

38º Encontro Anual da Anpocs

Da participação como “transformação social” para a participação como
“escuta”

GT 14

Entre as Ruas e os Gabinetes: institucionalização e contestação nos movimentos sociais
latino-americanos

Ana Claudia Chaves Teixeira

Agosto de 2014

A participação social no Brasil segue um ritmo contínuo desde a redemocratização, no sentido da sua institucionalização, fazendo hoje parte da ossatura do Estado brasileiro. Esse processo se intensificou com a eleição do presidente Lula (2003-2010). O governo petista, apesar de não ter correspondido a muitas das expectativas nele depositadas - entre elas a criação de um Orçamento Participativo Nacional - criou 25 conselhos nacionais e promoveu um aumento substantivo do número de conferências nacionais realizadas, além de inúmeras audiências públicas, grupos de trabalho, etc.

Dos 40 temas de conferências realizadas em seu governo, 28 foram de novos temas, incorporando novas agendas no debate público, tais como Direitos da Pessoa Idosa, das Cidades, da Juventude, da Cultura, do Meio Ambiente, das Mulheres, da Comunicação, da Educação, GLBTT, Economia Solidária, entre outras. Por meio dos dados disponíveis, é possível dizer que as conferências teriam mobilizado 5 milhões de participantes, e produzido 14 mil propostas e 1.100 moções (POLIS, INESC, 2011). Isso deve ser aliado ao fato de que localmente, na primeira década dos anos 2000, se multiplicaram milhares de conselhos, ouvidorias, planos diretores participativos, projetos que previam a participação da população etc., permitindo aos analistas concluir, o que não poderia ser dito nas décadas anteriores, que a participação atingiu tal nível de capilaridade institucional que se constitui hoje parte da linguagem jurídica do Estado brasileiro (GURZA LAVALLE, 2011). Mas qual foi a direção em que se moveu a (re) criação destes canais participativos no governo federal petista (a partir de 2003)? Eles acompanham a trajetória anterior ou apontam para novos sentidos?

Este texto, baseado na minha tese defendida no Doutorado em Ciências Sociais, da Unicamp (maio/2013),¹ procurará analisar quais ideários da participação permanecem dos períodos anteriores e quais são substituídos (ou ao menos tencionados) por outros ideários.

¹ O título da tese é “Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)”.

O argumento deste artigo é que, nos anos 2000, justamente pela participação estar mais consolidada e institucionalizada e, portanto, de alguma forma ter sido superada a fase de implementação onde em geral se discute muito mais sobre as “regras do jogo”, algumas visões *sobre a participação “ganharam”* e outras *“perderam força”*. Se nos anos 1970, havia uma forte presença de concepções que afirmavam a importância de utilizar o espaço participativo como forma de organização da sociedade (e aqui os “modelos” eram o sindicato, os movimentos populares e o próprio partido), como forma de educação para cidadania, que foi muito idealizada por setores da Igreja Católica progressista, esta visão ao longo do tempo perdeu força. E passaram a entrar nos argumentos políticos uma visão da participação como forma de apoiar os governos, de um lado, e de fiscalizar o Estado, de outro.

Menciono estas características (há outras dimensões da participação a serem problematizadas, como os tipos de relação da sociedade com os partidos políticos ou a menor “pressão nas ruas”, se comparado com países como a Argentina, por exemplo) porque entendo que há um conjunto de possibilidades para que a democracia participativa se desenvolva em qualquer terreno (democracia participativa entendida como o exercício da democracia para além do voto). Este conjunto de possibilidades não é ilimitado, depende obviamente de constrangimentos políticos e das forças sociais de cada país. Mas é importante explicitar quais foram as “escolhas” feitas, ou no sentido inverso, quais opções foram vitoriosas e quais derrotadas, quais opções encontraram solo fértil para se desenvolver e quais não. Estas opções consolidaram no país concepções sobre o papel do Estado, da sociedade e da inter-relação entre eles, diferentes de outros países.

Portanto, a compreensão sobre a democracia participativa no Brasil que esse texto almeja não consiste em descrever e avaliar os resultados das experiências de participação no presente. Ao contrário, o artigo busca cotejar passado e presente, tendo como ponto de partida os sentidos e as opções históricas que os atores tinham diante de si no contexto dos anos 1970. De certa forma, busco levar a sério uma afirmação que à primeira vista pode parecer banal: a democracia participativa foi uma construção histórica, feita por atores concretos que, buscando responder a problemas concretos, foram fazendo escolhas e produzindo experiências e discursos que acabaram por ampliar os sentidos da democracia.

Quanto à metodologia, este trabalho se apoiou em fontes secundárias (livros, teses, artigos científicos) e fontes primárias. A pesquisa também se apoiou em entrevistas realizadas com lideranças: seis entrevistas realizadas em dezembro de 2011, no âmbito do Projeto Arquitetura da Participação no Brasil - Pólis, Inesc (2011) e duas entrevistas realizadas em 2012 por mim. Os entrevistados do projeto são pessoas advindas de movimento de moradia, mulher, catadores de resíduos sólidos, negro e dois membros de ONGs, com trânsitos variados em partidos, movimentos e governos. Os dois entrevistados por mim são pessoas com ampla trajetória no tema. Um deles já atuou em várias organizações, e hoje é coordenador de uma Organização não-governamental de atuação em âmbito nacional e membro ativo da Plataforma da Reforma do Sistema Político. O outro tem atuado em governos municipais, ONGs, Fóruns ligados à educação popular e atualmente trabalha no Departamento de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência (Governo Dilma Rousseff).

1. Visões sobre a participação

As experiências de participação que se deram no Brasil têm origens em distintas visões *dentro do campo da esquerda* sobre o papel de movimentos sociais, sua relação com partidos, e seu ideário em torno do papel do Estado e da sociedade e das relações entre sociedade e Estado. Essas não foram e não são questões consensuais no interior desse vasto campo da esquerda e é um debate que continuamente se repõe de forma mais ou menos aberta, com importantes implicações sobre as estratégias de atuação dos militantes. Uma de suas expressões mais claras é a dicotomia entre uma visão do estado como bloco monolítico, de dominação de uma classe por outra *versus* uma visão que compreende o Estado como um espaço em disputa. Como consequência a única postura possível no primeiro caso é ser “contra o estado”, o que exigiria a preservação dos antagonismos e da distância em relação aos mecanismos instituídos de luta política. Enquanto no segundo caso, com certa inspiração poulantziana se diz que é possível levar para dentro do estado as contradições e explorá-las desde dentro. Estas duas posturas impactam as visões sobre a participação em canais institucionais, bem como o que é possível esperar delas.

Como consequência do argumento anterior, este texto trabalha com a ideia de que os conteúdos da participação são mais complexos do que uma contraposição binária

entre projeto político democratizante versus projeto político neoliberal. Em torno do trabalho de Evelina Dagnino (2002, 2006) o conceito de projeto político conformou-se em importante instrumento analítico e político para pensar os anos 90. Naquele cenário tratava-se de fazer o esforço de diferenciação entre os sentidos de participação à direita e à esquerda, contra uma visão que buscava tornar a participação “um remédio para todos os males” e palatável para todos os gostos no contexto de afirmação do projeto neoliberal. Por meio do conceito de projeto político os estudos sobre participação alcançaram naquele período um forte grau de politização. Afinal, tratava-se de mostrar que sob o aparente consenso em torno da ideia de participação existia diferenças importantes no que se refere ao seu escopo e intensidade. Da mesma forma através do conceito de “confluência perversa” Dagnino nomeou a ambiguidade que emergia das experiências gestadas no caldo neoliberal no contexto brasileiro e latino-americano.

Esse forte sentido político resultante do contexto dessa produção acabou resultando num enquadramento que favoreceu uma visão estanque dos projetos e, pior ainda, acabou por tomá-los internamente como homogêneos, mesmo a autora tendo afirmado que haveria diferenças internas a serem demarcadas (DAGNINO, 2006, p. 48-54). Como um contraponto a essa tendência, esse texto investe na compreensão da diversidade de concepções sobre a participação no campo da esquerda. Não da esquerda como um todo, porque seria impossível, mas principalmente da esquerda que deu origem ao Partido dos Trabalhadores ou que se identificou com ela na construção da democracia participativa no Brasil.

Ou seja, o que se fará aqui é olhar para a diversidade de sentidos da participação no interior do projeto da democracia participativa, não apenas para identificar os sentidos em disputas, mas também as condições históricas que fizeram com que uns sentidos e não outros se tornassem predominantes ao longo do tempo. Vamos quebrar o projeto da democracia participativa em suas partes constitutivas e vamos tentar fazer um esforço de identificar as diferenças, a particular associação de palavras, o ideário que sustenta essas associações e suas consequências em termos da narrativa da participação no longo prazo, identificando suas principais tendências.

Nesse sentido, vou me referir a três sentidos de participação que estiveram e continuam estando em disputa no interior do projeto da democracia participativa no Brasil: *participação como emancipação*; *participação como deliberação*; e *participação como escuta*. Ou seja, é no interior de uma narrativa mais ampla sobre a esquerda e as

estratégias de contestação política que localizamos esses modelos em termos de suas origens, combinações e evolução ao longo do tempo.

“Participação como emancipação” é o termo que uso para nomear as ideias, valores e apostas associadas à participação no período entre 1975 e 1990. O substrato que nutre esse imaginário advém das experiências de educação popular, da Teologia da Libertação, das CEBs, núcleos do PT, conselhos populares e primeiras experiências de gestão petista. O que se destaca nessa visão é a ênfase na participação como educação para a cidadania, associado a uma ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social.

“Participação como deliberação” é o termo que uso para fazer referência a um outro conjunto de práticas e valores associadas à participação que tem na expressão “partilha do poder de governar” sua ideia força. Esse sentido de participação traduz a forte expectativa dos movimentos sociais no Brasil de atuarem por dentro do Estado decidindo sobre políticas públicas. Essa aposta encontrou tradução histórica nos conselhos de políticas públicas e nas experiências de orçamento participativo, sendo o ideário de participação no período compreendido entre 1991-2002.

“Participação como escuta” é o termo a partir do qual nomeio um sentido de participação que parece estar se tornando predominante no período recente (2003 a 2010) que está associado a uma concepção de participação como colaboração vigilante. Aqui a ideia é de público fraco nos termos de Nancy Fraser (1992). Ou seja, há debate, mas isso não se transforma em deliberação, no máximo se constitui como uma “escuta”. A participação como escuta guarda semelhanças com as noções de accountability e boa governança. Nesse modelo há um valor positivo para a pluralidade na representação de interesses o que amplia o espectro de temas e atores reconhecidos como legítimos. Esse parece ser o sentido predominante da participação na Era Lula.

Na tese (Teixeira, 2013), desenvolvo detalhadamente as duas primeiras formas de participação. Por motivos de espaço, neste artigo, vou me deter mais na participação como escuta. Entretanto, para os argumentos deste trabalho, é importante explicitar no que consiste as duas primeiras.

A primeira, da participação como emancipação, localizo temporalmente como sendo gestada do período que vai de 1975 a 1990. Identifico que se forma neste período uma das mais importantes “comunidades de política” que o Brasil já teve, e que servirá de inspiração para outras políticas públicas: a comunidade da saúde. Em torno do direito

à saúde se articularam setores de igrejas, pastorais, agentes do estado, partidos, políticos profissionais, deputados, secretários de saúde, acadêmicos, que “transitaram” e exerceram “múltiplas filiações”. Enfrentando dificuldades, atuaram de forma a mesclar elementos, provocando a mistura e o ecletismo de concepções, e criativamente “inventaram” um sistema de participação na área que procurou, ao mesmo tempo, concretizar o ideário da participação popular, dos cidadãos comuns, com o controle social sobre as políticas públicas. Um ideário que valorizava a voz e o saber popular, era contra uma visão “estatizante”, e buscava a “autêntica participação popular”. Importante dizer que não foram apenas ideias, elas foram frutos de experiências práticas, e da reflexão sobre estas experiências, como os exemplos dos conselhos populares de Saúde em São Paulo e a experiência de Montes Claros apontam.

Apresento ainda várias concepções de participação no interior das esquerdas, no período. Não há uma unanimidade, tanto que surgem importantes polêmicas, que não foram totalmente resolvidas, tais como o debate sobre a autonomia dos movimentos sociais, a relação entre movimentos sociais e partidos de esquerda, os limites e vantagens da aproximação com o Estado e com as institucionalidades democráticas, as diferentes concepções sobre a vida institucional. Entretanto, se pensarmos em termos de legado para o período posterior, ou de concepção mais forte “criada” neste momento e projetada no imaginário social do período, podemos dizer que é a da “participação como emancipação”, ou nos termos de Freire, o grande mentor para várias destas experiências, uma participação que valorizava o saber popular e ao mesmo tempo apostava que em processos coletivos este saber se tornaria poder popular. Ou seja, a concepção de participação popular do período estaria muito vinculada ao ideário da transformação social.

A segunda, da participação como deliberação, localizo no período que vai de 1991 a 2002. Esse período dos anos 1990 foi marcado pela afirmação da participação em torno das políticas públicas e a disseminação das experiências participativas nos municípios brasileiros, no contexto adverso do neoliberalismo, que colocava limites ao desenvolvimento de projetos participativos. Duas experiências significativas foram tratadas neste período, os conselhos de políticas públicas e o Orçamento Participativo.

Em primeiro lugar, vale ressaltar que se desenvolvem ou se fortalecem neste período outras comunidades de política, além da saúde, a da assistência social, da criança e adolescente, entre tantas outras. Novamente, em torno destas diferentes

políticas se articularam setores de igrejas, pastorais, agentes do estado, partidos, políticos profissionais, deputados, secretários de saúde, acadêmicos, que “transitaram” e exerceram “múltiplas filiações”. Legalmente, as experiências começam a fazer parte da estrutura jurídica do Estado brasileiro. E de fato começam a serem experimentadas. O imaginário em torno da participação pode ser “concretizado” e “testado” em modelos institucionais específicos, que de certa forma “resolveram” tensões e dilemas presentes da fase anterior. A ideia de institucionalizar a participação em canais de diálogo entre Estado e sociedade foi a alternativa que encontrou condições históricas de realização, num cenário altamente complexo no qual a associação entre participação e projetos mais amplos de transformação social perderá força logo após a toda a movimentação e vigor prévios à Constituição de 1988. Haverá a combinação de dois processos simultâneos, as reformas neoliberais e as transformações no interior do PT.

Em segundo lugar, foi no interior das esquerdas que se gestaram estas ideias de participação, foram os partidos e grupos de esquerda que criaram, inovaram e experimentaram primeiro estas experiências, muito marcadas ao início pelo debate sobre os conselhos populares. Mas que aos poucos se transformou e ganhou corpo com a experiência do Orçamento Participativo, amplamente divulgado no país e no mundo.

Por fim, é importante dizer que continuam existindo várias concepções de participação no interior das esquerdas. Não há uma unanimidade. Parte das polêmicas do período anterior se “resolvem”, mas outras surgem. Talvez a mais importante dela seja sobre o caráter dos espaços participativos e quem deve fazer parte deles: se espaços do governo ou da sociedade (ou do encontro entre os dois), se espaços deliberativos ou consultivos. Entretanto, mesmo com todas as diferentes concepções, se pensarmos em termos de legado para o período posterior, ou de concepção mais forte “criada” neste momento, no imaginário social do período, podemos dizer que são aquelas vinculadas a ideia de esfera pública não-estatal e de participação como deliberação. A lente teórica pela qual se buscou nomear, justificar e avaliar essas experiências foi em grande medida a lente da democracia deliberativa, com ênfase sobre o conceito de esfera pública. Estes conceitos ajudam a localizar espacialmente as experiências (*entre* o estado e a sociedade) e ao mesmo tempo ofereciam um padrão normativo pelo qual julgar os avanços e limites dos casos concretos.

A seguir nos dedicaremos, então, a perceber como a ideia de participação como escuta foi delineada no governo Federal a partir de 2003.

2. Participação como escuta: legado da Era Lula

Sem uma proposta clara por parte do governo Lula sobre os sentidos e significados da participação, cada área de política pública construiu sua forma de compreender estes espaços. Discutiremos principalmente dois espaços participativos que foram impulsionados pelo governo Lula, os conselhos e as conferências nacionais. Ambos experimentados no Brasil desde o período da redemocratização, e difundidos mais amplamente durante o governo Lula.

Quero argumentar aqui que é preciso interpretar os significados da maior capacidade de “escuta” demonstrada pelo governo do PT. A “escuta” – uma forma bem menos exigente de participação quando comparada com períodos anteriores - foi a maneira pela qual o governo conduziu as tensões entre, de um lado, seus vínculos históricos com movimentos sociais e o “presidencialismo de coalizão”,² para usar os termos clássicos de Abranches (1988). É preciso compreender os impactos do PT ter “ganhado o governo, não o poder”, e como a aposta, ao invés de ser "no povo na rua", "na pressão", "no saber popular", “na partilha do poder” como forma de estabelecer uma nova governabilidade, foi, ao revés, na escuta, no diálogo, em práticas consultivas.

Mesmo com toda a diversidade interna ao governo, da pluralidade, a depender das secretarias e ministérios, e das alianças com distintos partidos, é possível fazer uma leitura do período e do governo que aponte estes sentidos predominantes no período, procurando destacar as continuidades e rupturas com o passado participativo.

A pluralização da representação: novos atores, novos temas

Se olharmos do ponto de vista da representação, a primeira característica que chama a atenção nos canais participativos criados ou recriados durante o governo Lula é o aumento da pluralização da sociedade nestes espaços, aumento de vozes dissonantes, e

² Para Abranches (1988) o sistema presidencialista brasileiro obriga à coalizão partidária para governar, reservando à Presidência um papel central.

de alguma forma o reconhecimento de que as disputas não passam só por uma relação capital e trabalho. Moroni (2005) alertava que a composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no início do governo Lula reproduzia a relação capital e trabalho e fixava-se nela. Entretanto, se olharmos para os demais espaços criados, este padrão do CDEs não se reproduz. Em que pese o fato das áreas econômicas e de infraestrutura não terem de fato se aberto à participação não é verdade que exista um padrão predominante de representação capital e trabalho. Mais abaixo trago dados e informações sobre isso.

Além disso, há indícios da necessidade de repensar a representação a partir de uma polarização predominante (que vigorava nos anos 1990 nos espaços dos conselhos) entre Estado e sociedade. Não que a análise de que existam lógicas distintas entre Estado e sociedade não esteja mais valendo, mas o governo Lula, pelas características apresentadas acima, explicitam como, internamente aos governos e à sociedade, existem muitos projetos diferentes. É como se ambos, governo e sociedade, se apresentassem como mais plurais, o que leva para dentro dos espaços participativos a percepção nítida de que os conflitos atravessam governo e sociedade, e de que uma polarização (ou “paridade”) entre governo e sociedade não é suficiente para “encenar” a representação nestes espaços.

Como resultado, os conselhos e conferências parecem operar tanto com lógicas neocorporativas, como ressaltou Cortes (2009), convocando para estes espaços as organizações consolidadas em determinado tema, os especialistas no tema, tal como sugeriu Schmitter (1974), quanto trazendo para o seu interior perspectivas diferenciadas, vivências e experiências de vida diferentes, tal como sugeriu Young (2006).³Young

³A literatura mais recente sobre a participação que olha para o fenômeno da representação nos espaços participativos tem procurado enfatizar de que forma se constrói a representação nestes espaços, como se dá o vínculo entre representante e representado. O compromisso do representante e a sua identificação com a causa a ser representada já é algo discutido em algumas pesquisas recentes (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO 2006, AVRITZER, 2007), mas pouco se avançou nos mecanismos que permitem com que os representados desautorizem o representante caso desaprovem sua atuação. O vínculo entre representante e representado ainda depende da boa vontade do primeiro, o que pode não ser muito confiável, até porque a vinculação entre representante e representado é constituída por relações de poder e assimetria (MIGUEL, 2011).

(2006) defendia a inclusão como maneira de qualificação da representação nos espaços participativos, pois não seriam somente as opiniões e interesses que seriam representados, mas também “perspectivas”. Perspectivas sociais são experiências e vivências que indivíduos possuem por fazerem parte de certo grupo. Pessoas de perspectivas sociais diferentes podem ter diferentes visões a respeito do mesmo problema, influenciadas por sua posição na estrutura social ou por condição pessoal. Assim, incluir nos propósitos de um espaço participativo a garantia de acesso a certos setores sociais pode revelar uma visão de sociedade civil ampla e heterogênea. Vejamos como isto se passa nos conselhos.

É possível dizer que durante o governo Lula aumenta a interlocução e aumenta a variedade de interlocutores. Houve avanços importantes no governo do PT em termos de reconhecimentos de direitos e sujeitos (na lei, no plano normativo, na criação de secretarias e ministérios). E, ao que parece, a literatura que analisa o lulismo (SINGER, 2012, RICCI, 2010, entre outros) subdimensiona esta dimensão, talvez porque fique muito focada numa leitura das classes sociais e do debate sobre desenvolvimento no país, como dissemos.

Ao olharmos para os períodos de criação destes espaços temos que 41% dos conselhos E 70% das conferências foram criados no decorrer do governo Lula, dado que aponta como o governo foi mais aberto à participação, ao menos no que tange à criação de novos canais.

Tabela 1 – Período de Criação

Período de criação	Nº de conselhos	Nº de conferências
Até 1988	7	7
1989 a 1994	10	2
1995 a 2002	18	3
2003 a 2010	25	28

Fonte: Pesquisa Polis, Inesc, 2011.

De maneira geral, o que se verifica na representação da sociedade civil nos conselhos é o aumento proporcional significativo de movimentos e ONGs, se compararmos os espaços criados antes e depois do Governo Lula, como atesta o quadro abaixo.

Tabela 2. Evolução – representação por categorias nos conselhos

Categorias	Até 2002(%)	A partir de 2003 (%)
Trabalhadores	21	18
Empresários	35	15
Movimentos sociais e ONGs	26	44
Pesquisadores, acadêmicos	9	12
Outros Conselhos	5	1
Outros	4	8

Fonte: Souza, Teixeira e Lima, 2012

Os conselhos criados a partir de 2003, em média, possuem uma proporção maior de movimentos sociais e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Se olharmos qualitativamente os processos de conferências e conselhos, encontramos em várias delas uma maior pluralidade de atores. Apenas para dar um exemplo, apresento alguns dados sobre as Conferências de Segurança Alimentar.

Da II Conferência de Segurança Alimentar, de 2004, com o tema “A construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional”, participaram 1300 delegados de governos e da sociedade civil, precedidas de conferências municipais e estaduais. Já da III Conferência, de 2007, com o tema “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional”, participaram 2.100 representantes, com conferências regionais realizadas durante os oito meses anteriores à etapa nacional, contando com aproximadamente 9 mil participantes (CONSEA, 2007). Os participantes estavam organizados em “categorias”, mantendo a proporção de 1/3 de delegados governamentais, 2/3 de delegados da sociedade civil; convidados nacionais e internacionais; expositores dos estados, patrocinadores e prefeitura, equipes de imprensa

e organização. Os delegados tinham direito à voz e voto, e os convidados somente direito à voz. Para garantir a equidade e ampliar a participação dos segmentos em maior situação de insegurança alimentar foram instituídas cotas para povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e população negra.

Comparando as duas conferências é possível dizer que a participação da sociedade civil se diversificou e aumentou numericamente, bem como a participação de organizações internacionais. Na II Conferência destacam-se entidades ligadas ao setor de alimentos, direitos humanos, combate à fome, segmentos de mulheres e religiosos. A III Conferência contou com a participação dos mesmos atores, com destaque para as representações indígenas, étnico-raciais e de gênero. Isso se refletiu não apenas no número de participantes, como também na incorporação das suas questões ao documento final (PINHEIRO, 2009, p.157). Em 2007, elaboram-se, durante a conferência, os critérios para a escolha dos representantes dos conselhos. São eles,

A representação da sociedade civil no Consea deverá orientar-se pelos seguintes critérios: 1. Atuação relevante do e da representante no campo da Segurança Alimentar e Nutricional e no DHAA, preferencialmente em Conseas estaduais, do Distrito Federal ou municipais. 2. Representação da diversidade regional nos vários segmentos e que seja eleito pelos seus pares. 3. Garantia do equilíbrio de gênero e geração. 4. Representação com equilíbrio proporcional à diversidade da população negra, étnico religiosa e cultural. 5. Participação direta dos grupos mais vulneráveis, que atuam na área de segurança alimentar e nutricional. 6. Ocupantes de cargos públicos governamentais de livre nomeação e exoneração não poderão exercer o mandato de conselheiro como representante da sociedade civil. 7. Deve-se respeitar as formas específicas de representação dos povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, caboclos, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, e demais povos e comunidades tradicionais. 8. A indicação dos seus representantes deve ser de responsabilidade das próprias organizações sociais, devendo ser rechaçada qualquer interferência ou imposição na sua escolha pelo poder público. Terá prioridade o representante que atenda simultaneamente a diferentes critérios acima relacionados.(Resolução III Conferência, 2007)

Além disso,

A composição da representação da sociedade civil no Consea procurará também contemplar os seguintes segmentos sociais e temáticas, dando prioridade para aqueles com atuação regional e/ou nacional: 1. Reforma agrária, agricultura familiar, pescadores artesanais e aqüicultores, extrativistas, assalariados rurais, marisqueiras, agricultura urbana, meio-ambiente e agroecologia. 2. Segmento empresarial da indústria alimentícia, abastecimento e comércio de alimentos, turismo, agronegócio, pequenas indústrias de alimentos e Sistema “S”. 3. Sindicatos, Federações, Confederações e Centrais sindicais. 4. Consumidores(as) e associações comunitárias. 5. Economia solidária e comércio justo. 6. Organizações não-governamentais (ONGs e OSCIPs), redes e fóruns nacionais e estaduais e movimentos sociais, comunitários, populares, étnicos, de mulheres e de GLBTTs. 7. Instituições de ensino e pesquisa, entidades nacionais de pesquisa e de saúde coletiva, associações e conselhos de profissionais que atuam na área de segurança alimentar e nutricional,

priorizando os que trabalham com populações vulneráveis. 8. Pessoas com necessidades alimentares especiais, pessoas com deficiência, gestantes, crianças e idosos, entidades sócio assistenciais beneficiárias dos programas de segurança alimentar e nutricional. 9. Povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, caboclos, extrativistas, ribeirinhos e demais povos e comunidades tradicionais (Lei n. 6.040/2007). 10. Representações religiosas. 11. Entidades nacionais e regionais de DHAA. 12. Entidades que integram outros conselhos de controle social e políticas públicas afins. 13. Cooperativas e clubes de serviços. 14. Juventude e segmento estudantil.(Resolução III Conferencia, 2007)

Chama a atenção o grau de detalhamento das “representações”, como forma de inclusão. Isso é importante porque, ao mesmo tempo que significa o reconhecimento de atores potencialmente envolvidos com o tema, é também uma forma de alterar a agenda dos atores, de contribuir para que eles redefinam sua agenda, renomeiem sua própria atuação, e se engajem no debate sobre “segurança alimentar”. Como aponta Costa (2008), o espaço do Consea, com caráter crescentemente mais plural, incorporando entidades rurais de diferentes regiões do país, além de diferentes grupos religiosos, e associações da sociedade civil que trazem questões étnicas, raciais e de gênero, criou a possibilidade de que ao mesmo tempo em que houvesse uma multidisciplinariedade (com conhecimentos justapostos), houvesse também a criação de um novo conhecimento em torno da Segurança Alimentar, que, como destaca a autora (COSTA, 2008:224), transformou-se em um conhecimento interdisciplinar. A questão do direito humano à alimentação tem se fortalecido e contribuído para a defesa de velhos e novos direitos: direito à água, direito ao trabalho digno no campo, direito a um salário mínimo digno (que garanta uma alimentação saudável), reforma agrária, demarcação de terras indígenas e quilombolas, direito à diversidade, tornando possível “resignificar e fortalecer antigas lutas”.

Analistas apontam que o processo das conferências e do conselho provocou mudanças na percepção dos participantes. Com ritmos e acúmulos diferentes, ao mesmo tempo em que os olhares de cada participante tornaram-se mais multidisciplinares, algo novo e transdisciplinar ocorreu. O resultado foi uma institucionalidade, com leis, programas, projetos em andamento que costuram várias áreas, atores e políticas, tais como a assistência social, saúde, agroecologia, economia solidária etc. (COSTA, 2008).

Mas é importante assinalar que esta construção não se dá sem conflitos. Há heterogeneidade de concepções sobre segurança alimentar e sobre a própria participação

no Consea, tanto dentro do governo quanto na sociedade. Chico Menezes (o primeiro presidente do Consea) alerta, em entrevista para Costa (2011), que até há lados opostos, em conflito. Segundo ele, a melhor forma de entender o Consea não é colocar sociedade de um lado, e governo de outro. É preciso olhar dentro da sociedade e dentro do governo. Não haveria, segundo ele, no país uma cultura da participação, nem no governo, nem na sociedade (só em partes desses dois “lados”).

Nesta direção merece destaque o afastamento progressivo do setor privado lucrativo do Consea, especialmente da indústria de alimentos. As “vagas” para este setor permanecem disponíveis por lei, mas ele não as ocupa. E não participam também nem o agronegócio nem redes de supermercados, que são afetados por políticas propostas pelo Consea. Segundo Burlandy (2011), isso pode ter sido basicamente por causa dos conflitos dentro do Consea quando este procurou ampliar o foco do combate à fome e começou a discutir as mudanças que seriam necessárias no modelo de desenvolvimento, tratando de temas como agronegócio, publicidade para crianças, política de abastecimento, defesa da agroecologia etc.

Se observarmos o caso das políticas urbanas, o movimento geral foi muito parecido. A ida para o governo, especificamente para o Ministério das Cidades, de militantes dos movimentos, do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), e do PT, possibilitou que questões fossem discutidas, alguns programas e projetos desenvolvidos, e houvesse a abertura da agenda para temas que nunca tinham tido espaço antes. Como resultado, houve projetos e programas concretos instalados. Os próprios espaços, conferências, conselhos são uma resposta positiva à proposta de abertura de canais participativos.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma resposta a um vazio institucional, de ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de apontar para um novo projeto de cidades mais sustentáveis e mais democráticas” (MARICATO, SANTOS JR, 2007).

Mas vale ressaltar que há também uma profunda identidade entre parte dos movimentos-organizações e o Presidente Lula. A fala do Presidente, quando participa das conferências, é sempre num tom de aproximação, ressaltando que ele e os movimentos sociais estão “do mesmo lado”, são “parte da mesma história”. (RODRIGUES, 2009, p.

9). É como se o presidente Lula se colocasse como parte do movimento (RODRIGUES, 2009, p. 37).

Para além do discurso, do simbólico, os espaços participativos permitem também ganhos em termos de acesso à informação e de relações mais diretas com setores do governo e do estado (incluindo Caixa Econômica Federal, o maior financiador das políticas públicas urbanas no Brasil). Para Rodrigues, este é o maior ganho (p. 49). A mediação do parlamento não se faz mais tão necessária, como era nos governos anteriores, uma vez que agora não se trata mais de aprovar leis, mas brigar pela sua implementação.

Como argumenta Bernhardt (2009), o Conselho das Cidades é o espaço dos movimentos. São os movimentos que mais participam e atuam, comparado aos outros setores no Concidades, “é um espaço único e sem precedente e conseqüentemente, extremamente valorizado entre os membros dos movimentos populares” (p. 64). Para a autora, o Concidades é a possibilidade de consolidar o ideal dos movimentos de que todos teriam voz (e não somente os empresários).

Para alguns atores, a aposta aqui nos espaços participativos é de que neles haverá a resolução dos conflitos internos ao governo ou ao menos que eles seriam explicitados:

Ao promover a participação de todos – governos e sociedade – na formulação de políticas públicas ampliadas que incorporam a demanda e agenda dos movimentos sociais, o governo federal gerou espaços de contraposição às suas próprias políticas conservadoras de contingenciamento dos recursos orçamentários e de superávit fiscal, adotadas na área econômica. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que, tal como expressou a filósofa Marilena Chauí, estamos diante do melhor da tradição do Partido dos Trabalhadores – PT e da importante herança democrática acumulada nos 25 anos da sua história (MARICATO e SANTOS JR, 2007).

Esses elementos apontam que houve o aumento de vozes dissonantes para discutir a política urbana e como isso foi inédito. Como ressalta Bernhardt (2009), o Concidades parece funcionar como um espaço dos movimentos populares. Mais do que isso, o Concidades é um espaço do Fórum de Reforma Urbana e, portanto, de parte dos militantes que estão no Ministério das Cidades (como Rodrigues aponta). O interessante na visão de Bernhardt é que o Concidades é usado pelos movimentos populares com uma espécie de “termômetro” para medir o impacto das suas propostas e as possíveis resistências. O mais apropriado seria dizer que não é um termômetro só para os movimentos, mas para este campo articulado em torno da reforma urbana, formado por

movimentos, organizações não-governamentais, acadêmicos e militantes do PT, em que parte deles foi para dentro do Estado, ocupar cargos.

[a aprovação por parte dos empresários de uma proposta advinda dos movimentos dentro do Concidades] é muitas vezes vista como uma forma de medir se as resoluções terão ou não sucesso na sua aplicação. Isso significa que o espaço criado no Concidades, apesar de criar proporcionalidades que tentam terminar com determinadas realidades e formas de poder existentes não consegue eliminar as forças que atuam por outras vias. (BERNHARDT, 2009, p. 69).

A autora aqui está enfatizando o fato de que no conselho os movimentos têm muito mais vagas que os empresários, para tentar fazer passar suas propostas com mais facilidade. Mas na prática esta proporcionalidade é outra. O ótimo exemplo dado pela autora é a lei para parcelamento e uso do solo, que encontrou resistências profundas no setor empresarial, dentro do conselho. E os movimentos foram “maduros”, nas palavras da autora, para entender que sem o apoio dos empresários o projeto de lei não passaria no Congresso Nacional (BERNHARDT, 2009, p.70).

Por fim, merecem destaque os esforços (mesmo que não generalizados) de algumas conferências para garantir a presença de certos públicos na etapa nacional, estabelecendo cotas para a composição das delegações a serem eleitas nas etapas estaduais. Entre as conferências, $\frac{1}{3}$ delas apresentou alguma ação para garantir a inclusão de sujeitos marginalizados do sistema político nesses processos participativos. No caso das mulheres, apenas 17% das conferências⁴ destinaram vagas por gênero para a composição da delegação estadual, sendo mais comum reservar 30% das vagas. Representam 7% do total de conferências as que reservaram vagas por critério de idade, justamente espaços cujo público-foco da política é especificado pela faixa etária⁵. E 9% das conferências⁶ especificaram cotas por cor ou raça na composição da delegação

⁴ 1ª de Saúde Ambiental; 1ª de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 1ª de Desenvolvimento Rural Sustentável; 1ª e 2ª do Esporte; 1ª a 3ª do Meio Ambiente; 1ª de Segurança Pública.

⁵ 1ª e 2ª dos Direitos da Pessoa Idosa e 6ª e 7ª dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁶ A 1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial destinou 60% das vagas a negros, sendo que há menção a vagas para outros grupos étnico-raciais. Na 2ª edição esta conferência reservou 15% de vagas para comunidades tradicionais. A 3ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional garantiu 20% das vagas para negros e indígenas. Já a 3ª Conferência do Meio Ambiente falou em 5% de vagas para indígenas e 5% para comunidades tradicionais. No caso da 1ª Conferência de Educação Escolar Indígena não se fala em cotas, mas pela peculiaridade do tema 75% das vagas são para indígenas.

estadual, negros e indígenas foram os grupos étnico-raciais que tiveram a participação garantida.

Assim como em outros temas, também em relação à participação o governo não foi homogêneo- cada área teve uma relativa autonomia para traçar políticas participativas, e dialogar com o passado participativo existente. Algumas políticas já tinham um passado participativo muito consistente e já eram mais permeáveis à ideia de participação, em outras havia experiências bem sucedidas no plano municipal que alimentam a imaginação política em determinada área. O resultado é a multiplicação dos espaços, o aumento do “diálogo”, e mais vozes dissonantes que aparecem em cena, como evidenciado anteriormente. Além disso, foram criados ou reativados conselhos, ouvidorias, diálogo sobre temas específicos, audiências públicas (SGP, 2010). Chama a atenção também o número de audiências públicas realizadas no período. De 2003 a 2010, foram organizadas pela Secretaria Geral 515 audiências do Presidente com a sociedade civil. Destas 326 foram com o empresariado e entidades patronais. O maior interlocutor do governo neste formato foi com o setor empresarial. Ou seja, o tipo de organização da sociedade civil prioritário nesta interlocução não foram os movimentos sociais, talvez porque estivessem em diálogo direto com outros ministérios, mas talvez porque de fato foram considerados menos estratégicos (ou com menor poder de pressão) sobre o governo.

Mas, se por um lado houve essa diversidade, por outro houve uma mudança mais generalizada sobre o significado dos termos da participação. Desapareceram por parte do governo referências a palavras como "partilha do poder", "cogestão", e "poder popular" (que permearam as experiências participativas dos anos 80 e 90). Agora os termos predominantes se tornaram em "diálogo", "escuta," e “formulação junto.”

A Secretaria Geral da Presidência da República, que teria em tese o papel de articulador das políticas participativas, como aponta Costa Sobrinho (2010), ao invés de aprofundar este papel priorizou o papel de amortecedor de conflitos. O grupo que seria responsável por articular as políticas participativas não foi alçado em nenhum momento à condição de prioridade (de recursos, pessoas e estratégias) dentro da Secretaria. Ao analisar o funcionamento geral da Secretaria, Elias aponta que as maiores energias foram gastas para o que eles chamavam de “precursores” do presidente Lula – ou seja, o

recrutamento de pessoas para dialogar com quem e onde houvesse resistências a propostas do governo. Esta linguagem utilizada pela Secretaria dá a dimensão quase messiânica que ela se impôs, de abrir caminhos ao presidente (e ao governo como um todo) e criar um clima favorável às suas propostas. A linguagem utilizada e a prática revelam a sutil linha entre realmente negociar conflitos entre diferentes e apenas amenizá-los, amortecê-los. Além disso, supõe por parte da Secretaria uma visão de que os conflitos sejam todos negociáveis, onde sempre é possível que todos saiam ganhando.

Em documento de 2010, intitulado “Democracia Participativa: nova relação Estado e sociedade, 2003-2010” (SPG, 2010), em que a Secretária Geral da Presidência faz um balanço da atuação do governo Lula no tema da Participação Social, a palavra que aparece mais vezes para descrever esta relação é “diálogo”. Participar parece ser fortemente sinônimo de dialogar. Em nenhum momento do documento são utilizadas expressões comuns aos governos petistas dos anos 1990, tais como “partilha do poder”, “co-gestão”, “inversão de prioridades”, ou “deliberação”. A ocorrência destes termos no documento é nula. Aparecem algumas vezes o termo “corresponsabilidade” (que diga-se, é bem diferente de cogestão), “escutar” e “influenciar”, mas o termo mais utilizado é do “diálogo”.

O então Ministro Luiz Dulci, por exemplo, caracterizou a participação no governo Lula (“uma das marcas de seu governo”) como a criação de uma “relação de diálogo permanente e de respeito pela autonomia dos movimentos.” De acordo com o Ministro, “a população invadiu o processo (e foi convidada a invadi-lo). As políticas passaram a ser formuladas junto com os movimentos sociais nas conferências, conselhos e mesas de diálogo.” Esta mudança semântica é significativa. A ideia de movimentos como “convidados” a um diálogo em vez de sujeitos demandando uma partilha de poder significa outro registro de operação da participação.

Voltando ao exemplo das políticas urbanas, em seu discurso na I Conferências das Cidades, Lula diz que as conferências são espaço de “diálogo de forma organizada, pública e transparente” (Rodrigues, p.4). Ao confrontarmos este discurso de Lula com outros textos do Ministério das Cidades há uma “contradição” não explícita entre duas formas de conceber a participação: esta que ressalta escuta e diálogo, e outra, de parte de setores do governo que vem da reforma urbana de que o canal serviria para formular

políticas, propor, deliberar, partilhar poder etc. Concepções conceitualmente divergentes, mas nos textos lidos a contradição não é explicitada.

A aposta de Maricato e Santos Jr (2007), por exemplo, é que o conselho e conferências vão definir propostas transformadoras das desigualdades e dominação. Isso parece muito mais do que os termos “escuta” e “diálogo” permitem alcançar:

Ao contrário do que muitos pensam, a busca de um pacto num debate aberto que conta com a participação de governos e sociedade, onde estão presentes interesses divergentes relacionados à produção e usufruto da cidade, não pretende criar falsos pactos ou subordinar interesses, mas fazer emergir conflitos que sempre foram sufocados pela tradição política brasileira. O debate democrático é profundamente transformador no Brasil por isso ele acontece tão raramente e tão pontualmente. A política resultante depende da correlação de forças e por isso é limitada, mas estamos diante de um processo que é emancipador na medida em que se amplia o nível de consciência sobre a realidade e, portanto, sobre as relações que perpetuam a desigualdade e a dominação. Mas os desafios são maiores do que a ampliação da consciência: há que se edificar um espaço de debates com capacidade de definir propostas coletivas que possam transformar as cidades brasileiras, tal como buscam os Conselhos e as Conferências das Cidades. (MARICATO E SANTOS JR, 2007, p. 23).

Ora, o que fica claro é que existindo posições divergentes sobre o que se espera da participação, elas foram “acomodadas” lado a lado e não encontraram lugar para um debate profícuo.

Por fim, é preciso problematizar o lugar e o papel dos representantes do governo (ABERS & KECK, 2008). Afinal, nesses espaços participativos não se negocia e toma-se posição apenas entre representantes de organizações da sociedade. Se em um conselho há representantes do governo em paridade com representantes da sociedade, há que se pensar quais seriam os interesses que os primeiros deveriam defender, ainda mais num contexto de políticas de alianças. Das organizações da sociedade civil espera-se a vinculação com os representados e, diante dessa expectativa, fala-se na interlocução entre interesses de grupos identificáveis. Mas quem os representantes governamentais devem representar? Devem defender o plano de governo eleito? Seria seu papel garantir a consideração às minorias não contempladas pela representação social? Ou estariam incumbidos de marcar posições na heterogeneidade do próprio governo?

O caso do Meio Ambiente é bem emblemático das divergências internas ao governo. Para lidar com as diferentes concepções de meio ambiente dentro do próprio governo, há uma reforma do conselho logo ao início do mandato do governo Lula. O

CONAMA passou por uma ampliação da composição, com a entrada de sindicatos no segmento da sociedade civil, e mais representantes do poder público, tanto federal como municipal. Há naquele momento a ampliação de vagas dos governos para incorporar distintos ministérios. As mudanças de composição fazem com que o Conama permaneça um espaço onde setores do Estado (governos federal e municipais) tenham o maior peso. Um estudo do Ipea com entrevistas com os conselhos do CONAMA aponta que o Conselho não consegue dialogar com os resultados das Conferências, mantém seu papel muito focado em normatizações e pouco nas discussões mais amplas sobre políticas públicas (IPEA, 2011). O Conselho, segundo seus próprios participantes, tem uma agenda carregada, com poucas reuniões ao ano, sem muitos recursos para a participação, o que resulta em baixa capacidade de discutir os temas nacionais emergentes relacionados ao meio ambiente. Segundo Losekan (2009), durante o primeiro mandato do governo Lula, o Ministério de Meio Ambiente se colocava no Conselho numa posição de “mediador”, pois dentro do CONAMA havia setores do governo contrários às posições do MMA. Como o MMA não poderia fazer o embate com outros setores do governo num espaço “público” como o conselho, ele se posicionava pouco, e o espaço se tornava quase inócuo.

Da “participação como deliberação” para a “participação como escuta”

Analisando o grau de devolução dos processos das Conferências fica a dúvida se as propostas aprovadas serão implementadas ou não, afinal este é um processo essencialmente consultivo. Nada obriga que as propostas saídas dali sejam de fato implementadas. Alguns ministérios e conselhos começam a realizar esforços de monitoramento das deliberações das conferências. Há notícias de ações nesse sentido, em apenas oito áreas de políticas públicas, são elas: aquicultura e pesca, assistência social, juventude, meio ambiente, políticas para mulheres, saúde, segurança alimentar e nutricional e segurança pública.

Em poucos casos, tão logo o relatório final é apresentado, ele é transformado em Plano Nacional de Políticas, como no caso das políticas para mulheres. Nessas situações, o próprio órgão responsável, em parceria com os conselhos se responsabiliza pelo monitoramento do Plano. Há também a experiência do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional que criou todo um aparato de monitoramento das deliberações das

conferências. O elemento mais inovador é a conferência “mais dois”, uma nova conferência dois anos depois com a finalidade exclusiva de promover o balanço da conferência anterior.

Além dessas experiências, outros conselhos já têm testado metodologias de monitoramento de deliberações. A mais comumente utilizada é a comparação das propostas aprovadas com as ações implementadas ou em fase de implementação pelo ministério. Esse método não permite saber se uma ação está sendo executada porque foi aprovada em uma conferência ou se já estava na pauta do governo. Contudo, o mapeamento das propostas que possuem ações governamentais correspondentes sendo executadas já contribui bastante para dar respostas aos participantes de que as demandas estão sendo atendidas.

Podemos dizer que, durante o governo Lula, houve muita “experimentação”. Foram lançados diferentes temas para serem debatidos por toda a sociedade, e isso foi positivo porque mobilizou diversos setores da sociedade para refletir sobre questões nacionais. Levando em conta o tamanho das conferências, o trabalho para organizá-las, a necessidade de articulação e de recursos, e a mobilização necessária, principalmente no nível municipal, ao que parece há uma quantidade e variedade de conferências bem maior do que é possível administrar. Ao mesmo tempo, se encararmos estas conferências como oportunidades de “experimentação” e de levantamento de questões, já que não há obrigatoriedade legal para a realização da maioria e que boa parte delas foi realizada uma única vez e não teve continuidade, talvez ainda seja possível ampliar a mobilização e realizar conferências sobre temas que precisam ser mais discutidos pela sociedade brasileira. O que parece praticamente inviável é transformar todas estas 40 conferências numa rotina a cada dois ou três anos, especialmente se elas continuarem a ter puro caráter de levantamento de propostas sem que haja devolutiva pelo Estado das proposições. Há grande relevância no envolvimento amplo da população no diálogo a respeito de diferentes temas, porém não parece viável que as questões não sejam encaminhadas, já que isso acaba enfraquecendo a mobilização social.

Alguns casos ilustram bem este deslocamento de sentidos. O caso mais emblemático talvez tenha sido o da Conferência de Direitos Humanos de 2008, que aprovou o Plano Nacional de Direitos Humanos III. O Plano era composto de resultados

do debate acumulado não somente nesta conferência, mas em outras. E encontrou dois poderes fácticos naquele momento, as igrejas e os militares, que reagiram contra respectivamente a proposta de descriminalização do aborto e a formação da Comissão da Verdade que apuraria a violação de direitos humanos no período da ditadura militar. Em ambos os casos, o governo ao invés de apoiar os resultados da conferência recuou. No caso do tema da Comissão da Verdade, depois de longa negociação foi aprovada no final de 2011 (e instalada no início de 2012).

Outro caso que traz elementos importantes para a análise é o caso do meio ambiente, que nunca foi uma área forte de participação, e ao se analisar os vários canais participativos desta área podemos perceber o deslocamento dos sentidos da participação. No CONAMA, como já foi dito, havia pouca sociedade civil, e as mudanças na composição não alteram significativamente isso.

No caso das Conferências o que predominou foi o caráter pedagógico destes espaços. No governo Lula, pela primeira vez foram introduzidas conferências de meio ambiente. A Conferência Nacional de Meio Ambiente foi realizadas em 2003, 2005 e 2008, com etapas municipais, estaduais e a federal. E as Conferências Infanto-Juvenis para o Meio Ambiente, voltadas para a sensibilização de crianças e jovens para o tema, foram realizadas em 2003, 2006 e 2009, também com etapas preparatórias. O número de participantes das conferências infanto-juvenis passou de 3 milhões. O caráter destas conferências, segundo seus organizadores seriam o de “Estado ampliado” (não no sentido gramsciano, mas de que é um espaço do estado para apresentar suas propostas). O termo é de um dos entrevistados de pesquisa de Losekan (2009:106), membro do governo e responsável pela organização das conferências. A frase do entrevistado não deixa de gerar ambiguidades, pois se por um lado alerta para o papel de responsabilidade do Estado no processo participativo, não deixa de soar como uma concepção muito restrita de participação. Afirma ele,

eu acho que tem uma contradição de fundo que precisa ser resolvida. Se fosse para gente fazer um processo em que as ONGs ambientalistas, pequenas e grandes, fossem apresentar as suas sugestões ao MMA, uma pauta de reivindicações ao MMA, a gente faria diferente (...) A conferência não é isso. A conferência é um processo de estado, em que você apresenta um conjunto de sugestões do governo, que é o texto-base. Põe todos os atores na mesa e discute junto com o governo e submete ao processo de deliberação. É diferente! (LOSEKAN, 2009:107)

O que é possível apreender é que a estratégia com as conferências não seria de construção de uma agenda de políticas públicas que incorporasse demandas da sociedade organizada, ou que construísse uma agenda junto à sociedade, uma construção de hegemonia, para usar os termos utilizados pelo Raul Pont no período dos 1990. Mas de apresentação das ideias do governo para apreciação e deliberação da sociedade. O argumento de Losekan (2009) é que como os setores mais críticos a uma política desenvolvimentista do governo não eram considerados aliados, e haveria muito conflito interno ao governo, o espaço da conferência ou mesmo do Conselho teria que ser um espaço de “escuta”. E a estratégia de “ampliar o Estado” pode sim ter efeito de ampliar as bases, mas também parece ter o efeito de diluir a crítica, deixá-la mais isolada face aos que apoiariam o governo.

O episódio da formação da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) como desfecho para a crise dos transgênicos também é exemplar do pouco espaço para posturas mais críticas ao modelo de desenvolvimento hegemônico dentro do governo. Em 2005, há uma disputa sobre a liberação de alimentos transgênicos que dura meses. E a saída foi formar uma comissão que discutiria o tema, e a princípio, a coordenação desta comissão seria do Ministério do Meio Ambiente. Entretanto, o MMA perde a disputa, e a comissão que seria formada por uma maioria de ambientalistas, vai para o Ministério de Ciência e Tecnologia, com apenas dois representantes do setor ambiental, e uma maioria de técnicos, acadêmicos e governo. Segundo sua lei de criação, “a CTNBio é composta de membros titulares e suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, será constituída por 27 (vinte e sete) cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional nas áreas de biossegurança, biotecnologia, biologia, saúde humana e animal ou meio ambiente”. Logo após a criação da Comissão, as concessões para a entrada de transgênicos no Brasil ganham o debate na imprensa, mas esta Comissão acaba por aprová-las (mesmo contra a posição do MMA).

Ainda dentro da área ambiental, vale destacar ainda a forma de participação por meio de audiências públicas, que não obrigam o governo a responder às demandas, mas apenas a escutá-las no fim do processo, após as decisões estratégicas já terem sido tomadas. Isso gera um processo débil, pouco efetivo, que obriga as organizações a apelarem para o poder judiciário. Como afirma Losekan (2009) a impressão é que as

audiências são mais rituais que reais, e a maior preocupação do governo é menos em responder às críticas e mais em conseguir a assinatura das pessoas que participaram para que a etapa formal seja cumprida.

Marina Silva sairá do Ministério em maio de 2008, após várias disputas internas ao governo, e de acusações de que seu ministério estava “freando” o desenvolvimento do país, “atrasando” licenças ambientais e colocando muitas condicionalidades à execução de obras de infra-estrutura. A saída dela do governo, e alguns meses depois do partido,⁷ expressa a extrema heterogeneidade interna, não apenas causada por diferentes partidos em aliança como no caso do Ministério das Cidades, mas neste caso por disputas internas ao PT.

Como o tema do desenvolvimento sustentável é pouco debatido e de difícil acesso à opinião pública, e não houve a construção de posições por dentro dos espaços participativos – já que eles foram percebidos mais como forma de ampliar a agenda do Ministério, como consultas, e menos como forma de partilha de poder – o resultado foi que o MMA ficou isolado, e a saída da Marina se tornou quase inevitável.

Um limite claro que é possível perceber nos temas relacionados à participação ligados às políticas ambientais é de que há um déficit de formas e mecanismos de participação no Ministério de Minas e Energia, bem como em outras áreas de infraestrutura que exigiriam planejamento de longo prazo. São justamente estas áreas que mais se chocam com as agendas ambientais, que deveriam pensar o país no longo prazo, e segundo os ambientalistas, deveriam discutir matrizes energéticas ao invés de se preocuparem apenas com a construção de grandes obras. Neste sentido, outra grande ausência do debate sobre a participação nos anos 2000, são os debates sobre planejamento participativo, como os que eram discutidos nos governos locais nos anos 1990, como Cidade do Futuro (Santo André) ou Congresso da Cidade (Belém) ou o Cidade Constituinte (Porto Alegre). Estes debates mais estratégicos de forma participativa parecem ter desaparecido do debate dos 2000, no plano nacional.

⁷ Marina Silva disputou as eleições presidenciais de 2010 pelo Partido Verde, chegando em terceiro lugar no primeiro turno, com cerca de 20% dos votos válidos.

O resultado é que as pessoas vão tentar discutir sobre matriz energética nas audiências públicas convocadas para apresentar o licenciamento ambiental, que não é absolutamente o melhor lugar (porém acaba sendo o único lugar). Porque a decisão (seja de construir uma usina como Belo Monte ou fazer a transposição do Rio São Francisco, para citar apenas dois exemplos polêmicos) já foi tomada, e o que está em jogo numa audiência pública é somente a discussão sobre os impactos e como minimizá-los. A possibilidade de participação em políticas de grande impacto é muito “mal resolvida”, para utilizar os termos dos entrevistados de Losekan (2009:158). Este limite ultrapassa o governo Lula, diz respeito à própria forma de conceber a participação em temas estruturais como matriz energética, e obras de infraestrutura em geral, nas suas interfaces com o meio ambiente. Sabendo-se evidentemente que entre os ambientalistas há posturas muito diferentes, que vão desde o conservacionismo – como uma tentativa de manter o meio ambiente intocado – até os defensores de um desenvolvimento com sustentabilidade, passando por aqueles que defendem os modos de vida de comunidades tradicionais (e não necessariamente estão preocupadas com o meio ambiente). De qualquer forma, cabe aqui identificar que estes grupos que tem se contraposto ao modelo de desenvolvimento brasileiro atual são “públicos fracos”, para utilizar os termos de Fraser (1992)⁸. Voltando ao caso aqui do debate sobre o modelo de desenvolvimento, tanto ambientalistas quanto grupos que defendem comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhos, indígenas etc.) e de alguma forma se contrapõem ao modelo atual de desenvolvimento podem até pautar suas questões em espaços como audiências públicas e conferências. De alguma forma estes grupos são “ouvidos”, sentam para “dialogar”, mas não têm poder de fato, e aqui a contraposição não é só aos setores mais à direita do espectro político, mas dentro da própria esquerda e do PT, que também partilham de uma concepção neodesenvolvimentista, e consideram que estes grupos estariam “freando” o desenvolvimento do país.

⁸ A autora, analisando a desigualdade comunicativa no caso das relações de gênero, criou as categorias de "públicos fortes" e "públicos fracos" para diferenciar analiticamente os sujeitos ativos e passivos no processo de formação da opinião pública. Resumidamente, o público forte é constituído pelos grupos que possuem recursos políticos, simbólicos ou econômicos suficientemente fortes para produzir agendas e tomada de decisão e influenciar a opinião pública. O público fraco, embora participe da formação da opinião pública, obviamente não possui recursos suficientes para configurá-la de acordo com seus interesses políticos e sociais, nem detém poder de decisão nas esferas políticas e econômicas.

Se olharmos para o caso do Ministério das Cidades, da mesma forma será possível perceber como decisões importantes não passaram absolutamente por estes espaços. “O governo de Lula tem conseguido convencer a maioria dos eleitores que as medidas adotadas representam o caminho *possível* para a diminuição das desigualdades” (RODRIGUES, 2009, p. 3-5 e 12). O slogan “BRASIL UM PAÍS DE TODOS” perdurou durante os oito anos de governo Lula. Com ele, queria-se incluir os excluídos, mas o efeito talvez não tenha sido apenas esse. O mercado de fato ganhou, com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e, posteriormente com o Programa Minha Casa, Minha Vida, que não passaram pelo crivo ou ao menos pelo debate dentro dos espaços participativos (MARICATO e JUNIOR, 2007).

Na contraposição e no diálogo entre movimentos e governo Lula foram obtidas algumas conquistas, como a aprovação do Minha Casa, Minha Vida Entidades. O MCMV-E é uma versão menor do Programa, tanto em termos de volume de recursos quanto de meta de moradias construídas.⁹ Trata-se de uma modalidade específica para associações comunitárias e cooperativas habitacionais, o que expressa o reconhecimento do governo federal da relevância e importância desses atores coletivos que até então eram desconsiderados pela política habitacional e seus gestores (FERREIRA e CASTRO, 2011).¹⁰ Neste programa estão presentes ideários da autogestão,¹¹ que se constituem

⁹ A meta do MCMV-E hoje é de construção de 60 mil moradias, uma fração pequena em relação à meta geral do MCMV, de 2 milhões de moradias.

http://blog.planalto.gov.br/index.php?s=minha+casa+minha+vida&btn_sub=buscar

¹⁰ Destacam-se duas “novidades” do MCMV-E. A primeira delas refere-se ao fato de que entidades da sociedade civil assumem um papel de mediação entre o Estado e os beneficiários da política. A segunda é que a participação dos beneficiários em organizações locais engajadas na questão habitacional se converte em pré-requisito para a sua seleção no programa, assim como a sua participação em todas as etapas da intervenção habitacional no território junto às entidades é requerida.

¹¹ A autogestão no Brasil foi inspirada em processos de autogestão do Uruguai, e desde os anos 1980 tem sido defendida por parte dos Movimentos de Moradia (especialmente na cidade de São Paulo pela União dos Movimentos de Moradia Popular). Segundo Bonduki (1992), é um processo onde “os futuros moradores organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o empreendimento. Seria uma organização autônoma da sociedade civil que, com o apoio e o financiamento do poder público, equaciona a produção de moradias com a participação dos moradores e a introdução de avanços tecnológicos e sociais que só o trabalho coletivo pode propiciar” (BONDUKI, 1992, p.18-19).

como formas de reconhecimento da organização popular e da sua capacidade de gerir recursos, tomar decisões e organizar-se como ator coletivo.

Para entender este percurso é preciso compreender que o Ministério das Cidades inicia-se no primeiro ano do mandato de Lula, e nasce de um processo de lutas do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Vários dos seus militantes migram para dentro do governo, ocupando cargos importantes nas várias secretarias. O primeiro ministro das cidades é Olívio Dutra, que não tinha uma militância no FNUR, mas tinha sido um dos fundadores do PT no Rio Grande do Sul, o primeiro prefeito do PT de Porto Alegre (1988-1990) – quando a experiência do OP é criada no município -e governador no Rio Grande do Sul (1999-2002) – quando implementa o OP estadual. Dutra ficará no cargo por dois anos, quando é substituído por Marcio Fortes (PP) numa negociação entre o Planalto e o presidente do senado Severino Cavalcanti (PP), partido da base aliada do governo. O presidencialismo de coalizão faria mais uma “vítima”, agora não apenas a queda do ministro do PT, mas de boa parte do primeiro e segundo escalão do Ministério das Cidades.

A entrada do ministro Fortes implicou no enfraquecimento dos espaços, porque a relação como Dutra basicamente era uma relação de confiança (BERNHARDT, 2009: 83). Do ponto de vista dos participantes do ConCidades (Conselho das Cidades), surgiram algumas divergências: “como interpretar a entrada do Ministro Fortes no Ministério das Cidades? Lula é diferente do Fortes ou Fortes é o ministro do Lula?” Segundo a autora, parte dos participantes do ConCidades ficou com primeira opção, parte dos participantes ficou com a segunda opção, fazendo com que passassem a questionar de forma mais aguda o governo, os espaços participativos e os próprios movimentos que estavam mais alinhados ao PT (BERNHARDT, 2009, p. 85).

Entre os críticos, destaca-se Maricato, ex-secretária do Ministério. Para ela, os movimentos e ONGs bem como o governo teriam reduzido o horizonte e não tratado o presente e do futuro do capitalismo (MARICATO, 2010). A crítica é pertinente, de que, no limite, o problema dos espaços participativos está no fato deles se realizarem num Estado capitalista, e os limites dos espaços são os limites deste estado. Entretanto, talvez haja limites na forma de fazer política e de governar, na maneira de compreender o

conflito, a negociação e de atuar por dentro e por fora dos espaços participativos que também expliquem os limites destes espaços.

Por exemplo, há conflitos internos ao governo. Na tese de Rodrigues (2009:48) há o relato do ótimo exemplo do embate nas conferências sobre as polêmicas parcerias público e privado para o setor de saneamento. Setores do Ministério da Fazenda eram favoráveis a esta forma de contratação, mas na Conferência das Cidades houve o posicionamento contrário à aprovação. Segundo a autora, o resultado deste embate é que o governo aprovou PPPs para o saneamento, e ao mesmo tempo aumentou recursos para a política urbana, como uma espécie de “compensação”.

Outro exemplo citado pela autora foi a aprovação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que também não teria passado pelo debate nos espaços participativos, e, como “compensação”, teriam sido aprovados recursos para moradias de 0 a 3 salários mínimos. O Minha Casa Minha Vida-Entidades citado logo acima foi parte deste acordo. O resultado não é que todos ganham. Bancos e empresários parecem nunca terem ganhado tanto. Por exemplo, impulsionaram-se o crédito para construção de moradias de classe média, mas as de 0 a 3 salários mínimos ainda enfrentam grandes dificuldades de serem financiadas. O preço da terra urbana nunca esteve tão valorizado. Em muitas cidades, a quantidade de imóveis vazios desocupados é quase a mesma do déficit habitacional. Parte do secretariado de Dutra sai quando ele deixa o cargo de ministro, e outros vão saindo ao longo do tempo. E parte das estratégias que o movimento da reforma urbana tinha por dentro dos canais participativos, passa a ser por fora deles, porque o novo ministro, apesar de não ser contra os espaços, relega-os a um papel bastante secundário (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2011).

Voltando ao argumento central deste texto, na prática estes exemplos apontam que participação tem como seu sentido mais forte processos de “escuta”. Se as decisões importantes passam ao largo desses canais institucionais, o sentido e o investimento sobre eles diminuem.

3. A título de conclusão

Procuramos olhar para a diversidade de sentidos da participação no interior do projeto da democracia participativa, não apenas para identificar os sentidos em disputas,

mas também as condições históricas que fizeram com que uns sentidos e não outros se tornassem predominantes ao longo do tempo. Procuramos quebrar o projeto da democracia participativa em suas partes constitutivas e fazer um esforço de identificar as diferenças, a particular associação de palavras, o ideário que sustenta essas associações e suas consequências em termos da narrativa da participação no longo prazo, identificando suas principais tendências.

Com este esforço, encontramos um sentido de participação predominante para cada período.

Nos anos 1975 a 1990, predominou “a participação como emancipação”, que é o termo que uso para nomear as ideias, valores e apostas associadas à participação no período. O substrato que nutre esse imaginário advém das experiências de educação popular, CEBs, núcleos do PT, conselhos populares e primeiras experiências de gestão petista. O que se destaca nessa visão é a ênfase na participação como educação para a cidadania, associado a uma ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social. Por dentro da sociedade civil, na Teologia da Libertação da Igreja Católica, nos grupos de educação popular influenciados por Paulo Freire, em várias organizações não-governamentais o ideário da participação – às vezes com cores e matizes diferentes – também esteve bastante presente, e reforçou e ao mesmo tempo refratou as experiências vindas dos partidos de esquerda, e em especial do PT. Estes encontros produziram um fértil caldo de cultura que disseminou ideias de democracia participativa.

Nos anos 1991 a 2002, o termo que predominou foi o “participação como deliberação”, quando palavras como cogestão, “partilha do poder de governar” expressavam a expectativa de uma nova relação entre Estado e sociedade. Essa aposta encontrou tradução histórica nos conselhos de políticas públicas e nas experiências de orçamento participativo. Neste momento, o PT é um importante *locus* de experimentação, mas o legado participativo não se construiu apenas por dentro do PT e nas suas administrações, embora o partido tenha conseguido se associar com essa marca no imaginário popular. No caso da Saúde, os partidários desta ideia ultrapassavam as fronteiras do PT. Tinham uma forte influência dos sanitaristas italianos e muitos dos seus membros eram filiados ao Partido Comunista Brasileiro, mas de fato agregavam várias

colorações partidárias. A saúde seria a inspiração para muitas políticas públicas que também se estruturariam como sistema descentralizado, ao longo dos anos 90 e 2000, tais como a assistência social, criança e adolescente, segurança alimentar, entre outros.

No último período, 2003-2010, predomina a participação como “escuta” no plano federal, muito próximo de uma ideia de colaboração vigilante. Aqui a ideia é de público fraco nos termos de Nancy Fraser (1992). Ou seja, há debate, mas isso não se transforma em deliberação, no máximo se constitui como uma “escuta”. A participação como escuta guarda semelhanças com as noções de *accountability* e boa governança. Nesse modelo há um valor positivo para a pluralidade na representação de interesses, o que amplia o espectro de temas e atores reconhecidos como legítimos.

Ou seja, o que percebemos nessa narrativa da participação é, num terreno de disputas, um sentido que vai progressivamente de um conteúdo mais radical, associado à transformação social, a ideias de justiça, a novas relações Estado e sociedade, para uma participação menos “exigente”, mais consultiva. Sem procurar explicar totalmente o que acarreta essa mudança, arrisco relacioná-la a dois fatores principais. Em primeiro lugar, a hegemonia neoliberal que contribuiu para que progressivamente os sentidos mais radicais da participação perdessem o terreno; e em segundo lugar, as mudanças no interior do PT (partido que nasceu como uma promessa de uma nova forma de fazer política e aglutinou boa parte dos ideários participativos) voltadas à melhoria do seu desempenho eleitoral, que diminuíram a capacidade do partido de criativamente experimentar novos processos participativos, com o mesmo vigor dos anos 80 e 90.

Referências Bibliográficas:

- AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortes, 2003.
- AVRITZER, L. “Um Desenho Institucional Para O Novo Associativismo”. *Lua Nova*, São Paulo, v. 1, n.39, p. 149-174, 1997.
- FELTRAN, G. de S. “Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil”. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. & PANFICHI, A. (orgs.). **Adisputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- GURZA LAVALLE, A. . Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova* (Impresso), v. 84, p. 13-24, 2011.

- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, Peter P e CASTELLO, Graziela “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 60, pp. 43-66. 2006a
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, Peter P e CASTELLO, Graziela “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. *Lua Nova*, São Paulo: 67, 49-103, 2006b.
- LÜCHMAN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa.** A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 2002.
- MISCHE, A. **Partisan publics: Communication and contention across Brazilian youth activist networks.** Princeton: Princeton University Press, 2008. 432 p.
- POLIS, INESC. Arquitetura da Participação no Brasil. Relatório de Pesquisa. Disponível em www.polis.org.br/uploads/1262/1262.pdf
- ROMÃO, W. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo.** TeseDoutorado, Departamento de Sociologia, USP, 2010.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Construção da “participação popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2001
- TEIXEIRA, A.C. ALBUQUERQUE, M.C. “Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático”. In: Dagnino, E. et al. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, Campinas: Ed. Unicamp, 2006.