# Para além do voto

## Pesquisa contemplada com o Prêmio Capes de Tese analisa as experiências de democracia participativa no Brasil

MANUEL ALVES FILHO
manuel@reitoria.unicamp.br

No Brasil, as primeiras experiências e ideias sobre a democracia participativa tiveram origem no interior das esquerdas, em meados dos anos 1970. Inicialmente, houve predominância de um posicionamento mais exigente, baseado no conceito de "participação como emancipação". Com o decorrer do tempo, entretanto, tal sentido foi progressivamente atenuado, até alcançar uma proposta de participação de caráter mais consultivo. A conclusão é da tese de doutorado da cientista social Ana Claudia Chaves Teixeira, defendida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp. O trabalho, que foi orientado pela professora Luciana Tatagiba, obteve o Prêmio Capes de Tese 2014 na área das Ciências Sociais.

De acordo com Ana Claudia, a tese procurou analisar as diferentes formas de participação da sociedade, além daquela proporcionada pelo voto. "A ideia de democracia participativa com a qual eu trabalhei é bem ampla e contempla diversos mecanismos, como plebiscito, referendo, conselhos, conferências etc. O foco da tese está nos canais institucionais de participação que foram criados ao longo de um período de 35 anos, e que, apesar de reconhecidos por lei e amplamente disseminados, ainda são poucos conhecidos pela população em geral", explica. As três décadas e meia às quais a pesquisadora se refere estão compreendidas entre os anos de 1975 e 2010.

Na tese, a cientista social dividiu esse amplo período em três períodos menores, cada um deles marcado por uma visão predominante de participação. Um ponto importante a ser observado é que Ana Claudia propõe uma análise em torno do imaginário social construído sobre o tema, com o objetivo de entender porque determinados modelos participativos prevaleceram sobre outros. "Minha preocupação não foi apontar quais modelos deram certo e quais deram errado, mas sim entender como esse imaginário, construído no interior da esquerda, serviu para concretizar algumas experiências participativas", esclarece.

Conforme a autora da tese, estudar o imaginário social é importante porque é possível perceber até onde vão os horizontes, ou seja, permite identificar até onde as pessoas gostariam de chegar com suas escolhas. "O imaginário, a idealização ou a utopia servem, em última análise, para mover indivíduos ou grupos", justifica. Assim, num primeiro momento, que se estende de 1975 a 1990, o modelo participativo predominante esteve fundado na ideia da emancipação. Em outros termos, os adeptos desse pensamento acreditavam que a participação geraria a emancipação e, como consequência, permitiria a construção de uma nova sociedade.

Tal concepção, observa a autora da tese, foi fortemente inspirada no método desenvolvido pelo educador Paulo Freire, notadamente na experiência de educação de adultos. Freire defendia que todos são detentores de saberes e que a educação seria um forte instrumento de transformação. "Pequenas experiências participativas baseadas nesse modelo surgiram em diferentes pontos do país, por meio de atividades desenvolvidas pelas comunidades eclesiais de base [CEBs], núcleos de base do PT, associações de moradores, comitês de trabalhadores e outras organizações. Naquele instante, essas experiências eram bastante fragmentadas", afirma Ana Claudia.

O grande laboratório para as ações realizadas no período, diz a pesquisadora, foi o setor da saúde, que contribuiu decisivamente para a institucionalização de várias outras políticas públicas nos períodos posteriores. Um exemplo foi o trabalho executado por um grupo de médicos sanitaristas na cidade de Montes Claros, em Minas Gerais. Os profissionais colaboraram para a criação de conselhos de saúde, instâncias por meio das quais a população podia discutir e decidir sobre a formulação de políticas públicas para o setor. "A experiência ajudou a testar o pressuposto de que não eram somente médicos e enfermeiros que entendiam de saúde. A população também detinha conhecimento nesse campo, principalmente porque conhecia melhor que ninguém as suas necessidades", pontua a autora da tese.

**Publicação**

**Tese:** "Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)"

**Autora:** Ana Claudia Chaves Teixeira

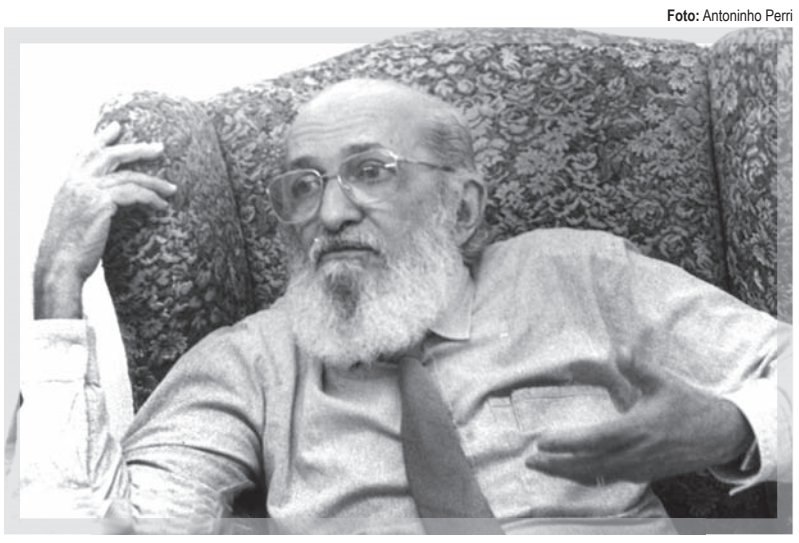
**Orientadora:** Luciana Tatagiba

**Unidade:** Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH)

Foto: Antonio Cruz/ABr

Participantes do 6º Seminário Nacional LGBT sobre os direitos dos homossexuais, realizado em 2009 na Câmara, fazem manifestação na rampa do Congresso Nacional: segundo a pesquisadora, "número de vozes foi ampliado" entre 2003 e 2010

Foto: Antoninho Perri



Paulo Freire é entrevistado na Unicamp, onde foi professor: ideias do educador inspiraram iniciativas em vários pontos do país

Foto: Antonio Scarpinetti

A cientista social Ana Claudia Chaves Teixeira, autora da tese: "A ideia de democracia participativa com a qual eu trabalhei é bem ampla e contempla diversos mecanismos, como plebiscito, referendo, conselhos, conferências etc"

Também em São Paulo, no mesmo período, ganharam corpo os conselhos populares de saúde, implantados inicialmente nos bairros localizados na Zona Leste do município. A ideia era semelhante à experimentada em Montes Claros. "Essas ações ajudaram a consolidar a proposta de criação de um sistema único de saúde com participação popular. Em 1990, foi promulgada a lei que instituiu o SUS", observa. A primeira fase pavimentou, por assim dizer, o caminho para um segundo momento da experiência de democracia participativa, levada a cabo entre os anos de 1990 e 2002.

Esta, segundo a pesquisadora, foi marcada principalmente pela ideia de participação com deliberação. De um lado, a partir do SUS, foram criados os conselhos de saúde nos âmbitos municipal, estadual e federal. Segundo as legislações, em todas essas instâncias a participação da sociedade teria caráter deliberativo, embora isso nem sempre tenha ocorrido na prática. "Na tese, eu não entro no mérito se o sistema tem ou não funcionado, pois trabalho com a dimensão imaginária, com o mundo desejado", reafirma Ana Claudia. Destacam-se também nesse período as experiências do Orçamento Participativo, que foi implantado em alguns municípios brasileiros e posteriormente "exportado" como exemplo de boas práticas de gestão municipal. Por meio desse mecanismo, o orçamento público era discutido e, por decisão da população, parte dele era aplicada em áreas consideradas prioritárias.

O terceiro e último período analisado pela pesquisadora vai de 2003 a 2010 e coincide com os oito anos de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. "Nesse período, a ênfase da participação esteve muito mais relacionada com o que classifiquei de 'escuta'. Um aspecto importante que surgiu nessa fase foi a multiplicação de espaços. Foram criados diversos conselhos, como os do idoso, juventude, LGBT etc. Desse modo, o número de vozes foi ampliado e novas perspectivas de participação foram abertas. Além disso, também foram definidas novas conferências, que contribuíram para o reconhecimento de novos sujeitos", pormenoriza a cientista social.

Ocorre, porém, que o caráter deliberativo desses espaços foi diminuído. A interpretação que Ana Claudia faz dessa experiência é que o PT no governo federal teve que lidar, de um lado, com os movimentos sociais. Estes, obviamente, precisavam ter suas pautas contempladas em alguma medida. Assim, foram abertos canais de diálogo e de escuta. Mas, de outro lado, para garantir a governabilidade, o governo teve que fazer alianças com distintos partidos. "Por causa das alianças para governar e da pressão dos *lobbys* de diferentes setores da sociedade, o governo não tinha como transformar todas as demandas dos movimentos sociais em políticas públicas. O resultado foi que alguns pleitos foram atendidos e outros, não. É nesse sentido que eu considero que a participação nesse período foi baseada na escuta, pois os espaços deixaram de ser deliberativos para assumir um caráter marcadamente consultivo".

Ana Claudia faz questão de assinalar que o fato de as formas de participação terem sofrido transformações – e em boa medida se atenuado – com o passar dos anos não significa que as reivindicações contidas nos dois primeiros modelos tenham desaparecido por completo. "Ao contrário, as ideias de emancipação e de deliberação continuam presentes até hoje, mas já não são mais predominantes", esclarece. A cientista social não considerou em sua tese o período atual, marcado pelo governo da presidente Dilma Rousseff, nem as manifestações de junho de 2013. A pesquisadora não descarta que possamos estar experimentando um quarto modelo de participação, mas entende que este eventual novo imaginário sobre a participação somente poderá ser mais bem analisado no futuro.

Ana Claudia observa, todavia, que estão em plena discussão propostas de realização de plebiscito ou referendo para a realização da reforma política. Outro ponto importante em debate é a Política Nacional de Participação Social (PNPS), cujo decreto assinado pela presidente Dilma Rousseff foi recentemente derrubado pela Câmara dos Deputados sob o argumento de que ele teria inspiração "bolivariana", e que seria uma forma autoritária de passar por cima do Congresso. O Legislativo, conforme Ana Claudia, ignorou que esses espaços participativos já existem, e inclusive boa parte deles está regulamentada por lei.

O presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), chegou a adiantar que a matéria também seria rejeitada pela Casa, pelos mesmos motivos. "O decreto não tem nada disso. O texto propõe apenas organizar os espaços, regulamentar as audiências públicas e estabelecer certos fluxos entre conselhos, conferências etc. Por causa da eleição, porém, os argumentos contrários prevaleceram, até como forma de deslegitimar a presidente. O resultado, infelizmente, foi a derrubada do decreto pela Câmara", considera a pesquisadora.

Segundo a cientista social, se por um lado há, nos dias que correm, uma pressão por maior participação da sociedade nas decisões sobre os destinos do Brasil, e as manifestações de junho de 2013 são uma evidência disso, por outro o país conta com um Congresso Nacional bastante conservador e pouco permeável a essa contribuição popular. "Do ponto de vista do sistema político, nós vivemos uma situação ainda pior que em passado recente", pontua a pesquisadora, que usou como fontes primárias para o seu trabalho artigos acadêmicos e textos assinados por militantes de esquerda, entre outros.

Parte da tese foi desenvolvida na Brown University, nos Estados Unidos, onde a pesquisadora cumpriu período de doutorado sanduíche. Sobre o fato de a pesquisa ter recebido o Prêmio Capes de Tese, Ana Claudia se disse inicialmente surpresa e depois feliz. "Fiquei feliz pela Unicamp, que me deu todas as condições de estudo e onde fiz toda a minha formação superior. Também fiquei muito satisfeita por ver um campo de estudos ainda em construção nas ciências sociais, e pouco compreendido pela sociedade, ter esse tipo de reconhecimento pela academia".