

**SOS CORPO**

Instituto Feminista para a Democracia

Participação Social: Dilemas da Retomada

Carmen Silva¹

É comum vários povos indígenas no Nordeste nomearem como *retomada* o momento em que fazem ação direta para recuperar seus territórios ocupados por brancos. Tomo esta palavra, em homenagem a essa sabedoria ancestral, para pensar o atual momento da participação social no Brasil. É hora de os povos retomarem, e aprofundarem, a participação social nas decisões sobre os destinos da nação, e de construirmos, coletivamente, outros rumos para nossas próprias vidas. A hora é especial sobretudo porque os movimentos sociais, em suas relações com governos de esquerda ou centro-esquerda, já possuem uma vasta experiência da qual podem retirar muito aprendizados.

Depois de seis anos do golpe parlamentar e jurídico que depôs a presidenta Dilma Rousseff, sem que ela tenha cometido crime de responsabilidade, como agora ficou provado, estamos novamente em um governo de coalizão que inclui a esquerda, desta vez com uma aliança que vai até a direita tradicional: uma frente ampla contra o fascismo. Esta frente política foi capaz de imprimir uma derrota eleitoral na extrema direita golpista e em seus sustentadores no campo econômico e político, mas na sociedade estas forças fascistas seguem organizadas. Neste novo tempo, o governo federal retomou o debate sobre o direito à participação. E a sociedade está desafiada a refletir sobre isso encarando o novo contexto político.

A questão que se coloca para nós, do movimento feminista, é como os mecanismos de participação social podem contribuir para o poder popular e/ou para o aprofundamento da democracia? E ainda: como a participação social pode ser um fator relevante para o combate às desigualdades de gênero, de raça, de classe, entre outras? Responder a estas duas questões pode conferir sentido ao esforço que é feito pelo conjunto dos movimentos sociais para estarem presentes nos espaços de participação.

Nesse texto quero primeiro discutir a crítica ao período imediatamente anterior ao golpe, resgatando as conquistas institucionais no campo do direito à participação, mas levando a reflexão também para o âmbito da democracia direta. Posteriormente pretendo discutir o momento atual da política de participação considerando o que tem sido apresentado pelo governo federal e reflito sobre os desafios e dilemas enfrentados pelos movimentos sociais, em especial o feminismo autônomo.

¹ Carmen Silvia Maria da Silva é socióloga, educadora do SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia e militante do Fórum de Mulheres de Pernambuco / Articulação de Mulheres Brasileiras.

A ideia é percorrer este caminho, a partir da crítica feminista aos mecanismos de participação relacionando-a com a construção da democracia, posição na qual me situo política e teoricamente. A atuação política feminista tem sido muito importante para a construção democrática no Brasil, tanto na sua elaboração teórica como nas lutas por direitos, mas neste momento não discutirei essa movimentação, a ênfase será nos mecanismos de participação social instituídos após a Constituição de 1988 e, mais precisamente, sobre Conselhos e Conferências de políticas públicas.

Construindo a participação

Na década de 1980, no processo de conclusão do ciclo da ditadura empresarial-militar, muitos movimentos sociais caracterizaram-se pelo enfrentamento radical à máquina do Estado que, por sua vez, apesar das contradições internas, tinha pouca abertura à participação, resguardadas algumas experiências do assim chamado *poder local*². Nesse processo, os movimentos produzem muitas mobilizações sociais em torno das lutas por direitos, elaboram propostas, interferem no ato de legislar e contribuem na construção de espaços públicos de negociação de interesses com capacidades de gerar novas formas de arbitragem dos conflitos. Conflitos que não eram apenas no âmbito do que é visto como estritamente social, mas também sobre aspectos econômicos, culturais e ambientais.

Somar aos protestos de rua, que marcaram a década de 1980, as iniciativas de maior proposição e negociação de políticas públicas, nas décadas de 1990 e 2000, não foi tão simples. Mas, as próprias mobilizações não têm caráter crescente ao longo do tempo. A década de 1990, chamada década perdida nas análises econômicas, foi permeada também por dificuldades na atuação dos movimentos sociais, que alguns identificaram como sendo uma crise e outros como uma mudança de rota no modo de atuação. Neste período, muitos estudiosos de sociologia dos movimentos sociais redefiniram seu tema de estudo para participação social e/ou cidadania.

Enquanto processo histórico, registra-se um alargamento das fronteiras da política a partir da sociedade civil com a constituição de espaços públicos de debate plural e de participação popular. Foi o período de constituição dos Conselhos e Conferências de políticas públicas. Em paralelo ocorreu o início da redução do Estado pela força do neoliberalismo. Período marcado pelo que Evelina Dagnino nomeou como uma confluência perversa³: o Estado transferindo suas responsabilidades para a sociedade e a sociedade, apesar disso, incidindo em espaços de formulação de políticas sociais.

No momento imediatamente anterior, os movimentos sociais divergiam sobre o caráter que deveriam ter os conselhos em relação à construção do poder popular. Para alguns, a sociedade auto-organizada deveria confluir em Conselhos Populares, como estruturas de poder paralelo, capazes de se fortalecerem nas disputas políticas de rumos do país. Para outros, tratava-se de construir espaços de participação social na gestão de políticas públicas, com capacidade de interlocução na elaboração, monitoramento da execução e avaliação de resultados das políticas de suas respectivas áreas. Entre um pólo e outro aqui sintetizados rasteiramente, se debatia uma miríade de possibilidades, porém, de forma geral, foi vencedora a segunda tese⁴.

² Teixeira, 2012.

³ Dagnino, 2004.

⁴ Andrade, 2012.

Para os movimentos feministas, os canais de participação foram importantes para a própria expansão da noção de política, cara à sua teoria⁵. É nesse momento de fim da ditadura e começo de um novo ciclo na democracia brasileira que os movimentos feministas eclodem na cena pública com o desafio de romper as interdições à participação política das mulheres. Ainda em fins da década de 1980, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) já tinha assumido a liderança nacional da incidência sobre o processo constituinte em prol dos direitos das mulheres, episódio que ficou conhecido como *lobby* do batom⁶.

Apesar da ampliação da participação social durante os governos petistas de Lula e Dilma e das várias conquistas em termos de políticas públicas daí derivadas, isso não foi capaz de canalizar e processar as insatisfações com a política e as demandas por direitos, como tão bem demonstraram as manifestações de junho de 2013⁷. Naquele período, o governo Dilma elaborou uma proposta de política de participação social que foi enviada ao Congresso Nacional, onde foi duramente combatida e derrotada. Este fato foi mais um elemento na escalada do golpe parlamentar de 2016.

Interdições à participação política das mulheres

O movimento feminista nasce questionando a dominação masculina em todos os âmbitos da vida incluindo as instituições políticas, daí a participação política das mulheres ser uma questão central nas suas lutas. Neste momento da história soma-se a isso a própria definição do que é ser mulher. Parto do entendimento de que a categoria mulheres inclui todos os tipos de mulheres, aquelas que se auto-identificam e/ou que são identificadas como sendo mulheres, ainda que entre nós existam diferenças significativas e mesmo desigualdades sociais produzidas pelas relações raciais, de classe, de orientação sexual, de identidade de gênero, etárias e de territórios onde residem, entre outras. Esta categoria dialoga também com as pessoas não binárias que foram socializadas como mulheres.

Em um estudo de 2014 enunciávamos que, “nós, mulheres, sempre estivemos presentes na vida pública, mas isso nunca ganhou força suficiente enquanto representação política em igualdade com os homens. Estivemos presentes na vida pública no período colonial e no império, como escravas de ganho, quituteiras, prostitutas, lideranças religiosas e de quilombos, artistas, mães e de muitas outras formas. Com o processo mais recente de urbanização, muitas trabalhadoras saíram exclusivamente da lida em casa e da produção agrícola ou doméstica e assumiram outras profissões mais ligadas à industrialização e ao crescimento das cidades: operárias, costureiras, ambulantes, professoras etc. Isso lhes permitia um passe mais livre no espaço público, mas não lhes conferia o estatuto de maioria que lhes sancionasse a participação política. Apesar disso, muitas se lançaram na vida pública, seja no movimento sindical ou popular, na organização de centros religiosos ou na participação em partidos políticos (...). Apesar disso, a presença das mulheres nos movimentos sociais não significou que tenhamos conquistado espaços centrais de poder. Para o feminismo, a democratização do poder segue sendo o desafio: democratizá-lo no Estado, na sociedade e na vida cotidiana, incluindo as relações interpessoais⁸.

⁵ Collin, Françoise, 1992.

⁶ Dossiê Memórias, 2008.

⁷ Andrade, 2017.

⁸ Silva, C.; Alves, M; Arantes, R., 2014.

Nos debates teóricos e políticos são enumerados inúmeros fatores que interditam a participação das mulheres, no estudo citado elencamos três que incidem sobre todos os mecanismos institucionais já criados na democracia brasileira: a legislação que rege o sistema político, a cultura política brasileira e as condições de vida da maioria das mulheres, em especial daquelas que constroem os movimentos sociais e que, portanto, vivem em condições adversas, o que lhes impele a lutar para mudar o mundo. Estes três elementos incidem sobre a baixa participação política e sub-representação nos mecanismos da democracia direta, participativa e representativa. Neste artigo vou refletir somente sobre os dois primeiros tipos de mecanismos.

Naquele momento concluímos que estes três fatores estão fortemente determinados pelas estruturas de dominação e exploração do sistema patriarcal, racista e capitalista. Eles, ao mesmo tempo, interditam a participação das mulheres, das pessoas negras e indígenas e da classe que vive do trabalho. A ordenação legal do sistema político brasileiro concorre para a manutenção dessas desigualdades e não para sua superação, pois tem caráter excludente destes segmentos.

A cultura política brasileira também colabora para gerar bloqueios à participação. As forças coloniais, escravistas e patriarcais que fundaram o Estado brasileiro se mantêm ainda hoje como alimentadoras dos modos de fazer política. No senso comum política é tida como coisa de gente de posses, o que significa homens brancos e proprietários, “ficando para a classe trabalhadora, as mulheres, as pessoas negras e os desafortunados em geral as migalhas adquiridas com o clientelismo e o apadrinhamento”⁹. Nesse ambiente cultural tradicional a proposição de igualdade para participação paritária¹⁰ nos processos políticos têm muita dificuldade de ecoar.

Nas condições de vida das mulheres podemos incluir a situação socioeconômica da maioria que dificulta o tempo necessário e o acesso aos espaços de participação e os riscos frente a violência política masculina quando atuamos no espaço público. O fato de nós mulheres sermos maioria nos postos de trabalho mais precários e na informalidade, e recebermos salários menores que os homens, além de sermos responsabilizadas pelo trabalho doméstico faz com que efetivamente haja uma redução de potencial tempo livre, que poderia, em parte, ser dedicado à participação política¹¹.

Pesquisas indicam que nós mulheres somos maioria quando se trata de espaços locais dos mecanismos de participação institucional, mas isso vai sendo reduzido na medida em que estes espaços passam a ser no âmbito estadual ou nacional. Apesar de tudo isso, seguimos insistindo em atuar politicamente: disputamos vagas para candidaturas nos partidos e nos elegemos para diretorias em sindicatos e centrais sindicais, lutando por paridade entre homens e mulheres nestes espaços.

Instrumentos institucionais de democracia direta

A Constituição de 1988 instituiu a possibilidade de mecanismos de participação popular, a partir de reivindicações dos movimentos sociais que tinham vivenciado o processo de mobilização de assinaturas que consubstanciaram as emendas populares em torno de direitos apresentadas por eles no processo constituinte. Por conta dessa luta, hoje contamos com instrumentos de democracia direta e de democracia participativa.

⁹ Idem.

¹⁰ Varikas, 1995.

¹¹ Ávila, 2001.

Entendemos¹² como mecanismo de democracia direta aqueles nos quais cidadãos e cidadãs podem incidir diretamente e individualmente expressando sua opinião sobre uma legislação, uma política ou programa público. Os mais expressivos são o plebiscito, o referendo e o projeto de lei de iniciativa popular. O plebiscito é uma consulta pública oficial para tomada de decisão popular sobre um tema ainda não decidido no Congresso Nacional. No referendo, pelo contrário, a população vota para se posicionar contra ou a favor de uma lei já decidida no âmbito do Congresso. O projeto de lei de iniciativa popular é um instrumento que permite a organizações civis apresentarem projetos de lei para discussão no Congresso, sendo necessário para isso, a coleta de assinaturas com dados do título eleitoral equivalente a 1% do eleitorado nacional – muito mais que o número de eleitores necessário para ser criado um partido político.

Para qualificar os instrumentos no sentido do aprofundamento do caráter democrático da atuação direta da cidadania sobre os rumos do país seria necessário abrir o controle da coordenação dos processos de referendos e plebiscitos para a sociedade civil. Além disso, eles não deveriam versar apenas sobre temas definidos no Congresso Nacional, ou seja, deveriam abranger também políticas econômicas e megaprojetos de desenvolvimento.

Entre democracia direta, participativa e representativa, há, entretanto, alguns espaços que são híbridos, como por exemplo, o Orçamento Participativo (OP). Em termos de OP municipal, no primeiro nível, a metodologia implica em participação direta dos/as cidadãs/os em assembleias próximas ao seu local de residência. Nelas você escolhe prioridades e elege representantes para o Conselho de OP, daí já se converte em um mecanismo mais próximo do que entendemos por democracia participativa. A proposta final de orçamento deste Conselho, a rigor, será levada pela prefeitura para aprovação, ou não, na Câmara de Vereadores, instância da democracia representativa que tem a prerrogativa desta decisão. Vale ressaltar que, em geral, o orçamento realmente discutido nas assembleias populares é o relativo a investimentos e, muitas vezes, corresponde a um percentual mínimo.

Existem outras formas de participação direta como por exemplo as consultas na internet, as audiências públicas, ouvidorias etc., mas esses mecanismos, em geral, não têm poder deliberativo. Outro mecanismo é a Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI)¹³. O governo é obrigado por força de acordos internacionais assinados (Convenção 169 da OIT), lei no Brasil desde 2004, a fazer o processo de consulta quando vai instalar um projeto de desenvolvimento, para ouvir os povos indígenas e/ou tradicionais que moram naquela região, e serão beneficiados ou prejudicados pela instalação, o que nem sempre ocorre nas condições que deveria.

Instrumentos institucionais de democracia participativa

A partir da Constituição de 1988 ampliaram-se também os mecanismos de democracia participativa¹⁴, aqueles nos quais os/as cidadãs/os se expressam por representação direta, notadamente com eleição pelos pares, embora nem sempre. Apesar de termos

¹² Expresso esse entendimento no coletivo porque é uma posição compartilhada pelo movimento feminista que participo e pela Plataforma dos Movimentos Sociais por um Outro Sistema Político.

¹³ Garzón, B.R. et al, 2016.

¹⁴ Fonseca, 2021.

vários instrumentos nomeados como comissões, comitês, grupos de trabalho em diferentes ministérios, também chamados órgãos colegiados, daremos ênfases aqui aos mais fortemente instituídos: Conferências e Conselhos de políticas públicas. Muitos movimentos sociais e estudiosos do tema chamam estes mecanismos de *controle social*, o que será objeto de apreciação posteriormente.

Antes mesmo do golpe de 2016 e dos seis anos de governo de extrema direita que se seguiram – Temer e Bolsonaro – e que desmantelaram o arcabouço de participação social, os movimentos feministas já tinham críticas à estrutura e modo de funcionamento destes mecanismos, não obstante seguissem atuando neles como possibilidade de, minimamente, favorecer a construção de políticas para mulheres que alterem nossas condições de vida.

A crítica feminista registra que já havia uma baixa institucionalidade dos Conselhos, com diferentes graus de poder sobre as políticas às quais são vinculados, com legislações diferenciadas que os regulam, sem estrutura física e de pessoal que lhes dê retaguarda técnica, alguns sem representação paritária dos órgãos de governo e da sociedade, além de não disporem de sistemas de informação sobre o orçamento e nem realizarem o acompanhamento da execução das políticas em suas áreas de intervenção.

Na forma atual, podemos deliberar algo na Conferência de Políticas para Mulheres e aprovamos uma proposta contrária na Conferência de Saúde, o mesmo valendo para diferentes Conselhos, e não temos nenhum foro privilegiado para dirimir essa questão e também nenhuma garantia de que ela será efetivada pelo Poder Executivo. Ou seja, as Conferências e Conselhos de políticas públicas não constituem um sistema de participação. Não obstante a Secretaria Geral da Presidência da República desde o governo Lula até o período Dilma, tenha tentado organizar a participação social como um sistema, o que gerou a criação do Fórum Inter Conselhos, algum grau de incidência sobre o orçamento nesta gestão e o documento e proposta legislativa da Política Nacional de Participação Social, rejeitado pelo Congresso Nacional.

No plano da cultura política, os conselhos tendem a reproduzir os problemas do modo tradicional de fazer política, com predominância de excesso de confiança em análises tecnicistas; autoritarismo dos que exercem os cargos de poder interno, a exemplo dos/as presidentes centralizadores; uso de mecanismos de cooptação política de representantes dos movimentos sociais por parte dos governos; conformismo de organizações da sociedade civil, que aceitam atuar como receptáculo de informações e/ou como se fossem funcionários/as de governo com plena disponibilidade de tempo para este trabalho, incluindo representação do Conselho em outros espaços públicos.

Quem já participou de Conselho sabe que, muitas vezes, se gasta um ano discutindo o regimento interno ou sendo apenas o espaço onde o órgão executor da política apresenta proposições, mas não negocia e nem efetiva nada. Pessoas que vêm de outros municípios ou mesmo do próprio município para participar das reuniões, não tem recurso investido para o seu deslocamento e nem para alimentação, como se a sociedade civil tivesse que bancar o funcionamento do Conselho. Esses problemas são muito comuns, assim como outros que passo a discutir.

Parece-me questionável o fato de que a maioria dos Conselhos não são deliberativos, são consultivos, ou seja, servem para dar conselho ao Poder Executivo que nem sempre quer ouvir. Se quando o Conselho tem capacidade de decidir, os governos não cumprem,

imaginem quando o debate é apenas uma consulta. Os Conselhos de políticas para mulheres, no âmbito municipal, estadual e federal, são consultivos, pelo menos em sua maioria. A situação é contrária nos Conselhos de Saúde, que são tripartite e tem caráter deliberativo. Certamente, Conselhos consultivos também podem construir poder de pressão. Há situações em que os Conselhos debatem uma determinada questão e devido ao peso da argumentação da sociedade civil derrubam uma argumentação governamental. Também existem situações em que parte da sociedade civil se articula com parte dos representantes governamentais para ter força em uma determinada proposta. Nada é tão pré-determinado.

Os Conselhos são considerados como conselhos de gestão de políticas públicas, embora sejam majoritariamente restritos às políticas sociais. Muitos não elaboram políticas, no máximo sistematizam resultados de Conferências da área, o que é muito bom, mas não participam da elaboração técnico-política dos programas e muito menos da garantia de orçamento para aquela política, porque não está no âmbito do Conselho essa possibilidade.

As Conferências, espaço no qual a sociedade civil tem possibilidades de apresentar suas demandas com mais força, vivem um problema de temporalidade em relação ao Plano Plurianual (PPA). Se as Conferências fundamentais ocorrem depois que o PPA já está feito, não há como incidir nele através delas. É possível ainda incidir anualmente nas casas legislativas sobre a Lei de Diretrizes Orçamentária e sobre a Lei do Orçamento Público. Para pensar numa lógica de sistema de participação social, essas coisas precisam estar interligadas.

Outro problema é a desinformação. Hoje, quando falamos em desinformação, pensa-se em *fake news*, o que é um problema gravíssimo, mas eu queria trazer uma questão um pouco anterior a isso: o problema de informação sobre aquela área da política, que o/a conselheiro/a está debatendo no Conselho. Muitas vezes, não existem dados públicos sistematizados e disponibilizados, para que você possa dialogar com a realidade social que aquela política pretende enfrentar. E, às vezes tem, mas os conselheiros não têm acesso. Essa dificuldade de acesso e análise dos dados da situação social que a política pública quer enfrentar é um problema para a participação dos movimentos sociais.

Um exemplo disso: a pessoa participa do Conselho de Assistência Social, mas não domina a política de assistência social porque não tem formação naquela área. Ela está ali representando um movimento social. Como é que você faz para incidir com qualidade de argumentação? Também ocorre, às vezes, que as próprias representações do Estado também não têm domínio da política. Nestes casos, pessoas que representam a sociedade, e tem formação na área da política pública em questão, atuam nos Conselhos orientando o pessoal que é técnico do Estado, que foi escolhido pelo gestor para representar sem ter domínio da política como um todo. Infelizmente, ambos quadros ocorrem em muitos Conselhos e não há assessoria para contribuir na superação.

Na composição dos Conselhos tem um outro elemento que precisamos discutir: muitos são compostos por indicação. Ou seja, o governo chama alguns movimentos ou organizações e pede para indicar um representante. Em outros casos, o governo convida a pessoa diretamente. Há conselhos cuja composição é definida por eleição através da qual organizações e movimentos se cadastram para escolher representantes e escolhem a formação da parte da sociedade civil no Conselho. Não há paridade em todos os

Conselhos entre representantes de governo e sociedade civil. Alguns sim e outros não, e há ainda os tripartites, e quaisquer destas hipóteses podem dar certo, a depender da política em questão e da correlação de forças. Tem Conselhos que até são compostos majoritariamente pela sociedade civil, mas que são consultivos, daí seu poder é menor. Estes dependem muito da força das ideias defendidas pelos/as conselheiros/as na opinião pública.

Vale destacar que nesta estrutura de Conselhos e Conferências não existe paridade de sexo e nem de raça, ou seja, a política de participação, assim como o sistema político com um todo, não se sente desafiada a enfrentar as desigualdades sociais e de poder a partir da forma de composição dos Conselhos, apesar do Estado brasileiro já ter reconhecido as desigualdades estruturantes nestas áreas.

Outro elemento é o que a gente chama o dilema da representação. Ele diz respeito à relação entre o/a conselheiro/a e o/s movimento/s que a pessoa representa no Conselho. Quando existe eleição pelos pares, o conjunto de movimentos e organizações da área escolhem um conjunto de representantes que fazem parte desses movimentos e organizações para estar no Conselho. Geralmente, não há uma construção de coletividade. Durante o período do mandato, cada representante só fala com o seu próprio movimento, não fala com o conjunto de movimentos e organizações que o/a escolheu para estar naquele Conselho. O/a conselheiro/a, muitas vezes, não tem relação anterior com aquele conjunto de organizações e não há um espaço criado para ela ter essa relação e ela passa a se relacionar só com seu movimento e dentro do seu movimento. Em alguns casos, Conselhos têm Fóruns correspondentes na sociedade, como é o caso do Conselho de Direitos de Crianças e Adolescentes e o respectivo Fórum de Direitos de Crianças e Adolescentes.

É comum que a representação do movimento no Conselho torne-se precária. Nas pautas de reuniões de muitos movimentos a atuação no Conselho vira um informe, com raros debates políticos estratégicos. Em geral, a pessoa militante fica superangustada no Conselho, vai para a reunião do movimento, aí não dá tempo para fazer o debate, ela tem que tomar decisões sozinha e depois o movimento cobra os resultados. Mas, o contrário também ocorre: a/o conselheiro/a inverte a seta e se entende como representando o Conselho nas reuniões do movimento ou atos públicos. E, ao invés dela ter uma delegação que aquele movimento conferiu, ela passa a ser a delegada do Conselho no movimento. Ela passa a trazer à pauta do Conselho para o movimento e fica chateada porque o pessoal do movimento não entende ou não quer discutir. Não é uma questão de erro do/a conselheiro/a, é a dinâmica como ela funciona, que gera esse conflito de delegação.

E os movimentos, às vezes, passam uma procuração em branco – assim como o povo brasileiro vota para um/a deputado/a e na eleição seguinte nem se lembra em quem votou – e se esquecem quem é que está os representando em um Conselho. O Conselho passa a ser um outro lugar onde a pessoa participa também. Ela participa do movimento e do Conselho. A pessoa chega nas plenárias gerais de movimentos sociais e se apresenta assim: “eu sou conselheira de Conselho X”. Antes de se apresentar politicamente por aquele projeto político que ela está construindo, o movimento no qual atua, ela se identifica como conselheira/o. O Conselho passa a ser não um lugar de representação, de negociação das reivindicações do movimento com o governo, e sim um lugar de pertencimento, de militância em si.

Para pensarmos sobre este problema que ocorre no interior de movimentos sociais e ou outras organizações da sociedade civil podemos recorrer a Bourdieu¹⁵ na sua reflexão sobre o fetiche da delegação, quando os representantes ficam colocados em uma situação tal que passam a ser eles a mobilizar os representados para uma atuação. Muitas vezes, os/as participantes tomam o espaço do Conselho como seu espaço de militância e isso gera polêmicas no interior do movimento representado. Esse conflito latente, que emerge em poucas ocasiões na vida cotidiana dos movimentos sociais representados em Conselhos, faz com que a pauta debatida nestes espaços seja desvinculada das lutas levadas a cabo pelos movimentos no período. E, com isso, a representação da sociedade perde força política nos Conselhos.

Além destes problemas temos que analisar também as condições de vida dos/as militantes de movimentos sociais que representam a sociedade civil nos Conselhos. Isso tem implicação limites reais de tempo disponível, condições de deslocamento para atuação e, ainda, podem ocorrer dificuldades de preparo técnico necessário ao exercício da função, sem que haja assessoria disponibilizada para tal, nem pelo Estado e nem pelo movimento.

A questão da cooptação ou não dos representantes de movimentos sociais pelos governos nos Conselhos é um tema polêmico e sempre presente neste debate. Aqui quero registrar que há movimentos que, historicamente, não se fizeram presentes em Conselhos, e buscaram negociar políticas públicas nas suas áreas de atuação através de ações de articulação política. Há outros que ocupam esses espaços e mantêm uma proximidade com os representantes governamentais por comungarem do mesmo projeto político e/ou partido. Prefiro ver estas possibilidades com as lentes de Luciana Tatagiba quando discute esta relação a partir do binômio autonomia e eficácia política¹⁶ em diferentes contextos.

Em artigo de 2010, Tatagiba explicita as ambiguidades e contradições de atuar num contexto que, ao mesmo tempo em que amplia as chances dos movimentos de interagir e desafiar o sistema político, impõe escolhas novas e dilemáticas. Dilemas apontados naquele período continuam atuais neste novo momento conjuntural: “pressionar e defender o governo, a partir e para além dos espaços institucionais de participação; fazer avançar a agenda de esquerda impondo a realização dos seus potenciais emancipatórios e garantir a própria sobrevivência material da organização agora facilitada pela intensidade dos trânsitos entre movimentos e arenas estatais; empurrar o sistema para além dos seus limites e evitar o esgarçamento da precária coesão que viabiliza vitórias nos sucessivos pleitos eleitorais; aprofundar a democracia exigindo a realização da sua dimensão redistributiva e garantir a governabilidade democrática desde a esquerda etc.”

E, apesar de tudo isso, os Conselhos são vistos como sendo o controle social. Advogo que o controle social, entendido como controle da sociedade sobre a ação do Estado, não é um fato a priori, ele só pode ocorrer como resultado e depende do enfrentamento de todos estes problemas refletidos aqui, ainda que as relações políticas entre movimentos sociais e governos progressistas sejam de proximidade. É necessária a participação ativa

¹⁵ Bourdieu, 1999.

¹⁶ Tatagiba, 2010.

das representações da sociedade civil e dos governos, com a efetivação do caráter deliberativo dos Conselhos e Conferências, articulados em um sistema, e com o acompanhamento orçamentário e de execução das políticas e programas deliberados nessas instâncias.

A política de participação social hoje

Com a eleição do presidente Lula, reavivamos o debate sobre a política de participação social. A nossa crítica aos mecanismos de participação, anterior ao governo Temer e Bolsonaro, foi retomada, mesmo considerando a situação de terra arrasada gerada por estes governos. No governo de transição foi criado o Conselho de Participação Social que fez um relatório analisando a situação de Conselhos, Conferências e outros órgãos colegiados, o que evidenciou o grau de destruição da política de participação social¹⁷. A demanda inicial do Conselho foi pela revogação imediata dos decretos e medidas bolsonaristas que produziram essa situação.

A sociedade civil representada no Conselho de Participação Social foi enfática ao afirmar que é preciso construir um sistema integrado de participação que fortaleça as Conferências e Conselhos como espaços de deliberação das políticas, articulado ao processo orçamentário, em especial à elaboração do Plano Plurianual, que é feito de quatro em quatro anos pelo Poder Executivo e dá as coordenadas orçamentárias para a gestão governamental. Tal sistema poderia dotar os mecanismos de caráter deliberativo e criaria as condições para inibir a justaposição ou conflito de decisões sobre políticas, referentes a uma mesma problemática, que são feitas hoje por distintos Conselhos setoriais para o seu âmbito de atuação. A ideia era restabelecer a Política Nacional de Participação Social e aprofundá-la.

A normativa do governo anterior diminuía de 700 para menos de 50 o número de Conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), programas criados pelo governo Dilma Rousseff, que também foram extintos. O decreto foi assinado pelo então presidente Bolsonaro para marcar os primeiros cem dias de seu governo, em 2019. Em 31 de janeiro de 2023, na posse, Lula atendeu aos apelos e revogou o decreto do Bolsonaro (n.º 9.759/19) e assinou dois decretos nesta área: um instituindo o Conselho de Participação Social da Presidência da República (Decreto n.º 11.406/23) e outro criando o Sistema de Participação Social (Decreto n.º 11.407/23).

O governo Lula criou o Conselho de Participação Social, para pensar junto com o Ministério da Secretaria Geral da Presidência da República, a política nacional de participação social. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, um dos colegiados cujo funcionamento havia sido inviabilizado no governo Bolsonaro, foi recriado por meio da Medida Provisória nº 1.154/23. Esta MP também recriou o “Conselhão”, um dos principais espaços de interlocução entre governo e sociedade civil entre 2003 e 2016, agora rebatizado de Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável. Além disso, o novo governo iniciou o programa PPA Participativo, que organizou consultas públicas presenciais e virtuais sobre o novo Plano

¹⁷ Comissão de Transição Governamental, 2022.

Plurianual (Plataforma Brasil Participativo), a ser posteriormente enviado para o Congresso Nacional.

Em uma apresentação feita pela Secretaria Nacional de Participação Social, órgão da Secretaria Geral da Presidência da República, no segundo semestre de 2023, ficaram estabelecidas as iniciativas prioritárias: programa participação social com educação popular nos territórios, fortalecimento dos colegiados e conferências nacionais, orçamento participativo federal e Plataforma Brasil Participativo – esta última voltada para consultas virtuais.

Aqui vale alguns comentários sobre os caminhos da retomada da política de participação social. O que no decreto foi chamado Sistema de Participação Social não dialoga plenamente com a crítica e a perspectiva da sociedade civil no momento anterior aos governos golpistas. Desta feita está sendo entendido apenas como o fórum de assessores de participação social dos vários ministérios que se reúne com a Secretaria Geral da Presidência, que é o ministério responsável pela participação social. Entretanto, tendo assessoria de participação social em todos os ministérios, há um maior indicativo de que a participação possa ser assumida como método de governo. A crítica que faço não é desconhecendo a importância disso, mas é ressaltando que está muito aquém do que já foi construído como proposição para um sistema de participação social, conforme já indicado aqui.

Também durante a transição foram propostas algumas medidas qualificadoras da participação social neste novo governo, entre elas a integração das Conferências ao ciclo orçamentário. Isso não ocorreu, mas há uma tentativa de gerar essa associação através do Fórum Inter Conselhos, do qual foram realizadas três edições em 2023, e do PPA participativo. A temporalidade das ações, porém, não puderam ser combinadas, dado a apresentação do PPA ao Congresso ser no primeiro ano do mandato. Espera-se que isso possa ser enfrentado no ciclo de Conferências que ocorrerá em 2024, potencializando-o de forma vinculada ao debate de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, na sequência, da Lei do Orçamento Anual (LOA), pois sem previsão de recursos não há políticas públicas que se executem. A capacidade de serem efetivas as deliberações de Conferências precisará ser analisada, além disso, à luz das regras do arcabouço fiscal em vigência.

Na discussão sobre sistema há a crítica ao fato de que os Conselhos e Conferência tratam de políticas sociais e não de políticas econômicas, com exceção de alguns órgãos colegiados específicos e do chamado Conselhão. Para que o sistema de participação social contribua para enfrentar o problema das desigualdades sociais, a perspectiva deveria ser de articulação entre o social e o econômico nas políticas públicas, assim como ocorre no cotidiano de nossas vidas. Mas não é assim que as coisas estão acontecendo. Hoje temos dois Conselhões. Nos governos Lula anteriores tinha o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social, que é um conselho composto por pessoas convidadas de vários segmentos da sociedade, que agora foi ampliado com a palavra Sustentável ao final, e não tinha um Conselhão de Participação Social, que agora foi criado. Por que existem esses dois conselhos de caráter geral? Pode-se especular que um deve se preocupar com a pobreza e outro com a riqueza, o que é uma contradição em termos, pois uma depende da outra. Ou que as macropolíticas – econômicas, de desenvolvimento, ambientais, tributárias, externa etc. – não carecem de participação de movimentos sociais, mas apenas de opinião de cidadãos notáveis.

De certa forma, a nova política de participação social parece indicar que, assim como a antiga, questões de desenvolvimento, políticas econômicas, tributárias e assemelhadas não são vistos como objetos de necessária interação com setores organizados da sociedade que atuam no campo da luta por direitos. Exceção seja feita para a política externa, que recentemente abriu a possibilidade de participação das organizações sociais de forma sistemática, e não por demanda conjuntural como era feito nos governos petistas anteriores.

Na política para a participação social debatida na transição se percebia também a necessidade de articular comunicação popular e educação popular nas experiências de participação, o que parece estar contido na atual política. Isso porque foram avaliados os desafios atuais para o enfrentamento do fascismo nos nossos territórios e nas redes sociais, considerando as várias formas que ele tomou nos últimos anos com o advento ao poder da conjugação de forças fundamentalistas, conservadoras e violentas que se amalgamaram no bolsonarismo, cuja derrota foi eleitoral, mas não total. Os recentes episódios de ataques às escolas e às ameaças orquestradas às deputadas de esquerda são dois bons exemplos destes desafios. Há na Secretaria Geral da Presidência da República setores responsáveis por construir essa articulação, o que me parece auspicioso para a renovação de esperanças.

Outros desafios se apresentam nesta retomada: a sistematização e disponibilização de dados sobre a realidade social e sobre as políticas referidas em bases de dados integradas que possam ser utilizadas pelos Conselhos; a articulação entre Conselhos, Conferências, Consultas e Ouvidorias; a ampliação da participação para segmentos sociais que não estão organizados nos moldes tradicionais e para a juventude; a possibilidade de participação direta via internet associada a debates presenciais e virtuais que ampliem a formação para a cidadania; e, o mais óbvio de todos, a apresentação pública de resultados referentes a atendimento de demandas sociais.

A participação social pode ser avaliada tanto do ponto de vista dos resultados que apresenta com atendimento de demandas debatidas nos espaços públicos institucionais de negociação de interesses, as políticas e programas que se constituem em conquistas da cidadania, quanto do ponto de vista do processo político gerado, no sentido ético e republicano de aprofundamento da democracia.

Podemos avançar?

Muitas publicações dos governos petistas e de estudiosos já demonstraram a capacidade mobilizatória que as Conferências de Políticas Públicas têm. Milhares de pessoas são envolvidas no processo que vai do âmbito local ao nacional. Muitos debates são feitos, políticas são indicadas e há enormes realizações práticas a partir disso. Inúmeros programas públicos de enfrentamento das desigualdades sociais neste período recente foram oriundos das discussões em Conferências e aprofundados nos Conselhos. As críticas que apresento neste texto reconhecem este mérito e afirmam o valor educativo da existência destes espaços para a transformação da cultura política brasileira. A experiência social nomeada aqui como Participação em Conselhos e Conferências tem um valor em si mesma. A proposta de refletir criticamente sobre ela é no sentido de contribuir para o aprofundamento da construção democrática que, a meu juízo, passa por ver estes processos com o foco no enfrentamento das desigualdades e na autonomia dos movimentos sociais.

Nos movimentos sociais, em especial no movimento feminista autônomo, temos uma crítica à política de participação, mas temos também um ditado popular que nos acompanha sempre: ruim com ela, pior sem ela. Os movimentos defendem as políticas públicas porque querem que os direitos sejam efetivados na vida das mulheres, do povo preto, da classe trabalhadora, dos povos indígenas, das juventudes, de todos, todas e todes, enfim. E porque essa política se contrapõe à tese neoliberal de privatização, desfinanciamento e de Estado mínimo que se impôs.

Os movimentos questionam o imperativo da responsabilidade fiscal frente a desresponsabilização do Estado pelo enfrentamento das desigualdades e propõem tanto políticas de renda básica para garantir o mínimo necessário para sobrevivência, como taxaço das grandes fortunas e dos dividendos como forma de fortalecer a capacidade financeira do Estado. Este posicionamento é conflitivo na sociedade e frente ao Estado, mesmo quando este tem no plantão um governo de centro-esquerda, como o atual. Razão pela qual a institucionalização de espaços públicos onde estes embates políticos possam ser feitos é tão fundamental.

A crítica apresentada, anterior ao golpe, aos mecanismos de participação social existentes gera o questionamento se a aposta feita pelos movimentos sociais no Brasil, no sentido de construir espaços públicos de participação que articulem governo e sociedade civil para definição de políticas públicas, foi válida e continua sendo uma estratégia adequada. Além disso, a situação política que atravessamos neste momento da retomada destes mecanismos é muito diferente da anterior: agora temos forças de extrema direita expressivas na sociedade. Até que ponto, a prática nestes espaços de participação social institucionalizados impacta a agenda pública no sentido de redução das desigualdades, enfrentamento do fascismo e da construção da democracia?

O Brasil atravessou uma fogueira com a derrota nas últimas eleições do candidato Jair Bolsonaro. Possivelmente quando este artigo vá a público ele pode ter sido preso pelos crimes cometidos no período da presidência, oxalá! A experiência de participação social construída pelos movimentos sociais, organizações da sociedade civil e governos progressistas é muito profícua e, sem dúvida, contribuiu para impulsionar uma cultura política mais cidadã. O fato de ter muitos problemas não significa que ela não seja muito importante. Entretanto, muitos movimentos têm dificuldade de disputar esses espaços e de refletir sobre qual é a sua estratégia ao ocupá-los. Alguns estão no momento, de sua história particular, de entrar nesses espaços, e outros estão no momento de reavaliar o tempo que os ocuparam. E agora, as Conferências e Conselhos podem ser disputados também pela extrema direita. No caso dos Conselhos Tutelares, que têm outro caráter, isso já ocorre de forma assustadora.

Temos de observar o tempo político de cada movimento. Há movimentos que nacionalmente estão articulados, têm uma posição política e estratégia de participação, enquanto outros estão no processo de definir qual é a sua estratégia e outros ainda têm participação apenas no plano local¹⁸. Alguns seguem atuando nesses espaços sem refletir muito a respeito. O momento que nós nos encontramos, que nomeamos como retomada, é um momento de esperança, mas também de muita preocupação. Precisamos pensar sobre essa diversidade no interior da experiência de participação

¹⁸ Essas experiências e posições políticas foram objeto de intercâmbio e reflexão na atividade de formação do SOS Corpo chamada Espiral Feminista, em 2023, que gerou esta publicação.

social. O desafio principal, me parece, é pensar como os movimentos sociais podem ser fortes o suficiente para ter estratégias políticas que considerem os espaços de participação, mas não estejam subordinados a eles.

Pensando o governo federal, o desafio seria construir um sistema nacional de participação popular articulado entre as diversas áreas de políticas públicas com o ciclo orçamentário, integrado com mecanismos de participação direta virtual e presencial, deliberativo de acordo com especificidades de cada espaço, fiscalizador do aparelho de Estado, com instâncias paritárias entre governo e sociedade e com composição paritária de gênero e raça. Essa construção, ainda que paulatina, associada às políticas de educação popular e de comunicação popular pode gerar condições para o verdadeiro controle social, fazendo com que os mecanismos de democracia direta e participativa contribuam não apenas para o enfrentamento das desigualdades como para a construção do poder popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo, Cortez, 2012.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*. Nº 5, outubro de 2004. p. 139-164.

ANDRADE, Flávio Lyra. Construção de identidades coletivas na assembleia popular: trânsitos em processos sociais entre o campo político e religioso. Dissertação. Recife: PPGS/UFPE, 2012.

COLLIN, Françoise. La démocratie est-elle démocratique? In: *La sociétés des femmes, Les cahiers du grif*. Bruxelles: Editions Complexe, 1992.

DOSSIÊ Memórias: Lobby do batom – A luta das mulheres por Direitos na Constituinte. In: *Cadernos de Crítica Feminista*. Ano II, n 01. Recife, edições SOS Corpo, 2008.

ANDRADE, Flávio Lyra. Movimentos sociais, crise do lulismo e ciclo de protesto em junho de 2013: repertórios e performances de confronto, crise de participação e emergência de um quadro interpretativo autonomista. Tese (Doutorado). UFPB/PPGS, João Pessoa, 2017.

SILVA, C.; ALVES, M; ARANTES, R. Participação Política das Mulheres. Serie Formação Política. Recife, Edições SOS Corpo, 2014.

VARIKAS, Eleni. Refundar ou reacomodar a democracia? Reflexões críticas a cerca da paridade entre os sexos. In: *Nouvelles Questions Feministes*, nº 1/96. Paris, 1995.

ÁVILA, Maria Betânia. Feminismo, cidadania e transformação social. Textos e imagens do Feminismo: mulheres construindo a igualdade. Maria Betânia Ávila (Org). Recife: SOS Corpo, 2001.

GARZÓN, B.R. et al. Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. São Paulo, Rede de Cooperação Amazônica, 2016.

FONSECA, Igor Ferraz da et al. A trajetória da participação social no governo federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). 2021.

BOURDIEU, Pierre. A delegação e o fetichismo político. In: Coisas ditas. Brasiliense, São Paulo, 1999 (ed original 1987).

RELATÓRIO do Conselho de Participação Social. Produto 2, Relatório Final. Brasília, Comissão de Transição Governamental 2022, dezembro de 2022.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. In: Colombia Internacional 71, enero a junio de 2010: 63-83, 2010.