

## A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988<sup>1</sup>

Ana Paula da S. Pereira<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo foi elaborado a partir de uma releitura das análises da pesquisa acadêmica realizada no período de 2010 a 2011 para elaboração de dissertação de mestrado acadêmico. Objetiva analisar a inserção da participação popular nas políticas públicas brasileiras a partir da Constituição Federal de 1988, que prevê a inclusão da participação da “comunidade” na gestão das políticas públicas. Tendo como parâmetro referencial a seguinte análise: a incompatibilidade existente entre o arcabouço jurídico (dispositivos constitucionais) e a condução política do Estado, este último identificado como o verdadeiro impacto na efetividade do processo legal; A política econômica assumida pelo Estado brasileiro a partir dos anos de 1990; e por fim, a relação Estado e Sociedade no Brasil que historicamente expressa na disputa desigual entre a classe representante de uma cultura conservadora e oligárquica e as classes subalternizadas, representantes dos movimentos populares. O artigo possibilita a reflexão entre a evidente contradição existente quanto ao Estado legal (Constituição de 1988) e o Estado político brasileiro, abrindo perspectivas para que o debate se intensifique e que as conquistas adquiridas pelas expressões dos movimentos sociais na Carta Magna, sejam de fato concretizadas no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação Popular; Políticas Públicas; Movimentos Sociais.

**RESUMEN:** Este artículo fue preparado a partir de una relectura de análisis de la investigación académica realizada en el periodo 2010-2011 para el desarrollo de tesis académica. Su objetivo es analizar la inclusión de la participación popular en la política pública de Brasil desde el 1988 Constitucional Federal prevé la inclusión de la participación de la "comunidad" en la gestión de las políticas públicas. Tomando como parámetro de referencia el siguiente análisis: la incompatibilidad entre el marco legal (disposiciones constitucionales) y el liderazgo político del Estado, este último identificado como el verdadero impacto en la eficacia del proceso legal; La política económica adoptada por el gobierno de Brasil de la década de 1990; y, por último, la relación entre el Estado y la Sociedad en Brasil expresó históricamente en la lucha desigual entre el representante de la clase de una cultura conservadora y oligárquica y las clases subalternas, los representantes de los movimientos populares. El artículo permite la reflexión entre la aparente contradicción sobre la condición jurídica (Constitución de 1988) y el estado político brasileño, abriendo perspectivas a las intensifica debate y los logros adquiridos por las expresiones de los movimientos sociales en la Carta, son, de hecho, implementado en Brasil.

<sup>1</sup> Texto elaborado a partir de releitura da dissertação do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade – UECE, com o título “O projeto de revisão do Plano Diretor de Maracanaú – Ce: experiência de participação popular? Defendida em 13/04/2011.

<sup>2</sup>Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (2011). Docente da Faculdade Cearense. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Maracanaú – CE. E-mail: anapaulaaspereira@gmail.com.

**PALABRAS CLAVE:** Participación Popular; Política Pública; Movimientos Sociales.

## 1 INTRODUÇÃO

Um grande desafio para a América Latina e em especial para o Brasil é o de se efetivar e assegurar uma cultura democrática, garantindo como primazia os direitos fundamentais da coletividade frente às determinações da política econômica do Estado liberal burguês.

No caso do Brasil, os primeiros passos foram dados com a promulgação da Constituição Federal de 1988 na materialização de uma nova ordem social em que os direitos humanos, econômicos, sociais e ambientais foram postos na ordem do dia com o resguardo do Estado e sua articulação com a sociedade.

Em análise da Constituição de 1988, Simões (2007) defende que o conteúdo expressa a superação da concepção tecnocrática na administração do Estado, deixando evidente que não apenas as decisões técnicas, mas as decisões políticas tomadas em conjunto com a representação da sociedade, expressam igual valor. Estabelece-se, neste sentido, que a população, elemento central das ações do Estado, participa das decisões deliberando sobre os rumos políticos de ações que irão afetar no destino de todos.

Ainda sobre sua análise Simões (2013) afirma que a Constituição de 1988 instituiu a participação da comunidade na gestão administrativa por meio de estruturas colegiadas, denominadas de “conselhos de políticas públicas”. Salientando que a inserção se materializa com a indicação de representantes da sociedade e do Poder Público.<sup>3</sup>

A participação da comunidade se constitui a partir da instituição dos conselhos de políticas públicas, enfatizando a descentralização política como um dos princípios da Constituição de 1988. Simões (2013) afirma que a Constituição de 1988 instituiu a participação da comunidade na gestão administrativa por meio de estruturas colegiadas, denominadas de “conselhos de políticas públicas”. Salientando que a inserção se materializa com a indicação de representantes da sociedade e do Poder Público.

A despeito da definição formal sobre o que são os conselhos de políticas públicas, podemos defini-los como o espaço público e plural, no qual representantes da sociedade e do Estado formulam e fiscalizam políticas públicas para áreas específicas (GOHN, 1998). São

---

<sup>3</sup> O inciso sétimo do artigo cento e noventa e quatro, relacionado à seguridade social, apresenta dentre outros objetivos: “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (CF, 2004, p.204).

espaços de debates e de busca pelo consenso, nos quais devem predominar os interesses da coletividade, no caso, do público usuário das políticas públicas.

Apesar deste avanço histórico, no âmbito jurídico, no âmbito político, o Estado brasileiro no transcurso dos anos de 1990, estabeleceu uma política econômica sob as orientações do Fundo Monetário Internacional – FMI e a bandeira de restrições do Consenso de Washington com seus sucessivos arranjos para dar sustentabilidade ao impacto de mais uma crise cíclica do capital (BHERING 2004).

Assim, a primazia dos direitos fundamentais da coletividade frente às determinações da política econômica do Estado brasileiro, tornava-se de fato o segundo maior desafio a ser enfrentado no percurso do processo de redemocratização.

## 2 OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O processo de democratização do Estado no Brasil foi historicamente construído a partir de embates entre sociedade civil e Estado, na busca de implementação de uma cultura democrática. É nesse sentido que os Conselhos de Políticas Públicas são instituídos no País, enfatizando-se a descentralização política como um dos princípios da Constituição Federal de 1988. Os conselhos de políticas públicas se configuram como o espaço público e plural, no qual representantes da sociedade e do Estado formulam e fiscalizam políticas públicas para áreas específicas (GOHN, 1998).

A participação da sociedade civil nos conselhos como a legítima expressão dos interesses da coletividade foi ideia corrente no período da década de 1990. No entanto a ideia de um movimento social unificado foi considerado um equívoco da esquerda histórica brasileira Dagnino (2004). Apregoando a certeza de que todos os setores dos movimentos sociais compreendiam o processo excludente da sociedade brasileira, inserida numa perspectiva do capital monopolista.

A evidência é manifesta, na fragmentação dos movimentos sociais diante da crise dos anos de 1990, devido à política financeira “contra-reforma neoliberal<sup>4</sup>. A partir de então os

---

<sup>4</sup> “Ao longo dos anos de 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso(FHC)foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor,(...). Tratou-se, como se pôde observar, de ‘ reformas’ orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980.Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada.” (BEHRING-BOSCHETTI, 2008, p.148)

debates sociais têm sido pontuados pela avaliação da participação da sociedade civil nos espaços dos conselhos e a não efetivação dos direitos sociais instituídos na Constituição Federal (CF 1988).

Os conselhos de políticas públicas passam a ser vistos como terreno tortuoso para sociedade civil, quanto aos riscos de consolidação da legitimidade dos movimentos sociais. Um reforço ao conceito de que as massas não estão aptas ao processo de participação direta na condução das deliberações do Estado (WEBER, 2004)<sup>5</sup>.

A institucionalização dos conselhos expressa a institucionalização da participação popular quando no enquadramento destes, a normas e procedimentos típicos dos processos burocráticos do Estado liberal. Colocando-os em uma esfera “engessada”, sob a égide da estrutura do Estado que em sua essência, se faz alheio à dinâmica cotidiana dos movimentos sociais.

A participação comunitária também é um derivativo da concepção liberal. Ela concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração, dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. Por isso, a participação corporativa comunitária se caracteriza como uma forma institucionalizada. Os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal de forma que as esferas do público e do privado possam fundir (GOHN, 2001, p.16).

A perda política sofrida pelos movimentos com a crise dos anos de 1990, devido a política financeira a contra-reforma neoliberal colaborou para isso. Os chamados *pacotes de ajuste fiscal* que alteraram os dispositivos constitucionais que garantiam a obrigatoriedade da efetivação dos direitos sociais, foram implementados na justificativa de enxugamento do Estado, numa perspectiva de eficácia e eficiência da gestão pública apregoada amplamente no período dos anos de 1990.

No interior da dinâmica dos conselhos, nos bastidores destes que eram os espaços de controle social e político da sociedade. As expressões da sociedade copiavam o modelo do Estado brasileiro, ou seja, oportunamente se apropriaram do público pelo privado.

Esta fusão entre o público e o privado gerou outro equívoco responsável pela chamada *crise de representatividade* dos movimentos sociais nas instâncias dos conselhos. O conflito do público com o privado, que evidenciou um dos aspectos da cultura política vivenciada no Brasil, o patrimonialismo. Esse foi expresso a partir da condução das decisões

---

<sup>5</sup>Em sua obra “Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva Vol. 2”-UNB, 2004. Max Weber discorre sobre natureza e limites da administração democrática, em sua análise o conceito de democracia de massas é distinto de processo democráticos em esferas particulares e para que possa de fato ter efetividade o poder administrativo não poderia conter os elementos que compõem as massas por esses serem estruturalmente incapazes de compreender a dinâmica contida no espaço funcional administrativo.

do Estado quanto ao protecionismo ao capital privado no episódio das privatizações das empresas estatais no período dos anos de 1990, por exemplo.

Percebe-se que a dimensão do dilema universal x particular, vem historicamente acompanhando a evolução da relação Estado e Sociedade, mais ainda quando há na configuração de Estado a relação particularista da visão liberal burguesa que não consegue desarticular o processo privado de suas relações comerciais ao processo universal da vivência do direito do todo, da coletividade. (HEGEL apud COUTINHO, 2011)

É o que aponta Santos Sousa (2002, p. 51 e 52) sobre os limites existentes na democracia liberal, o que ocasionou as crises internas nos movimentos sociais que repercutiram diretamente no processo de participação social e na emancipação dos atores sociais.

O problema da democracia nas concepções não hegemônicas está estreitamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica. Não se trata nesse caso, como em Barrington Moore, de pensar as determinações estruturais, para a constituição dessa nova gramática. Trata-se sim, de perceber, que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipo de leis naturais.[...] A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição, de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática em vez, apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder (SANTOS SOUSA, 2002, p. 51 e 52).

Assim a perspectiva democrática participativa fundamenta-se na participação ampla da sociedade no processo de inserção nos diversos espaços públicos existentes, a participação ampla é compreendida como percepção plena da condição de cidadania (SANTOS SOUSA, 2002).

A plenitude da cidadania é compreendida como o acesso aos bens e serviços produzidos pelo conjunto da sociedade, esse fator não ocorre no Brasil hoje, principalmente no período em que se conduzia o processo de reestruturação democrática, sendo esse o elemento gerador dos conflitos sociais em destaque para os que ocorrem no âmbito do espaço urbano.

No entanto o processo histórico como se configurou a reestruturação democrática no país inibiu a possibilidade de compreensão ampliada de democracia, ainda pela tradição democrática brasileira apontada por autores como Chauí (2000) como a responsável pelo viés centralizador e autoritário. Dessa forma, a experiência democrática vivenciada no Brasil tem caráter abertamente liberal e agrega setores conservadores da ordem vigente da cultura patriarcal, escravocrata e estratificadora.

[...] a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os aspectos: nela, as relações entre um superior que manda, e um inferior que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de 'parentesco', isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma de favor, da clientela, da tutela ou da cooptação [...] (CHAUÍ, 2000, p. 89).

Percebe-se a ausência de clareza do real sentido de cidadania na estrutura sócio política brasileira, pela ausência de clareza do sentido social de cidadania. Um sentido construído a partir da divisão social equitativa do produto da riqueza social, no real sentido de riqueza.

São necessário ajustes conceituais sobre a ideia de espaços democráticos para que de fato possa-se estabelecer um Estado democrático de direitos no Brasil. E efetive-se a condução política de inserção da sociedade nos espaços decisórios institucionalizados.

No entanto, a cultura democrática tem de alcançar esferas mais ampliadas na sociedade para que esteja de fato se efetiva a cidadania plena. A formação de uma nova sociabilidade é um desafio posto em nossa sociedade brasileira por sua ausência de experiências democráticas mais amplas e mais efetivas até então.

### 3 CONCLUSÃO

A inserção da participação popular nas políticas públicas é a interação da sociedade civil nos espaços decisórios e deliberativos do Estado. Percebendo a capilaridade presente na dinâmica relacional Estado e Sociedade, foi que os movimentos sociais trouxeram no âmbito do processo de redemocratização brasileira, a necessidade de assegurar por vias legais a gestão do Estado de forma democrática. A partir daí é que se estabeleceu a proposta textual de uma Constituição que em seus princípios e artigos focassem a inserção da sociedade como um dos fundamentos da gestão pública.

O processo democrático como um todo tem um elemento importante quando na referência dos espaços de participação popular, pois esses se configuram como os espaços de cidadania em sua perspectiva plena de sentido. Inicialmente ao tratar deste tema retoma-se ao que foi apresentado até aqui como uma ótica de sociedade que se baseia na condição de direitos e garantias existentes nas leis e nas instituições.

A ideia é pensar a questão dos direitos em um ângulo dinâmico, a partir das expressões societárias que se manifestam na dinâmica real. Se há manifestações, é porque são expressões de um fenômeno que precisa ser visível e perceptível em meio ao movimento das ações humanas.

Portanto há possibilidades diversas para que nos movimentos sociais que ainda não encontraram o termo assertivo de representações que contemplem às demandas existentes, venham a inaugurar um novo propósito, em formato inédito. Há que vir uma linguagem que amplie a perspectiva no campo dos direitos que contemple além da norma, a retaguarda dos elementos inseridos no campo dos conflitos reais de uma sociedade que é por si desigual.

O termo *institucionalização da participação popular* determinou um processo de crise nos movimentos sociais brasileiros, a inserção da sociedade civil nos espaços de controle das políticas públicas no Brasil acarretou enorme prejuízo à autonomia desses movimentos tendo sua legitimidade questionada. O fato é que essa inserção nas esferas institucionais similares à estrutura do Estado os colocava em ambiente contraditório e extremamente inóspito, por se tratar de uma estrutura de Estado propenso aos desígnios do capital privado.

A participação da sociedade, só fora considerada legítima, a partir de sua instituição em entidades com registro civil, ou seja, as associações oficializadas. Excluindo dos espaços dos conselhos de políticas públicas, as assembleias populares, os fóruns sociais, comitês populares, coletivos, dentre outros, como se esses não tivessem organização suficiente para ser espaço de interlocução direta com o Estado.

Conclui-se que em uma sociedade estruturada, num padrão democrático distante do processo real de sua dinâmica social, jamais haverá a absorção de valores estabelecidos em um marco legal, mesmo que esse seja a Carta Magna, pois de certa forma, se esta não está inserida no propósito coletivo, não passa de letra morta.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. **Constituição Federal Atualizada**. Fortaleza: Brasil, 2004.

CASTEL, Robert, Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In: BALSÁ, Cassimiro; BONETI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry. **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson, **De Rousseau a Gramsci: ensaio de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

CHAUÍ, Marilena, **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

DAGNINO, E. (Org.), **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**, São Paulo, Ed. Brasiliense, 2004.

DAGNINO, E., Sociedade civil, participação e cidadania: de estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110. Disponível em: <[www.bibliotecavirtual.caclso.org.ar/ar/libros,](http://www.bibliotecavirtual.caclso.org.ar/ar/libros,)>. Acesso em: 24 de mai de 2010.

PEREIRA, Ana Paula da Silva. **O projeto de revisão do Plano Diretor de Maracanaú - CE: experiência de participação popular?** 2011. 122f. Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. 2011.

SIMÕES, Carlos, **Teoria & crítica dos direitos sociais: o estado social e o estado democrático de direito**. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

WEBER, MAX, **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. V 2. São Paulo: Ed. UNB, 2004.