

Dossiê

Representação, participação e intermediação

Apresentação

O tema da participação política no Brasil e sua inserção acadêmica, como um objeto próprio de pesquisa, se confundem com os marcos da Constituição Federal de 1988. Ali o processo de redemocratização ganha seus contornos projetivos aos olhos de um legislador preocupado com o adensamento das articulações entre sociedade e Estado. O tema da participação já aparecia antes, porém, subsumido em meio aos estudos de movimentos sociais, percebidos como antagonistas da ditadura militar. Se as primeiras experiências participativas de corte popular datam da segunda metade dos anos 1970 (Szwako, 2012), somente nos anos 1990, sob o impacto da transição para a democracia e da nova constituição, aparecerão estudos acadêmicos sobre conselhos de políticas públicas – especialmente no campo da saúde e sobre as primeiras experiências de Orçamento Participativo.

Embora não fosse uma unanimidade, o cenário político e o ambiente acadêmico das duas últimas décadas do século passado autorizavam diagnósticos que operavam com a reificação de dicotomias conceituais, pares de opostos, capazes de identificar e diferenciar as sociabilidades virtuosas desejáveis e distantes dos desvios viciosos: cooptação ou autonomia, representação ou participação, cooperação ou conflito, instituições ou movimentos sociais, clientelismo e representação, dentre outras.

Três fatores podem ter contribuído para a sedimentação destas dicotomias. Em primeiro lugar, éramos recém-saídos de uma ditadura militar, embebidos da ideia de que os movimentos sociais e as formas de participação atuavam contra o Estado, constituindo uma polarização que sugeriria antes duas trajetórias paralelas e não perpendiculares: Estado x sociedade. Renato Raul Boschi tem o mérito de ser um dos primeiros a desconstruir esta polarização em a *“Arte da Associação”* (Boschi, 1987). Em segundo lugar, éramos consumidores de uma literatura especializada sobre as relações entre Estado e sociedade que diferenciava as sociedades avançadas como aquelas que se constituíram “de baixo para cima”, a partir de uma vontade da comunidade

em se organizar politicamente. Assim, a forma virtuosa de conquista da liberdade está imersa em um sistema de crenças no qual a autonomia desta comunidade frente ao Estado é a chave do entendimento do sucesso na construção de uma sociedade livre, o que diferiria significativamente de experiências periféricas, nas quais a centralidade do Estado teria produzido dependência, tutela, delegação; certa imaturidade social congênita ou nosso suposto déficit associativo. Esta lente de observação está profundamente marcada por uma ontologia da política, que emoldura uma pré-figuração liberal da boa ordem. Nesta chave, a política é uma derivação de uma comunidade, de uma tradição ou de uma cultura que a precede. Em terceiro lugar, somos marcados, ao mesmo tempo, por uma hermenêutica da emancipação social cujo marcos são definidos pelo antagonismo com um Estado caracterizado pela sua razão instrumental opressora ou por seu conteúdo burguês, a depender de certas leituras de Habermas ou Gramsci. As formas participativas, nesta linha, deveriam encarnar um autêntico exercício de uma cidadania autônoma dos movimentos sociais em relação ao Estado, comumente visto como par antagônico. Aí a chave conceitual é a da cooptação - um espectro que ronda os estudos sobre as experiências participativas. A tônica ficava por conta do registro da denúncia da pouca efetividade de tais experiências mediante sua falta de autonomia. Olhando do lugar em que nos encontramos hoje, após o desenvolvimento de muitas pesquisas, o ponto parece ser uma transposição do uso nativo do termo “cooptação” como categoria de acusação e “autonomia” como símbolo de virtude, para um conceito analítico capaz de separar o “joio do trigo”. Os trabalhos da década de noventa e boa parte da primeira década do século XXI estavam marcados por estas características e por críticas a elas (Cf. d’Avila, 2000, 2004; Gurza Lavalle, Romão & Zaremborg, 2014).

Esse conjunto de temas se apresenta à comunidade acadêmica no âmbito dos encontros anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) a partir de 2002, no Grupo de Trabalho “Controles Democráticos e Cidadania” que procurava dar conta tanto dos novos instrumentos de *accountability*, verticais ou horizontais, que se institucionalizavam com a redemocratização, como também dos novos formatos participativos que ganhavam relevo na vida política nacional, sobretudo local. A marca das atividades e *papers* era a interface entre estudos de instituições e os novos estudos sobre participação política, acompanhados amiúde das referidas dicotomias. A partir de 2010 o GT passa a abrigar o tema da participação, em suas novas e diversificadas frentes de investigação.

Ainda tendo por referência os encontros anuais da Anpocs, em 2013, o Simpósio de Pesquisas Pós-Graduadas (SPG) “Estado em movimento” traz para o centro das discussões as interações entre atores estatais e movimentos da sociedade civil, ao mesmo tempo em que o SPG “Instituições participativas: sua efetividade como questão” tematizava não mais os ‘espaços’ ou as experiências de participação, mas, antes, as assim chamadas instituições participativas e sua efetividade. Eram o reflexo e a relevância da guinada teórica que se impunham sobre uma agenda na qual perdia sentido o divórcio cognitivo entre a sociedade política, de um lado, e, de outro, movimentos sociais e sociedade civil.

O presente dossiê se inscreve nessa virada, se nutrindo diretamente dos eventos acadêmicos, sejam eles mais amplos como os encontros da Anpocs, Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) e Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), ou mais específicos como é o caso do Encontro Internacional Participação, Democracia, e Políticas Públicas, já em sua segunda edição.

Nos últimos anos, portanto, o estudo sobre a participação política vem sofrendo uma guinada, que sem prejuízo do espírito crítico, se afasta do registro da denúncia se deslocando em direção a uma ciência política compreensiva. Nesta perspectiva, a questão central é compreender os mecanismos participativos, suas dinâmicas, seus processos decisórios, seus “repertórios”, seus efeitos sócio políticos, seus resultados em termos de efetividade de políticas públicas e em perspectivas de cunho mais teóricos nos quais se discute as relações, sobreposições e interconexões entre representação e participação.

O que se observa é a institucionalização de formas de participação em um sentido de pluralização da representação política, uma perspectiva que desagrega a polarização entre as formas ‘representação e participação’ (Gurza Lavallo, Castello & Bichir, 2007). Formatos participativos possuem seus problemas de representação assim como as formas tradicionais de representação política enfrentam déficit participativo. Estas inovações institucionais são vistas hoje como constitutivas do processo democrático brasileiro abandonando disjuntivas herdadas; isto é, dissolvendo a dicotomia entre cooperação Estado/sociedade ou conflito, considerando a natureza mutuamente constitutiva de ambos (Gurza Lavallo & Szwako, 2015). Assim, as trocas e instâncias de intermediação operadas entre agentes estatais e movimentos sociais, bem como as formas de inserção e trânsito institucional entre uns e outros, assumem sentidos e efeitos a serem, em chave conceitual renovada, elucidados. Desloca-se de uma sociologia política da

inautenticidade hermenêutica dos movimentos para uma compreensão dos múltiplos processos através dos quais as dinâmicas participativas são vividas constituindo formas de intermediação de interesses, demandas e volições sociais. Trata-se, cada vez mais, de interpretar e compreender o papel do Estado no processo de modernização brasileiro e na institucionalização da democracia a despeito das modelagens prévias e do ‘dever ser’ ontológico.

Exemplo concreto da necessidade de lentes renovadas sobre essas dinâmicas é o verdadeiro “ativismo de estado” no que diz respeito à institucionalização e à multiplicação de formatos participativos que, ao sedimentar lógicas de acesso a bens e recursos, representa uma novidade nas relações entre Estado e sociedade no Brasil e redimensiona as formas de interpretar estas relações. Não é, portanto, por imprecisa, que a expressão ‘após a participação’ (Gurza Lavalle, 2011) não tenha traduzido fielmente o potencial de inovação democrática expresso no “ativismo de estado”: o que era chamado, se não clamado, de ‘direito à participação’, sofreu uma institucionalização de larga escala, cujas consequências, potenciais e limites democráticos nos cabe agora deslindar.

A proliferação e a consolidação deste campo de estudos no Brasil tem mostrado vitalidade, criatividade e rendimento ao explorar e ampliar seus horizontes para novas interfaces com outros campos mais consolidados da ciência política: governo, partidos, instituições, legislativo, políticas públicas, consórcios e estudos federativos. É possível organizar ao menos quatro tendências, quatro blocos temáticos presentes no campo. Um é o já mencionado tema identificado por Adrián Gurza Lavalle como “pluralização da participação”, acompanhado da “institucionalização da participação”, o cenário pós-participativo e os problemas concernentes às dinâmicas de funcionamento, aos repertórios, às relações entre participação e representação e ao clássico tema da legitimidade das experiências participativas. Outro bloco se remete ao tema do poder local, da política municipal e da organização da representação política, recentemente reunido no livro *“Eleições, Partidos e Representação Política nos municípios brasileiros”* (2014), organizado por Marta Medeiros da Rocha e Maria Teresa Miceli Kerbauy. Universo temático que há algum tempo se cruza com o tema da participação, particularmente com as experiências de Orçamento Participativo. Um terceiro é o das políticas públicas. A literatura sobre políticas públicas vem recuperando a discussão a partir de uma perspectiva incremental, da formação em políticas públicas, agregando a discussão sobre formas organizadas de participação na formulação da agenda e no seu acompanhamento. O Livro *“Políticas Públicas*

no Brasil” (2007), organizado por Marta Arretche, Gilberto Hochman e Eduardo Marques, estruturou bem esse campo de discussão que cruza o campo da participação e gera, ainda mais recentemente, a interface com o tema da efetividade (Pires, 2011). O terceiro conjunto temático, burocracia, gestão pública, fiscalização de agências governamentais e controles democráticos, tanto horizontais quanto verticais, é outro universo que se cruza com esse campo, e está muito bem apresentado em “*Burocracia e Política no Brasil*” (2010), organizado por Fernando Abrúcio, Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco. Estes são três blocos que se cruzam com o nosso campo de investigações e com outras tradições escolares da ciência política, o que mistura um pouco, embaralha as cartas. Isso nos parece muito produtivo para os diversos campos disciplinares dentro da Ciência Política. Uma agenda para este início do século XXI.

Este número da ‘Interseções’: “Representação, Participação e Intermediação” contém artigos que atravessam parte deste leque de possibilidades recentes de estudos; desde uma dimensão conceitual, abrangendo tanto a necessária revisão das dicotomias recorrentes Estado-sociedade quanto ao tratamento sintético da aproximação dos temas da participação e da representação, passando pela construção de novos modelos analíticos que levem em consideração a complexidade e a interconectividade do fenômeno estudado, até o cruzamento da literatura de áreas temáticas consagradas da ciência política com o campo de estudos da participação.

O artigo de abertura “Movimento sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais” de Euzeneia Carlos discute um tema central para o campo de estudos das inovações institucionais participativas, propondo uma necessária revisão de perspectivas dualistas e/ou dicotômicas das relações entre sociedade civil e Estado, em prol de uma abordagem dinâmica de suas interações, constituídas de fronteiras fluidas e imprecisas, sendo necessário para tal, o reconhecimento das dimensões tanto culturais quanto institucionais da ação coletiva.

Carla Almeida, em seu artigo “Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores”, realiza também, uma discussão de ordem mais teórica. O foco da análise recai sobre as lentes por intermédio das quais temos estudado as inovações institucionais participativas. Enfrenta o tema da legitimidade dos Conselhos Gestores e seus procedimentos à luz do debate entre os enquadramentos conceituais da participação e da representação e identifica, nos estudos recentes sobre o tema, um deslocamento conceitual que reconfigura a

dimensão avaliativa das experiências participativas.

Maira Rodrigues, no artigo “A efetividade da participação em fóruns de governança colaborativa da Sabesp: uma proposta teórico-metodológica comparativa”, amplia a base dos debates sobre efetividade das instituições participativas. Pela própria natureza de seu objeto de estudo, a autora faz convergir dois campos da literatura, sobre participação social e sobre gestão de bens comuns. A autora avança ao se precaver contra as armadilhas da causalidade remota que povoam parte deste campo de estudos e ao incorporar atributos do ambiente físico à análise da participação.

Roberto Pires, no artigo “Desenvolvimentismo e inclusão política: tensões ou sinergias na implementação de grandes projetos de infraestrutura?”, provoca a reflexão sobre como, em um setor de políticas públicas tão pouco afeito às influências da participação social, podem ser encontrados vícios e virtudes, correspondentes ao exercício de formas menos ou mais inclusivas de participação. Os casos observados se referem à implementação da transposição do Rio São Francisco e a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Marcelo Kunrath Silva e Ana Georgina Rocha, no artigo “Mediação nas instituições participativas: articuladores territoriais e participação na política de desenvolvimento territorial”, verificam a importância dos assim chamados burocratas de nível de rua na articulação de atores locais, algo essencial para o sucesso (ou fracasso) da implementação participativa de políticas públicas.

Camila Penna, no artigo “A relação de parceria entre o INCRA e os movimentos sociais no processo de implementação das políticas de reforma agrária”, explora as articulações entre sociedade civil e Estado, entre atores coletivos e instituições políticas, suas interconectividades e imbricações, especialmente em contextos democráticos de institucionalização de canais de mediação, elaboração e implementação de políticas públicas, por meio de uma descrição etnográfica das interações cotidianas entre burocratas e lideranças de movimentos sociais que ocorrem dentro de uma Superintendência Regional do INCRA.

Rony Coelho, no artigo “Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo”, desloca o olhar dos experimentos participativos ligados aos executivos, seja local ou nacional, voltando-se para uma prática mais recente e menos explorada, as relações entre a representação parlamentar e a institucionalização da participação, seus limites e possibilidades, por intermédio da análise da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP).

Luciana Andressa Martins de Souza, no artigo “Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT)”, dedica-se à interface entre experiências participativas e partidos políticos, tendo por objeto as relações entre o Orçamento Participativo e o PT tanto em sua face governamental quanto eleitoral. Na medida em que o partido se consolida no cenário nacional, se reconfigura o papel da questão da institucionalização da participação em sua perspectiva programática.

Maria do Carmo Alves de Albuquerque, no artigo “A relação do movimento social com atores estatais no controle social democrático sobre a política socioeducativa”, articula tanto uma literatura de movimentos sociais quanto de políticas públicas e sua interface com a institucionalização da participação e do controle social de políticas, tendo por objeto a participação do movimento social de defesa dos direitos da criança e adolescente (DCA) e os repertórios de interação socioestatal que envolvem confrontos, protestos e denúncias e, ao mesmo tempo, ações de colaboração e negociação com o Estado, negando uma perspectiva dicotômica, que vê a interação socioestatal como ameaça de burocratização e cooptação.

Carla Michele Rech, no artigo “Entre mediações e (re)configurações: a trajetória do Fórum de Agricultura Familiar”, aborda o tema da participação em sua interação com a gestão de políticas públicas por intermédio de um estudo de caso do Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do Rio Grande do Sul. O ponto é que os processos de gestão local e participação cidadã envolvem uma intrincada rede de fenômenos que, de forma relacional, geram interdependências multidimensionais que vão se tornando mais complexas a medida da aproximação do Estado e da implantação de políticas públicas.

Temos certeza da importância dos artigos apresentados para ampliarmos nossa compreensão sobre este campo de estudos sobre a política. Boa leitura!

Os organizadores

Referências

- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Silvia Regina (Orgs.). (2010). *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV Ed.
- ARRETCHÉ, Marta; HOCHMAN, Gilberto; MARQUES, Eduardo (Orgs.). (2007). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro Ed. Fiocruz.
- BOSCHI, Renato Raul. (1987). *A Arte da Associação*. Rio de Janeiro, Editora Vértice; IUPERJ.
- D'AVILA, Paulo M. Filho. (2000). *Democracia, clientelismo e cidadania: A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão de Pública da Cidade de Porto Alegre*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Pesquisas Universitárias do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- D'AVILA, Paulo M. Filho; JORGE, Vladimyr; COELHO, Ana Fernanda. (2004). Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa: desconstruindo uma dicotomia. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 4 n.2.
- GURZA LAVALLE, Adrian. (2011). Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, v. 84, p.13-24.
- GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziella; BICHIR, Renata. (2007). Protagonistas na Sociedade Civil - Redes e Centralidades de Organizações Cívicas em São Paulo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, p.465-497.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ROMÃO, Wagner de Melo; ZAREMBERG, Gisela. (2014). Partidos políticos e inovação democrática: más allá de purezas y perversiones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 59, p.21-53.
- GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, p.157-187.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, v. 7.
- ROCHA, Marta Mendes da; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. (2014). *Eleições, Partidos e Representação Política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: UFJF Ed.
- SZWAKO, José. (2012). Participar vale a pena, mas... In: Anna Luiza Souto; Rosangela Paz (Orgs.); *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis.