

Democracia e participação no Rio Grande do Sul - um balanço de 25 anos de experiências

Tarson Núñez

Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul
tarson@fee.tche.br

Área : Democracia, Democratização e Qualidade da Democracia

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017

Resumo

Este estudo busca analisar o significado das experiências de participação direta da população do estado do Rio Grande do Sul, como um caso exemplar das experiências de implementação de práticas de democracia participativa no Brasil. A partir destes casos se busca compreender os limites deste processo de democratização à luz dos acontecimentos posteriores e da crise que levou à derrubada do governo eleito em 2014. Com base nos conceitos de democratização/desdemocratização de Charles Tilly, o estudo busca identificar os elementos essenciais que limitaram o potencial democratizante das experiências de democracia participativa no Brasil.

I.Introdução

O estado do Rio Grande do Sul viveu nos últimos 25 anos um conjunto de experiências de participação da sociedade civil que pode ser considerado ímpar no cenário brasileiro e mesmo internacional. Estas experiências, heterogêneas em seus processos e associadas a distintos projetos políticos, tiveram todas em comum o objetivo de ampliar a participação da população na gestão pública para além dos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Esta dinâmica política de construção de mecanismos de participação que alguns autores (AVRITZER, 2008; PIRES, 2011) caracterizam como Instituições Participativas (IPs), complementa e aprofunda a democratização da sociedade brasileira iniciada com o final do regime militar. A última década do século XX e a primeira do século XXI assistiram um amplo processo de mobilização dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que, entre outras demandas de natureza social e econômica, reivindicaram também espaços crescentes de protagonismo político, lutando por maior participação nos processos decisórios.

A resposta a esta demanda foi positiva, resultando na adoção crescente de mecanismos participativos por parte dos governos. Em paralelo e para além das liberdades democráticas tradicionais características da democracia representativa, um conjunto de novos dispositivos institucionais participativos foi sendo constituído. Este processo, iniciado a partir de experiências pontuais protagonizadas por governos locais e regionais, ganha um ímpeto nacional a partir de 2003, na medida em que o governo eleito em 2002 assume e fortalece a dinâmica de ampliação da participação popular. As diversas instituições participativas concebidas na experiência democrática brasileira têm sido integradas ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas de forma cada vez mais orgânica e sistemática.

Para alguns analistas, mais otimistas, este processo de implementação de IPs se configura em uma mudança qualitativa na dinâmica política do país. O fortalecimento dos conselhos de políticas públicas existentes e criação de novos, a realização de conferências abertas à participação

dos cidadãos, os processos de consulta sobre medidas a serem adotadas, espelham uma vontade política de aprofundar a incidência dos cidadãos sobre os processos decisórios e de gestão. Para estes autores o processo de participação no Brasil “se encontra de tal forma institucionalizado que se pode falar na existência de um autêntico sistema participativo, que envolve formas normativas, organizacionais e institucionais desenhadas estruturalmente para promover-se a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas” (IPEA, 2010:56).

No entanto, a evolução dos acontecimentos aponta para uma dinâmica completamente diferente. Ao invés da esperada consolidação da democracia, o Brasil assiste a uma crise institucional sem precedentes. A derrubada da presidente Dilma através de um golpe jurídico/parlamentar foi o marco inicial de um processo de demolição das conquistas democráticas da constituição de 1988. A partir dos protestos de rua de junho de 2013 o país assistiu a uma escalada de confrontação política que resultou na tomada do poder por uma aliança entre os setores políticos conservadores, o grande empresariado, as corporações da mídia e importantes setores da burocracia estatal. Esta coalizão política vem liderando nos últimos dois anos um processo de implementação de reformas neoliberais que se viabiliza unicamente pelo fato de que pode ser imposto sem qualquer consulta democrática aos eleitores. A democracia, portanto, recua no Brasil.

Como se pode explicar esta virada política? Como se passou de um processo onde aparentemente a democracia se consolidava e se aprofundava no país para uma dinâmica na qual não apenas este processo de avanço democrático é estancado como recua em todos os campos? Essa é a reflexão que se propõe este estudo, que busca explicar este processo a partir da análise das potencialidades e limites dos mecanismos de ampliação da participação cidadã que se construíram nos 25 anos entre a redemocratização e a última eleição presidencial ocorrida em 2014. Esta reflexão toma como base teórica a abordagem de Charles Tilly acerca da democracia como um processo dinâmico que sintetiza um complexo sistema de interações entre os atores sociais em um dado contexto histórico. Com base nas ideias de Tilly sobre democratização (e desdemocratização) se pode compreender melhor a dinâmica dos processos sociais e políticos vividos, assim como apontar explicações sobre os resultados finais do processo.

A reflexão proposta será dividida em três partes. Na primeira explicitamos os marcos gerais da abordagem teórica, apresentando os conceitos utilizados de democratização/desdemocratização que baseiam a análise realizada. Na segunda se descreve o conjunto de experiências de implementação de instituições participativas que se viveu no Rio Grande do Sul, apontando suas características, potencialidades e limites. Por fim, na terceira parte, se apresentam algumas reflexões que podem contribuir para explicar a incapacidade destes novos mecanismos em se constituir enquanto um arcabouço institucional sólido que pudesse garantir a perenidade do processo democrático.

Democracia e Democratização

O conceito de democratização, desenvolvido por Charles Tilly, contorna a contraposição entre os distintos modelos teóricos de democracia para concentrar sua atenção no processo político. Tendo como ponto de partida uma visão histórica do processo de interação social, onde as lutas pelo poder entre os distintos grupos sociais geram sucessivos patamares de equilíbrio que se materializam em instituições, que por sua vez estabelecem o cenário onde novos e velhos conflitos vão se desdobrando, Tilly define a democracia menos como um modelo institucional (seja ele normativo ou descritivo) e mais como uma resultante da dinâmica do conflito entre os atores. “Democracy emerges contingently from political struggle in the médium run rather than being product of age-old charachter traits or short term constitutional innovations” (TILLY, 2004:9). Neste sentido difere tanto da abordagem culturalista, com sua ênfase nos valores dos indivíduos, quanto da abordagem institucionalista, que privilegia as regras formais e informais do jogo político. Tilly busca analisar a democracia mais como uma resultante de um processo de luta social do que como um conjunto de valores, de regras formais, de procedimentos e instituições. Mais como um processo em andamento, com risco de avanços e recuos, do que como um lugar de chegada estático e imutável.

Nesta concepção, o eixo central do conceito se desloca na direção da identificação dos mecanismos causais que podem promover a democracia, em uma abordagem dinâmica que tem como base a interação entre os atores baseada na noção de “contention”¹ (TILLY, 2004, 2007). Nesta ideia da política como uma arena dinâmica de conflitos e composições, que envolvem “politically constituted actors’ making of public, collective claims on other actors, including agents of government” (TILLY, 2004:8). Neste sentido a democracia não é o resultado automático de valores constituídos nos marcos de culturas políticas particulares de determinadas sociedades ou indivíduos, nem tampouco é uma resultante da adoção de normas e procedimentos políticos institucionalizados que dão racionalidade às disputas políticas entre uma pluralidade de atores distintos. Tanto as culturas políticas como os desenhos institucionais são, para o autor, resultantes dos processos históricos de lutas entre atores sociais concretos.

Para Tilly “a regime is democratic to the degree that political relations between the state and the citizens feature broad, equal, protected, mutual binding consultation” (Tilly, 2007, p.59). Democratização, portanto significa o movimento na direção de relações políticas que incluam a mais ampla e crescente gama de cidadãos, sejam cada vez mais igualitárias, protegidas por garantias legais e sejam capazes de estabelecer um compromisso mútuo de consulta permanente entre

¹ Contention é uma palavra que pode ser traduzida de múltiplas formas para o português, sem que nenhuma delas dê conta de maneira completa do termo. Portanto “contention” significa tanto a disputa, a contenda (o conflito objetivo e explícito, que pode incluir a violência), como também a discórdia, a controvérsia, ou mesmo a argumentação (que implica em formas mais simbólicas de disputa), assim como a ideia de contenção, ou seja, uma noção de conflito que é controlável e passível de saídas consensuais.

cidadãos e o Estado. Deliberadamente deslocando o debate do conceito do que é democracia (ou do que deveria ser), Tilly concentra sua atenção no processo de construção política da democracia, demonstrando que, independente dos diferentes conceitos de natureza normativa ou instrumental, é possível sempre identificar um movimento histórico no sentido de mais democracia ou menos democracia.

Distanciando-se conscientemente do debate normativo sobre a democracia, mas ao mesmo tempo evitando também o esvaziamento do conceito através de posturas apenas descritivas dos processos de construção de instituições democráticas, a abordagem de Tilly é voltada para a identificação dos mecanismos e processos que promovem ou inibem a democratização. “It concentrates on trajectories rather than origins and destinations” (TILLY, 2004,ix) Além disso, a abordagem de Tilly permite também incorporar dimensões que vão além da abordagem institucionalista, na medida em que dirige sua atenção também às interações sociais, aos conflitos e às disputas de poder no âmbito da sociedade como elementos que incidem sobre as instituições.

Para Tilly “a democracia deve ser pensada/analisaada segundo uma perspectiva processual e contingente, a qual enfatiza uma dinâmica permanente de movimentos de democratização e suas possibilidades de retrocesso, de desdemocratização” (IPEA. 2011:59) Sua abordagem sinaliza no sentido de compreender que o caminho para a democracia não é sempre progressivo e inevitável, alertando para a necessidade de compreender também os riscos de retrocesso na democratização das relações entre Estado e sociedade. Esta visão dinâmica do processo político, que permite a compreensão tanto dos avanços em um sentido democratizante quanto dos obstáculos que se impõem ao aprofundamento da democracia brasileira e deixam à espreita processos de desdemocratização. As quatro variáveis fundamentais que, para Tilly, caracterizam a democratização, a amplitude, a igualdade, a proteção e a construção de compromissos mútuos entre Estado e cidadãos.

- I) A amplitude, que retrata o grau em que parcelas da sociedade têm acesso aos direitos de cidadania. Em que medida os novos dispositivos garantem uma ampliação consistente da participação dos cidadãos;
- II) A igualdade, que se refere ao grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado aos direitos de cidadania sem distinções étnicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras. Até que ponto estas novas arenas políticas propiciam condições iguais aos distintos atores sociais de participar das decisões em igualdade de condições;
- III) A proteção, que retrata a segurança propiciada aos cidadãos de que o seu envolvimento nos debates na esfera pública pode se dar sem qualquer tipo de constrangimento, ou seja de que sua participação deve envolver a garantia de que não sofrerão ações arbitrárias do Estado ou de outros centros de poder.

IV) O mútuo comprometimento, que indica o grau de confiança entre Estado e cidadãos na força executória de decisões públicas. O mútuo comprometimento representa a garantia de que os debates e deliberações nas Instituições Participativas tenham a adesão dos cidadãos e ao mesmo tempo incidam de fato sobre a ação do Estado na condução das políticas públicas.

Democratização e desdemocratização são processos decorrentes do avanço ou retrocesso nessas quatro variáveis e se refletem em mudanças nos padrões de interação entre Estado e sociedade. Além disso, a trajetória de democratização das relações entre Estado e sociedade tem relação intrínseca com três processos fundamentais, indispensáveis para compreender as idas e vindas da democracia em cada Estado nacional: a) a formação de redes de confiança na esfera pública; b) o insulamento da política das “desigualdades categóricas”, e c) a inexistência de centros de poder autônomos. Quando estes três “processos dominantes” avançam, amplia-se a democratização. Quando o sinal desses processos se inverte, ocorrem retrocessos democráticos, a desdemocratização.

É a partir desta noção de democratização que a investigação dirige seu olhar para as experiências participativas implantadas no Brasil, e especificamente sobre as experiências realizadas no estado do Rio Grande do Sul. O quanto e como cada uma das instituições participativas analisadas contribuiu para a ampliação da participação, o exercício de relações políticas mais igualitárias, para a garantia de uma participação política protegida do exercício arbitrário do poder e para o estabelecimento de pactos políticos que comprometam o Estado e todos os demais atores sociais envolvidos é a nossa medida de eficácia das Instituições Participativas.

III. As experiências de participação popular no Rio Grande do Sul

A proliferação de instituições participativas no Brasil, e especificamente no Rio Grande do Sul, se insere neste contexto do processo de (re)construção da democracia após o final da ditadura militar, sua consolidação institucional e seu desenvolvimento recente. A própria transição, vivida em um momento de ampla mobilização social, já se fazia nos marcos de uma intensa participação social e de organização da sociedade civil. A ação de todo um leque de movimentos sociais originários da base da sociedade, que iam desde o novo sindicalismo, passando por movimentos sociais urbanos voltados para a luta por moradia, ativistas de comunidades de base da Igreja Católica, um forte movimento em defesa da saúde pública, por toda uma constelação de organizações e de lutas sociais que convergiram no processo de luta contra a ditadura, levou a experiência de democratização na direção de esferas que vão muito além dos espaços tradicionais da democracia representativa de molde liberal (SADER, 1988).

O processo de redemocratização foi acompanhado de uma proliferação de todo um conjunto de mecanismos de participação que se materializaram em instituições participativas que se desenvolvem paralelamente e em uma relação permanente com as instituições formais da

democracia representativa. O novo arranjo institucional estabelecia não apenas o princípio da participação direta da população nas decisões de governo (art 1º parágrafo único da Constituição Federal) como a criação de novos mecanismos, como os **Conselhos de Políticas Públicas** e toda uma dinâmica de conferências nas quais a população e a sociedade civil organizada foram chamadas a participar. O Rio Grande do Sul tem hoje 29 conselhos de políticas públicas com diferentes perfis e composições, que realizaram, apenas entre 2011 e 2014, 36 conferências em organizadas a partir da parceria entre o executivo estadual e distintos fóruns e movimentos da sociedade civil (RIO GRANDE DO SUL, 2014:32-35). Estes conselhos implicam na participação sistemática de mais de 300 organizações da sociedade civil nas discussões de políticas públicas.

A literatura disponível sobre os conselhos setoriais sinaliza a expectativa otimista que cercava a materialização de um conjunto de novos espaços institucionais de participação para as OSCs, concebidos “para incorporar de forma efetiva a participação da sociedade civil na gestão pública” (ALLEBRAND, 2002:73) em uma perspectiva de cogestão das políticas públicas (CARVALHO e TEIXEIRA, 2000). Estes conselhos muitas vezes estão associados a fóruns pré-existentes articulados a partir de organizações e movimentos sociais setoriais, organizados justamente com o propósito de incidir sobre a formulação e implementação de políticas públicas em suas áreas de interesse. Os Conselhos permitiriam uma ampliação da participação cidadã, operando no sentido da democratização das estruturas de gestão.

No caso do Rio Grande este debate ganhou também uma dimensão territorial, a partir da constituição de **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)**. Estes conselhos surgiram no início dos anos 90, a partir da iniciativa de instituições locais de algumas regiões, com o objetivo de se constituir em um espaço de articulação das organizações da sociedade civil locais no seu diálogo com o Estado. Seu objetivo é debater, propor e contribuir na implementação de ações voltadas para o desenvolvimento territorial. A experiência de constituição destes conselhos de desenvolvimento em todas as regiões do estado constituiu uma rede que estabeleceu uma interlocução entre a sociedade civil das regiões e o governo estadual (BANDEIRA, 1999). A existência destes conselhos foi institucionalizada pelo executivo estadual em 1994 através da lei 10.283/94 que institucionalizou os Conselhos e os incorporou como parte integrante do sistema de planejamento estadual. Desde sua institucionalização os Coredes se tornaram atores relevantes no cenário político estadual, incidindo sobre os processos de discussão de políticas públicas, particularmente no que diz respeito ao debate orçamentário sobre os investimentos do governo estadual.

Inspirados nas experiências de gestão territorial desenvolvidas na França e nas formulações teóricas relacionadas com o conceito de capital social (PUTNAM, 1996), os Coredes inserem a temática da participação cidadã no âmbito do debate sobre o desenvolvimento. A dinâmica participativa era encarada como uma forma de “articular e mobilizar os agentes locais do

desenvolvimento, tendo em vista sua participação crescente e direta na construção de uma inserção diferenciada e alternativa ao processo de desenvolvimento global contemporâneo” (BECKER, 2000:96). A participação, neste caso, se associa a processos que envolvem uma dimensão socioeconômica, a discussão de projetos de desenvolvimento regional.

Nos anos 90 a convergência entre a crescente legitimação das experiências participativas em nível local por parte de instituições internacionais e o sucesso político do Orçamento Participativo em Porto Alegre, capitalizado pelo PT, gerou no Rio Grande do Sul um movimento generalizado de adesão de um conjunto de forças políticas heterogêneas aos cânones da participação. A partir de 1998 os Coredes, em parceria com o Governo do Estado e a Assembleia Legislativa iniciaram um processo de envolvimento da cidadania nas decisões orçamentárias estaduais. Criada pela lei 11179/98, a **Consulta Popular** é um processo através do qual os cidadãos podem votar de forma direta nas decisões dos investimentos do poder executivo. Este processo de consulta, no qual os cidadãos são chamados a debater e decidir sobre uma parte dos investimentos do estado, se constituiu no mais duradouro processo de participação institucionalizado no Rio Grande do Sul, sendo realizado anualmente desde 1998, sem interrupções, independentemente das mudanças de orientação dos distintos governos desde então. A tabela I mostra o número de eleitores que participaram da Consulta anualmente desde a sua criação.

Tabela I. Votação da Consulta Popular

ANOS	Total de votantes	Voto via internet	% sobre o eleitorado
1998	379.205	-	5,53
1999	188.528	-	2,75
2000	281.926	-	3,96
2001	378.340	-	5,14
2002	333.040	-	4,52
2003	462.283	3.137	6,28
2004	581.115	6.224	7,70
2005	674.075	44.549	8,86
2006	726.980	85.980	9,40
2007	369.417	39.737	4,74
2008	478.310	49.501	6,04
2009	950.077	136.377	11,94
2010	1.217.067	177.596	15,00
2011	1.134.141	135.996	14,00
2012	1.026.749	119.749	12,32
2013	1.125.129	157.549	13,53
2014	1.315.593	255.751	15,83

FONTE: Fórum dos Coredes/Secretaria do Planejamento/TSE

Também em 1998 a eleição de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, para o governo do estado marca um novo avanço em termos da construção de instituições participativas no estado do Rio Grande do Sul. A partir de 1999 o governo da Frente Popular (PT, PSB e PDT) inicia a implementação do **Orçamento Participativo em escala estadual**. Esta experiência, que tinha como base quase 10 anos de experiência participativa bem sucedida em nível local em Porto Alegre e em outras cidades do estado, foi então experimentada pela primeira vez em uma escala mais ampla. Esta experiência se caracterizou por uma intensa mobilização social e uma participação significativa de cidadãos nas assembleias locais e regionais. Isto se deu especialmente no seu primeiro ano onde, em função de um questionamento judicial por parte da oposição o Estado foi proibido de investir recursos públicos e de utilizar a estrutura governamental para organizar o debate. Um esforço organizativo intenso das organizações vinculadas aos movimentos sociais garantiu um processo de mobilização que envolveu a participação de 190 mil pessoas em 622 Assembleias Públicas municipais em 467 municípios do estado (Souza, 2000:3). Nos quatro anos seguintes, até 2002, o OP estadual seguiu mobilizando centenas de milhares de cidadãos em suas assembleias. No entanto, com a derrota do PT nas eleições estaduais de 2002 o processo foi suspenso, para ser retomado somente na década seguinte.

A partir de 2003 as dinâmicas de participação no Rio Grande do Sul ganham um novo impulso, em função da mudança decorrente da vitória de Lula na eleição presidencial. O governo federal, ainda que não tenha estabelecido mecanismos de participação direta da população nos moldes do OP, buscou fortalecer as possibilidades de participação a partir das estruturas já existentes. Sua atenção se concentrou, sobretudo, no papel dos conselhos setoriais, e no fortalecimento dos mecanismos que permitissem torná-los instrumentos para a ampliação da participação da sociedade. Isso se materializou na realização de **conferências** temáticas no âmbito dos conselhos de políticas públicas, concebidas como instrumentos de debate e formulação participativa de políticas públicas.

Estas conferências foram realizadas pelo governo federal com apoio dos governos estaduais e municipais e em parceria com os conselhos setoriais de políticas públicas. Suas versões estaduais e municipais implicaram no envolvimento direto de um número significativo de cidadãos, movimentos sociais e OSCs. No Rio Grande do Sul no período entre 2011 e 2014 foram realizadas 36 conferências estaduais de políticas públicas, 14 em 2011, 5 em 2012, 10 em 2013 e 7 em 2014 (SEPLAG, 2014:36). Na organização destas conferências esteve envolvido também um conjunto de fóruns da sociedade civil que se constituem em interlocutores do Estado no âmbito destes conselhos setoriais. Os conselhos, portanto, nestes casos, além de se constituírem em espaços de diálogo e construção de políticas públicas, são também indutores, ou estão associados a processos de organização da sociedade civil.

O último marco significativo deste percurso de construção de instituições participativas no Rio Grande do Sul foi durante o governo Tarso Genro (2011-2014), quando se buscou unificar e organizar de forma mais articulada o conjunto de experiências institucionalizadas nos períodos anteriores, agregando ainda a incorporação dos instrumentos da Tecnologia da Informação (TI) na implementação de mecanismos deliberativos em nível estadual. O **“Sistema Estadual de Participação Cidadã” (SISPARCI)**. A implementação deste “Sistema de Participação”, que buscou articular as ações de todo o conjunto de instituições participativas existentes de maneira a gerar uma sinergia entre as distintas experiências representou uma ambiciosa tentativa de construir uma nova dinâmica democrática na relação entre o Estado e os cidadãos no Rio Grande do Sul. O Sistema buscava articular a ação dos mecanismos já instituídos (os conselhos setoriais, o debate regional dos COREDES, o OP em nível estadual e a consulta popular) com a adoção de mecanismos de consulta à população via internet. A todos estes mecanismos se somava o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, um espaço representativo da pluralidade da sociedade civil voltado para a concertação em torno de projetos e políticas públicas.

O estudo desses vinte e cinco anos de experimentos democráticos no RS aponta alguns elementos para compreender as potencialidades e limites do papel das novas instituições participativas. Todas estas experiências tiveram em comum um viés democratizante, possibilitando a ampliação da participação dos cidadãos em condições mais igualitárias, com garantias legais e o estabelecimento de compromissos mútuos em torno das decisões em relação às políticas públicas. Foram momentos, portanto, de avanço no sentido da democratização do Estado no Brasil. No entanto este avanço, no longo prazo, revelou-se insuficiente. Os dados disponíveis tanto em relação à percepção dos cidadãos acerca da democracia e da política, quanto os desdobramentos políticos recentes apontam para uma trajetória na direção da desdemocratização.

IV. Os limites da democratização

Todo este processo está associado à ampla mobilização social que acompanhou a conjuntura de redemocratização do país, especialmente no final dos anos 80 e no início dos 90. Esta mobilização, cujo móvel inicial era o fim da ditadura, combinou as demandas de restauração dos mecanismos clássicos da democracia representativa com uma forte inflexão no sentido da defesa de uma maior participação da sociedade civil nos processos decisórios, em uma perspectiva que pretendia ir além dos processos eleitorais periódicos. A construção de novos mecanismos participativos foi uma demanda de amplos setores da sociedade civil organizada, que demandavam instrumentos através dos quais fosse possível garantir um processo mais sistemático de consulta aos cidadãos para além dos processos eleitorais.

A construção de IPs foi uma resposta a estas demandas da sociedade por maior participação, que foram respondidas de maneira positiva por praticamente todas as forças políticas do campo

democrático. Frente à demanda de participação os sucessivos governos responderam desenhando mecanismos institucionais que possibilitassem uma maior participação dos cidadãos, representados pelas organizações da sociedade civil ou de forma direta. Este círculo virtuoso de demanda social e reforma institucional deveria conduzir a uma crescente adequação do funcionamento do Estado às demandas de participação dos cidadãos e, conseqüentemente a uma maior legitimação do sistema político e do próprio Estado. No entanto, como é possível constatar tanto através de pesquisas empíricas sobre a percepção dos cidadãos quanto pelas crescentes manifestações críticas de um contingente crescente de cidadãos em relação às nossas instituições representativas, não se pode dizer que o sistema político tem conseguido responder a contento a estas inquietações.

A análise histórica deste processo de construção e consolidação de instituições participativas sinaliza no sentido de corroborar as perspectivas mais cétricas em relação às virtualidades dos processos de participação da sociedade civil. Passados os primeiros anos de entusiasmo associado à emergência de novas experiências de participação política, a observação mais detida sobre as reais potencialidades democratizantes e sobre os limites das novas instituições participativas apontam muito mais na direção das fragilidades destes processos. Sobretudo fica patente que a superação dos limites da democracia representativa passa pelo desafio de um programa mais amplo de reforma política e de reforma do Estado. A simples superposição de novos espaços de participação e deliberação, sem que se alterem os mecanismos mais estruturais da relação do Estado e do sistema político com os cidadãos se mostra incapaz de promover uma democratização mais efetiva.

No caso brasileiro esta contradição entre a ampliação dos espaços de participação e uma latente insatisfação dos cidadãos em relação ao sistema político como um todo ficou dramaticamente exposta a partir das manifestações de rua massivas em junho de 2013. Analisando os impactos dessas manifestações Romão (2013) sinaliza a aparente disjuntiva entre espaços de participação ampliada e a insatisfação dos cidadãos. Para o autor “construiu-se, nos últimos trinta anos... um sistema paralelo de representação plenamente institucionalizado que se estabeleceu colado aos sistemas de políticas públicas que se desenvolveram no país desde os anos 1990, nos marcos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)”. Este “audacioso sistema”, baseado em conselhos, conferências, audiências públicas e outros instrumentos de participação não se mostrou capaz de absorver insatisfações decorrentes do “sentimento de indiferença, de carência ou ausência de sentimento de representação da parte do cidadão” (ROMÃO, 2013, p.15).

Pelo contrário, a insatisfação materializada nas manifestações multitudinárias de junho de 2013 se dirigia não apenas aos mecanismos tradicionais da democracia liberal (“não me representa”, era o mantra dirigido aos políticos e às autoridades de modo geral), como também expressava uma descrença em relação aos novos mecanismos de participação política, reservando à ação direta a maior parte da sua energia política. Em documento do Movimento Passe Livre publicado ainda em

2013 os ativistas afirmavam: “É assim, na ação direta da população sobre a sua vida – e não a portas fechadas, nos conselhos municipais engenhosamente instituídos pelas prefeituras ou em qualquer outra das artimanhas institucionais -, que se dá a verdadeira gestão popular” (MARICATO, 2013:16).

Portanto a relevância da abordagem proposta decorre também de uma constatação mais ampla acerca do desgaste da imagem das instituições políticas verificado nas primeiras décadas deste século, no Brasil, na América Latina e no mundo. Por toda a parte se pode identificar, na mídia ou em análises acadêmicas, uma crescente insatisfação em relação às instituições e uma crítica sistemática aos políticos, aos partidos, aos governos, ao Estado e ao sistema político como um todo. O que nos leva a uma contradição: termos de um lado um Estado que aparentemente é cada vez mais democrático e aberto à participação dos cidadãos e, de outro, um número cada vez maior de cidadãos que não se sentem representados pelo sistema político e pelas instituições estatais.

As duas décadas do final do século XX foram caracterizadas, em escala global, por um avanço da democracia liberal como forma institucional hegemônica de exercício do poder político. A queda dos regimes autoritários do chamado “socialismo real” no leste europeu, os processos de mudança de regime no sul da Europa, na América Latina e em outras partes do mundo significaram um momento de afirmação da democracia, no que foi denominado por autores no campo da ciência política como a “terceira onda” de democratização (HUNTINGTON, 1994). Este processo de (re)constituição de regimes democráticos em escala global teve como uma de suas principais características uma preocupação crescente com a participação da sociedade civil no processo político, como um instrumento de ampliação da legitimidade, da gestão democrática e da eficiência das políticas públicas (COHEN e ARATO, 1992).

No Brasil a transição combinou uma intensa pressão política de baixo para cima por parte de movimentos sociais e das forças políticas de oposição mais radical com uma negociação entre setores do regime e as parcelas moderadas da oposição. Este processo teve o seu ponto decisivo na entrega do poder por parte dos militares através da eleição de um governo civil no colégio eleitoral em 1985 e se institucionalizou através da construção de um novo marco jurídico-legal no processo constituinte de 1988. Desde então o processo democrático se consolidou, tanto do ponto de vista das instituições tradicionais da democracia representativa dentro dos marcos tradicionais do pluralismo poliárquico, como do ponto de vista da emergência de iniciativas voltadas para a institucionalização de dispositivos voltados para uma participação mais ampla e direta dos cidadãos e da sociedade civil organizada na vida política.

No entanto, as primeiras décadas do século XXI apontam para um sentido diferente, tanto no Brasil como no mundo. Um número cada vez maior de evidências indica um crescente

descontentamento dos cidadãos em relação aos mecanismos de representação política. As mudanças estruturais associadas ao processo de globalização, o crescimento do poder político do capital financeiro sobre os Estados Nacionais, a desestruturação do tecido social decorrente dos processos de ajuste macroeconômico e das políticas de austeridade implementadas em nível global vem contribuindo para o desgaste das instituições políticas e para uma crise de legitimidade das estruturas de representação. Os movimentos internacionais antiglobalização do início do século XXI que resultaram no Fórum Social Mundial, assim como as mobilizações dos “indignados” do movimento 15 M na Espanha em 2011, os protestos do movimento “Occupy Wall Street” no mesmo ano e as mobilizações de junho de 2013 no Brasil demonstram um descontentamento crescente de parcela significativa dos cidadãos comuns em relação ao processo político.

As manifestações citadas são apenas a ponta mais visível e recente de um iceberg de crescente desconfiança dos cidadãos em relação aos governos de modo geral. “Over the past three decades public confidence has dropped in half in many situations...Canada, Britain, Italy, Spain, Belgium, the Netherlands, Norway, Sweden and Ireland have also seen some decline of trust in government” (NYE et al, 1997 p.2). Esta queda na confiança em alguns momentos tende mesmo a se converter em um sentimento mais generalizado de desconfiança em relação às instituições democráticas como um todo.

“tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem: neste caso, a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito de direitos de cidadania geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social” (MOYSÉS, 2005 p.33).

A insatisfação da cidadania em relação ao desempenho e à qualidade das instituições políticas se manifesta no que alguns autores descrevem como uma crise do próprio processo de representação política, que no limite pode representar uma ameaça à própria estabilidade das instituições democráticas. “Pesquisas recentes sugerem que níveis decrescentes de confiança nos políticos e nas instituições parecem ser uma tendência global que afeta não somente as poliarquias ricas, mas também democracias nascentes no mundo em desenvolvimento” (POWER e JAMESON, 2005:65).

Os dados disponíveis no Latinobarômetro corroboram estas afirmações. Ainda que a maioria dos cidadãos latino-americanos (56%) considere a democracia preferível em relação a qualquer outra forma de governo, apenas 39% dos mesmos se declaram satisfeitos com o funcionamento da democracia em seu país, ao passo que 57% se consideram insatisfeitos ou muito insatisfeitos. E solicitados a avaliar a democracia em seu país apenas 8% dos entrevistados afirmaram considerar seu país uma democracia plena, 30% uma democracia com pequenos problemas, 46% uma democracia com muitos problemas e 9% afirmaram considerar que seu país não é uma democracia.

Estas críticas ao sistema político não são uma característica exclusiva da América Latina. No mesmo relatório uma comparação com um projeto análogo em nível europeu (Eurobarômetro) indica que o índice de satisfação com a democracia naquele continente caiu de 56%, em 2000, para 38% em 2013².

No caso do Brasil os índices de insatisfação com a democracia são ainda mais altos. Menos da metade dos entrevistados (48,5%) na pesquisa do Latinobarômetro consideram que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo, apenas 26% se declaram satisfeitos com o funcionamento da democracia no país e 69,2% se consideram insatisfeitos ou muito insatisfeitos. E apenas 3,9% consideram que o Brasil é uma democracia plena, 25,9% uma democracia com alguns problemas, 56,5% consideram que o país vive uma democracia com muitos problemas. Os índices brasileiros de descontentamento com a democracia, portanto, são ainda mais altos do que a média do continente.

Esta realidade provavelmente se aplica também ao caso do Rio Grande do Sul, ainda que não existam estudos empíricos em nível estadual. No entanto, survey realizado em Porto Alegre ainda em 2005, constatava que 87,5% dos entrevistados concordam totalmente ou em parte com a afirmação de que “todos os políticos são corruptos”, 87,1% dos entrevistados discordam da afirmativa de que “o Estado é eficiente na aplicação dos recursos públicos” e 96,7% afirmam que “os políticos prometem e não cumprem” (BAQUERO, 2007:12). Estes dados nos levam à constatação de que realmente há uma contradição crescente entre a existência e ampliação dos espaços de participação política à disposição dos cidadãos ao mesmo tempo em que os mesmos se sentem cada vez mais alheios e impotentes em relação aos processos políticos de decisão. Por que os cidadãos, mesmo tendo a seu dispor um conjunto de mecanismos explicitamente voltados para uma maior permeabilidade do Estado às suas demandas, se sentem cada vez menos representados pelo sistema político? As experiências estudadas sinalizam para dois elementos essenciais apontam para dois elementos centrais: a) de um lado o fato de que as mudanças democratizantes foram implementadas sem que se alterassem as estruturas políticas do Estado, apenas superpondo as inovações democráticas aos mecanismos tradicionais da democracia representativa; e b) ao mesmo tempo em que as estruturas políticas do Estado foram sendo democratizadas, a sociedade passava por processos de desdemocratização.

IV.1 A democracia como um enxerto em um Estado estruturalmente autoritário

2. Dados do Informe 2013 da Corporación Latinobarômetro acessado em 20/02/2015, em <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

Quanto ao primeiro elemento limitador das perspectivas democráticas o que se pode dizer é que a dinâmica de democratização do Estado é limitada. A adoção de mecanismos participativos se deu de forma incremental, assistemática e muito mais em uma dinâmica de reformas que respondiam a pressões externas do que a um projeto efetivo de democratização do Estado. As mudanças foram pontuais, ou seja, localizadas em termos de escopo ou abrangência, e as novas IPs não substituíram os mecanismos tradicionais, apenas agregaram novos procedimentos de participação. A falta de um projeto de democratização mais consistente se materializa em uma instabilidade institucional: processos são instituídos, para logo após serem suspensos pelo governo subsequente (como o OP). Espaços são instituídos com um determinado desenho para serem a seguir modificados sucessivas vezes, tendo suas atribuições e composição constantemente alterados.

As novas IPs implementadas nestes trinta anos não alteraram as estruturas essenciais do Estado, particularmente os mecanismos de acesso ao poder estabelecidos nos marcos da democracia representativa. Neste sentido, a observação de Wampler (2011), de que as IPs se constituíram enquanto “enxertos” na estrutura do Estado explica, em grande parte, o limitado impacto em termos de uma efetiva transformação da relação entre o Estado e os cidadãos. Os novos espaços participativos foram agregados de maneira superposta às estruturas tradicionais, que não foram alteradas. E não foram alterados, muito especialmente, os mecanismos de acesso ao poder político, que continuaram sendo aqueles da democracia representativa. As eleições seguiram sendo o mecanismo essencial do processo político e a criação de IPs esteve sempre subordinada ao poder decisório dos detentores do poder executivo. O poder de fato decorre dos processos eleitorais, restando aos mecanismos de democracia participativa um papel acessório e complementar com muito pouca incidência sobre as decisões mais importantes.

Eram sempre os governos que decidiam quais processos participativos deveriam ser implementados, e como os espaços de participação deveriam funcionar. Às IPs se atribuem incidência sobre políticas setoriais, sejam elas de natureza temática (saúde, educação), territorial (desenvolvimento regional, gestão metropolitana) ou relacionadas a determinados grupos sociais (negros, jovens, índios, mulheres). O caráter fragmentado do Estado brasileiro, no qual cada parte da máquina do Estado trata de um tema ou uma política, de maneira isolada, permite que se adotem práticas participativas em determinadas áreas das políticas públicas sem que isso implique em uma discussão do conteúdo mais geral dos programas e das práticas de governo. E mais, sem que o debate destas pautas setoriais atinja o centro da agenda política. A participação, portanto, se dá a partir de uma dinâmica extremamente setorializada e, como pudemos ver, sem uma incidência mais objetiva sobre as políticas mais gerais dos governos. As únicas tentativas de adoção de iniciativas mais consistentes e radicais, como o OP entre 1999 e 2002, ou de maior amplitude e caráter sistêmico, como o SISPARCI, foram eliminadas com a mudança de governo nas eleições.

A democratização proporcionada pela implementação de IPs, portanto, na medida em que não veio acompanhada de uma efetiva reforma democrática do Estado na sua totalidade, assim como de uma reforma política, fica profundamente limitada pelas características estruturais do Estado. A estratégia de democratização adotada, de superposição de novas estruturas por sobre as antigas instituições, evitando rupturas e reformas mais profundas, estabelecem limites incontornáveis ao processo de democratização. A participação, operando como um complemento, tendo muito pouco peso efetivo em relação aos mecanismos tradicionais da política representativa não é capaz de incorporar contingentes mais amplos da população. Os espaços existentes nas novas IPs incorporam organizações da sociedade civil que em sua maioria são de natureza setorial ou temática, que ganham espaços de negociação e deliberação em torno de seus interesses específicos, mas que dificilmente são capazes de protagonizar debates mais substantivos em relação à democracia e aos projetos políticos em disputa. A existência de espaços compartilhados de debate de temas setoriais mostrou muito pouca capacidade de influenciar sobre a agenda política efetiva do Estado.

IV.2 Democratização da política, desdemocratização na sociedade

Até este momento o foco da análise se concentrou no desenho institucional dos processos de participação. No entanto é importante ainda considerar outras variáveis que possam contribuir no sentido de compreender melhor a dinâmica entre o processo de implantação de novas instituições participativas e a democratização do Estado. Ainda que a análise do desenho institucional como se viu nas seções anteriores, implique necessariamente na observação da forma pela qual a sociedade civil se relaciona com os processos políticos, não se pode focar apenas nas interações cidadão-estado. As relações de confronto, aliança, rivalidades e dominação fora do Estado também são fundamentais para compreender os processos. Até porque “prevailing non-state forms of power strongly affect the possibility of democratization” (TILLY, 2007:13). Isto é especialmente importante em uma sociedade como a brasileira, onde a desigualdade não se resume às diferenças de condição socioeconômicas dos cidadãos, mas envolve também violentas assimetrias de poder e relações intensas de dominação social.

Isso nos leva a outra variável fundamental para analisar a efetividade das IPs que se relaciona com o nível de organização da sociedade civil (AVRITZER, 2008). Este incide de forma muito direta no processo, na medida em que muitas vezes a criação de IPs é resultante de uma pressão de fora para dentro do Estado e de baixo para cima na sociedade. Seja por uma pressão direta e explícita de setores sociais que demandam participar das decisões, seja através da consolidação de uma difusa cultura democrática que valoriza a participação e se transforma em um incentivo para os atores políticos, dificilmente as mudanças democratizantes resultam de uma

decisão unilateral dos governantes. Portanto o nível de organização e mobilização da sociedade civil é decisivo na construção de instituições participativas.

A sociedade brasileira viveu um processo de intensa mobilização no período da transição da ditadura para a democracia. Novos personagens entraram em cena (SADER, 1988) e os movimentos sociais cumpriram um papel essencial na redemocratização (SINGER e BRANT, 1982). Esta luta contra a ditadura não se resumia simplesmente à demanda de restauração dos mecanismos formais da democracia representativa, mas expressava também uma demanda de protagonismo e de inclusão ao processo político de um arco mais amplo de atores sociais. É desse impulso democratizante e radical que emergem as demandas e os conceitos que orientaram a dinâmica de ampliação dos espaços democráticos no Brasil contemporâneo. No entanto, desde este período de profunda mobilização popular e os dias de hoje a situação social no país mudou muito, e estas transformações incidiram também sobre a forma através da qual a sociedade civil se organiza.

As mudanças econômicas, sociais e políticas vividas pela sociedade brasileira nas últimas três décadas impactaram não apenas sobre a forma pela qual a sociedade civil se relaciona com o Estado, mas também sobre a própria sociedade. De um lado consolidação de uma forte e ativa sociedade civil, uma rede cada vez mais densa e complexa de organizações, instituições, movimentos sociais e meios de comunicação, alterou de maneira significativa e estrutural a relação entre o Estado e a sociedade. Este processo contribuiu de uma forma decisiva para uma crescente democratização do Estado. Por outro lado, processo de transformações sociais e econômicas incidiu também sobre a própria estrutura da sociedade civil, alterando a sua própria configuração. Nas décadas de 80 e 90 o processo de “ajuste econômico” incidiu de maneira muito direta sobre a estrutura da sociedade brasileira.

Somando-se às características estruturalmente autoritárias do modelo de desenvolvimento brasileiro, o processo inflacionário, as privatizações, o desemprego, as políticas de ajuste estrutural baseadas nos princípios do “Consenso de Washington” levaram a uma desestruturação do incipiente processo de organização da classe trabalhadora e de amplos setores das classes médias. A manutenção de um processo econômico concentrador e excludente de um lado fragilizou a rede de instituições e organizações que representavam os grupos subalternos urbanos e rurais. De outro lado a concentração de renda se dá em paralelo com fortalecimento e ampliação da capacidade dos setores proprietários em se fazer ouvir através de uma rede de instituições e organizações que também fazem parte da sociedade civil organizada. No conjunto da sociedade, as consequências sociais do processo de ajuste dos anos 90 implicaram também em uma crescente privatização da vida social, um predomínio das opções de ação individual sobre as formas coletivas, a legitimação do auto interesse em detrimento do interesse coletivo. Além disso, a disparidade social se refletiu também em uma hierarquização crescente e na redução dos laços de solidariedade social

decorrentes da assimetria da distribuição dos recursos sociais, econômicos e de poder entre os diferentes grupos sociais.

O processo de mudanças vivido com a chegada dos governos de esquerda a partir de 2003, na medida em que não se propôs a uma ruptura global com o modelo de desenvolvimento, não foi capaz de alterar esta dinâmica. Do ponto de vista econômico, a inclusão social e a melhoria da situação econômica de amplos setores da classe trabalhadora decorrentes das políticas dos governos progressistas foi implementada a partir de uma estratégia “top down”, a partir do Estado, não associada a um fortalecimento de uma dinâmica de organização social autônoma de sentido emancipador. A análise de Singer (2012) sobre o conteúdo e significado do projeto “Lulista” de desenvolvimento mostra de maneira muito clara o impacto de um modelo que possibilitou, em função de particularidades conjunturais da situação brasileira e internacional, melhorar a situação econômica dos setores subalternos sem alterar de forma substancial o modelo social e econômico (e político) anterior.

A estratégia implementada, orientada por uma ação a partir do Estado, deslocou um contingente importante de quadros políticos e a maior parte da energia política para dentro do aparelho estatal e para a ação institucional nos marcos do âmbito das instituições da democracia representativa, esvaziando o esforço de organização da sociedade civil. Um contingente significativo de ativistas dos movimentos sociais, especialistas acadêmicos e técnicos e quadros políticos dos movimentos sociais foram incorporados ao aparelho de Estado, distanciando-se do trabalho cotidiano de organização da sociedade civil. No sentido inverso, quadros importantes de gestão política e administrativa vinculados ao projeto neoliberal, assim como toda uma geração de novos profissionais que ingressaram no mercado de trabalho, foram profissionalizados em instituições que passaram a compor um novo contingente de instituições que passaram a compor a sociedade civil.

A decorrência desta convergência entre mudanças socioeconômicas e políticas resulta em uma situação na qual o processo de democratização da sociedade brasileira adquira um caráter contraditório. E é desta contradição que resulta uma situação paradoxal na qual se observa uma efetiva democratização no âmbito político (sobretudo no que diz respeito aos instrumentos de participação dos cidadãos na vida política) e uma sensação generalizada de despreço dos cidadãos em relação à política, aos governos e ao Estado. Do ponto de vista econômico e social é evidente que houve uma efetiva melhora nas condições de vida e a inclusão de um contingente crescente de brasileiros ao mercado de consumo. No entanto, os marcos estruturais excludentes e elitistas da estrutura social brasileira não foram substancialmente alterados. O predomínio do capital financeiro, o fortalecimento de setores oligopolistas no âmbito econômico, a privatização crescente

da vida social e da própria economia, a mercantilização e privatização das relações sociais no âmbito cultural e pessoal, são tendências estruturais que não foram alteradas.

Desta forma a crescente democratização formal das estruturas políticas não teve correspondência em uma democratização social e econômica. Neste sentido, se pode dizer então que paralelamente ao processo de democratização do Estado, assistimos um processo de desdemocratização da sociedade civil. Cohen & Arato (1992), em sua análise do debate sobre o conceito de sociedade civil e seu papel nas transições de regimes autoritários para democracias, sinalizam para a possibilidade de um processo regressivo, com transformações no sentido de uma sociedade civil atomizada, despolitizada e privatizada. Bresser Pereira aponta para o fato de que as desigualdades sociais e as disparidades de renda e de poder na sociedade capitalista geram uma situação na qual se observa uma “concentração de poder político em alguns cidadãos dotados de maior capacidade de organização, ou de maior capital, ou de maior conhecimento” (Bresser Pereira 1999:107). Isto configura a possibilidade de materialização de tendências elitistas e antidemocráticas também no âmbito da sociedade civil. Neste sentido a aparente contradição entre um Estado crescentemente democratizado e um desapego dos cidadãos em relação à política e a democracia pode ser explicado pelo fato de que esta democratização da política no âmbito estatal foi acompanhada por um processo inverso no âmbito da sociedade civil, que caminhou no sentido da atomização, despolitização e privatização.

O quadro abaixo apresenta uma proposta de sistematização destes processos de mudança social que incidiram sobre a sociedade civil brasileira, com impactos evidentes sobre o processo de democratização. Tomando como base o período inicial e o final de nossa investigação é possível isolar algumas características fundamentais tanto do ponto de vista da composição como das formas de funcionamento das organizações da sociedade civil, que apontam no sentido de uma crescente desmobilização, atomização, privatização, despolitização e burocratização. Estes processos tem um impacto direto sobre as possibilidades de democratização, na medida em que a ocupação pela sociedade dos espaços abertos no âmbito das instituições participativas não é um processo abstrato, mas sim uma experiência que envolve atores sociais concretos, atores estes que mudaram muito nos últimos anos.

Indicadores de mudanças nos padrões de ação da sociedade civil organizada

Processos	1986	2014	Exemplo
Desmobilização	Foco na reivindicação/conflito (contention – Tilly)	Foco no diálogo (concertação)	As lutas saem das ruas e vão para os gabinetes. Foco nos processos eleitorais
	Foco na ação coletiva	Foco na representação de interesses	A existência de espaços institucionalizados, nos quais as OSCs tem por princípio um espaço garantido para

			representar sua base reduz a necessidade de mobilização
Privatização	De associações voluntárias democraticamente geridas (respondem a uma base coletiva)	As ONGs que se multiplicam no período recente respondem mais a seus diretores e/ou fundadores do que a bases sociais organizadas	Transição da representação de interesses organizados para a prática de “advocacy”
	Organizações que demandam respostas em termos de políticas públicas	Organizações que vendem serviços para o Estado/cumprem papel remunerado	Transição da demanda por políticas públicas para a demanda de recursos para implementação de “projetos sociais”
Atomização	Tendência à unificação Orgânica. Os movimentos convergiam em busca de mais força política	Tendência à fragmentação. Os movimentos tendem à divergência e disputa de protagonismo nos espaços de poder	Multiplicação das centrais sindicais Boom de ONGs e OSCIPs
	Da dinâmica: Tendência à unificação das lutas	Predomínio das lutas setoriais	Proliferação de iniciativas organizativas isoladas
Despolitização	Predomínio do interesse na construção da democracia (foco no interesse geral)	Predomínio de interesses setoriais (foco mais corporativo)	Trajetória do sindicato dos médicos: da luta pelo SUS à luta contra o governo por demandas de natureza corporativa
	Política identificada como atividade virtuosa	Ação deliberada de distanciamento da política	Substituição das políticas de Estado pela ação social privada
Burocratização	Organizações responsivas às suas bases mobilizadas	Maior distância entre liderança e base	Todas as organizações
	Do ativismo voluntário (militância)	À Profissionalização (diretores e funcionários)	Todas organizações

Todo este processo, esboçado de forma muito esquemática no quadro acima, permite sinalizar um processo cuja amplitude e profundidade transcende em muito os limites desta investigação. Sua apresentação desta maneira extremamente resumida tem como objetivo sublinhar a importância de que não se pode limitar a análise da efetividade das experiências de democracia participativa apenas ao seu desenho institucional e à dimensão da vontade política. O nível de organização da sociedade civil é decisivo na compreensão do processo. E, assim como todo o processo de criação e consolidação de novas experiências democráticas está evidentemente ligado às pressões de fora para dentro do Estado, surgidas no bojo da intensa mobilização da sociedade

civil no período mais crítico de luta contra a ditadura, seria um erro considerar que as mudanças ocorridas no âmbito da própria sociedade civil não tivessem também um impacto, neste caso na direção contrária.

A década de 90 trouxe consigo mudanças econômicas, sociológicas, políticas e culturais que impactaram não apenas sobre as formas organizativas como também sobre as possibilidades e os repertórios de ação dos atores sociais. A hegemonia neoliberal no plano da economia e da cultura teve efeitos objetivos sobre a organização social, fortalecendo o individualismo e a fragmentação dos interesses e dos conflitos. Ao mesmo tempo a consolidação da democracia levou a uma institucionalização crescente da disputa política, que passou a depender menos da capacidade de organização e da mobilização e mais da capacidade política de negociar e influenciar as agendas no âmbito institucional. O corolário desta transição foi o processo de burocratização crescente das organizações da sociedade civil, cada vez menos dependentes de uma organização de base e mais dependentes da influência política sobre o Estado.

A década dos 2000, marcada pela experiência de concertação denominada por alguns autores de “Lulismo”, acentuou este processo, na medida em que, de um lado ampliou e consolidou espaços de representação dos interesses de importantes contingentes historicamente excluídos da deliberação sobre as políticas públicas. E este processo se dava de cima para baixo, sem depender de uma maior ou menor capacidade de mobilização e pressão. Por outro lado, a própria identidade de uma parte importante das organizações da sociedade civil com o processo em andamento contribuía, por sua vez, no sentido de uma autocontenção dessas organizações, que tendiam a dar preferência a negociações do que a pressões sobre o Estado.

Estas mudanças substanciais no padrão de organização e ação no âmbito da sociedade civil têm consequências sobre a efetividade das experiências analisadas. Por um lado, o esvaziamento e a burocratização das organizações fizeram com que a existência de espaços de incidência da sociedade civil sobre as políticas públicas não tivesse como resultado uma maior apropriação deste debate por parte dos cidadãos. De outro lado a transição de um modelo de organização mais voltado para a mobilização e para o conflito para um modelo de ação mais institucional também teve como consequência um maior distanciamento entre os cidadãos e as organizações que supostamente os representam.

De um lado a construção de instituições participativas permitiu a abertura de amplos espaços para a participação da cidadania, mas de outro as mudanças sociais que ocorriam paralelamente às mudanças políticas operavam na direção oposta. A mesma sociedade civil que conquista espaços cada vez mais amplos de debate, deliberação e fiscalização das políticas públicas se tornou, ela mesma, menos democrática. A crise de representatividade que foi exposta de maneira radical pelos

movimentos de 2013 é o exemplo mais eloquente de que a democratização das instituições estatais não é, por si só, suficiente para incorporar de maneira plena os cidadãos ao processo democrático.

A partir desta breve e esquemática análise se pode avançar na hipótese de que o processo de democratização vivido enfrentou limites estruturais, capazes não apenas de limitar o potencial democratizante das experiências de participação como também de levar ao seu retrocesso. A criação de instituições participativas no âmbito do Estado sem uma efetiva mudança nas suas estruturas políticas mais profundas, não é suficiente para garantir a sustentabilidade da democratização. A incapacidade de transformar este movimento em uma efetiva reforma do Estado tende a levar à irrelevância os mecanismos propostos. Por outro lado se destaca também o fato de que a democratização no âmbito da política e do Estado conviveu com um processo de desdemocratização da sociedade. As mudanças econômicas e sociais vividas no governo Lula, com o fortalecimento das políticas públicas, a redução das desigualdades sociais e a melhoria nas condições de vida de amplas camadas da população se processaram paralelamente a uma dinâmica de fragmentação dos laços sociais, privatização das relações pessoais e institucionais, de burocratização das organizações da sociedade civil e de desmobilização dos movimentos sociais. Este processo social mais amplo se mostrou capaz de neutralizar os efeitos democratizantes das mudanças no espaço da política.

Bibliografia

ALLEBRAND, Sérgio. **A Participação da Sociedade na Gestão Pública Local e na Produção de Políticas Públicas: A atuação dos Conselhos Municipais de Ijuí-RS de 1989 a 2000**. Ijuí, Editora UNIJUÍ, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático**. Opinião Pública, Campinas, vol 14, n.1, junho, 2008 p.43-64.

BANDEIRA, Pedro S. Participação, **Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para Discussão, N.630. Brasília, IPEA, 1999. Disponível na internet em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf

BAQUERO, Marcelo e PRÁ, Jussara. **A Democracia Brasileira e a Cultura Política do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2007.

BECKER, Dinizar. Redenep: **Rede de Estudo, Planejamento e Gestão Local-Regional do Desenvolvimento**. Lajeado, UNIVATES, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Sociedade Civil: Sua Democratização para a Reforma do Estado**. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos, WILHEIM, Jorge, e SOLA, Lourdes (orgs). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo, UNESP/ENAP, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.

COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, MIT Press, 1992

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda**. São Paulo, Ática, 1994.

IPEA, **Estado, Instituições e Democracia: Democracia**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, IPEA, 2010b

IPEA. República, **Democracia e Desenvolvimento. Diretoria de Estudos e Políticas de Estado das Instituições e da Democracia (DIEST)** Textos para Discussão n.1600. Brasília, IPEA, 2011

- MARICATO, Ermínia et all. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram conta do Brasil**. São Paulo, Boitempo/Carta Maior, 2013.
- MOYSÉS, José Álvaro. **A desconfiança nas Instituições Democráticas**. Campinas, Opinião Pública vol. 11 n 1, março 2005. p33-63
- NYE, Joseph et all. **Why People Don't Trust Government**. Cambridge, Harvard University Press, 1997.
- PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, IPEA, 2011.
- POWER, Timothy e JAMESON, Giselle D. **Desconfiança Política na América Latina**. Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, n.1, Março, 2005)
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia, a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 1996.
- RIO GRANDE DO SUL. **Sistema Estadual de Participação, Construção e Desafios**. Porto Alegre, Secretaria Estadual de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, 2014.
- SADER, Éder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores na Grande São Paulo 1970/1980**. Rio de Janeiro, Paz e Terra,
- SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador**. São Paulo, *Companhia das Letras*, 2012.
- SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira, orgs. **São Paulo, o Povo em Movimento**. Rio de Janeiro, Vozes/Cebrap, 1980.
- SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo, a Experiência do Rio Grande do Sul**. 2000. Acessado em 16/8/2015 em http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/55_ubiratan_de_souza.html
- TILLY, Charles. **Contention and Democracy in Europe, 1650-2000**. Cambridge, Cambridge University Press, 2004
- TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge, Cambridge University Press, 2007
- WAMPLER, Brian. **Instituições Participativas como “Enxertos” na Estrutura do Estado: A Importância de Contextos, Atores e suas Estratégias**. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, IPEA, 2011.