

GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

FELIPE GONZÁLEZ

(coordenação)

Gerson Damiani

José Fernández-Albertos

(organização)

Cátedra José Bonifácio 4

ed^{usp}

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP Adaptada conforme normas da Edusp.

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

Instrumentos de participação social: uma análise das influências sociopolíticas na organização do Estado brasileiro

RODRIGO MASTEGUIM PIMENTA¹ • MARTIN JAYO²

Introdução

Os instrumentos usados para dar mais voz à sociedade latino-americana sobre determinadas políticas públicas ainda se apresentam limitados e pouco eficazes na promoção da participação social. Indiscutivelmente, se comparado ao período de regime militar, o Estado brasileiro, por exemplo, tem desenvolvido e implementado diversos mecanismos de fomento à participação social, como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos. Contudo, como aponta uma parte da literatura brasileira sobre participação social, muitos desses mecanismos institucionalizados pela atual Constituição não seriam capazes de ressonar demandas da sociedade para o Estado ou gerenciar os conflitos de grupos antagônicos entre si, como se proporião ao serem formulados.

Para contribuir com o conhecimento acerca dos instrumentos organizacionais de participação civil na América Latina, este capítulo tem o objetivo de apresentar como o processo histórico sociopolítico vivido pelos últimos governos democráticos no Brasil influenciaram a gestão da administração do poder público no que caberia a utilização de instrumentos legais de participação da sociedade civil comuns nos três níveis federativos (União, estados e municípios).

1. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).
2. Professor doutor do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP.

Primeiramente, terá início com uma análise do fenômeno sociopolítico brasileiro ocorrido entre os anos de 1970 e 1980, momento em que ocorreu a emergência de movimentos e organizações sociais reivindicatórias que protagonizaram o contexto político da transição democrática e que influenciaram a institucionalização de mecanismos de participação social na Constituição de 1988. Em seguida, paralelamente a esse contexto, seguirá a análise de como o movimento neoliberalista conduziu à atual interpretação e usos dos conceitos de democracia e cidadania empregados no desenho de instrumentos de participação social. Por fim, para exemplificar alguns desafios institucionais encontrados nos mecanismos de participação social, o que a literatura de participação social tem dito acerca da capacidade de ação e legitimidade de um dos principais mecanismos de participação social usados no Brasil: os conselhos de políticas públicas.

Essa é uma pesquisa qualitativa. Uma revisão bibliográfica de textos usados pela literatura brasileira de análise de políticas públicas. Serão apontadas análises de autores como Evelina Dagnino, Maria da Glória Gohn, Leonardo Avritzer e Rebecca Abers ao se tratar de participação social, democracia e políticas públicas.

Participação civil no Brasil contemporâneo

Ao analisar os fenômenos políticos que acompanharam as atuais mudanças da democracia representativa em sociedades sul-americanas, como Argentina, Brasil ou Chile, depara-se com um marco histórico comum que daria o tom do atual paradigma político. Esse ponto na linha temporal é visto por muitos autores como o a transição dos regimes ditatoriais para os regimes democráticos.

No Brasil, em particular, as transformações de paradigmas vindas com a atual democracia são representadas pelas ciências políticas e ciências econômicas por meio da observação da emergência de uma sociedade civil organizada interna, suplementar a um modelo de Estado frágil às turbulências no mercado internacional dos anos de 1970.

A instituição da participação cidadã nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão nas políticas públicas no Brasil tal como se conhece hoje, pode ser datada com o surgimento de movimentos de resistência política a um Estado regido por uma elite militar. Esses movimentos foram inúmeros e atuavam em diferentes setores sociais, como comunidades eclesiais de base, organizações sindicais, associações de moradores, organizações internacionais, grupos econômicos e, até mesmo, algumas categorias do funcionalismo estatal.

Maria da Glória Gohn³ e Evelina Dagnino⁴ apontam que esse período recente da nossa história teria sido marcado por uma intensa pressão de movimentos políticos nacionais e de organismos estrangeiros por mais abertura política. Esse fenômeno pode ser visto pelas reivindicações de reconhecimento e expansão de direitos sociais, econômicos e políticos de setores mais populares da sociedade civil, principalmente daqueles com baixa ou inoperante influência política.

Desde uma visão mais genérica, seria possível expressar que o que se buscava na redemocratização do país era o direito de eleger representantes para os cargos políticos, de ter livre manifestação ideológica e de legalização de segmentos sociais. Esse novo paradigma denotou-se nas mudanças das regras do controle social e das novas formas de fazer políticas públicas pelo Estado brasileiro.

O conceito de participação social passa a se tornar um dos principais termos articuladores no repertório das demandas sociais, principalmente de movimentos populares da época, atribuindo-se ao sentido de participação não apenas o simples reconhecimento de demandas como também a instituição de canais de participação na tomada de decisão das políticas públicas de interesses comuns⁵.

3. Maria da Glória Gohn, *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*, São Paulo, Cortez, 2007.

4. Evelina Dagnino, "¿Sociedade Civil, Participação e Cidadania: De Que Estamos Falando?", em Daniel Mato (org.), *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES)/Universidad Central de Venezuela (ucv), 2004, pp. 95-110.

5. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2007.

Esse conceito de participação civil, que veremos institucionalizado ao tratar sobre a Constituição federal de 1988, carregaria consigo bases de ideais liberais e podem ser vistos pela análise de política pública como um fenômeno da pressão popular direcionado ao modo de operação de órgãos do poder público, em particular àqueles de organização administrativa mais próximos aos problemas cotidianos da população.

Nesse momento histórico, participar, em princípio, seria garantir o não monopólio do Estado nas decisões que influenciariam toda a sociedade. Como apontado por Gohn⁶, naquele momento, participar “se restringiria a uma aspiração à criação de canais, de organização e de estruturas que viabilizassem a presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas estatais. Participar era ter gente lá”.

Pela própria característica autoritária e corporativista das políticas estatais entre os anos de 1960 e 1970, seria no berço da sociedade civil que os movimentos atingiriam espontaneidade e autonomia para se configurar como força de transformação, e apenas a partir dos anos de 1980 eles buscariam organizar-se com o propósito de influenciar a arquitetura das instituições estatais e ir de encontro aos esforços dos cargos eletivos em preservar um sistema de privilégios historicamente fechado aos grupos populares⁷.

O desenvolvimento de mecanismos de organização da sociedade civil é visto como um dos elementos mais importantes na democratização das políticas brasileiras nas últimas décadas. Novos instrumentos, como as chamadas “emendas populares” em importantes áreas de políticas públicas, como saúde, assistência social, políticas urbanas e as de meio ambiente provocaram o surgimento de um conjunto de instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas, capazes de interferir na tomada de decisão das políticas estatais⁸.

6. *Idem*, p. 52.

7. Rebecca Abers, “Motivação e Sinergia no Planejamento Participativo”, em x Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém, 2005.

8. Leonardo Avritzer, “Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático”, *Opinião Pública*, vol. 14, n. 1,

Passam a existir formas diferenciadas de incorporações de cidadãos e organizações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas, estabelecendo novas maneiras de mediação representativa entre Estado e sociedade por meio da institucionalização formalmente organizada e vinculada às estruturas estatais. Abers⁹ agrega a essa perspectiva ao concluir que o formato dos conselhos aplicados no País, combinando representação de organizações sociais e órgãos do Estado, foi resultado direto não apenas de pressões de movimentos sociais como também de uma burocracia reformista. Do mesmo modo, o surgimento, nas últimas décadas, de mecanismos de participação, como os conselhos institucionalizados no aparato estatal, também deve ser visto como uma inovação à lógica tradicional de elaboração e deliberação de políticas públicas e como um catalisador de novas maneiras de representação democrática na sociedade brasileira¹⁰.

Aliado a esse contexto em que diversos movimentos sociais influenciaram a institucionalização de mecanismos legais de participação civil, também cabe pontuar como o movimento neoliberal presente em muitos governos latino-americanos nos anos de 1990 influenciam na capacidade de criação de arenas democráticas dentro do Estado brasileiro.

Participação social no Brasil neoliberal

Como apresentado por Evelina Dagnino¹¹ e Rousiley Maia¹², tendo apoio no debate político dos anos de 1980 sobre o desenho jurídico no qual a Constituição de 1988 estava sendo desenhada, é possível notar que o entendimento de participação da sociedade civil no desenho institucional

pp. 43-64, 2008, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>, acesso em: 6 jan. 2017.

9. Rebecca Abers, *op. cit.*, 2005.

10. Julian Borba e Lígia Helena Hahn Lüchmann, "A Representação Política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas", *Urbe*, vol. 2, n. 2, pp. 229-246, jul.-dez. 2010.

11. Evelina Dagnino, *op. cit.*, 2004.

12. Rousiley C. M. Maia, "O Papel Democrático da Sociedade Civil em Questão", *Lua Nova*, n. 81, pp. 147-174, 2010.

brasileiro pode ser visto como um marco no processo de construção democrática, tanto no campo institucional como no simbólico.

Para as autoras, o sentido de participação na sociedade brasileira corresponderia ao diagnóstico de que por meio da ação da cidadania representativa teria sido historicamente impossível avançar na radicalização da democracia no Brasil. Isso significa que a democracia representativa não tinha sido capaz, tal como ainda não seria, de diminuir as profundas desigualdades histórica no país.

A intenção de fortalecer a cidadania e a garantia de direitos apontava para o fato de que era preciso avançar na configuração do processo decisório. Assim, somente uma participação em que a sociedade fosse capaz de atuar diretamente no processo decisório era, e ainda é, vista como o meio pelo qual será possível confrontar a questão fundamental da democracia que é a desigualdade nas suas variadas manifestações (econômicas, de gênero, racial, religiosa, entre outras).

Como apresentado, o sentido da criação de espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade foi dado pelos movimentos sociais organizados que surgem como uma grande força de pressão desde meados dos anos de 1970. Ao defenderem suas demandas específicas, como educação, saúde, saneamento básico, entre outros, esses movimentos estavam contribuindo para a luta da resistência democrática no momento de desenhar a Carta Constitucional. Naquela ocasião, graças a uma correlação de forças, foi possível debater sobre vários modelos possíveis de democracia e formular um marco institucional que estendeu e criou novos direitos e, principalmente, garantiu formalmente a possibilidade de participação da sociedade nas decisões políticas.

Isso aconteceu de muitas formas, a começar pelo artigo 1º da Constituição: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”¹³. Essa instituição da possibilidade da participação popular por mecanismos como plebisci-

13. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em: 13 fev. 2017.

to, referendo, iniciativa popular de lei etc. favoreceu o surgimento de espaços públicos de participação paritária entre o Estado e a sociedade civil – como é o caso dos conselhos de políticas públicas nos municípios, estados e no governo federal, entre outros arranjos participativos, como audiências, consultas, fóruns ou orçamentos participativos.

Contudo, mesmo com o ganho político dos movimentos de pressão da sociedade, esses mecanismos, a exemplo os conselhos participativos, vistos como importantes instrumentos democráticos, ainda resultam em grande medida de ações de controles de gestão tradicionais.

Se no período do debate constitucional brasileiro havia um clima favorável a uma “Constituição cidadã”, ele se altera rapidamente com o início da implementação no Brasil do projeto neoliberal, marcado com a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989. Dagnino¹⁴ vai apontar para o esvaziamento dos conceitos de participação civil e de cidadania configurados na Constituição.

Para a autora, a partir desse momento houve um confronto que constitui uma “confluência perversa” que seria o encontro no tempo da vitória do projeto democratizante na Constituição de 1988 com o início de um projeto neoliberal radicalmente oposto (aqui entendidos como representações do que deve ser a vida em sociedade e que orientam a ação política dos diferentes sujeitos). O que haveria de particular nessa confluência seria o fato de que ambos os projetos se utilizam de referências políticas em comum, como o fortalecimento da sociedade civil, da democracia, da participação e da cidadania, entre outros, e que seriam, no nível do discurso político, compartilhadas por ambos os projetos.

No uso dessas referências, o antagonismo e o consequente conflito histórico-social seriam diluídos no debate político. Essa apropriação comum se tornaria perversa, pois seria no reconhecimento do conflito dado pelo fato de que as pessoas defendem ideias distintas que seria possível encontrar o elemento central à radicalização da democracia. Um sistema de governo que deve legitimar o conflito e, principalmente, ser capaz de

14. Evelina Dagnino, *op. cit.*, 2004.

propor soluções para dar visibilidade, publicizar e administrar o conflito social via debate, discussão, negociação e a formulação do consenso.

A origem do significado de participação, a qual emerge como importante meio para a construção de um sistema político e uma sociedade mais igualitária, vem da concepção da partilha do poder do Estado com a sociedade. No projeto neoliberal, a participação assumiria um significado diferente. Embora a sociedade civil continuasse a ser vista como um ator fundamental, o papel atribuído a ela no projeto neoliberal não era de compartilhamento do poder.

Para que o projeto neoliberal fosse aplicado em muitos países latino-americanos foi necessária uma nova configuração do Estado. Reduziu-se sua presença na prestação de serviços sociais, tornando-o mais ágil e eficiente. Isso implicou a transferência de muitas das responsabilidades públicas do Estado para o mercado ou para a sociedade civil.

Nesse sentido, o papel da sociedade civil no projeto neoliberal é de que ela assumisse as responsabilidades públicas do Estado por meio da promoção de serviços. Contudo, uma fragilidade desse modelo é a incapacidade das organizações da sociedade civil de garantir direitos. Nesse novo contexto, a educação ou a saúde, por exemplo, deixam de ser direitos e se transformam em serviços que são comprados no mercado ou fornecidos por organizações da sociedade civil por intermédio de parcerias com o Estado¹⁵.

A multiplicação de organizações não governamentais respondeu diretamente a essa nova faceta do Estado neoliberal por serem interlocutores confiáveis, menos conflitivos, terem inserção social e serem capazes de prover a eficiência buscada pelo governo neoliberal por meio de suas competências técnicas.

Esse processo de busca da capacidade de formular e implementar projetos no modo eficiente do projeto neoliberal nessas organizações também fez com que muitas delas, que prestam serviços públicos, diluíssem o vínculo orgânico com os movimentos sociais de pressão que as constitui.

Uma parte notável da interlocução entre o projeto liberal com o projeto participativo se dá pelos setores da sociedade que atuam nos espaços de

15. Rousiley C. M. Maia, *op. cit.*, 2010.

participação no Estado. Em razão do papel de interlocutoras entre o Estado e sociedade civil, “muitas ONGs passam também a se ver como ‘representantes da sociedade civil’, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais ‘dariam voz’”¹⁶.

Esse novo papel da sociedade civil se distancia do papel de sociedade civil como sujeito político que deve partilhar o poder do Estado. Nesse momento, a ideia de participação está vinculada à ideia de eficiência como princípio norteador do funcionamento da sociedade moldada no mercado.

Democracia participativa propõe repensar a centralidade democrática na vida dos cidadãos. Não apenas democratizar a política como também a sociedade. É necessário provocar a democracia direta na medida do possível, buscando caminhos para atingir uma igualdade coletiva. Participar é um meio pedagógico, aprende-se com a participação, pois ensina a aprender com suas escolhas. A participação leva a apreender, a desenvolver. A cidadania não deve surgir de uma força *top-down*, é necessário que ela tenha origem nos cidadãos. As conquistas cidadãs incentivam a ação coletiva da sociedade civil, elas demonstram quanto se pode desenvolver como sociedade¹⁷.

A democracia liberal possibilita a abertura de caminhos participativos no governo e no Estado. É necessário desenhar instituições que – como um “círculo virtuoso” – ampliem espaços participativos em que se combatam as desigualdades sociais. O Estado precisa reconhecer e legitimizar essas ações e criar espaços para ouvir os grupos organizados. As associações são parte da sociedade civil, pois é em seu âmbito em que se buscará legitimidade e se desencadeará o ativismo político. Um Estado verdadeiramente democrático tem que ser ativo e presente nos debates sociais para evitar a apropriação do poder por certos grupos e ser o indutor da transformação da base material.

Uma forma tradicionalmente encontrada em muitas organizações para trazer a oitiva e preferências de diversos setores sociais para dentro do

16. Evelina Dagnino, *op. cit.*, 2004, p. 101.

17. Rousiley C. M. Maia, *op. cit.*, 2010.

Estado é a formação de conselhos de políticas públicas. Muitos estudos apontarão que mesmo com a abertura de novos espaços esse mecanismo de participação pode se tornar excludente e representar a institucionalização de um sistema de controle restrito a poucos grupos.

Os conselhos de políticas públicas

Ao tratar sobre as características que os conselhos foram assumindo desde o início dos anos de 1980, Gohn aponta que

para os que estavam engajados na busca de redemocratização do Estado, inicialmente o processo concentrou-se na questão dos conselhos em todos os níveis federativo, priorizando no debate a dicotomia de caráter que deveriam ser: consultivo, para auxiliar a população, ou normativo/representativo, com poder de decisão. Firmaram-se as primeiras experiências de conselhos de gestão da coisa pública em uma ampla gama de tipos, que ia dos conselhos comunitários aos conselhos de escola, da saúde às câmaras de gestão de setores variados, como transporte, conselhos da condição feminina, do negro etc.¹⁸

Ainda sobre seus aspectos, três tipos de conselhos surgiram no Brasil nas últimas décadas: primeiramente, aqueles formados pelo Poder Executivo para a mediação dos movimentos e organizações da sociedade civil; em segundo lugar, com outra perspectiva, os conselhos populares, constituídos de movimentos de setores da sociedade civil ou de suas organizações para a relação com o poder público; e, por último, os conselhos do tipo institucionalizados, originados por leis do Poder Legislativo para dar a possibilidade de participação na gestão dos negócios públicos, como os conselhos gestores de políticas públicas¹⁹.

Os conselhos gestores de políticas públicas, característicos desde os anos de 1990, trouxeram consigo um processo de inovação à gestão estatal

18. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, 2007, p. 55.

19. *Idem, ibidem.*

ao reordenar as políticas públicas em um sentido de governança democrática de mais interação entre o governo e a sociedade civil.

Prescritos na Constituição de 1988 e em muitas leis nacionais, além de configurarem-se como instrumento mediador na relação sociedade-Estado, os conselhos se tornaram importantes ferramentas de expressão, representação e participação popular no Brasil. Além disso, atualmente, os conselhos gestores também se configuram como requisito básico para a obtenção de importantes repasses de recursos financeiros no nível federal para estadual e/ou municipal (por exemplo, recursos sociais a partir de 1996) e até mesmo para a obtenção de financiamento por instituições internacionais (como o Banco Mundial).

Para Abers²⁰, o processo de redemocratização da sociedade brasileira, o qual provocou incessante busca por novas formas de participação civil e uma redefinição na relação entre Estado e sociedade, refletiria por meio dos conselhos gestores como a arena onde se dariam essas novas interações. Segundo a autora²¹, por exemplo, até 1999 mais de 39 mil conselhos já haveriam sido criados no Brasil denotando uma proliferação desses mecanismos em todos os três níveis administrativos do país. Assim eles se encontrariam inseridos nas estruturas dos órgãos vinculados ao Poder Executivo – por força de lei – dando possibilidade de segmentos em políticas públicas específicas, suporte e assessoria às decisões de alocação dos recursos públicos e até mesmo na indução de comportamentos de agentes sociais.

Mesmo com diferenças entre si em razão de suas origens formais, composição e atribuições, os conselhos compartilhariam de algumas características, como sua criação por lei, autoridade formal como determinadores de normas, planos e até mesmo de alocação de recursos financeiros em suas áreas de atuação. Eles têm se caracterizado também pela distribuição paritária entre representantes estatais (distribuídos entre a administração direta e indireta) e sociais (eleitos por organizações de cada categoria social).

20. Rebeca Abers, *op. cit.*, 2005.

21. Ipea, 2005, *apud* Rebeca Abers, *op. cit.*, 2005.

A literatura não aponta dúvidas ao reservar às associações cívicas assentos permanentes em fóruns deliberativos de políticas públicas, sendo contra padrões decisórios de fundos tecnocráticos e excludentes de muitos grupos populares. Contudo, mesmo com a abertura de novos espaços, a literatura também conduz a certas dúvidas se esses mecanismos de participação poderiam contribuir para que grupos marginalizados sejam priorizados de fato pelo Estado.

Maria da Glória, por exemplo, apontará que, por terem sido constituídos em um contexto de notável caráter neoliberal nos anos de 1980, muitos conselhos seriam desacreditados enquanto sua ideologia militante e espaços de participação ativa e real, mesmo não sendo possível negar que eles seriam oriundos de lutas e demandas sociais por mais e melhor participação social.

Ao contrário do voto universal, nos conselhos a representação da sociedade organizada se constitui por critérios de especialização e envolvimento ativo em suas áreas temáticas, o que os caracterizariam por espaços nos quais não se faria possível que qualquer cidadão fosse apto a deliberar sobre decisões de cunho comum²².

Alguns autores descreveriam que a maioria dos indivíduos que compõem os conselhos não seriam representativos de classes populares – o que seria justificado pela necessidade de serem espaços com exigência de níveis altos de escolaridade, ou seja, de especialistas em determinadas áreas do conhecimento²³; que muitos deles não teriam uma relação próxima dos grupos populares altamente influenciados por suas escolhas; que a agenda dos conselhos, em sua maioria, seria controlada pelos órgãos governamentais em razão do fato de suas presidências e secretarias executivas serem ocupadas exclusivamente por representantes dessas instituições (e não por representantes da sociedade civil); e, por último, porém não menos importante, o fato de que ainda existam muitos governos resistentes

22. Julian Borba e Lúcia Helena Hahn Lückmann, *op. cit.*, 2010.

23. Orlando Alves dos Antos Júnior, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo, *Governança Democrática e Poder Local: A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan, 2004, *apud* Rebecca Abers, *op. cit.*, 2005.

em compartilhar com os seus conselhos poderes decisórios e dar às suas decisões forças deliberativas, e não apenas consultivas, ademais, muitos deles ainda limitariam os assuntos ou projetos nos quais os conselhos poderão dispor sobre.

Para findar este apartado, cabe a contribuição de Borba e Lüchmann²⁴ ao discutirem que, mesmo sendo os conselhos estâncias que, guardadas suas especificações temáticas, são mecanismos que não buscam substituir os tradicionais espaços de representação social, como os Paramentos, eles carregariam consigo responsabilidades e caráter responsivo ao tomar decisões em nome de outros e por agir de encontro ao distanciamento de políticas públicas como campo de ação monopolizada por aqueles indivíduos e instituições (como os partidos) articulados no jogo eleitoral.

Também, ao discutir sobre os tipos de representação entre sociedade e Estado, Rebecca Abers²⁵ aponta que aqueles que defenderiam os conselhos não os veriam como uma simples alternativa para a democracia representativa clássica, mas como um importante mecanismo para expandi-la e até mesmo suprir suas carências. Do mesmo modo, para Pires e Lopez²⁶ a existência de instituições participativas não acarretaria automaticamente práticas participativas, contudo elas seriam requisitos *sine qua non* para radicalizar processos democráticos na tomada de decisão de políticas públicas.

Considerações finais

A literatura de análise de política pública aponta que a criação dos instrumentos de participação cidadã usados no Brasil surge pela demanda e do conflito entre segmentos sociais e o Estado. Assim, vê-se que o conceito de participação social passa a se tornar um dos principais termos articu-

24. Julian Borba e Lígia Helena Hahn Lüchmann, *op. cit.*, 2010.

25. Rebecca Abers, *op. cit.*, 2005.

26. Roberto Pires e Felix Lopez, "Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas", em José Celso Cardoso Jr. (coord.), *Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010, vol. 3.

ladores no repertório das demandas sociais, atribuindo-se ao sentido de participação mais do que o simples reconhecimento de demandas, como também a instituição de mecanismos de participação na tomada de decisão das políticas públicas de interesses comuns.

Passam a existir formas diferenciadas de incorporações de cidadãos e organizações da sociedade civil na deliberação de políticas públicas, estabelecendo novas maneiras de mediação representativa entre Estado e sociedade, por meio da institucionalização formalmente organizada e vinculada às estruturas estatais.

A intenção de fortalecer a cidadania e a garantia de direitos aponta para a necessidade de avançar na configuração do processo decisório. Assim, somente uma participação em que a sociedade seja capaz de opinar diretamente no processo decisório é vista como o meio pelo qual será possível confrontar a questão fundamental da democracia, que é a desigualdade nas suas variadas manifestações.

Especificamente, o projeto neoliberal adotado pelo país desde os anos de 1990 fez com que o sentido de participação social desenhado na Constituição de 1988 assumisse outro paradigma, pois nele, embora a sociedade civil continuasse a ser vista como um ator fundamental, o papel atribuído a ela não era de compartilhamento do poder. A partir desse momento, a ideia de participação também passou a estar vinculada à ideia de eficiência como princípio norteador do funcionamento social moldado ao mercado.

Os conselhos gestores de políticas públicas trouxeram consigo um processo de inovação à gestão estatal ao darem uma reordenação nas políticas públicas em sentido de governança democrática de maior interação entre o governo e a sociedade civil. Entretanto, mesmo com a abertura de novos espaços, a literatura também conduz a certas dúvidas, por exemplo, se esses mecanismos de participação poderiam contribuir para que grupos marginalizados sejam de fato priorizados pelo Estado.