Legado das Instituições Participativas em Contexto de Mudanças Políticas

Carla Almeida[1]

Este artigo busca expor ideias que contribuam para uma reflexão sobre o que podemos esperar das instituições participativas (IPs) no cenário brasileiro pós-*impeachment*, marcado por uma inflexão conservadora e pela desorganização do sistema político. Em outras palavras, em que medida a trajetória participativa construída nas últimas décadas no país ajuda na proposição de saídas democráticas para a crise que se abriu e se aprofunda a cada dia no sistema político brasileiro? Afinal, que legado podemos esperar das IPs nesse momento de crise e de giro político conservador?

Elementos para responder a essas perguntas podem ser encontrados olhando para o aprendizado acumulado nos estudos sobre as IPs no Brasil (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015). Como salientaram vários balanços, essa agenda de pesquisa avançou significativamente na última década e nela é possível encontrar pistas para compreender as possibilidades das IPs nesse momento de mudanças. Nessa direção, o primeiro ponto que destaco desse aprendizado é que o tempo é uma variável-chave para entender os processos de institucionalização e avaliar seus legados (Lavalle, Voigt e Serafim, 2016).

A participação institucionalizada precisa de tempo para confrontar relações preexistentes de poder e cristalizar novos padrões de ação política. Afinal, os atores da sociedade civil precisam aprender a agir em um terreno que lhe é estranho, o terreno conformado pelo Estado, e os agentes governamentais precisam construir as capacidades estatais requeridas pelos processos participativos. Ou seja, as IPs não concretizam, no ritmo esperado, o ideal que as inspirou de aprofundamento democrático e de ampliação do acesso aos direitos. Os estudos foram nos mostrando que essas instituições são lentas para produzir efeitos substantivos e que seus resultados dependem de um conjunto variado de fatores (Vaz, 2011; Almeida e Tatagiba, 2012).

Mas, se o tempo é um fator-chave na análise da participação institucionalizada e de sua capacidade de provocar fissuras em relações cristalizadas, no Brasil temos um complicador. Somos um país com imensas desigualdades que estão fortemente amparadas em relações preexistentes de poder. A desigualdade na fruição dos direitos é imensa entre nós e pode, inclusive, dependendo dos critérios utilizados para definir uma democracia, deixar-nos desconfortáveis para enquadrar o Brasil nessa categoria. Ou seja, de um lado, as gritantes e imensas desigualdades desafiam-nos como país, e, de outro lado, o tempo das IPs é um "tempo lento". São instituições que precisam de tempo para reunir as condições necessárias para confrontar os padrões estabelecidos de poder.

Além disso, as diferentes facetas dos processos participativos não interagem de forma harmônica na produção de efeitos. Aqueles processos comportam *trade-offs* e, assim, sob determinados aspectos, produzem resultados contraditórios. Nesse sentido, como muitos trabalhos mostraram, se, por um lado, a abertura de novas oportunidades de participação foi um ganho para a construção de uma institucionalidade democrática, por outro lado, aprofundaram-se nesse processo as desigualdades entre os já organizados e os excluídos da participação. Em função das exigências específicas que

1. Docente no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais na Universidade Estadual de Maringá (UEM).

impõem, as IPs circunscrevem-se, como afirmou Lüchmann (2011), à "lógica dos mobilizados". Além disso, os grupos com mais recursos e estrutura respondem prontamente às exigências da participação institucionalizada, enquanto outros, embora possam ser mais "combativos, participativos" e com maiores conexões com grupos sub-representados nas instâncias tradicionais da política, muitas vezes não conseguem dar conta da sobrecarga imposta pelas IPs.

Assim, temos não apenas uma discrepância entre a urgência do enfrentamento das desigualdades e o tempo lento das IPs, como, também, em alguma medida, essas instituições acentuaram o fosso aberto entre os incluídos e os excluídos da participação. Vale lembrar que muitos estudos sublinharam, precisamente, as dificuldades das IPs em se comunicarem com públicos mais amplos, que fossem além das comunidades de políticas públicas envolvidas.

Por isso, a despeito do peso alcançado pela participação em nosso sistema decisório, o que responde pela atenção internacional da qual é alvo por parte de analistas, ativistas e burocratas, as instituições que lhe deram suporte não inscreveram no imaginário social brasileiro a percepção de que podemos, como sociedade, resolver nossas crises e nossos problemas *via* instituições, ou que temos instituições fortes o suficiente para processar, em termos democráticos, os conflitos que se agudizam.

Um outro ponto que destaco do conjunto do aprendizado acumulado nessa agenda de pesquisa é que as IPs não funcionam em um vácuo institucional. Seus resultados dependem da maneira como elas interagem com as outras instituições. Um conjunto de trabalhos veio afirmando a necessidade de se abordar a participação institucionalizada no contexto dos órgãos de controle estatais, no ambiente institucional mais amplo em que as IPs operam. Nesse sentido, Santiago (2016) argumentou, por exemplo, que órgãos do Judiciário criados para aprimorar sistemas de controles horizontais do Estado concentraram poder em demasiado. Se, de um lado, viemos construindo desde fins da década de 1980 um modelo participativo de tomada de decisão de políticas públicas orientado para atender a demandas coletivas, de outro lado, na esteira do ativismo de órgãos e operadores do Judiciário, um outro modelo veio se afirmando em direção oposta, com características e pressupostos diferentes. A incidência desse ativismo em algumas políticas públicas mostrou que ele assenta sua legitimidade em "decisões técnicas" e orienta-se para atender, majoritariamente, a demandas individualizadas. Vale destacar, nessa mesma direção, que Oliveira e Marchetti (2013) mostraram que, entre 2009 e 2012, o número de matrículas em creches na cidade de São Paulo cresceu cerca de 75%, enquanto o número de matrícula que resultou de ordem judicial cresceu 7.000%.

Se consideramos que a participação institucionalizada precisa de tempo para produzir resultados, principalmente em situações de fortes desigualdades, compreende-se o crescimento da escolha da *via* judicial como caminho para garantir o acesso a direitos. E essa *via* veio sobrepondo-se e constrangendo o sistema participativo construído em torno das políticas públicas, o que também ajuda a entender os limites que as IPs têm para, nesse momento de crise e inflexão conservadora, possibilitar à sociedade vislumbrar saídas democráticas. Além disso, vale destacar, sob o impacto da desorganização do sistema político e das frustrações com os políticos, que o modelo técnico de tomada de decisão cresce em audiência receptiva na sociedade, acenando com rapidez e eficiência.

Em razão do que foi exposto, no seu conjunto e em termos gerais, as IPs têm limites importantes nesse contexto. A capacidade de essas instituições catalisarem ações de resistência à inflexão conservadora será muito variada dependendo de um conjunto de fatores em jogo. Em relação aos conselhos,

por exemplo, aquela capacidade vai depender do quanto está consolidada e fortalecida a participação na trajetória de cada política pública. Na área da saúde, essa trajetória tem raízes muito mais fortes do que, por exemplo, em áreas mais novas, como políticas para mulheres. A esfera de governo também é um determinante importante porque ela influencia o tipo de sociedade civil, de ator coletivo que está incluído nessas instâncias (Lüchmann, Almeida e Gimenes, 2016). Os conselhos nacionais tendem a configurações mais combativas e a contar com atores coletivos mais fortalecidos do que a esfera municipal.

Por outro lado, a despeito do que foi dito anteriormente sobre as fragilidades dos vínculos entre as IPs e a sociedade, trabalhos recentes mostram que essas instituições transformaram significativamente as "comunidades" existentes em torno das políticas públicas. Em primeiro lugar, as IPs expandiram os atores envolvidos nas comunidades de políticas públicas, incluindo no debate novas vozes (Martelli, Lüchmann e Almeida, 2016). IPs como as conferências públicas e os conselhos gestores possibilitaram, por exemplo, que coletivos de pessoas transexuais reivindicassem o direito de ser ouvidos nos debates que cercam a elaboração das políticas de segurança pública. Em segundo, as IPs também ajudaram na criação de comunidades de políticas públicas em áreas novas, como políticas para juventude, mulheres, igualdade racial, população de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT) etc. Terceiro, as IPs favoreceram transformações nos discursos que circulam nas comunidades de políticas públicas. A convivência na mesma comunidade de políticas públicas com os movimentos sociais promoveu, em alguns casos, a inclusão da linguagem dos direitos no vocabulário das fundações empresariais vinculadas às políticas para crianças e adolescentes (Bernini, 2015). O mesmo ocorreu com entidades filantrópicas e de caráter religioso na política de assistência social e também na de criança e adolescente. As IPs também impulsionaram a linguagem dos direitos dentro do Estado, junto a segmentos de burocratas, que absorveram conceitos e métodos de tomada de decisão inovadores.

Considerando, então, que os atores formulam suas preferências e identidades também mediante suas experiências com instituições, é importante olhar para os processos desencadeados pelas IPs para uma compreensão mais adequada das rotas que seguirão as demandas dos direitos daqui por diante. As possibilidades de resistência à agenda conservadora e de construção de saídas democráticas para a crise atual estão vinculadas à ação dos atores que passaram pela experiência das IPs, que participaram das comunidades de políticas públicas que elas ampliaram, promoveram e transformaram na direção do fortalecimento da linguagem dos direitos.

É preciso levar em conta que temos hoje no Brasil novos atores na sociedade civil que foram socializados politicamente em outros ambientes, que não participaram das lutas que resultaram nas IPs. As ocupações de escolas pelos estudantes secundaristas em defesa da educação pública ocorridas nos últimos anos, os novos coletivos juvenis feministas e antirracistas que pipocaram em várias cidades brasileiras no último período são exemplares. Esses coletivos talvez não tenham compromisso com a participação institucionalizada, com esse repertório de ação política. Mas há neles um discurso fortemente afirmador dos direitos, ainda que sua expressão não seja a mesma da linguagem construída em torno e pelas IPs. Nunca os discursos feministas, afirmadores dos direitos das mulheres, e os discursos antirracistas, pelos direitos dos negros, estiveram tão popularizados no país. As possibilidades de saídas democráticas para a crise brasileira parecem-me estar ligadas à ação desses atores também.

E considero plausível que esses dois conjuntos de atores com trajetórias e socialização política distintas, os que passaram e foram transformados pelas IPs e esses novos coletivos, possam encontrar na afirmação comum dos direitos um terreno para a construção de lutas conjuntas pró-democracia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, mar. 2012.

BERNINI, C. I. **As inflexões no campo da responsabilidade social das empresas**: o caso da promoção dos direitos da criança e do adolescente. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. Afinal o que fazem os conselhos e quando o fazem: padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n 3, p. 609-650, 2016.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 141-174, 2011.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. R. Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 789-782, 2016.

MARTELLI, C.; LÜCHMANN, L.; ALMEIDA, C. Os sentidos da inclusão e da representação nas Conferências Municipais de Políticas Públicas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA, 10., Belo Horizonte, 2016. **Anais...** Belo Horizonte: ABC, 2016.

OLIVEIRA, V. E.; MARCHETTI, V. O Judiciário e o controle sobre as políticas públicas: a judicialização da educação no município de São Paulo. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., Caxambu, 2013. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2013.

SANTIAGO, A. F. P. Judicialização de políticas sociais como estratégia do Poder Judiciário: o fórum da saúde e o cadastro nacional de adoção. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., Caxambu, 2016. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2016.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In:* PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.