No documento, os então presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, da República; Michel Temer, da Câmara dos Deputados; ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal e José Sarney, e do Senado, firmaram o compromisso de criar meios capazes de garantir o acesso universal à Justiça, “especialmente dos mais necessitados”.

O avanço do modelo Externo de Ouvidoria foi significativo nos últimos anos. Se existiam apenas duas Ouvidorias Externas em exercício entre as Defensorias Estaduais em 2009<sup>50</sup>, quando entrou em vigor a Lei Complementar Federal 132/2009 que definiu sua implantação como regra para todos os estados, hoje elas são nove e compõem o Colégio de Ouvidorias de Defensorias Públicas do Brasil<sup>51</sup> de forma empoderada, posicionando-se pela replicação do modelo, tanto nas Defensorias quanto em outras instituições públicas, ao lado de diversos Movimentos Sociais, como Forum Justiça, JusDh – Articulação Justiça e Direitos Humanos, Pastoral Carcerária, Praxis Direitos Humanos, Rede de Justiça Criminal e Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP), dentre outros.

Embora ainda haja muito para avançar, o debate ganhou corpo progressivamente nesses últimos anos e vem se fortalecendo também para outras esferas do sistema de justiça e da administração pública, como algo de que não se pode mais abrir mão.

### CONSELHO CONSULTIVO

A Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo conta ainda com um Conselho Participativo – trata-se de seu Conselho Consultivo, colegiado previsto na Lei Orgânica da Defensoria (Lei Complementar Estadual 988/2006) para acompanhar os trabalhos do órgão e formular críticas e sugestões para o aprimoramento de seus serviços, potencializando e diversificando os canais de comunicação com os Movimentos Sociais e Populares.

Esse Conselho é formado por 22 pessoas e representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e

---

50. Ouvidorias das Defensorias Públicas dos estados de São Paulo e da Bahia.

51. Criado antes de 2009 para reunir esforços em torno da consolidação das Ouvidorias Externas, o colegiado teve gradual fortalecimento nos últimos anos, pelo engajamento de todas as ouvidorias participantes. É possível conhecer mais pelo link: <http://goo.gl/uspPgs>.

atribuições da Defensoria, sendo 11 titulares e 11 suplentes. O Colegiado conta, ainda, com até cinco pessoas de notório saber, escolhidas pelo plenário do Conselho, que têm como finalidade assessorar as deliberações, por meio da emissão de opiniões e pareceres. Não há remuneração para integrantes do Conselho Consultivo, apenas o reconhecimento da função como de relevante interesse social.

O Conselho realiza reuniões públicas bimestrais e a seus integrantes são distribuídas, pela Ouvidora-Geral, consultas de acordo com sua área de especialidade. Em resposta às consultas, são apresentados pareceres técnicos, que instruem decisões e/ou proposições levadas pela Ouvidoria-Geral a outras instâncias, como o Conselho Superior ou órgãos da Administração Superior da Defensoria.

A existência deste Conselho Participativo, que ao contrário do que ocorreu com a própria Ouvidoria Externa, não foi estendido pela Lei Federal aos demais Estados, parece permitir o aprofundamento e a diversificação da participação social qualificada nas Defensorias de forma permanente, assim como também representa uma bem-vinda instância de fiscalização externa da própria Ouvidoria, constituindo, inclusive, novos espaços educativos e de fomento à participação.

A despeito de não ter sido taxativamente prevista na legislação federal, a existência de Conselhos Participativos nas Ouvidorias parece se consolidar como uma inovação desejável, sendo que já se verifica a existência de Colegiados desta natureza nas Ouvidorias das Defensorias do Acre, da Bahia e do Maranhão.

Assim como em São Paulo, tratam-se de Colegiados formados, em regra, por pessoas e/ou representantes de entidades notoriamente compromissadas com os princípios e atribuições da Defensoria que atuam voluntariamente, de forma propositiva e em conjunto com a Ouvidoria-Geral, empenhando-se na democratização dos espaços de participação e na defesa dos direitos de Usuárias e Usuários da instituição. Este nos parece um elemento dinamizador e democratizante do próprio mecanismo “Ouvido-

ria Externa” se constituindo, na prática, como diferenciador nas experiências já vivenciadas, inclusive com relação à formação de quadros – Acre, Bahia e São Paulo viram seus primeiros Ouvidores e Ouvidoras serem sucedidos por membros dos Conselhos Participativos das respectivas Ouvidorias.

## CICLOS DE CONFERÊNCIAS

A democratização dos processos decisórios existentes na Defensoria potencialmente implica na legitimação do exercício de sua função de garantidora da cidadania por meio do acesso ao Poder Judiciário à medida que, através da participação social, passa a ser possível a compreensão do exato quadro do que precisa ser priorizado de acordo com o que apontam os próprios destinatários do serviço. A lei que criou a Defensoria de São Paulo previu que seu plano anual de atuação seria elaborado a partir dos resultados dos Ciclos de Conferências, considerando, assim, a participação como instrumento para que as desigualdades afluam na forma de questões prioritárias e possíveis soluções coletivas.

Os Ciclos de Conferências são realizados a cada dois anos e têm como objetivo garantir ao cidadão e aos movimentos sociais e populares a participação na definição das diretrizes institucionais da Defensoria e o acompanhamento das ações e projetos desenvolvidos pela instituição, bem como garantem a elaboração participativa dos planos de atuação da Instituição.

A realização das Conferências da Defensoria Pública paulista ocorre em âmbito estadual, sendo precedidas de pré-conferências regionais que produzem subsídios de acordo com a realidade de cada região, para as discussões e deliberações da etapa estadual. A ideia é de que cada cidadã e cidadão, assim como representantes dos movimentos sociais e populares participantes possam contribuir com suas *expertises*, trazendo à baila as prioridades, as emergências observadas no seu dia a dia. A partir desta perspectiva, nos Ciclos de Conferências, os participantes se dividem em

até nove grupos de trabalho, estruturados em eixos temáticos<sup>52</sup> nos quais os acúmulos de cada grupo podem ser compartilhados para formulação das propostas prioritárias.

As prioridades locais, indicadas nos relatórios produzidos nas pré-conferências regionais, que também seguem a lógica da divisão temática por grupo de trabalho, são submetidas à ratificação pela plenária da Conferência Estadual, sujeitas a eventuais ressalvas.

A plenária da Conferência Estadual, onde as deliberações são tomadas por votação, garantindo-se a aprovação de ao menos duas propostas por eixo temático, é composta por todas as delegadas e delegados eleitos nas etapas regionais, observadores e convidados presentes, e é presidida pela Defensoria Pública-Geral, auxiliada pela Diretoria da Escola da Defensoria e pela Ouvidoria-Geral, que exerce a vice-presidência dos trabalhos.

Do acúmulo construído por entidades, movimentos sociais e organizações não governamentais, assim como da vontade expressa pelas destinatárias e destinatários individuais dos serviços, pode se valer a Defensoria para a potencialização, diversificação e aprofundamento dos trabalhos necessários à efetivação de suas atribuições, mas, para que alcance os princípios que a regem, a instituição não apenas deve se apoderar desta construção, como, sobretudo, observá-la como parâmetro efetivo e transversal para suas prioridades – o que constitui um campo de disputa permanente<sup>53</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o fechamento deste breve artigo, que pretende trazer à luz a importância de se multiplicarem os olhares sobre a prin-

---

52. Os Grupos de Trabalho são divididos nas seguintes temáticas: Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente; Combate à Discriminação, Racismo e Preconceito; Direitos do Consumidor; Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência; Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários; Infância e Juventude; Política Institucional e Educação em Direitos; Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher; e Situação Carcerária.

53. É possível acessar, a este respeito, minuciosa análise acerca da participação social nos últimos Ciclos de Conferência da Defensoria de São Paulo, disponível no relatório de gestão da Ouvidoria-Geral, publicado em junho de 2014 e acessível pelo seguinte link: <http://goo.gl/14nhup>.

cipal porta de entrada do Poder Judiciário, no que diz respeito à garantia de direitos sociais, sobre as políticas públicas de acesso à justiça, lanço mão de algumas reflexões finais.

Em um cenário em que a universalização do acesso à Defensoria Pública parece não ser uma realidade verificável, nem mesmo se pensada em perspectiva e a longo prazo, quer seja pelas limitações da própria Defensoria, quer seja pelos limites do Poder Judiciário em si, é possível afirmar que tão mais legítimas serão as tomadas de decisão com relação à gestão de prioridades e de caminhos, quanto mais robustos, significativos e efetivos forem os mecanismos de participação e controle social – trata-se de perspectiva democrática rigorosamente alinhada aos princípios que devem reger a administração pública, previstos na Constituição Federal.

No mesmo sentido, a interferência das decisões judiciais na administração pública, tema complexo e que não buscarei aprofundar neste momento<sup>54</sup>, parece se revestir de certa legitimidade à medida que as estratégias e as prioridades com relação à judicialização de direitos sociais são resultantes de processos efetivamente democráticos. Em outras palavras, parece ser possível afirmar que a legitimidade de atuação das Defensorias Públicas no cenário político de tomadas de decisão se localiza precisamente na democratização dos espaços internos.

A existência de efetivos mecanismos de gestão e de controle social, a exemplo dos Ciclos de Conferências e da Ouvidoria Externa, se levados a cabo com a devida seriedade, diversidade de atores e compromisso, nos permite vivenciar permanentes processos de aprofundamento democrático, com continuidade histórica, envolvendo compromissos, explicações, debates e con-

---

54. Apesar de este artigo não ter o objetivo de adentrar no complexo debate sobre a judicialização da política, nem focar no impacto que as decisões judiciais têm em outras esferas públicas que não são de sua competência, a exemplo do orçamento público de saúde, não é possível ignorar que se trata de uma realidade posta. Como ressaltado no início deste artigo, verifica-se concretamente o robusto crescimento de decisões judiciais que têm funcionado como alternativas à ausência de políticas públicas que garantam a efetividade dos mais diversos direitos; sendo saúde, educação e moradia significativos exemplos temáticos de recorrente efetivação de direitos via processos judiciais.

trole, ou seja, se verifica, neste contexto, constante processo de legitimação que ultrapassa os momentos isolados de propositura de processos judiciais.

A configuração estruturalmente democrática na Defensoria Pública (ao menos em seu *dever ser*) potencialmente se coloca, diante do cenário brevemente explorado neste artigo, como contraponto a cada vez mais falada mitigação democrática que as decisões judiciais representariam na esfera da execução de políticas públicas.

Outro ponto a ser trazido à baila diz respeito às tensões e contradições vivenciadas pelos agentes políticos, pelas profissões jurídicas e pelos cidadãos, e que podem influenciar de maneira expressiva a configuração do sistema de acesso (Lauris, 2009). Em síntese, o Sistema de Justiça, assim como toda e qualquer esfera de poder e tomada de decisão, seletivamente se adequa às demandas que lhe são apresentadas por meio de disputas, conflitos e interesses antagônicos. Os mecanismos de participação e controle social parecem representar uma forma de robustecer, neste equacionamento, a vocalização das demandas dos destinatários dos serviços públicos em questão. Considerando a magnitude das expectativas e dos interesses de diferentes atores, especialmente operadores públicos do direito, Poder Executivo<sup>55</sup> e destinatários da política de assistência jurídica (cidadãos e movimentos sociais), parece imprescindível a existência de robustos mecanismos de participação e controle social para que os atores historicamente alijados da operacionalização judicial formal se convertam em definitivos sujeitos deste direito, por meio do acesso à Defensoria Pública e, em última análise, à Justiça.

Cabe destacar que, para que se possa de fato avançar na democratização do Sistema de Justiça, não apenas as Defensorias que ainda não criaram suas Ouvidorias Externas, como legalmente pre-

---

55. Os processos judiciais iniciados pela Defensoria Estadual em busca da garantia de direitos sociais têm como alvo as esferas do Poder Público, seja o Executivo Municipal, no caso de questões afetas, por exemplo, à garantia de vagas em creches, seja o Executivo Estadual, com, lançando mão de outro exemplo, questões afetas à saúde.

visto desde 2009, avancem neste sentido, assim como há que se ter a participação popular e o controle social concretizados também no âmbito do Ministério Público e do Poder Judiciário. Caminharíamos, assim, para a superação da já mencionada trajetória hermética e conservadora destas esferas de Poder público.

A criação, a exemplo do ocorrido na Defensoria de São Paulo, de mecanismos por meio dos quais a sociedade politicamente organizada, assim como cidadãs e cidadãos, têm a oportunidade de dialogar com as instituições jurídicas, alinha-se com bastante nitidez às concepções vinculadas à democracia participativa, que, celebrada em outras esferas de poder, também se mostra crucial no campo da função jurisdicional do Estado.

Por fim, é importante retomar um elemento lançado no início do texto. As inovações observadas na Defensoria Pública não representam uma democratização espontânea, mas são, em verdade, fruto de uma mobilização social capaz de viabilizar a incorporação, em um novo projeto de instituição, das prioridades construídas pelo *Movimento pela Defensoria*. Apenas a continuidade da mobilização, o fortalecimento dos mecanismos participativos e de controle nos garantirá, de maneira perene, a concretização destes avanços, destas conquistas democratizantes.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMPARATO, Bruno K. *As Ouvidorias de Polícia no Brasil: controle e participação*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

DAGNINO Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra/Unicamp, 2002.

Fórum Justiça. Reconhecimento, redistribuição e participação popular: por uma política judicial integradora. Disponível em: [www.forumjustica.com.br](http://www.forumjustica.com.br), acesso em mar. de 2014.

LAURIS, Élica. *Entre o social e o político: A luta pela definição do modelo de acesso à Justiça em São Paulo*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2009.

LYRA, Rubens P. *A Ouvidoria pública brasileira e a questão da autonomia*. João Pessoa: Editora Prim@ Facie, 2011.

NEVES, Marcelo. *Entre Themis e Leviatã: uma relação difícil; o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SÁ, Adísia; VILANOVA, Fátima; MACIEL, Roberto (Orgs.). *Ombudsman, ouvidores: transparência, mediação e cidadania*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

SADEK, M. T. *O Judiciário tem atuação política. O Judiciário Paulista*. São Paulo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução à Sociologia da Administração da Justiça*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

ZAFFALON L. CARDOSO, Luciana. *Uma Fenda na Justiça – A Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas*. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL NO PLANO DE  
ENFRENTAMENTO À  
VIOLÊNCIA CONTRA  
A JUVENTUDE  
NEGRA: ESTÍMULO  
À PARTICIPAÇÃO  
DOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS PREVISTOS  
NOS ESTATUTOS DA  
JUVENTUDE E DA  
IGUALDADE RACIAL

Pedro Aguerre<sup>56</sup>

A legislação que institui a Política Nacional de Participação Social, desenvolvida pela Secretaria Geral da Presidência (decreto 8.243/2104), tem “o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” e está alinhada com as prerrogativas dessa Secretaria de “articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular”. Desde

---

56. Sociólogo, professor da PUC-SP e membro associado da Escola de Governo, foi consultor da Secretaria Nacional da Juventude para desenvolvimento do Guia de Implementação do PJV.

2003, “uma série de formas de participação foram introduzidas pelo governo federal, que dobrou o número de conselhos nacionais existentes no país de 31 para mais de 60, e que realizou em torno de 110 conferências nacionais (74 entre 2003 e 2010 e em torno de 40 desde 2011)”.<sup>57</sup> As instâncias e mecanismos de participação reconhecidos pelo Decreto (sem prejuízo de criação ou reconhecimento de outras) são: Conselho de políticas públicas, Comissão de políticas públicas, Conferências Nacionais, Ouvidoria Pública Federal, Mesa de Diálogo, Fórum Interconselhos, Audiência Pública, Consulta Pública e Ambiente Virtual de Participação Social.

A política para a prevenção à violência contra a juventude negra, o Plano Juventude Viva, articulada a partir do nível federal, objeto deste artigo, tem a marca da centralidade da participação social. De fato, esta pauta advém da própria sociedade, tendo sido considerada prioritária, por exemplo, pela Primeira Conferência Nacional de Juventude, de abril de 2008, que contou com 400 mil participantes e 2,5 mil delegados, envolvendo 27 etapas Estaduais, 841 Municipais e 690 Conferências Livres. Mais adiante, definida como uma das questões sociais mais desafiantes a ser enfrentada pelo país, a violência contra jovens negros foi eleita pelo intergovernamental “Fórum Direitos e Cidadania”, como prioridade do governo da presidenta Dilma Rousseff, a ser articulada pela Secretaria Nacional da Juventude, da Secretaria Geral da República (SNJ/SG/PR) junto à Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPP/IR/PR). Em julho de 2011, a Secretaria Nacional de Juventude, por meio de Coordenação criada especificamente para tanto deu início ao processo participativo de discussão e elaboração do Plano Juventude Viva.<sup>58</sup>

57. Avritzer, Leonardo. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. Revista Carta Capital, 10 de junho de 2014.

58. Aguerre, Pedro. Guia de implementação e monitoramento de políticas de redução da vulnerabilidade e prevenção da violência contra jovens negros em municípios: Versão preliminar resumida com orientações para Oficinas de Acompanhamento do Plano Juventude Viva. Brasília, maio de 2014. Secretaria Geral da Presidência da República / Secretaria Nacional de Juventude.

Dados do Ministério da Saúde apresentados pelo Mapa da Violência 2012<sup>59</sup> mostram que mais da metade (53,3%) dos 49.932 mortos por homicídios em 2010 no Brasil eram jovens, com maior incidência na faixa etária entre 20 e 25 anos, dos quais 76,6% negros (pretos e pardos) e 91,3% do sexo masculino.

O homicídio de 28 mil jovens entre 15 a 29 anos em 2012, no Brasil, é uma tragédia só comparável a catástrofes ambientais extremas, superando as mortes em guerras e conflitos armados mundo afora. Desses, 20 mil são jovens negros. Em um mês, são mais de 1.600 jovens negros mortos, mais de dois a cada hora. O quadro se agrava se forem acrescidos os feridos com sequelas permanentes ou os impactos psicossociais gerados nas famílias das vítimas, geralmente jovens pobres residentes em bairros situados em territórios periféricos das grandes cidades. Nessa faixa etária, aliás, respectivamente 28% e 54% das mulheres e homens, têm filhos<sup>60</sup>, e esses percentuais são ainda maiores entre as vítimas dessa violência, situados em estratos sociais geralmente de menor renda e escolaridade e de famílias com vínculos de trabalho mais precários e mal remunerados. Essa escalada de violência se inicia nos anos 1980, quando passa a se observar a disseminação da arma de fogo, concentrando-se inicialmente mais no Sudeste, nos anos 1990 e, nos últimos anos, no Norte e Nordeste do País.

Originalmente, o Plano Juventude Viva não foi concebido para atuar prioritariamente no campo do sistema de justiça criminal e da segurança pública. Ele foi estruturado a partir de um Comitê Gestor Federal que articulou os ministérios das áreas da Saúde, Educação, Direitos Humanos, Esporte, Cultura, Justiça, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Políticas para as Mulheres, contando também com representantes dos conselhos nacionais de juventude, igualdade racial e segurança pública. Estruturado a partir de um enfoque que considera os jovens como sujeitos de direitos em situação de vulnerabilidade social e vio-

59. Waiselfisz, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2012 – A cor dos Homicídios, 2012

60. Brasil. Secretaria Nacional de Juventude. Agenda Juventude Brasil. Pesquisa Nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros. Brasília / SNJ, 2014.

lência, desenvolveu uma abordagem organizada em torno de quatro eixos que dão conta do caráter multidimensional do fenômeno e favorecem a mobilização de recursos das esferas federal, estadual e municipal: desconstrução da cultura de violência; inclusão, oportunidades e garantia de direitos; transformação de territórios e aperfeiçoamento institucional. Este enfoque pretende gerar resultados de combate ao racismo estrutural e institucional, ampliando a visibilidade e desnaturalizando o preconceito e o racismo prevalentes no País, inclusive das várias formas de violência institucional que imperam no sistema de justiça criminal como um todo, como a violência e a letalidade policial e o encarceramento em massa.

Instituído por Portaria Interministerial 29, de 21 de maio de 2013, o Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos (FOMPI) é a instância de controle social e participação em âmbito federal do Plano Juventude Viva, sendo sugerida sua constituição nas localidades das outras instâncias federativas que venham a aderir ao Plano.

O Plano, pensado numa perspectiva não só participativa, mas também, federativa e intersetorial, seguiu uma estratégia de implementação gradual e progressiva, a partir da seleção de 142 municípios prioritários – responsáveis por mais de 70% dos homicídios contra jovens negros de todos os estados e do Distrito Federal – admitindo-se também pedidos de adesão voluntária de outras localidades. Desde sua implantação, até setembro deste ano, 96 municípios aderiram ao Plano, 64 dos quais incluídos na listagem inicial.

A participação da sociedade civil, especialmente das organizações de jovens ligadas à promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo bem como de outros segmentos é assegurada em todas as etapas. São premissas, no momento da oficialização da adesão: a) “Garantir participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das ações do Plano Juventude Viva, por meio da criação da Rede Juventude Viva e de espaços para esse fim”; e b) Criar (ou fortalecer) conselhos municipais de juventude e de promoção da igualdade racial.

Ao aderirem, estados e municípios devem, a fim de desenvolver os respectivos planos de atuação, criar os Comitês Gestores do Plano Juventude Viva, com representantes das Secretarias envolvidas. Os municípios comprometem-se a elaborar e publicar Plano Municipal de Enfrentamento à Violência contra a Juventude Negra, em até 90 dias após a assinatura do termo. Precedido por um diagnóstico participativo que identifique problemas e territórios prioritários, deve conter metas para o período de até quatro anos, com ações e programas das esferas municipal, estadual e federal, e também as ações da sociedade civil que acontecem no município. Em muitos casos, o Plano Juventude Viva foi incorporado dentro do Plano Municipal da Juventude, desenvolvido no respectivo Conselho e encaminhado para apreciação da Câmara Municipal.

No caso do Comitê Gestor, é estimulada a participação de representantes da sociedade civil que atuem com a temática da juventude, igualdade racial e segurança pública. Igualmente, orienta-se para que o Plano Juventude Viva seja apresentado para os Conselhos de Juventude, Promoção da Igualdade Racial, Direitos Humanos, Segurança Pública e outros. O objetivo, para além de fortalecê-lo como pauta prioritária do governo municipal, é gerar ampla discussão no interior da administração e com a sociedade civil, propiciando a mobilização de todos os atores sociais locais. Essa mobilização pressupõe campanhas de mídia e o protagonismo dos coordenadores dos comitês gestores, geralmente coordenadores de juventude e/ou igualdade racial, visando ampliar a visibilidade para essa temática. É estimulada a realização de audiências públicas sobre o Plano.

No momento da implantação do Plano recomenda-se também a criação de Núcleos de Articulação Territorial (NATs), nos territórios prioritários com maiores índices de violência, visando constituir espaços de interação entre governo e sociedade civil, que permitam não só levar informação às populações envolvidas como também refletir sobre o que é possível fazer junto em prol dessa pauta.

Até o presente momento, no período 2012 a 2014, a articulação interministerial garantiu a priorização dos 142 municípios em grande parte das ações<sup>61</sup>. Contabiliza-se, também, número significativo de editais com pontuação diferenciada e outras iniciativas específicas para as localidades do Plano Juventude Viva. Mesmo não fazendo parte da listagem inicial, permitiram o repasse direto de valores significativos a estados e municípios.

Embora ainda não se disponha de avaliações de conjunto que mapeiem todas as situações de interação com os movimentos e grupos envolvidos e meçam tanto o acesso aos direitos dos jovens, como o impacto sobre os homicídios, conclui-se que a participação social, como método de governo e instrumento de fortalecimento da gestão pública contribui para ampliar o grau de efetividade e eficiência das políticas públicas, para fortalecer a gestão e os órgãos que promovem a participação. Dessa forma, criam-se as condições para viabilizar a construção de programas coerentes com a realidade do povo, permitindo que as diferentes caras da(s) juventude(s) possam estar presentes, consolidando e ampliando potencialmente a democracia direta e a garantia de acesso a direitos. Confirmando-se como verdadeiras, por meio de novos estudos, e tornando possível a ampliação da escala de implantação do Plano Juventude Viva, será possível dimensionar mais precisamente as contribuições para ampliar a efetividade e eficácia dessa experiência de política pública, no caso concreto do enfrentamento à violência letal contra a juventude negra. Em todo caso, tem se atingido a ampliação da visibilidade sobre o dramático quadro de violência que gera a mortalidade violenta em nível epidêmico dos jovens negros, mantendo essa pauta no topo da agenda nacional.

---

61. São alguns deles: Projovem Urbano, Pronatec e Mais Educação (Ministério da Educação), Protejo e Mulheres da Paz (Ministério da Justiça/SENASP), Vivajovem.com (Ministério da Justiça), Vivajovem (SENAD/Ministério da Justiça), Programa Saúde na Escola (Ministério da Saúde), PELC, Programa Segundo Tempo e Centros de Iniciação ao Esporte (Ministério dos Esportes), NUFAC - Núcleo de Formação de Agentes Culturais Jovens Negros, CEUs Multiuso PAC 2, CEUs das Artes e Pontos de Cultura (Ministério da Cultura).

# INCÔMODO E OBSOLESCÊNCIA: O FUZUÊ EM TORNO DA POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO

Clóvis Henrique Leite de Souza<sup>62</sup>

Em 23 de maio de 2014, foi publicado o decreto 8.243 que institui a Política Nacional de Participação Social. Certamente, o verbo instituir foi usado pela adequação à redação jurídica, pois o que o texto fez foi regulamentar a forma de funcionamento de instâncias de participação social existentes desde os anos 1980.

Nas últimas décadas, foram experimentadas e institucionalizadas diferentes formas de participação social na gestão de políticas públicas nos três níveis da federação. Assim, a regulamentação pode fortalecer práticas institucionais de interação entre sociedade e Estado como audiências, conferências, conselhos, consultas e ouvidorias.

Regulamentar a participação na gestão pública dá contornos mais evidentes ao que pode ser considerada uma característica institucional democrática do Estado brasileiro. A intensificação da interação socioestatal foi fruto de disputas políticas que forçaram o remodelamento de instituições.

De toda forma, a disseminação de instituições participativas, nos três níveis de governo, não garante a permanência no tempo. Isso está vinculado à legitimidade frente a sujeitos sociais e estatais, mas também fortemente relacionado ao ancoramento legal.

---

62. Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

Por isso, a importância da previsão em atos normativos da interação socioestatal na gestão pública. No entanto, regulamentar tais instâncias e mecanismos de participação social parece ter gerado um incômodo travestido de polarização eleitoral, síndrome de vira-latas e estreiteza de horizontes.

É difícil negar que instigar oposição contra governo às vésperas das eleições tem intuítos evidentes. Embora tenha havido intenso processo de consulta por parte do executivo para a proposição normativa desde 2011, parece não ter sido suficiente. O fato de não ser uma proposição do legislativo pode ter acirrado a queda de braço.

No entanto, o que se viu no debate suscitado foi uma disputa pela forma e não pelo conteúdo. O questionamento a respeito de a regulamentação ter ocorrido por iniciativa do executivo para normatizar suas ações foi o cerne da peleja. Difícil é entender porque as proposições legislativas sobre o tema nunca foram apreciadas.

No afã do cabo de guerra, foi propositalmente ignorado que não existem novidades no decreto. Os desenhos institucionais para a interação socioestatal experimentados por mais de 30 anos no Brasil foram capazes de fazer com que o país fosse apontado como centro de inovação democrática.

Impossível, portanto, desconhecer que o objeto colocado em discórdia é frequentemente exportado para todos os continentes. A reação com distorções da terminologia para provavelmente abrir o empoeirado baú de ideologias beirou, em muitos casos a histeria.

Isso ficou explícito quando os conselhos de políticas públicas foram transformados em conselhos populares. E quando a iniciativa de regulamentação do que já existia foi tachada de ação bolivariana. Essas demonstrações de incômodo foram oportunistas e se apegaram aos procedimentos para evitar tratar do conteúdo.

O incômodo parece ter surgido justamente de quem não se dispõe a partilhar poder. Afinal, ampliar espaços institucionais de interação com a sociedade é abrir mão do poder de decisão uni-

lateral, supostamente legítima, para dialogar e construir soluções com as pessoas afetadas pelas decisões.

Seria ingênuo acreditar que a simples existência ou mesmo a regulamentação de tais práticas geraria esse ideal democrático de partilha de poder. Afinal, há contradição, ineficácia e inconsistência em muitas experiências participativas. É necessário qualificá-las para efetivar uma democracia centrada na participação social.

De toda forma, a ampliação de canais de participação é fruto de um contexto em que as demandas sociais não encontram paralelo na ação estatal. Assim, cabe falar na necessidade de partilha de poder, e de qualificação das práticas para que diversos sujeitos políticos possam interagir livremente e influenciar, de fato, decisões públicas.

A desejada concentração de poder por parte de alguns incomodados é incompatível com as práticas cotidianas de milhões de pessoas que fazem da democracia mais que um sistema de governo, mas sim um modo de vida. Por isso, é possível que o incômodo venha de uma percepção profunda de sua própria obsolescência.

Nesse sentido, não pode ser ignorada a necessidade de também reconhecer e valorizar as inúmeras formas de participação social não institucionalizadas. Diante da regulamentação, há o perigo de direcionar esforços, tanto por parte do Estado como da sociedade, para a ocupação das instâncias ali previstas.

Foi justamente a livre interação socioestatal que fez surgir as práticas hoje regulamentadas. Assim, a necessidade de fortalecer o que já existe não pode cristalizar apenas um modo de ação. Sob o risco da obsolescência, que incomoda no presente, ser a mesma a tapar os olhos e gerar resistências à inovação no futuro.



# PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: ALCANCES E LIMITES DA AÇÃO POLÍTICA

Francisco Fonseca<sup>63</sup>

A democracia representativa institucional pode e deve conviver com formas de participação, que não deixam de ser representativas, casos dos conselhos gestores de políticas pública, das conferências, dos conselhos participativos diversos, notadamente em nível local, do orçamento participativo, entre outros fóruns. Trata-se, contudo, da democracia participativa de base – que vem de baixo para cima –, em que cidadãos comuns se ocupam da vida política e administrativa. Uma – a democracia institucional dos partidos políticos, da dinâmica parlamentar e da representação pelo Poder Executivo – convive com a outra, a democracia de base, cujo vetor é a participação do cidadão comum. Não há qualquer contradição entre ambas, como o demonstram tanto a teoria política como a Constituição brasileira.

Além disso, uma terceira forma de democracia é a chamada “democracia direta”, em que o cidadão participa, de maneira consultiva e/ou deliberativa, das decisões políticas. Há inúmeras possibilidades abertas pelas novas tecnologias digitais – aquilo que tem sido chamado, embora pouco utilizado, de “governo eletrônico” –, paralelamente à participação em audiências públicas, consultas públicas e ouvidorias, entre outras formas. Trata-se de um amplo espaço de participação que, igualmente à representa-

63. Professor de Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

ção de baixo para cima, se coaduna inteiramente às formas institucionais de democracia.

Mais ainda, tudo aquilo que envolve o chamado “controle social” das políticas públicas – entendido como a participação efetiva dos cidadãos em políticas específicas, como veremos a seguir –, tem enorme espaço de atuação. Trata-se do processo que pode ser iniciado na fase de planejamento governamental, desenvolvendo-se durante todo o chamado “ciclo” das políticas públicas<sup>64</sup>, isto é, na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas específicas.

Como se pode observar, a moderna democracia, do ponto de vista político, envolve diversas dimensões complementares: a representação institucional (Parlamento e Executivo), a representação social (de baixo para cima) e a autorrepresentação, ou participação direta.

O controle social das políticas públicas e mesmo dos atos governamentais é, dessa forma, expressão desse processo de participação, tanto em relação ao planejamento como a políticas setoriais específicas. Recente estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstra o grau de participação da sociedade politicamente organizada nas várias fases das políticas públicas federais<sup>65</sup>.

Pois bem, esse conjunto de possibilidades democráticas foi estruturado em forma de lei pela presidenta Dilma Rousseff e intitulado “Política Nacional de Participação Social” (PNPS), “(...) com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, art. 1º)<sup>66</sup>.

64. Embora a teoria do “ciclo” de políticas públicas seja mais pedagógica do que real, uma vez que não há etapas tão definidas na construção de uma determinada política, a utilizaremos aqui apenas para demonstrar que em todos os processos de planejamento, formulação e execução das políticas públicas a participação dos cidadãos interessados é uma prática saudável da democracia. Essa participação tanto pode se dar por meio de representantes como de forma direta.

65. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15116](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15116)

66. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm).

Deve-se notar que o decreto apenas corrobora o que vem sendo praticado por governos locais, estaduais e federal (nesse caso, pelos governos Lula e Dilma), progressivamente desde 1988. Tem recebido, contudo, críticas reacionárias dos setores conservadores por, supostamente, deslegitimar a democracia representativa – que não procede, como vimos –, assim como criar espécie de “bolivarianismo” no Brasil, que procede menos ainda, embora a democracia popular venezuelana possua elementos interessantes e potenciais que poderiam ser utilizados no Brasil.

O decreto 8.243 explicita, em seu Art. 5º, que:

Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, **ênfases nossas**).

Como se observa, a PNPS propõe que em todas as fases da Administração Pública, o que inclui a fase crucial e inicial do planejamento – seja o estratégico, seja o Plano Plurianual, seja ainda o Plano de Metas – possa haver participação social de grupos organizados com vistas a influir nas tomadas de decisão. Trata-se de medida inédita e que retira dos tecnocratas o poder de decidir o futuro do país. Igualmente, rompe com a velha dicotomia entre formuladores e beneficiários, isto é, entre Estado (autoritário no sentido de que se arroga saber mais do que todos) e Sociedade, entendida tanto como cidadãos como por grupos organizados

capazes de pressionar e controlar o poder. Possivelmente esses são motivos suficientes para os conservadores rejeitarem a PNPS.

Destaque deve ser dado igualmente ao Art.10:

Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença de representantes eleitos ou *indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais*, quando a natureza da representação o recomendar;

II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;

III - *garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil*;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;

V - *rotatividade dos representantes da sociedade civil*;

VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e

VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, *sendo vedadas três reconduções consecutivas*.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceira que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria. (decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, **ênfases nossas**).

Deve-se observar que os grupos da chamada “sociedade civil” – entendida como esfera de organização sócio/política independente do Estado – devem expressar pluralidade de opiniões e interesses: daí a ênfase em sua rotatividade. Mais importante, a paridade desses membros em relação aos representantes governamentais demonstra claramente o intuito democrático da PNPS no sentido de institucionalizar a participação social, de certa forma horizontalizando a relação Estado/Sociedade. Por mais que disputas de poder no interior dessa mesma “sociedade civil” constituam o cerne da política<sup>67</sup>, o fato é que o Estado abre-se à participação plural da sociedade, notadamente a sociedade politicamente organizada. Trata-se de visão arrojada da relação Estado/Sociedade, uma vez que o aparato estatal não controla os grupos sociais participantes que, por seu turno, devem expressar pontos de vista/interesses distintos.

A PNPS, como um todo, não representa visão idealizada da sociedade, supostamente sem conflitos, mas abre o Estado, em diversas perspectivas, ao conflito, permitindo que o impacto das ações estatais seja controlado por um conjunto heterogêneo de interessados.

É nesse sentido que a PNPS dialoga fortemente com a perspectiva do “controle social”, uma vez que tal prática envolve

---

67. “Sociedade civil” é um conceito polissêmico e, como tal, sujeito a interpretações distintas ainda nos dias de hoje. Sua característica essencial, a nosso ver, é a disputa por posições que influenciarão o Estado. Nesse sentido, a característica desse conceito é o conflito e a adoção de pontos de veto, e não o consenso. Esse pode ocorrer, mas em razão de estratégia de atuação conjunta – motivada por convicção ou cálculo político –, do que propriamente por haver imediata concordância entre esses personagens.

a participação efetiva na construção e implementação de uma dada política pública. De certa forma, democracia participativa (de baixo para cima) e controle social são quase sinônimos, embora possam haver nuances entre ambos, no sentido de que a democracia participativa envolve processos mais amplos de tomada de decisão, tais como os referentes ao planejamento, por exemplo, e o controle social volta-se mais especificamente às políticas públicas. Na prática há mais semelhanças do que propriamente distanciamentos, embora seja importante demarcar essas nuances.

Os eixos temáticos da “1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social” (1ª Consocial), ocorrida em 2010, expressam alguns sentidos do controle social: 1) Transparência e Acesso à Informação, 2) Mecanismos de Controle Social, 3) Atuação dos Conselhos de Políticas Públicas, e 4) Prevenção e Combate à Corrupção<sup>68</sup>. Em outras palavras, novamente se entrecruzam forma de participação com forma de controle, como se essa última se subsumisse à primeira.

Esses eixos envolvem temas amplos e transversais, como os relacionados com a transparência das informações, à atuação de conselheiros e à prevenção à corrupção, uma vez que possibilitados pela participação, que implica controle democrático do aparato estatal.

Todo esse processo expressa o vigor da democracia brasileira, que nos governos Lula e Dilma incentivou a mobilização social, por meios diversos, o que implicou contradições e críticas: das que exigiam maior radicalização da democracia às – como vimos – reacionárias.

A democracia como inovação permanente, caso do “orçamento participativo”, mobilizou fortemente setores da sociedade brasileira na década de 1990, notadamente no nível local, entre tantas outras experiências. Esse processo se revitaliza de acordo com os contextos históricos: o caso da participação feminina na

68. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/relatorio-final>.

vida política, por exemplo, ganha novos contornos nos dias de hoje, assim como do jovem, sobretudo a partir das manifestações de junho de 2013.

A “invenção democrática” nutriu-se de grande informalidade, que pode permanecer, mas que deve avançar rumo à institucionalização no sentido de ser um “método de governo institucionalizado”, isto é, como forma de ser do Estado, como “política de Estado”, e não de governos. As diversas conferências que subsidiaram a PNPS justamente contribuíram para essa concepção de “método de governo”.

Há diversos alcances observados, que podem demonstrar ser a ação política o gatilho das mudanças estatais a partir da pluralidade societal, em meio a conflitos e disputas de projetos, reitere-se.

Seus limites são dados por formas estruturais da dinâmica capitalista, notadamente a geopolítica mundial; o modelo de acumulação flexível (pós-fordista); a assimetria engrandecida entre Capital e Trabalho; o domínio dos macros fatores produtivos, como a binômico Capital Produtivo articulado ao Especulativo, o trabalho pulverizado e a circulação de bens e serviços controlada pelos produtores. Mas também por estruturas do sistema político brasileiro, marcado pela privatização da vida pública – via financiamento privado de campanhas e partidos – e pela proteção das elites perante as grandes transformações, possibilitada pelo multipartidarismo flexível, pela lógica da coligação (cujo tempo no rádio e na TV são cruciais e motivo de barganha) e da coalizão, após as eleições, em que mesmo os perdedores governam, impedindo assim grandes reformas capazes de “radicalizar” a democracia.

### À GUIA DE CONCLUSÃO

Portanto, os mecanismos de participação e controle social funcionam como contraponto a limites estruturais geopolíticos, vinculados ao modelo de acumulação e ao sistema político. Tal contraponto estica a métrica do considerado “possível”, uma vez

que, por meio da invenção, da pressão e do tensionamento das lutas sociais reposicionam frações, grupos, classes e movimentos.

Trata-se da essência da política, em que não há, previamente, a chamada “soma zero”, em que um polo de poder sempre ganha e outro sempre perde. A PNPS contribui, nos marcos de seus limites institucionais, para institucionalizar o tensionamento dentro do Estado, tornando o jogo democrático mais complexo, em que a forma democrática da participação evoca conteúdos de política social. Ou, para usar um termo clássico, a democracia “formal” – vinculada à forma democrática de governo – abre-se à democracia “substantiva”, em que políticas públicas inclusivas passam a fazer parte da própria dinâmica democrática. Há, dessa forma, o encontro entre forma e conteúdo, método e substância.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

FONSECA, Francisco. *O consenso forjado – A grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 2005.

PIRES, Roberto e VAZ, Alexandre. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais (TD 1707)*. IPEA, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15116](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15116)

POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm).

1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/asuntos/controlesocial/consocial/produtos/relatorio-final>.

# A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL DEMOCRÁTICO E SEU DESENHO INSTITUCIONAL

Leonardo Avritzer<sup>69</sup>

O Brasil se transformou ao longo do século XX. Antes tinha baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (Kowarick, 1973; Singer e Brandt, 1980; Avritzer, 2000) e agora é um dos países com o maior número de práticas participativas. O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou a atenção de atores do Norte a Sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira (Santos, 1998; Avritzer, 2002a; Baiocchi, 2005; Sintomer, 2005) e se estendeu para mais de 201 cidades (Avritzer e Wampler, 2008), com formas adicionais de participação no Brasil democrático em consequência do processo constituinte e sua posterior regulamentação.

Os conselhos de políticas, como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), bem como das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar no Brasil durante a última década e os chamados “Planos Diretores Municipais” se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. Ainda existem as chamadas conferências nacionais (Avritzer e Souza, 2013), com-

---

69. Doutor em Ciências Políticas e professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

pondo hoje o que podemos denominar de uma infraestrutura da participação bastante diversificada na forma e no desenho.

Quando analisamos detalhadamente os orçamentos participativos, os conselhos de políticas, os planos diretores municipais e as conferências nacionais, podemos perceber uma variedade de instituições participativas expressa através de desenhos diferenciados. No caso dos orçamentos participativos, eles constituem aquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima (Fung e Wright, 2003; Baiocchi, 2003). Eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capazes de gerar mecanismos de representação da participação. No caso dos conselhos de políticas, eles constituem desenhos institucionais de partilha do poder. Eles são constituídos pelo próprio estado com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Os planos diretores municipais, através da obrigatoriedade das audiências públicas, constituem um terceiro tipo que denominamos de desenho institucional de ratificação. E por fim, as conferências nacionais, com a iniciativa de convocação pelo estado e a sua realização nos três níveis com resultados não obrigatoriamente implementáveis, constituem um quarto tipo que poderíamos denominar de desenho consultivo com *scalling up*. A principal característica deste desenho é a transmissão de propostas de baixo para cima em grandes unidades territoriais.

É importante perceber que estes desenhos variam em pelo menos três aspectos: como a participação se organiza; como o estado se relaciona com a participação e como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. O objetivo deste artigo é comparar os desenhos nessas três dimensões. Neste trabalho, iremos abordar cada um dos tipos de desenho institucional, mostrando suas respectivas variações em diferentes contextos.

#### ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE E SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL

O orçamento participativo é conhecido internacionalmente

devido ao sucesso da experiência em Porto Alegre, vigente entre 1990 e 2005<sup>70</sup>. O surgimento do orçamento participativo está relacionado a condições muito particulares da cidade de Porto Alegre, tais como, a existência de uma forte tradição de organização da sociedade civil, em particular dos movimentos comunitários ainda nos anos 1950 do século XX (Baierle, 1998; Baquero, 2000; Avritzer, 2006). Porto Alegre contou também com uma tradição política diferenciada em relação a outras regiões do Brasil. Foi a única cidade na qual o Partido Trabalhista Democrático (PTB) ganhou eleições continuamente entre 1946 e 1964 (Avritzer, 2006). Essa tradição tornou a conjuntura política diferente daquela vigente em outras cidades no momento imediatamente posterior à redemocratização brasileira em 1985. Enquanto nas principais cidades do Sul-Sudeste do Brasil, em particular, Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte houve um embate entre partidos de direita e partidos de esquerda, em Porto Alegre houve uma disputa no interior do campo da própria esquerda, com o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ganhando a eleição em 1986. Neste momento, as alternativas em torno de políticas participativas se colocaram na cidade, a partir da configuração específica da sociedade civil e da sociedade política na cidade.

Nos primeiros trinta dias do governo Olívio Dutra a ideia de um orçamento participativo irá se consolidar mais uma vez, na interseção entre sociedade civil e sociedade política. A ida de importantes lideranças comunitárias para a prefeitura e sua integração à Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), viabiliza a ideia de um orçamento participativo a partir das regiões. Como é possível observar na tabela abaixo, a participação inicial varia e é completamente dependente da organização prévia das regiões.

---

70. A partir de 2006 o orçamento participativo de Porto Alegre se transformou no processo de participação solidária. Vide Porto Alegre, 2006.

Tabela 1

Participação em Porto Alegre por regiões selecionadas  
1990 e 1998

	Região	1990	1992	1994	1996	1998
Regiões com tradição associativa	Leste	152	510	339	623	710
	Lomba	64	569	575	973	638
	Partenon	75	1096	661	809	805
	Cruzeiro	181	297	494	649	604
Regiões sem tradição associativa	Navegantes	15	165	135	495	624
	Nordeste	33	276	350	682	906
	Restinga	36	369	1096	763	1348
	Centro-Sul	101	591	352	1513	1461

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, CRC (Porto Alegre, 2000).

Assim, não é difícil ver em operação os elementos que fizeram do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre um caso exitoso de participação de baixo para cima: a presença de uma sociedade civil forte e a existência de uma sociedade política à esquerda do espectro político. A associação entre ambas gerou o OP e foi capaz de sustentá-lo durante os primeiros anos quando a participação não foi tão alta. Quando nos voltamos para os dois outros casos de OP, o de Belo Horizonte e o de São Paulo, podemos imediatamente perceber uma variação destes fatores.

O OP de Belo Horizonte não representou uma experiência muito diferente em relação à de Porto Alegre. A formação de movimentos comunitários fortes em Belo Horizonte é muito posterior à formação em Porto Alegre e ocorreu apenas no começo da redemocratização brasileira a partir de metade dos anos 1970 (Avritzer, 2000). Já o Partido dos Trabalhadores (PT) tem em Minas Gerais um das suas quatro principais bases iniciais (Keck, 1996). No entanto, o PT belo-horizontino nunca foi tão homogeneamente participativo quanto o porto-alegrense. Grupos no interior do PT manifestaram um certo ceticismo em relação ao OP que se expressou no desenho institucional mais fraco do OP na cidade. Inicialmente, não havia um Conselho do Orçamento Participativo em Belo Horizonte (Avritzer, 2002). Ainda, assim, o OP foi amplamente exitoso em Belo Horizonte no que

diz respeito tanto a participação quanto aos seus aspectos distributivos (Pires, 2007). O caso mais interessante de ser analisado por constituir um excelente exemplo das limitações existentes para a implantação do orçamento participativo é o da cidade de São Paulo.

São Paulo é uma das cidades nas quais a sociedade civil brasileira mais fortemente se reorganizou no início da redemocratização (Sader, 1988). Diversos movimentos que se tornaram importantes nacionalmente tiveram a sua origem na cidade, entre os quais o Movimento Popular de Saúde (Sader, 1988; Jacobi, 1995; Coelho, 2004; Avritzer, 2009) e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (Saule, 2005; Fernandes, 2005). No entanto, a sociedade civil paulistana desde o início da redemocratização expressou uma desigualdade regional: ela sempre foi mais forte nas zonas leste e oeste da cidade do que na zona sul, fenômeno este ligado às características da ação da igreja católica em São Paulo (Doimo, 2004). A desigualdade se acentuou com a divisão da arquidiocese da cidade pelo Papa João Paulo II no começo dos anos 1980, consolidando o fenômeno da regionalização da sociedade civil. Ao mesmo tempo, São Paulo, o berço do Partido dos Trabalhadores, sempre foi uma cidade no qual o PT teve maior influência de um grupo não participativo<sup>71</sup> do que de grupos participativos. Entre os três grupos que deram origem ao PT (Menegello, 1988), o novo sindicalismo, a nova esquerda e o catolicismo de base (Casanova, 1994), apenas este último tentou implantar políticas participativas e sua presença sempre foi desigual na cidade. Como consequência desse processo, no caso da cidade de São Paulo, a sociedade civil não teve historicamente força para demandar políticas participativas e nem a sociedade política teve empatia com a sociedade civil para transformar uma política participativa em uma política de governo.

---

71. Evidentemente este processo está diretamente ligado ao surgimento e consolidação da liderança de José Dirceu no PT a partir de meados dos anos 1980. José Dirceu conquista a secretaria-geral do PT em 1986 e a partir daí fortalece grupos da nova esquerda que têm uma visão bastante cética dos processos participativos.

O PT ocupou por três vezes a prefeitura de São Paulo (neste artigo não trataremos da gestão atual do prefeito Fernando Haddad). Nas duas vezes em que houve OP na cidade, os insucessos foram muito fortes na implementação de políticas participativas. A primeira experiência do PT na prefeitura de São Paulo, simultânea à eleição de Olívio Dutra para a prefeitura de Porto Alegre em 1988, foi marcada por profundas divisões internas no partido (Couto, 1994). A política participativa, que chegou a receber o nome de orçamento participativo naquele período, não foi capaz de ser aprovada na câmara municipal e de ser implementada (Singer, 1993). A volta do PT à prefeitura de São Paulo no ano 2000 retomou a questão da centralidade das políticas participativas e do OP. Marta Suplicy foi eleita prefeita com 38% dos votos no primeiro turno, mostrando uma evolução problemática dos votos do PT na capital paulista em comparação com Belo Horizonte e Porto Alegre, tal como mostra a tabela 2 abaixo. A necessidade do PT de aumentar o percentual de votos na cidade e a desconfiança de setores importantes da administração Marta Suplicy acerca da adequação das políticas participativas em relação a tal objetivo, levou à decisão de implantar o OP como uma entre diversas políticas públicas setoriais. Assim, a partir de 2002 passou a haver OP na cidade de São Paulo.

**Tabela 2**

Votos para prefeito em Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo.  
1988 e 2004

	1988	1992	1996	2000	2004
São Paulo	33,0%	30,68%	24,51%	38%	35,8%
Belo Horizonte	24,0%	36,91%	22%	46% in coalition	68,4%
Porto Alegre	34,34%	40,76%	55,0%	48,7%	37%

Fonte: TRE.

O Orçamento Oarticipativo implantado na cidade de São Paulo teve as seguintes características: (1) seguiu uma lógica organizativa muito semelhante à do OP de Porto Alegre com a realização de assembleias regionais e a eleição de um conselho; (2)

OP paulistano teve baixa centralidade política na administração Marta Suplicy, diferentemente de Porto Alegre e Belo Horizonte, não foi uma política do grupo com maior centralidade no governo. Pelo contrário, ele foi delegado a um dos grupos de esquerda mais especializados na participação política, mas relativamente isolado na administração; (3) diferentemente do OP de Porto Alegre, o de São Paulo não foi a principal forma de distribuição de bens públicos para a população pobre da cidade. Ao largo do OP, operou um programa de bolsas para a população carente que recebeu uma quantidade muito superior de recursos. Ainda houve uma terceira política pública na administração Marta Suplicy: o programa de Centros Integrados de Educação.

Assim, é possível perceber que a implantação do OP na cidade de São Paulo teve fortes constrangimentos políticos. Os programas sociais mais importantes da prefeitura tiveram recursos muito superiores ao OP e não tiveram qualquer componente participativo. Já o OP funcionou adequadamente e com poucos recursos apenas em regiões que já tinham tradição de participação. Ao mesmo tempo, devido a constrangimentos eleitorais, a administração Marta Suplicy realizou amplas coalizões para a indicação de administradores regionais. Alguns destes administradores estavam absolutamente fora do campo participativo e prejudicaram a implantação de decisões do OP nas suas regiões. Ao compararmos a implementação do OP em São Paulo com a de Porto Alegre e Belo Horizonte podemos fazer as seguintes observações: o OP não encontrou o amparo necessário na administração devido à falta de centralidade das políticas participativas na agenda do grupo do PT que esteve no centro da administração Marta Suplicy. Assim, podemos observar que a capacidade de implementar políticas participativas é bastante baixa nos casos de OP nos quais falta a vontade política do governante. A sociedade civil não chega a ser forte o suficiente para transformar o OP na principal política distributiva na cidade. Neste sentido, se o OP é uma política participativa fortemente democratizante, também é dependente da vontade do governante. Iremos, a seguir, analisar

a implantação dos conselhos de saúde e dos planos diretores municipais nas três cidades.

### CONSELHOS DE SAÚDE E PARTILHA DE PODER: UMA COMPARAÇÃO COM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo não é a única política participativa que despontou no Brasil democrático. Os conselhos de saúde, que têm uma origem diferente do OP, também surgiram no mesmo período e estão hoje presentes em mais de 5.000 municípios do Brasil. A origem dos conselhos de saúde está ligada a dois movimentos sociais importantes da redemocratização brasileira: de um lado, o movimento sanitário que envolveu médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde e se tornou forte no final dos anos 1970 nas universidades e alguns outros setores selecionados da área de saúde como a Fundação Oswaldo Cruz (Escorel, 2002): de outro lado, o chamado movimento popular da saúde que teve a sua origem na zona leste da cidade de São Paulo e envolveu mães e outros usuários da saúde, cujo objetivo principal era controlar a qualidade dos serviços de saúde na região (Sader, 1988; Jacobi, 1994). Cada um destes grupos tinha um tipo de reivindicação em relação à participação social: no caso do movimento popular de saúde, a reivindicação era o controle e eventualmente a autonomia da sociedade civil no processo de decisão sobre os serviços de saúde municipal, proposta esta que foi abandonada no final da primeira metade dos anos 1980. Do lado dos médicos sanitários, a ênfase era na medicina preventiva e na reorganização do papel do estado no sistema de saúde do país.

O movimento de saúde teve dois momentos cruciais nos anos 1980. O primeiro deles foi a assim chamada “VIII Conferência Nacional de Saúde” que ocorreu em Brasília em 1986 e propôs a extinção dos “Institutos de Previdência” que eram a expressão maior da vigência de um direito segmentado à saúde (Gerschman, 1995: 78). No entanto, do ponto de vista da par-

ticipação o elemento que se sobressai na VIII Conferência Nacional de Saúde é o da combinação entre a reivindicação de um estado mais ativista, por parte do movimento sanitarista, e de uma forma popular de controle público, por parte dos movimentos populares. Esta combinação gerou a instituição participativa conselho como forma geral da participação na saúde (Avritzer, 2009). A proposta de um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular foi apresentada sobre a forma de uma emenda popular durante a Assembleia Nacional Constituinte e aprovada com algumas modificações propostas pelos setores conservadores.<sup>72</sup>

A aprovação do capítulo 186 da Constituinte sobre a saúde foi uma enorme vitória dos movimentos populares da sociedade civil naquele período. No entanto, esta vitória não anulou a necessidade de outras batalhas, entre as quais, vale a pena mencionar a luta pela incorporação dos conselhos na legislação ordinária que se seguiu a Constituinte. A Lei Orgânica da Saúde (LOS) foi proposta em 1990, durante o primeiro ano de governo do ex-presidente Collor de Mello que na primeira versão vetou integralmente todos os institutos da participação popular. Apenas em Dezembro de 1990 surgiu a lei 8.142 que instituiu os conselhos na área de saúde. Os conselhos são, assim, o resultado da convergência de concepção de dois movimentos importantes, o sanitarista e o popular da saúde. Os conselhos, na maneira como eles introduziram a questão da partilha do poder em uma instituição híbrida, são também o resultado de diferentes negociações após o processo constituinte. Um dos seus elementos mais importantes é a associação entre a falta da participação e sanção, expressa na suspensão da transferência de recursos públicos federais para os municípios que não praticarem a participação popular na saúde. Com o objetivo de analisar a efetividade deliberativa dos conselhos irei analisar muito brevemente os casos de Belo Horizonte e

---

72. A principal agenda dos setores conservadores na área de saúde durante a assembleia nacional constituinte foi a proposta de combinar serviços privados com um sistema estatal de saúde. Vide Pereira, 2002.

de Porto Alegre (Avritzer, 2009) e mais detalhadamente os casos de São Paulo e Salvador.

Os casos dos conselhos de saúde de Porto Alegre e Belo Horizonte são interessantes e não se diferenciam completamente dos casos de OP nas duas cidades. O Conselho de Saúde de Belo Horizonte está entre os mais antigos do país, assim como, o movimento de saúde na cidade. O Conselho de saúde de Belo Horizonte foi criado pela lei municipal 5.903 de 1991, pouco depois da legislação nacional sobre o assunto. O episódio mais interessante envolvendo o conselho de saúde na cidade diz respeito à eleição de um membro da sociedade civil para a presidência do conselho. No caso da cidade de Porto Alegre, o conselho de saúde foi criado em 1992 e sua característica mais importante é não considerar prestadores de serviços como parte da sociedade civil. Ainda que seja possível perceber que ambos os conselhos inovam em alguns aspectos referentes ao desenho institucional, o elemento que mais chama a atenção é que eles reproduzem características exitosas da participação no orçamento participativo (Cortes, 2002; Reos, 2005; Avritzer et al, 2005; Avritzer, 2009). Assim, é possível afirmar que nos casos nos quais o desenho institucional de baixo para cima é exitoso, o desenho de partilha também o é. No entanto, o que vai nos interessar são justamente os casos nos quais o desenho de partilha é implantado na ausência de uma sociedade civil forte ou contra a vontade da sociedade política.

O caso da organização dos conselhos de saúde na cidade de São Paulo é um caso instrutivo para analisar a diferença entre os tipos de desenho institucional participativo. O conselho municipal de saúde de São Paulo foi criado pela prefeita Luiza Erundina em junho de 1989, portanto antes da própria regulamentação do artigo constitucional mencionado anteriormente. O conselho de saúde da cidade de São Paulo tem uma composição paritária, através da qual tanto os representantes das regiões quanto as associações da sociedade civil, ligadas às questões de saúde, adquirem representação no conselho. O conselho possui atribui-

ções normativas e deliberativas. Entre as atribuições deliberativas destacam-se a aprovação do plano municipal de saúde.

O primeiro momento de implantação do conselho de saúde durante a administração Luíza Erundina, do PT, não implicou conflitos importantes entre sociedade civil e estado. Os conflitos apareceram nas gestões posteriores que foram ligadas ao chamado “malufismo” (1993-1996 e 1997-2000). Nesses momentos, a política municipal de saúde sofreu uma inflexão conservadora marcada por dois elementos principais: o primeiro deles foi a tentativa de privatização dos serviços municipais de saúde através da criação de cooperativas médicas e da extensão da rede de serviços privados de saúde (Gohn e Elias, 1997). Essa política sofreu a oposição ativa do conselho municipal de saúde e resultou na aplicação da sanção prevista em lei: a suspensão dos repasses do governo federal para a cidade de São Paulo; em segundo lugar, como consequência dos conflitos já mencionados, houve uma forte tentativa de intervenção por parte da administração municipal na composição da representação da sociedade civil no conselho de saúde. Esta envolveu a inclusão de provedores de serviços privados na representação da sociedade civil e a tentativa de criar associações de saúde com o objetivo de preencher as quotas da sociedade civil no conselho. Foi também tentada a mudança da legislação através de dois novos decretos, o 37.330 e 38.000 ambos modificando a estrutura de representação da sociedade civil no conselho (São Paulo, 7 de julho de 2000). A resposta dos representantes da sociedade civil foi reelaborar o estatuto do conselho de forma a qualificar melhor o conceito de representação da sociedade civil. De acordo com o parágrafo 6 do Decreto 38.576 de 1999:

Entende-se por Movimento Popular de Saúde (MPS) a organização da sociedade civil, constituída, dotada de ampla publicidade, com existência mínima de 12 (doze) meses anteriores à publicação deste decreto, cujos objetivos constitutivos e prática corrente têm na saúde e no usuário sua ênfase fundamental e,

verificada a sua estrutura organizacional, possuam documentação comprobatória de existência e representatividade da área, de forma a possibilitar sua habilitação para se fazer representar no Conselho Municipal de Saúde.

Assim, é possível perceber a primeira característica dos desenhos institucionais de partilha de poder: nos casos nos quais as organizações da sociedade civil são fortes é possível, através da sanção estabelecida pela lei e pela formas de organização dos movimentos populares em questão, resistir a uma tentativa do governo de retirar poder da instância participativa. Assim, os desenhos de partilha se diferenciam dos desenhos de participação de baixo para cima devido a sua maior independência do sistema político.

Vale a pena ainda mencionar rapidamente o caso do conselho de saúde da cidade de Salvador. O conselho da saúde de Salvador foi criado em 1991 em virtude da exigência colocada pela lei 8.142. O primeiro contraste em relação a outros casos de conselho analisados que chama atenção diz respeito à composição do conselho de saúde da cidade. Diferentemente do padrão das três cidades acima mencionadas, o conselho de saúde de Salvador tem uma concepção bastante particular da representação da sociedade civil: esta é constituída pela Arquidiocese da cidade, pela Associação Comercial e por algumas associações étnicas ligadas à raça negra. Essa composição afeta a capacidade da sociedade civil de se expressar no conselho, assim como, a capacidade deliberativa do conselho (Avritzer, 2007). Em uma pesquisa comparativa sobre capacidade deliberativa dos conselhos de saúde, o conselho de Salvador se destacou como tendo como principal deliberação o envio de documentos ao governo. Assim, temos aqui brevemente descrito um caso diferenciado no qual a fraqueza da sociedade civil e a hostilidade do sistema político levam a um conselho ineficaz. O que diferencia o caso de Salvador do caso de São Paulo é a fraqueza da sociedade civil, já que, no que diz respeito à hostilidade da sociedade política não há grandes diferenças entre o malufismo e o carlismo.

## CONFERÊNCIAS NACIONAIS: ESTENDENDO A PARTICIPAÇÃO PARA O PLANO FEDERATIVO

A quarta forma de desenho institucional participativo que iremos analisar neste artigo são as conferências nacionais. Elas são um tipo de desenho participativo consultivo que se organiza de baixo para cima nos três níveis da federação. As conferências nacionais não são novas no Brasil, já que a primeira conferência nacional de saúde foi organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940. Desde a primeira conferência nacional, foram realizadas 115. Destas, 74 foram realizadas durante o governo Lula, o que mostra a sua centralidade nas políticas participativas deste período. Tal marca também altera a influência das conferências sobre as políticas públicas do governo federal. Para os efeitos deste trabalho, iremos definir as conferências nacionais como “instituições participativas consultivas de deliberação sobre políticas públicas no nível nacional de governo que são convocadas pelo governo federal<sup>73</sup> e que são organizadas nos três níveis da federação”.

O governo Lula realizou entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais nas quais participaram 6,5% da população brasileira. Além da participação deste contingente, próximo de 10 milhões de pessoas (ou excluídas as crianças, 6 milhões de adultos), 41,8% dos respondentes da nossa pesquisa afirmaram ter ouvido falar das conferências nacionais. Por último, vale a pena salientar o perfil dos participantes nas conferências nacionais: a participante típica é uma mulher em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre um e quatro salários-mínimos em 52,2% dos casos. Assim, o padrão de participação nas conferências nacionais é muito semelhante ao padrão de par-

---

73. Ainda que o governo federal tenha a prerrogativa de convocar as conferências nacionais, algumas delas estão previstas em lei e sua convocação pelo governo federal é obrigatória. Esse é o caso da saúde, da assistência social e do recém-criado sistema de segurança alimentar.

ticipação no nível local. Não são os mais pobres que participam<sup>74</sup>, mas as pessoas na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta do que a média. No entanto, não é surpreendente essa constatação, já que foi possível perceber, tal como mostra a tabela 2 abaixo, que a maior participação nas conferências se dá nos níveis local e regional. Ainda que isso seja parte das regras do jogo e, portanto, não seja surpreendente, poderia ser o caso de haver inovação dos atores que participam no nível local.

No que diz respeito às áreas nas quais a participação nas conferências nacionais ocorre, podemos afirmar que há certa dose de continuidade e certa dose de inovação. É sabido que algumas áreas de políticas públicas, tais como a saúde e a assistência social, a participação institucionalizada é mais forte. Isso se dá porque elas tiveram historicamente movimentos sociais fortes, se organizaram fortemente durante o processo constituinte e conseguiram se organizar com sistemas gestores integrados com a participação. Assim, não surpreende ao examinar a tabela 3 abaixo, que a participação na saúde seja alta. Ao agregarmos a participação para as diferentes conferências nacionais da saúde, a participação alcança a marca de 19,6%. O que surpreende é a participação em algumas áreas sem uma tradição tão grande tais como, a de mulheres e cultura (Tabela 3).

A explicação para a participação nessas conferências reside, a nosso ver, em uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil no Brasil. Assim, a participação em políticas para as mulheres passa a se destacar como um dos campos nos quais há mais participação. Diversos fatores podem explicar a alta taxa de participação nessa área entre os quais gostaria de destacar a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres pelo ex-presidente Luiz Ignácio Lula da Silva. Nesse sentido, incentivos da política de estado podem determinar a intensidade da

---

74. Está além dos objetivos deste paper abordar esta questão, mas é interessante observar que apesar de uma forte insistência da grande imprensa em relação ao assunto, a maior parte dos beneficiários dos programas de transferência de renda do governo federal não participam das conferências nacionais. Esse também confirma a tendência das formas de participação local que não contam com a participação dos mais pobres.

Tabela 3

Participação nas conferências nacionais  
Brasil

	Número	Em %	Total
Assistência Social	52	36,4	143
Comunicação	16	11,2	143
Cultura	42	29,4	143
Das cidades	15	10,5	143
Direitos Humanos	56	39,2	143
Educação	27	18,9	143
Esportes	23	16,1	143
Juventude	16	11,2	143
Política para mulheres	64	44,8	143
Saúde	12	8,4	143
Saúde mental	16	11,2	143
Segurança Alimentar e Nutricional	5	3,5	143
Segurança pública	18	12,6	143

participação nas conferências. Mas, vale a pena também apontar um segundo motivo pelo qual a participação nas conferências de políticas para as mulheres foi elevada, que é a baixa influência das novas secretarias criadas pelo governo Lula<sup>75</sup> nas políticas do próprio governo federal. Neste caso, a participação dos atores da sociedade civil nas conferências nacionais exerceu também o papel de reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional. Ambas as explicações nos parecem complementares. Esse argumento vale também parcialmente para a área de direitos humanos que apoiou fortemente a sua agenda nas conferências nacionais, especialmente a pauta do direito à memória. Esses fatos estabelecem um segundo motivo pelo qual a participação em uma conferência nacional pode ser elevada, que é o grau de contenção de uma determinada política no interior do governo e o nível de consenso entre a sociedade civil e membros do governo acerca desta política.<sup>76</sup>

75. O governo do presidente Luiz Ignácio Lula da Silva criou diversas secretarias especiais entre as quais a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

76. Neste sentido, valeria a pena lembrar o conceito de community policy de Kingdom para pensar a participação nas conferências nacionais.

Assim à guisa de comparação podemos afirmar que as conferências nacionais representam um desenho híbrido entre deliberação e consulta. Na perspectiva vertical da relação entre os três níveis de tomada de decisões, as conferências são claramente deliberativas, no sentido que via o processo de *scalling up* elas revisam propostas elaboradas nos níveis local e estadual. Mas na relação com o governo elas são quase consultivas na medida em que uma parte muito grandes das deliberações permanece não implementada. Por outro lado, estas propostas são resgatadas no momento de envio de projetos importantes do governo ao Congresso Nacional. Assim, as conferências sugerem um quarto tipo de desenho adaptado a grandes escalas e aos constrangimentos da relação entre executivo e legislativo.

# TECNOLOGIA, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO SÉCULO XXI

Vinicius Wu<sup>77</sup>

Qualquer debate a respeito das possibilidades de renovação das práticas democráticas e das estratégias de estímulo à participação no século XXI que desconsidere o impacto das novas tecnologias da informação e da comunicação sobre as relações sociais e políticas na contemporaneidade e suas implicações sobre as dinâmicas de mobilização e articulação da sociedade civil, corre o risco de se ver incompleto. O presente artigo buscará refletir sobre essas questões, além de argumentar em favor da premente necessidade de mobilizarmos as novas tecnologias visando à reoxigenação de nossas Instituições democráticas.

Convém iniciar a argumentação proposta neste artigo a partir do reconhecimento de que as profundas mutações ocorridas no campo das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC's) ensejaram um novo ambiente de debates – uma verdadeira esfera pública global – possibilitando uma alteração expressiva no padrão de formação da opinião, bem como na forma como os indivíduos se relacionam uns com os outros e com o mundo.

Atualmente, a informação e o conhecimento encontram-se dispersos, estão por toda parte, são produzidos e reproduzidos sem as amarras que os caracterizavam na sociedade industrial, onde sigilo, concentração de informações e monopólios do sa-

77. Secretário-geral do governo do Estado do Rio Grande do Sul.

ber estavam na base de uma determinada estrutura de poder e relações sociais. Estima-se que 2,5 quintilhões de bytes de dados sejam produzidos por dia no mundo. Isso equivale a 450 vezes o total armazenado pela maior biblioteca do planeta, a do Congresso Americano. Temos, ainda, mais 630 milhões de sites online.

Nunca é demais recuperar – para efeito de comparação – que desde a invenção da imprensa por Gutenberg, foram necessários cinquenta anos para elevar a 20 milhões o total de livros em circulação na Europa. E sabemos do impacto daquele invento formidável sobre a vida no planeta. Portanto, estamos diante de um ambiente inédito de circulação de ideias, valores, conceitos e pré-conceitos numa escala impensável há alguns poucos anos atrás.

Além disso, novos sujeitos sociais e políticos não apenas fazem uso da web para circular informações e conteúdos, apresentar suas plataformas e seus valores, como também são eles próprios expressões vivas das novas dinâmicas sociais e políticas características da pós-modernidade.

Movimentos políticos emergiram, nos últimos anos, fazendo uso das novas tecnologias não apenas para melhorar sua capacidade de comunicação. Muitos terminaram por reinventar estruturas de organização, formas de relacionamento político e de mobilização convergindo para uma dinâmica de funcionamento em rede. A internet não é apenas uma nova mídia. Ela representa, acima de tudo, uma nova forma de sociabilidade.

Entretanto, paralelamente, nossas Instituições democráticas formais permanecem, fundamentalmente, as mesmas. As transformações em curso na economia, na estrutura de classes e na forma como as pessoas se relacionam com os outros e o mundo, nem de perto encontram eco nas estruturas tradicionais de representação política. E, no caso do Brasil, ainda pesa o fato de nossas Instituições republicanas terem se estabelecido somente no final do século XIX, adaptando-se aos padrões patrimonialistas, escravistas e patriarcais pré-existentis.

Além disso, é cada vez mais evidente a existência de um descompasso gritante entre a velocidade da sociedade em rede

do século XXI e a lentidão do Estado, cuja capacidade de respostas se vê permanentemente estrangida pela pressão do capital financeiro, pelo anacronismo de seus procedimentos administrativos, pela crise do financiamento das políticas públicas, etc.

Ou seja, a vida real das pessoas, suas necessidades, a velocidade com que somos confrontados com um imenso conjunto de informações, diariamente, contrasta nitidamente com a forma como se organizam o Estado e seus procedimentos formais.

Esse descompasso contribui para uma sensação crescente de inação, ineficiência e morosidade, que acaba por contribuir para o desgaste das instituições democráticas em geral; e há inúmeros efeitos colaterais desse processo. Por exemplo, a percepção crescente de que a democracia não funciona, de que o parlamento atrapalha o andamento das coisas etc. Tudo isso termina por gerar um déficit de legitimidade do Estado, da política e da própria democracia cujos efeitos são imprevisíveis.

Mas, se por um lado as novas tecnologias, associadas à dinâmica das redes e da sociedade pós-industrial, contribuíram para a ampliação do nível de exigência e do desconforto em relação ao funcionamento do Estado e da democracia, por outro, elas possibilitaram às Instituições um alargamento grandioso de suas possibilidades de interação, diálogo e abertura à participação.

Diversos governos, mundo afora, desenvolvem ricas experiências apoiadas em tecnologias voltadas à promoção da participação cidadã, da transparência e do controle social sobre o Estado. Consultas públicas, canais de diálogo, discussões orçamentárias e até reformas Constitucionais já foram organizadas através de redes sócio-técnicas, com reconhecido êxito, por governos democráticos empenhados na renovação da democracia.

Há um amplo leque de possibilidades para a ação pública interessada no aproveitamento pleno do potencial democratizante das novas TIC's. E num momento no qual diversos países no mundo padecem de traumas profundos relativos à malversação de recursos públicos, cumpre ressaltar o quanto a transparência e o controle social sobre o Estado podem ser expandidos através

do uso intensivo de tecnologia simples, acessível e eficiente.

Levar a termo a noção de *compartilhamento* parece ser uma agenda com enorme potencial transformador no mundo de hoje. Compartilhar dados, conteúdos, códigos e informação é compartilhar poder na sociedade do conhecimento hiperconectado.

Os movimentos em rede, não por acaso, colocam na ordem do dia o tema do acesso às informações e dados públicos. Códigos e licenças livres estão na base de uma outra estrutura de poder no âmbito da sociedade em rede do século XXI.

As bases para uma nova democracia, para o estabelecimento de relações de novo tipo entre Estado e sociedade passam pela mudança efetiva na forma como o Estado organiza e distribui informação e, logo, poder nas sociedades contemporâneas. E nós dispomos de um imenso aparato tecnológico que pode servir de suporte a novas experimentações democráticas e novas formas de tomada de decisões.

## CONCLUSÃO

Portanto, **é preciso imaginar novas formas de diálogo e participação da cidadania nas decisões públicas.** E não basta reproduzir fórmulas tradicionais através de meios digitais, como se a questão fosse a mera adoção de recursos tecnológicos. A questão fundamental é promover uma mudança na essência das relações entre Estado e Sociedade.

É preciso recorrer a novas linguagens, novas formas de diálogo e escuta correspondendo às dinâmicas características da sociedade em rede do século XXI. Trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio para o Estado e, ao mesmo tempo, de um sopro de esperança em direção ao futuro da democracia.



O livro *O terceiro turno: a construção da democracia participativa* foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 3.000 exemplares.  
O texto foi composto em Berkeley no corpo 11/13,9.  
A capa foi impressa em papel Supremo 250g;  
o miolo foi impresso em papel pólen soft 80g.