

Participação em tempos de crise. Questionamentos necessários para sobreviver a um tempo de crise democrática no Brasil

Valéria Giannella¹

Linha temática: Democracia, instituições e sociedade na América Latina e Caribe.

Resumo

Neste artigo movo do reconhecimento de que a nova situação política engendrada no Brasil pelo golpe de 2016, pede a reconsideração da estação participacionista que marcou a concepção do governo desde a década de 90 e, depois, nos governos do PT, a partir da eleição do Presidente Lula. A questão de pesquisa aqui posta é a seguinte: A mudada conjuntura política do Brasil nos pede uma reflexão sobre o desgaste do projeto de democracia participativa desdobrado até aqui, e nos impele a repensar a gramática, as formas e a amplitude das dinâmicas participativas do futuro. O objetivo é entender que novas formas está e ainda pode assumir a participação nesta nova conjuntura política, inclusive trazendo como exemplos algumas experiências de Teias entre sujeitos sempre marginalizados na estação anterior. Metodologicamente o trabalho originou de um ciclo de seminários, e se baseia em pesquisa bibliográfica e observação participante.

Abstract

In this article I move from the recognition that the new political situation engendered in Brazil by the coup of 2016 calls for the reconsideration of the participative period that shaped the conception of the government since the decade of 90 and later in the governments of the PT since the election of President Lula. The research question posed here is as follows: The changed political conjuncture of Brazil asks us to reflect on the erosion of the participatory democracy project deployed so far, and impels us to rethink the grammar, the forms and the amplitude of the participatory dynamics of the future. The objective is to understand what new forms are being and still can be shaped in this new political conjuncture, yet bringing as examples some networking experiences among subjects always marginalized in the previous season. Methodologically the work originated from a series of seminars, and is based on bibliographic research and participant observation.

1. Introdução – uma contextualização

O golpe que atingiu, em 2016, o governo da presidenta Dilma Rousseff no Brasil, criou uma ruptura drástica num período marcado por um projeto de democracia participativa o qual apostava poder materializar a constituição cidadã de 1988, baseado no pressuposto de cooperação possível e desejável entre Estado e sociedade civil organizada. Após a aprovação da Constituição cidadã, em 1988, os anos 90 foram de forte fermento participativo, especialmente nos locais em que o PT já tinha alcançado posição de governo. No entanto, a partir da entrada do PT no governo federal, (2003), inicia a construção de uma arquitetura articulada e ambiciosa, que institucionalizava instancias de participação cidadã, no intuito de abrir o governo à escuta e ao protagonismo da

¹ Valéria Giannella, Instituto de Humanidades Artes e Ciências; Centro de Formação em Ciências Humanas e Sociais; Programa de Pós Graduação em Estado e Sociedade, Universidade Federal do Sul da Bahia.
valeriagiannella@gmail.com

sociedade e de oferecer a ela concretas oportunidades de interferência no fazer-se das políticas públicas. Era essa uma aposta na possibilidade de que a transformação pudesse acontecer de dentro das estruturas de governo, através da inserção de sujeitos tradicionalmente externos à política institucional. Um experimento que pareceu, no seu início, bastante exitoso.

A situação instalada em 2016, com a mudança abrupta de clima político que a determinou e que ela reforça, nos instiga a refletir sobre os significados e resultados da estação política que deixamos atrás, e do projeto democratizante que a marcou, instigando hoje um olhar retrospectivo para considerar o que se realizou, suas forças e limites, o que não se conseguiu alcançar, buscando identificar os motivos. Tudo no intuito de encontrarmos novos caminhos e trilharmos possibilidades de ação futura.

Entre outras questões chave, vale lembrar que quando, em 2003, o PT assume o governo federal acontece uma remodelação do projeto político democratizante em consolidação ao longo dos anos 90. A articulação entre participação não institucional e institucionalizada, que tinha caracterizado a fase anterior, deixa lugar à ênfase relativa à institucionalização que levou à implantação em nível federal de instâncias (Conferencias, Conselhos e Fóruns), até aquele momento prevalentemente instituídas em níveis locais, especialmente em áreas quais, saúde, criança e adolescente temáticas urbanas...(AVRITZER, 2016). Nesta nova fase o projeto de democracia participativa em que se investiu foi protagonizado por sujeitos da esquerda tradicional e não conseguiu engajar efetivamente sujeitos alheios a este referencial político e cultural quais os movimentos negro, indígena, dos povos da floresta e dos rios, os pescadores, os movimentos extrativistas, os movimentos feministas e de gênero, LGBT, etc...² A dificuldade em desconstruir padrões tradicionais consolidados do fazer política e políticas (públicas), junto da incapacidade de dialogar com as visões de mundo e as práticas, assim como de captar as demandas e formas de ocupação da cena pública destes sujeitos parecem, dentre outros, elementos que levam à perda de credibilidade das instituições participativas.

Diante deste contexto problemático, coloco a minha questão de pesquisa nos seguintes termos: *a mudada conjuntura política do Brasil nos proporciona a oportunidade de refletirmos sobre o desgaste do projeto de democracia participativa desdobrado até aqui, e nos impele a repensar a gramática, as formas e a amplitude das dinâmicas participativas do futuro.*

² Para uma parcial argumentação relativa a essa questão se veja Brum (2014).

A amplitude dessa questão faz com que ela não poderá ser esgotada por estas notas; elas serão apenas a abertura de uma indagação possível e necessária, a ser continuada por outros e múltiplos pontos de vista.

O meu objetivo inicial é: *entender que novas formas está assumindo a participação nesta nova conjuntura política*, também à luz das deficiências estruturais que a participação institucionalizada mostrou não conseguir superar. Estamos em busca de detectar quais novas gramáticas democráticas estão emergindo e quais poderiam ser alguns caminhos que aparecem na cena política, protagonizada, dentre outros, por novos sujeitos e subjetividades.

Referencial teórico e metodologia utilizada

A temática deste trabalho foi objeto de um ciclo de três seminários realizados no âmbito do Programa de pós graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia no quadrimestre de 2017.1. O desafio posto é de indagar uma mudança repentina no quadro político brasileiro e um cenário ainda em plena evolução. Precisamos descrever o que vem acontecendo, mas também, reconsiderar tendências e avaliações já existentes a partir de novas lentes, levando a sério sinais e detalhes que éramos levados a subestimar no contexto anterior, para sondarmos as possibilidades de prefigurar novos caminhos.

Olho com interesse para uma abordagem de marca pragmatista, reconhecida por buscar reconciliar a autonomia individual na “construção do social” com o “social construído”, assim como para a sociologia dos problemas públicos (SPP) na qual, conforme Quéré e Terzi, a observação dos processos que levam sincronicamente à emergência dos problemas e dos seus públicos nos possibilita compreender as “formas de ordem política, enquanto elas estão sendo construídas” e sua dinâmica de mutação. (QUÉRÉ e TERZI, 2015, apud ANDION et al, 2017: 380). Uma tentativa de colher os processos de transformação social em sua própria dinâmica de gestação.

Com esses guias, recorrerei à pesquisa bibliográfica, buscando selecionar a literatura que possa ajudar a iluminar a conjuntura atual, especialmente em relação aos seguintes tópicos:

- a) uma reflexão sintética sobre “o que sobrou” da estação das políticas participativas no Brasil³;
- b) as tendências da democracia no Brasil (com um olhar aberto para a situação da América Latina);

³ De fato, a tarefa de uma real avaliação extrapola as possibilidades dessas notas. O que tentarei fazer, portanto, é apontar limites recorrentes que a sedimentação das muitas experiências participativas aparentemente não conseguiu transpor.

c) algumas formas emergentes de atuação política de sujeitos e movimentos pelo que nos dizem de possíveis interpretações do conceito de participação, outras com relação ao modelo institucionalizado e a seus gargalos.

Com relação a este último ponto, parece especialmente interessantes observar de que forma estão se organizando e mobilizando sujeitos que já foram pouco (ou nada) envolvidos no modelo anterior de participação. Que conexões estão articulando, que estratégias para se tornar “visíveis e audíveis”, depois de muito tempo de invisibilização dentro do modelo institucionalizado de participação? Com relação a esse elemento, a observação participante de alguns eventos da Teia dos povos da Bahia possibilitou trazer nesse artigo algumas considerações que emergirão mais à frente.

Olhando para trás: em busca de um balanço da estação de participação institucionalizada

Como documentado por uma vasta literatura⁴, a eclosão do fenômeno participativo no Brasil origina desde a luta pela redemocratização do país, passa por uma fase de grande fermento (na década de 90), em que modalidades distintas (institucionalizadas e não), se articulam e sobrepõem; chega, a uma fase, correspondente à eleição do Lula como presidente (2003), na qual as formas institucionalizadas de participação ganham predominância. Com base nas novas condições políticas, se lançou mão de uma arquitetura articulada através da qual, pelo meio de Conferências, Fóruns e Conselhos se buscou aproximar a sociedade, em seus segmentos tradicionalmente mais excluídos, dos processos de construção das políticas públicas setoriais.

É importante observar que a estrutura e as formas dessa arquitetura correspondem, em boa medida, ao resultado dos esforços desempenhados nessa direção pelos movimentos sociais mobilizados nas fases anteriores. Eis uma testemunha destacada em Tatagiba (2002):

Porque estamos falando tanto de Conselho hoje? A gente está falando de conselhos porque esse modelo foi forjado por nós, foi o que a gente conseguiu acumular dentro de um processo histórico (...). Ele vai ser o modelo definitivo? Eu acho que não. Pode ser que daqui a cinco anos surjam outras formas de participação e pode ser também que a gente avalie que não vale mais a pena esse espaço, que a experiência mostre que tem mais limites que possibilidades. (conselheiro não governamental do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em TATAGIBA, 2002:100).

Na fala desse conselheiro enxergo uma assunção de responsabilidade e a clara consciência da provisoriedade do modelo em análise. Isso, apesar do fato que, graças a esse modelo o Brasil chegou a ser referencia internacional com respeito ao tema da participação; um país em que os

⁴ Para citar alguns: Avritzer, (2013; 2016) Cunill (2010-B) Dagnino (2002); Ferrarezi, Oliveira (2013); IPEA (2012); Nogueira (2011); Tatagiba (2004).

princípios de radicalização da democracia através da inclusividade das políticas estavam sendo materializados em processos e práticas concretas.

Para avançar nessa reflexão vou trazer aqui mais dois elementos, sejam eles:

- a reflexão da Evelina Dagnino sobre a “confluência perversa” entre dois projetos políticos distintos ambos dos quais atribuem um lugar crucial para os conceitos de *sociedade civil*, *participação* e *cidadania* (DAGNINO, 2004);

- uma consideração que surge ao analisar a literatura sobre o nosso tema em dois períodos cruciais: o início da década de 2000 e dez anos depois. O que parece é que, à distancia de aproximadamente uma década, os pontos críticos identificados, gargalos, inercias, assim como os dilemas à espreita, têm ficado substancialmente imutados. Aparentemente tem algo a ser aprofundado aí.

A “confluência perversa”

Os apelos insistentes em prol da participação, começaram a ecoar em nível internacional desde o fim da década de 80 e ainda com maior força na de 90, e pode parecer estranho que se juntem nesses apelos autores e instituições ideologicamente marcadas de modo bastante heterogêneo⁵. Essa aparente unanimidade em torno da importância da participação une o Brasil, marcado pela luta contra a ditadura e para a democratização, a países com tradições democráticas mais consolidadas. Apesar das transversalidades possíveis, focarei aqui na situação brasileira.

Impressiona o fato de que, muitos dos discursos e reivindicações a favor de abordagens participativas que ressoavam ao redor do mundo, pareciam estar se materializando no Brasil, inclusive se institucionalizando em nível federal, a partir da eleição do Presidente Lula. Durante cerca de uma década o Brasil pareceu ser um dos mais avançados laboratórios de experimentação de governo participativo no mundo; a contribuição de Dagnino (2004) nos oferece uma interpretação interessante do que estava se passando.

A ambiguidade potencial dos processos participativos é fácil de se reconhecer e, inclusive, dá conta da muita literatura existente, dentro do próprio campo político da esquerda, a favor e da tanta mais crítica quanto à adoção de abordagens participativas de governo (COOKE, KOTARY, 2001; CARVALHO, 2004; NOGUEIRA, 2004; MPOG, 2012). O fato é que, conforme Dagnino (ibid.), o conceito de participação, junto aos de sociedade civil e cidadania, formam um fulcro comum a dois projetos políticos distintos, quando não antagônicos, nomeadamente, o projeto de marca neoliberal e o democratizante/participativo. Ambos projetos reconhecem um lugar fundamental a uma

⁵ Desde o Banco Mundial até as Comunidades Eclesiais de Base.

sociedade civil engajada e participativa, mas, é só olhar mais de perto para perceber que a semelhança é apenas de fachada.

De fato, o programa de redução do tamanho do Estado, como eixo principais do projeto neoliberal, prefigura a redução das responsabilidades do Estado enquanto garantidor de direitos universais e transferência delas para a sociedade civil, nomeadamente às ONGs⁶. O papel das ONGs emerge e adquire força por sua função estratégica, a desempenhar um papel de apoio à implementação de políticas e programas, cogestoras de projetos pilotos, de alcance limitado, quer pela escassez dos recursos quer pela parcialidade dos públicos atendidos. Justificado pela maior proximidade aos públicos atendidos e capacidade de ação mais eficiente, as ONGs se tornam portanto provedoras de serviços e solucionadoras de problemas em substituição da ação universalista do Estado, enquanto restam subalternas, marginalizadas ou excluídas dos processos de decisão.

Pelo outro lado, no projeto democratizante/participativo, a sociedade civil organizada entrou na cena política nacional desde a luta à ditadura e pela democratização; atuou ativamente em prol da elaboração e aprovação da Constituição Cidadã e na construção das experiências participativas que marcaram fortemente a década de 90. A aparição das ONGs representa, nesse quadro, a manifestação de uma sociedade que aposta em sua própria capacidade de controlar a ação do Estado, mas também de contribuir diretamente à inclusão nos espaços da decisão e do governo dos pontos de vista dos muitos sujeitos que longamente foram excluídos dessa seara. A participação aqui é, não apenas cogestão de programas e projetos e sim aposta na possibilidade de partilha efetiva do poder de decisão e na construção do governo através de processos amplos de diálogo e negociação que incluíssem partes sociais que nunca tiveram essa chance.

Se de um lado o objetivo a ser galgado através da participação é a partilha do poder, a inclusão de sujeitos tradicionalmente excluídos e a possibilidade de interferir substancialmente nos rumos a se dar para o desenvolvimento do país, do outro lado a função proposta é de constante subordinação a lógicas de reprodução de estruturas econômicas e sociais, cuja discussão e possibilidade de revisão está fora do alcance. Nesta segunda visão a participação é despolitizada, apela a princípios de moral individual e de solidariedade humana, obscurecendo sistematicamente a dimensão estrutural e política da desigualdade.

Considerado isso tudo compreendemos como, a aparente unanimidade sobre participação esconda, de fato, uma disputa política acerca de seu papel, normalmente escamoteada atrás de discursos que,

⁶ Sobre as Organizações não Governamentais e seu papel naquela conjuntura histórica existem inúmeras análises apontando a grande variedade, o potencial e a ambiguidade desse vasto fenômeno (TEIXERA, 2002, DAGNINO, 2004, TATAGIBA, 2004).

nem sempre, são de fácil interpretação para todo e qualquer sujeito. A pergunta reiteradamente colocada por conselheiros e conselheiras, a anos de distancia, sobre *qual projeto politico eles estavam*, afinal, *fortalecendo*, assume aqui os contornos de dilema e mostra toda sua relevância.

Limites da participação: evolução ou estagnação?

Faz mais de uma década que ministro aulas acerca de temáticas ligadas à questão da participação em cursos universitários de diversos lugares do nordeste brasileiro e, desde sempre, enfrento (e busco amenizar) a decepção dos meus estudantes diante de relatos pontualmente desanimadores, quer sobre específicos casos de estudo quer sobre análises mais gerais. Enquanto convicta adepta da necessidade da participação como método de governo e de radicalização da democracia, sempre busquei ressaltar o quanto a adoção de um modelo participativo de governo (implicando em real partilha de poder e coprodução de políticas públicas) vá na contramão, não apenas de interesses dominantes, mas de culturas políticas arraigadas, de premissas implícitas indiscutíveis, de formas do Estado ter se construído e operado ao longo de quase um século... A partir de tudo isso daria para entender os tropeços, percalços, expectativas não atendidas ou, até, frustradas.

Contudo, algo chamou minha atenção recentemente, ao organizar a bibliografia para este trabalho: explorando contribuições de diversos autores que tratam dos arranjos participativos criados no Brasil após a Constituição Cidadã parece existir certa estabilidade nos elementos críticos levantados, a partir da análise de duas fases distintas, a saber, da primeira década de experiências participativas (anos 90) e na década já marcada pela experiência de governo do PT e suas coalizões. A questão da avaliação dos impactos da estação participativa catalisou durante anos um importante esforço de pesquisa e reflexão⁷ e, seria impossível dar conta disso tudo nestas poucas linhas. O que buscarei é apenas evidenciar alguns elementos que, mantendo certa estabilidade uma década após a outra, parecem apontar para limites estruturais do fenômeno que estudamos.

Tomo como exemplar de estudo do primeiro período o livro organizado por Dagnino (2002), que nos apresenta os resultados de um projeto de pesquisa de dois anos (incluído num projeto internacional que tratava de questões parecidas em 22 países), vasculhando diversos aspectos do grande tema da sociedade civil e de sua contribuição com a construção dos espaços públicos no Brasil. Observarei especialmente o capítulo de TATAGIBA (Ibid), focado numa análise dos Conselhos Gestores. Ocupam a cena destas análises a grande esperança suscitada pelo protagonismo da sociedade civil; uma articulação complexa de novos sujeitos em luta por voz,

⁷ Dentre outros, os institutos IPEA e POLIS, assim como muitos estudiosos apoiadores do projeto democratizante.

afirmação de direitos e cidadania plena, que conquista a possibilidade de sentar como par na mesa da construção das políticas e tenciona equilíbrios políticos arraigados através da assunção de uma racionalidade dialógica. Os princípios de *paridade* entre representação da sociedade civil e das agências estatais, *diálogo* enquanto princípio soberano de gestão de conflito e negociação entre os interesses em jogo, e *titularidade deliberativa* (competência instituída para formulação de políticas e controle sobre sua implementação), prefiguram uma mudança radical dos processos de gestão pública, em senso democratizante. Ora, ao verificar se, e até que ponto, esta aposta política conseguiu se materializar Tatagiba (2002) coloca: “Embora o pouco tempo de existência dos conselhos, pouco mais de dez anos, não favoreça afirmações mais conclusivas, a análise da bibliografia (...) sugere que muitas são as dificuldades para que esses princípios normativos se efetivem nas experiências concretas” (ibid:55). As análises, entrevistas e bibliografia consultada pela autora indicam que, durante os dez anos objeto de estudo, o desdobrar-se das práticas coloque essas experiências diante de limites que parecem (ainda) intransponíveis.

Outra importante leva de contribuições já reflete o amadurecimento da fase seguinte (através da ação de dois mandatos do Lula e de mais dois, interrompidos em 2016, da Dilma): a arquitetura da participação, construída de forma pioneirística em nível local, já estava consolidada através das diversas instancias articuladas em nível federal, estatal e municipal (Conselhos gestores, Conferencias e Fóruns temáticos); uma grande maioria de Programas de governo já contava com interfaces entre sociedade e Estado para o seu desenvolvimento⁸; foram criados Conselhos de Desenvolvimento Econômicos e Sociais em todos os níveis federativos pertinentes. Em suma, pode se afirmar que, nesta altura, a abordagem participativa já tinha deixado de ser uma característica dos governos locais e chegado a configurar uma forma própria de se governar em todos os níveis, desafiando assim uma dúvida clássica sobre a possibilidade desse salto de escala, do local para o nacional, acontecer (AVRITZER, SOUZA, 2013).

Também neste caso a questão da avaliação do que estava em construção é premente e existem instituições e pesquisadores dedicados a um esforço importante de levantamento das práticas, organização de dados, e reflexão sobre seus resultados; identificar limites e desafios parece crucial e estratégico. Como exemplar desse esforço vou eleger aqui o estudo “Relatório participação social

⁸ “Os dados apontam que, em 2002, 60,4% dos órgãos tinham programas que incentivavam a interface socioestatal. (...) segue em tendência de crescimento, apesar de algumas oscilações ano a ano, até atingir em torno de 90% dos órgãos federais nos anos de 2009 e 2010. Em 2010 observamos não apenas maior percentual de programas que desenvolvem ações neste sentido, mas, também, maior diversificação.”(IPEA, 2012: 6-7)

na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação”. Projeto apoio Diálogos setoriais Europa Brasil, 2012⁹.

Faz parte de um conjunto de iniciativas, pesquisas, análises que vem sendo desenvolvidas pelo MPOG e pela Secretaria-Geral (da Presidência da República) nos últimos anos visando diagnosticar o atual estado da arte da participação social na administração pública federal, seus principais resultados, desafios e perspectivas. Esse esforço também tem contado com o apoio de diversas pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (...) sobre conselhos, conferências e outros mecanismos de participação social. O marco referencial e o horizonte político dessa caminhada é *operacionalizar a participação social como método de governo*. Isso significa aprofundar a qualidade dos mecanismos participativos existentes, identificar e incorporar novos instrumentos e construir os marcos de uma política e de um sistema nacional de participação social. (MPOG, 2012:4. Grifo meu).

Esse Relatório se constitui num esforço importante de síntese e sistematização de numerosas contribuições anteriores, votadas ao esforço da avaliação. Especialmente no tópico 7, o Relatório traz um apanhado do que denomina de “desafios e perspectivas” relativos à atuação dos Conselhos e Conferências nacionais, se apoiando nos resultados das análises de Cunill (2010-A; 2010-B e 2011) Inesc/Polis (2011), e de intensos debates travados entre institutos de pesquisa, entidades da sociedade civil e pesquisadores engajados.

O exercício que proponho é de cotejar os elementos críticos apontados pelos dois textos selecionados, buscando observar os pontos de convergência.

OBSERVANDO LIMITES DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS	
TATAGIBA (2002)	RELATÓRIO PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: (2012)
Os conselhos como espaços de <i>representação paritária e plural</i> (a igualdade numérica não é suficiente para garantir equilíbrio no processo decisório)	<i>Paridade da representação e falta de autonomia da sociedade nos Conselhos</i>
Dificuldade no <i>Reconhecimento do “outro”</i>	<i>Representatividade: sub-representação e sobre-representação</i> (As perversas estruturas de desigualdade existentes na sociedade Brasileira, como o patrimonialismo, desigualdade de renda, racismo e sexismo também perpassam as estruturas dos conselhos.)
<i>Fragilidade do vínculo entre conselheiros</i> (governamentais e não-governamentais) e suas bases	<i>Falta de mecanismos de comunicação, accountability e prestação de contas</i>
	<i>Fragmentação (redundância) dos espaços de participação</i>

⁹ Poderia se argumentar que esse Relatório não seja uma fonte confiável se falando em limites e desafios, por ser um documento de marca governamental. Contudo, ficará claro, no decorrer da análise que o texto aponta numerosas críticas e desafios, em diversos casos convergentes com a contribuição da Tatagiba (2002).

<i>Falta de capacitação dos conselheiros (governamentais e não-governamentais) para intervir no diálogo deliberativo</i>	<i>Necessidade de fortalecimento das organizações da sociedade civil</i>
<i>Dificuldade de construir espaços públicos dialógicos (quais são os assuntos “pertinentes” e “relevantes”?)</i>	
<i>Controle do Estado sobre definição de agenda (apesar da paridade numérica estatutária entre estado e sociedade)</i>	
<i>Recusa do Estado em partilhar o poder de decisão</i>	<i>Democratizar o Estado</i> (Dentro da burocracia estatal não há unanimidade no que se refere à participação social. Existem inúmeros gestores públicos que não estão dispostos a partilhar o poder fora do espaço da democracia representativa.)
Reduzida capacidade deliberativa ¹⁰	<i>Espaços deliberativos x espaços de interlocução/consulta</i> (Os resultados das conferências nacionais não encontram vazão automática para dentro da esfera pública federal, padecendo de um método institucional de gestão.) <i>Escassa capacidade de enforcement</i>
	<i>Heterogeneidade da própria administração pública</i> <i>Heterogeneidade das Conferências e Conselhos</i> <i>Falta de articulação entre os conselhos e as conferências</i> <i>Inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais</i>

Quadro 1. Fontes: Tatagiba (2002) e MPOG (2012); elaboração minha.

Não cabe aqui analisar pontualmente cada um dos elementos destacados, mas é importante não descontextualizar os dois textos e lembrar que eles indagam o mesmo processo (o da construção de um método participativo de governo do país) em sua evolução, a uma década de distância, nos permitindo observar alguns elementos que parecem ter se *crystalizado*, desde as experimentações dos anos 90, nas modalidades já consolidadas de dez anos depois. Observarei as questões apontadas no Quadro 1, por núcleos problemáticos, citando apenas os elementos convergentes entre os dois estudos.

Temos, por um lado, o núcleo relativo à sociedade civil, onde os registros remetem: a) à dificuldade de garantir representação paritária e plural da mesma na estrutura dos Conselhos (dificuldade no Reconhecimento do “outro”; sub-representação e sobre-representação); b) à dificuldade de que a paridade numérica entre representantes do Estado e da Sociedade resulte em efetiva autonomia (na construção das agendas e nos posicionamentos em geral); c) à debilidade dos vínculos entre

¹⁰ “Por um lado é preciso fugir de uma dicotomia excludente entre consulta e deliberação (...) que não encontra correspondência na realidade concreta da gestão pública (...) [por outro lado] é preciso afirmar que, em regra, a radicalização da partilha de poder (...) envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão e não apenas de consulta” (DANIEL, 1994, apud TATAGIBA, 2002: 91)

conselheiros e suas bases, inclusive acentuada pelo numero de instancias a serem ocupadas que acaba gerando sobrecarga dos conselheiros/as hábeis para tanto; d) na falta de capacidade (e de capacitação), para adentrar de forma competente a gestão pública, conforme os princípios da racionalidade dialógica e da deliberação.

Por outro lado, temos um núcleo de registros referentes ao governo onde são observadas: a) a resistência/recusa do Estado em partilhar o poder de decisão; b) a dificuldade em democratizar o Estado (dentro da burocracia estatal a participação social não é consenso. Existem inúmeros gestores públicos que não estão dispostos a partilhar o poder fora do espaço da democracia representativa; heterogeneidade da administração publica). Ao mesmo tempo, diversas questões levantadas com relação à sociedade civil cabem aqui também: c) a debilidade dos vínculos entre conselheiros e suas estruturas burocráticas de referencia (torna difícil sustentar as ações com que esses conselheiros se comprometam); d) a escassa capacidade de ação conforme princípios diferentes do de autoridade, poder e controle.

Por fim, reconheço um núcleo referente ao próprio produto desta relação entre representantes do Estado e da sociedade civil: aqui despontam a) a fragmentação (redundância) dos espaços de participação (heterogeneidade das Conferências e Conselhos, falta de articulação entre elas); b) a falta de mecanismos de comunicação entre as diversas instancias, de *accountability* e prestação de contas, quer internas quer externas; c) em último, a questão polêmica acerca da natureza deliberativa (postulada por estatuto) ou apenas consultiva (dificuldade de *inforcement*, as decisões dos Conselhos não encontram vazão automática no executivo federal), que remete, mais uma vez, à própria concepção do processo participativo enquanto “real partilha de poder de decisão” ou apenas acesso à cogestão e implementação de decisões, de fato realizadas pelos atores de sempre.

É claro que esse conjunto de elementos, assim como o fenômeno participativo no geral, pode ser enxergado olhando mais o que se alcançou ou o que ainda falta. A “reduzida capacidade deliberativa” pode ser descrita também como inercia intransponível do antigo e reprodução das formas mais tradicionais de decidir, onde, inclusive, jogam uma parte importante as características bem conhecidas do clientelismo, nepotismo e autoritarismo no geral.

Ora, se apesar de tanto esforço, da convergência de tantos sonhos incorporados em teoria e prática política rumo à construção de uma sociedade mais igualitária, os resultados são perigosamente próximos a mais do velho, pode-se compreender as muitas decepções, frustrações e desconfianças na possibilidade de que a transformação futura ainda possa se dar por esse caminho. É frequente demais ouvir pessoas descrevendo processos participativos como orquestrações para encobrir a

reprodução do já conhecido, sujeitos se percebendo como figurantes de uma cena já vista... Conforme vários autores (AVRITZER, 2016; TATAGIBA, 2014), os protestos deflagrados em junho de 2013, deram, dentre outros, um claro sinal de desapego e descrença no projeto político de cunho participativo que o governo e parte da esquerda nacional ainda vinham tentando consolidar¹¹. O golpe de 2016 vem a incidir nesta situação de crise (incipiente ou deflagrada, é uma questão de ponto de vista) e aumenta exponencialmente a descrença na possibilidade de participação entre Estado e sociedade civil. Parecem voltar a ser pertinentes as antigas discussões sobre a prioridade atribuída nas últimas décadas à dimensão institucional da participação em detrimento da mobilização social; talvez tenhamos que repensar acentos e pesos dados a cada uma dessas formas possíveis de se buscar transformação social. Parece sensato voltar a lembrar a fala do conselheiro do CNAS citada acima (p. 4), que já nos alertava pela provisoriade do modelo construído e da necessidade de se cultivar a capacidade reflexiva e a lucidez de saber mudar instrumentos com o mudar do contexto.

Que democracia?

No momento atual em que as democracias, em nível internacional, estão em espasmos, podemos aproveitar a oportunidade que os momentos de crise nos dão, de questionar o modelo em crise. O modelo de governo democrático parecia ter conquistado hegemonia global com a queda do campo comunista, mas, conforme muitos autores, é longe de ser um modelo unívoco, nem mesmo deveria ser concebido como um fim em si mesmo (MIGNOLO, 2014). Evidentemente o modelo neoliberal de democracia pouco tem em comum com a ideia de democratizar radicalmente a democracia (SANTOS, 2003; 2016; CARVALHO, 2004, CORONADO, 2014) e as noções de “democracia de baixa ou de alta intensidade”¹² (SANTOS, AVRITZER, 2003), talvez não cheguem a representar adequadamente o quanto existe de diferença entre elas. Na América Latina, depois de traumáticas experiências ditatoriais, o modelo democrático neoliberal erode as instituições democráticas, demonstra não conseguir cumprir suas promessas em termos justiça social e econômica e, leva a afirmações como a de Oliveira (2004) “o capitalismo na periferia está revelando-se como totalmente incompatível com a democracia “ (OLIVEIRA, em CARVALHO, 2004: 6). A sensação

¹¹ Dentre outras estratégias se pense à Política Nacional de Participação Social, em discussão já há alguns anos, mas lançada logo depois dos protestos, provavelmente a sinalizar, mais uma vez, uma abertura do governo à escuta da sociedade através da participação. Talvez essa tentativa já acontecia tarde demais para reverter um processo de deslegitimação das formas institucionalizada de participação junto aos protagonistas daquele momento.

¹² No prefácio ao volume 1 da obra organizada com Avritzer (2003), Santos qualifica como democracia de baixa intensidade o modelo tradicional e hegemônico de democracia liberal representativa enquanto a modelo de democracia participativa, em expansão dinâmica naqueles anos, é definido de alta intensidade.

que animou a passagem do século XX para o XXI e a primeira década do novo século, de que um projeto democrático participativo pudesse se afirmar, apesar das disputas, através de uma relação de complementariedade com o consolidado modelo representativo, esmoreceu. No Brasil, os protestos de 2013, apontaram com força simbólica inusitada o descontento com as formas da participação institucionalizada, as quais apareceram inefetivas e ineficientes. A ocupação das ruas é analisada por Avritzer (2016) dessa forma: “No capitalismo global em que vivemos, a rua é o único espaço que não tem nenhum controle econômico e nenhuma interpretação preconcebida. Esse é o único local onde a democracia pode ser exercida em sua plenitude.” (Ibid.: 110). A descrença nas reais possibilidades de colaboração com o Estado, diante da inercia das formas tradicionais de decisão pouco ou nada afetadas pelas arquiteturas participativas criadas nos anos passados, é um sinal que chega forte para quem queira ouvir.

Diante disso, assumem sentido as posições de marca decolonial, que veem na própria democracia um modelo oriundo do processo de colonização que pretendeu se afirmar com seus cânones predeterminados (modelos parlamentares, bipartidarismo etc...) enquanto único modelo viável para o alcance de uma vida justa e plena para todos.

Se trata de repensar la democracia, como paradigma de gobierno y de participación ciudadana, desde la interculturalidad, la pluralidad étnico-nacional fundadora de un nuevo Estado nacional, y del reconocimiento de nuevas instancias supranacionales que requieren estar sujetas a un proceso democratizador en el que la política internacional sea sensible a los registros de-coloniales y la autonomía (CORONADO, 2014:48)

Ou ainda:

Este trabajo cuestiona el uso acrítico de la palabra “democracia”. Establece una distinción entre la democracia como un medio, y la democracia como un fin. Defiende que el ideal de la vida plena, justa y armoniosa no es aplicable sólo a la democracia, y que hay otros caminos de llegarse a él, al lado de lo recorrido por la democracia liberal. Más: sostiene que los medios adoptados por la democracia liberal, no sólo no pueden imponerse a las demás regiones del mundo, si no que no han tenido éxito en el propio Occidente. (MIGNOLO, 2014: 21)

A crítica ao uni-verso da cosmovisão ocidental/capitalista que imbrica, democracia neoliberal, cultura individualista/extrativista/consumista/patriarcal/racista..., e a busca possível de um mundo que permita a co-existência de muitos mundos, é o que parece dar sentido e direção a algumas tendências atuais, interessantes para pensar o futuro da democracia e que destacarei para finalizar essas notas.

Olhando para frente: novas gramáticas da participação

“Para onde vai a democracia?” essa e outras perguntas bem diretas abrem o último livro de Boaventura Santos, “A difícil democracia” (2016) onde, logo em seguida o autor, complementa: “há futuro para a democracia num mundo dominado pelo capital financeiro global, pelo colonialismo e pelo patriarcado nas relações sociais? Em caso afirmativo, a democracia do futuro romperá com o modelo democrático atualmente dominante?” (SANTOS, 2016: 7). O autor vem nos lembrar o período entre 2011 e 2013, quando movimentos de revolta e indignação vieram colocar em pauta, em nível internacional, a questão da “democracia real” ou “democracia já” (*Occupy* nos EUA, primavera árabe no oriente médio, indignados no sul da Europa, os protestos de junho no Brasil, etc). No caso dos países já formalmente democráticos, a revolta contra o sequestro da democracia pelo capitalismo global, contra a injustiça e desigualdade em termos de distribuição de riqueza e o controle indevido dos grandes poderes econômicos sobre os governos, era o motor das revoltas. Chama atenção que essas reivindicações não surgissem, nem fossem levadas nos lugares próprios da participação institucional, deixando entender que a radicalidade dessas demandas já não era compatível com a natureza própria daquelas instancias, ou, ao menos, com que aquelas instancias tinham se tornado. Passados poucos anos, nenhuma das lembradas mobilizações gera ainda expectativas de resultados com relação à transformação do modelo democrático. Cabem então mais perguntas: **quais são hoje os processos que apontam tendências de renovação deste modelo e quem os protagoniza? Qual é a relação da participação com essas tendências?**

Bem no início desse trabalho apontei como no modelo democratizante participativo que se aprimorou no Brasil após a ditadura houve sujeitos que permaneceram marginalizados, em termos quantitativos (numero de representantes incluídos nas várias instancias), mas também devido uma substancial dificuldade em se encaixar nos moldes da prática política tradicional que formatou, gradualmente, a participação institucionalizada. Os movimentos negros, das comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, extrativistas, de terreiro), feministas e de gênero (incluindo o LGBT), foram pouco mais que figurantes no projeto político participativo que aqui discuti (TATAGIBA, 2002; 2014; AVRITZER, 2016), talvez por conta de não compartilhar efetivamente o horizonte de valores e objetivos que aquele projeto se propunha. São estes o ideal da competição para alcançar o círculo das grandes potencias mundiais, a ideia da integração no mundo do capitalismo consumista, rumo ao desenvolvimento (sustentável). O grande objetivo nacional da redução da desigualdade e da superação da miséria perseguido e comprovado pelo acesso aos ícones atuais do reconhecimento social, o consumo, confundiu inclusão social com consumismo e deixou de lado um modelo de cidadania mais amplo e radical. O ideário adotado, o sistema de

valores, os objetivos e as práticas são as mesmas do mundo colonial incarnado no capitalismo global, neoextrativista e neodesenvolvimentista, como mostram alguns episódios paradigmáticos tipicamente ligados ao meio ambiente e/ou à questão indígena¹³.

A disputa atual, neste como em outros campos, é para mostrar que o caminho da homogeneização do mundo inteiro sob os signos da acumulação antes de tudo, às custas da natureza, das comunidades humanas e suas culturas, da equidade local e global e das possibilidades de vida digna e plena, esse caminho não é o único possível; há alternativas as quais, aliás, já mostram a cara, tecem suas teias, se articulam, reivindicando o direito à existir através da resistência ao modelo único de vida que o capitalismo global quer impor, através da busca de um mundo onde muitas diversas formas de vida sejam possíveis. Conceitos recorrentes nessas experiências são os de teia e rede, a ideia de união entre diferentes (povos, culturas, tradições, simbolismos, formas de vida e práticas de luta), conscientes de uma luta comum e que, nessa luta, é mais importante o que une do que o que diferencia. Para concluir essas notas vou descrever com breves pinceladas duas experiências que mostram outra interpretação possível da prática democrática. Elas usam do conceito de teia e praticam outros modos de estar no mundo como forma de luta política. Sabendo que, para explorar esse campo de práticas emergentes, precisaria de outro artigo e que aqui posso apenas assinalar alguns elementos de interesse para pesquisa futura, vou apontar como paradigmáticas desta tendência as experiências protagonizadas pelas *Teias dos Povos do Maranhão e da Bahia*¹⁴.

Protagonizam essas Teias, comunidades de muitas origens: quilombolas e indígenas, de terreiro, povos do campo e da florestas, ribeirinhos, pescadores, marisqueiras, quebradeiras de coco, assim como assentadas e assentados do MST. Participam delas também estudantes, pesquisadores e profissionais solidários com as motivações, as formas de ação e os objetivos assumidos, dispostos a se engajar e contribuir com elas nas formas que lhe são próprias. A opção político-filosófica que sustenta as Teias é a agroecologia, entendida não apenas como opção técnica e produtiva mas como concepção de uma forma de estar no mundo, sintetizada no referencial do Bem Viver¹⁵. O ideal de

¹³ A disputa ligada à construção da usina de Belo Monte, consegue exemplificar ao mesmo tempo o desprezo à questão ambiental e à questão indígena. <http://jornalggn.com.br/blog/mpaiva/belo-monte-a-anatomia-de-um-etnocidio-eliane-brum-entrevista-a-procuradora-da-republica-thais-santi>.

¹⁴ As duas Teias têm inspirações comuns, surgindo primeiro a do Maranhão e depois a da Bahia (no começo e fim de 2013). Para acessar informações e documentos da teia do Maranhão: <https://www.miqcb.org/single-post/2017/05/31/Carta-final-do-VI-Encontr%C3%A3o-da-TEIA-de-Povos-e-Comunidades-Tradicionalis-do-Maranh%C3%A3o>; para a Teia da Bahia <http://teiadospovos.redelivre.org.br/a-teia/>. Participo de atividades da Teia da Bahia, no âmbito de um convênio entre UFSB e Teia, desde novembro de 2016.

¹⁵ O Bem Viver é um referencial teórico-prático originado de concepções de povos tradicionais ameríndios em diálogo e interação com saberes acadêmicos, em busca de alternativas ao mito do desenvolvimento e suas práticas. Ele não se

Quito 2017



Red de América Latina y El Caribe

uma vida digna e plena, em harmonia com a natureza da qual o ser humano é parte, perpassa fortemente essas experiências; uma expressão firme de autonomia, com relação não apenas aos modos de vida dominantes, mas também com relação às formas políticas que o caracterizam. A autonomia cognitiva é outro ponto crucial: os sujeitos das Teias têm clara consciência de que os mundos a que pertencem e cujo futuro afirmam são entremeados pelos seus saberes tradicionais, ancestrais, pelos símbolos e rituais, pela visão da vida e da natureza como sagradas. Esses saberes tradicionais não são congelados, mas dialogam com os saberes contemporâneos que, inclusive, os próprios integrantes constroem em interação entre tradição e atualidade. Os encontros das Teias envolvem os participantes em sequências heterogêneas e aparentemente inusitadas de rituais, cantos e danças de cada um dos povos e comunidades presentes; o apelo às Divindades, Espíritos, Encantados e Orixás, abre comumente os trabalhos de cada encontro porque, conforme falam os participantes, é no fortalecimento de sua espiritualidade que se fortalece a possibilidade de lutar e se opor à aniquilação pautada pelo modelo de vida ocidental. A partir dessa consciência, profundamente incorporada, sem nenhum complexo de inferioridade, eles se abrem para um diálogo paritário com os demais saberes, inclusive científicos, posto que esses últimos aceitem de sair das posições arrogantes que já os caracterizaram em tempos passados e ainda (às vezes) no presente.

Coerente com a ideia de pertencimento integral à natureza, se desdobra a concepção (nada teórica) e a relação com o Território que é, para as comunidades integrantes das Teias, o fundamento mesmo de sua possibilidade de ser o que são. O território é sagrado, sendo ao mesmo tempo a base de sua subsistência material (de onde surgem suas práticas produtivas e/ou de extrativismo sustentável, agroecológicas e artesanais) e de seu enraizamento cultural e simbólico. A luta pelos territórios (pela titulação, contra os despejos, contra a construção de grandes obras e o extrativismo predatório) é uma constante independente do governo no poder e de sua cor. Os integrantes das Teias têm clareza de que o objetivo não é se enclausurar numa bolha; eles praticam as alianças e convergências necessárias ao seu projeto de afirmação de mundos, tecem teias de afeto também fora de seus círculos; transitam nos lugares da política e do poder para reivindicar as condições de sua existência. A prática do objetivo é mais uma característica marcante dessas experiências, de resto em acordo com muitas práticas de novos movimentos ao redor do mundo. Assim através de encontros anuais (que visam agregar o maior número de sujeitos das teias e a atrair novos possíveis parceiros)

apresenta como um conceito fechado, mas se pauta por alguns princípios gerais, a partir de redefinição da relação entre ser humano e natureza. Bem Viver recupera a ideia de uma boa vida, do bem-estar num sentido mais amplo, transcendendo os limites do consumo material, e recuperando os aspectos afetivos e espirituais. Sobre o bem viver, veja: <http://www.ihu.unisinos.br/507956-a-renovacao-da-critica-ao-desenvolvimento-e-o-bem-viver-como-alternativa> .

e outros de menor alcance eles avançam na identificação de projetos estratégicos para seu fortalecimento. No caso da Teia da Bahia, o V Encontro de Agroecologia consolida e reafirma o compromisso de “descolonizar definitivamente o ensino em nossas comunidades, fortalecendo as Quatro Grandes Escolas que nelas estão sendo cultivadas – A Escola das Águas e dos Mares, a Escola dos Quilombolas, Tambores e Terreiros, a Escola do Arco e da Flecha e a Escola da Floresta, do Cacau e do Chocolate.” (TEIA, 2017). Esse reconhecer a importância crucial da educação e compromisso com que seja produtora de sujeitos conscientes de própria origem, história e lugar no mundo, autônomos das visões dominantes, criativos e engajados, nos confirma mais uma vez da sabedoria e lucidez embutidas nessa proposta.

Ao invés de concluir

A minha vontade aqui é de concluir abrindo, ao invés do que fechando, o campo da reflexão. Possivelmente, eu precise clarear os motivos que me levaram a trazer a tona às experiências das Teias dos Povos, num artigo que trata de participação, dos limites que encontrou e de suas perspectivas.

Como tentei argumentar acima, parece que a participação, em sua declinação institucional, tenha exaurido o seu potencial de transformação política, que não consiga mais mobilizar esperanças e entusiasmos, parece tenha se instalado um cansaço, um desânimo, até em atores que já lutaram duramente para essa possibilidade. Tem quem diz que “brasileiro não se importa com participação”, é individualista e apenas auto-interessado, mas não podemos ignorar que o individualismo e sua racionalidade são nos ensinados desde crianças, de inúmeras formas e maneiras e deveríamos buscar de entender a racionalidade de quem se isenta de participar ao observar que esse seu esforço não traz os resultados esperados; ao se perceber manipulado, engrenagem de uma máquina que nunca quis alimentar e da qual se encontra, de repente, conivente.

Eu trouxe como exemplo palpável as experiências das Teias, enquanto elas apontam para um modelo de “ação pública” (ANDION et al., 2017), alternativo ao que nos estamos mais acostumados e que muitas outras ações insurgentes de sujeitos ao redor do mundo também estão utilizando. Me parece que a ideia de *praticar o objetivo*, desde já e sem aguardar a autorização dos sujeitos no poder, seja uma das características marcantes deste outro modelo. A busca é de *manter fé numa nova forma de fazer política e de participar*, que recusa os códigos e a racionalidade da política dominante apoiada e conduzida pelo poder da técnica ou da autoridade de qualquer tipo. A busca é de manter em vida formas de ser e de agir onde a integração entre campos aparentemente já

tidos como opostos se realiza: a análise e ação política rumo à construção do futuro, não separada da prática de sua cultura ancestral, de seus valores de suas crenças. O belo e a arte estão presentes em cada prática, como parte integrante dela. A busca é de construir espaços onde as mulheres, os, indígenas, as marisqueiras e pescadores, os povos da florestas e dos rios...., esses sujeitos que quase sempre ficaram sem voz e sem fala, que foram representados por outros, mais fluentes e empoderados, esses sujeitos tenham espaço e tempo, e as formas propícias para alçar suas vozes e partilhar seus saberes. Um ensinamento nos vem dessas práticas que juntam origem e tradições, linguagens e símbolos tão diversos e que buscam o que os une; buscam e praticam a possibilidade de escuta e o diálogo. Uma alternativa à cultura fraccionista e sectária tão própria da esquerda, que consegue “transformar em inimigos principais os potenciais aliados no plano sociológico (à luz das condições de vida)” (SANTOS, 2016: 140). Nos mostram que a unidade não implica em voz e comando únicos.

Seriam esses, ensinamentos de alguma forma pertinentes com relação aos processos participativos que nos são mais familiares? Mantendo a consciência de que o modelo que construímos era longe de perfeito e necessariamente aberto ao redesenho; que foi disputado (como é óbvio que fosse) por projetos políticos distintos e que ficamos longe de alcançar o potencial emancipatório que preconizamos, o que podemos observar e apreender com as velhas e as novas práticas?

Por um lado, o que fazer hoje com os espaços que foram institucionalizados e que não parecem mais garantir potencial transformador? Seria insensato apenas abandoná-los à ocupação de poderes que sancionariam definitivamente a sua inutilidade para um processo democratizante. Acredito que ter clareza do que cada espaço e cada prática pode alcançar é muito importante para não criar expectativas que serão frustradas. Redefinir o que, de fato, podemos esperar da participação institucionalizada (inclusive hoje, diante das novas condições políticas) é importante para gerenciar esforços, identificar janelas de micro-transformações possíveis e buscar evitar os danos maiores em termos de manipulação possível e autoritarismo disfarçado.

Pelo outro lado, as experiências alternativas insurgentes nos mostram com clareza outro projeto político em construção. Elas são campos de prática de uma nova socialidade, de novas e múltiplas racionalidades, de coexistência de diferentes unidos pelo respeito à vida, sagrada e irrepreensível, que seja humana ou não. Elas apontam para um horizonte a se construir desde já, horizonte que é político/social/individual: o Bem Viver. Talvez possam nos orientar, inspirando mais ousadia e mais radicalidade, sempre que possível, e até quando parece quase impossível.

Acredito que em momentos como presente, de muita perplexidade e incertezas, a maior contribuição da pesquisa nos vários âmbitos de ciências sociais é de ampliar o campo de visão, buscar reconsiderar os fatos conhecidos sob novos ângulos, construir conexões não óbvias, no objetivo de entender mais e, a partir disso, abrir novas perspectivas de ação. Com certeza o período que se inaugurou em 2016 vai instigar a produção de muitas análises e revisões da fase política anterior, buscando vislumbrar o que pode vir a ser pela frente. Este trabalho pretende fomentar e se integrar neste movimento oportuno e necessário, sempre na aposta de que, apesar de qualquer expectativa frustrada, o futuro da democracia ainda esteja em formas mais amplias, criativas e abrangentes de participação.

Bibliografia

ANDION, Carolina, et al., Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmática. **RAP**, v. 51, n. 3, 2017, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/3848>, acesso em 19/8/2017.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. -1. ed. Disponível online.

_____; SOUZA Clóvis, H. L. (orgs) Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

BRUM, Eliane, Os Silva são diferentes. El País, 2014. Acessível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/01/opinion/1409578464_024733.html> acesso em 07/9/2017.

CARVALHO, Alba M.P.de. RADICALIZAR A DEMOCRACIA: O desafio da reinvenção da política em tempos de ajuste. **Revista de Políticas Públicas**, UFMA, [v. 8, n. 2 \(2004\)](#)

COOKE, Bill, KOTHARI, Uma. **Participation, the new tyranny**. London: Zed Books, 2001

CORONADO, Jaime A.P. La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. Dossiê: Desafios da Consolidação Democrática na América Latina. **Revista Sociedade e Estado** - Volume 29 Número 1 Janeiro/Abril 2014.

CUNILL, Nuria (2010-A) Modelos de Controle e Participação Sociais Existentes na Administração Pública Federal. Estudo elaborado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Mundial e o PNUD, 2010.

_____.(2010-B) A Governança Democrática na Administração Federal Brasileira: uma avaliação da contribuição da accountability e da democratização da gestão pública dos modelos de participação implantados. Estudo elaborado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Mundial e o PNUD, 2010.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, N° 5 – outubro, 2004

FERRAREZI, Elisabete & OLIVEIRA, Clarice. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In: ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B. (Orgs.). **Democracia, Direito e Gestão Pública: textos para discussão**. Editora IABS, Brasília-DF: 2013 Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/arquivos/vol_6_participacao_social.pdf/view. Acesso em 07/09/2017.

INESC/PÓLIS Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. Brasília, São Paulo (relatório de pesquisa), 2011. Disponível em www.inesc.org.br.

IPEA. Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Comunicados, n. 132, 2012. Disponível *online*.

MIGNOLO, D, Walter. Democracia liberal, camino de la autoridad humana y transición al vivir bien. Dossiê: Desafios da Consolidação Democrática na América Latina. Revista **Sociedade e Estado** - Volume 29 Número 1 Janeiro/Abril 2014. Disponível *online*.

MPOG. Relatório participação social na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação. Projeto apoio Diálogos setoriais Europa Brasil, 2012.

NOGUEIRA, Marco, Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. S. Paulo: Cortez Editora, 2004. _____. Representação, crise e mal-estar institucional. Dossiê: Desafios da Consolidação Democrática na América Latina. **Revista Sociedade e Estado** - Volume 29 Número 1 Janeiro/Abril 2014. Disponível *online*.

TATAGIBA, Luciana, F. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. Participação, cultura política e modelo de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, 2003.

_____. 1984, 1982, 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Revista Política e Sociedade**, vol. 13, n. 28, 2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p35>> acesso em 10/03/2017.

TEIA DOS POVOS DA BAHIA. Carta final da V Jornada de Agroecologia da Bahia. Porto Seguro, 2017. Disponível em < <http://jornadadeagroecologiadabahia.blogspot.com.br/>>. Acesso em 18/09/2017.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e a sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.