

Os dilemas da participação democrática da sociedade civil: empoderamento e cooptação institucional em São Paulo.

Marcos Tarcisio Florindo

Professor de Sociologia da Fundação Escola de sociologia e política de São Paulo e Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) – Campus Araraquara.

e-mail: marcaotf70@yahoo.com.br

Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP) Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

Área Temática – III. Participação, representação e atores sociais.

Sub-área – Novas formas de participação política.

Resumo:

Na comunicação proposta pretendo apresentar o estado da arte das principais experiências institucionais de fomento a participação política da sociedade civil ocorridas na cidade de São Paulo nas últimas duas décadas, isto em conformidade ao arranjo político proposto pela Constituição Brasileira de 1988. Esta consagrou o princípio da qualificação da democracia por meio da ampliação dos mecanismos de participação da sociedade civil no processo decisório e também na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. O intuito naquele momento era saldar o déficit histórico da participação cidadã, após 20 anos de regime ditatorial. A aposta era o empoderamento da sociedade civil como um meio de contrapor ao caldo cultural autoritário e tecnocrático das instituições estatais. Após vinte anos de experiências e de proliferação dos conselhos gestores na área da saúde, educação, cultura, entre outras, acompanhada de mudanças nos paradigmas que põem termos as relações entre Estado, mercado e sociedade (ênfase na própria transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil) parte da literatura atinente ao tema confirma que a ampliação do gradiente de participação, não obstante ao incremento da democracia, corroborou também uma estratégia estatal de aparelhamento corporativo e mesmo de cooptação dos movimentos sociais. Pretendo avaliar estes argumentos de forma crítica, a partir dos relatos propostos na própria literatura especializada na temática e no território.

Este trabalho pretende apresentar um breve panorama das iniciativas institucionais de fomento a participação política da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas ocorridas nas duas últimas décadas na cidade de São Paulo. O intuito, para além de apontar as principais iniciativas, é refletir sobre as mudanças (ou não) que a criação destes institutos promoveram no metabolismo tradicional entre o Estado e a sociedade civil, isto conforme as peculiaridades destas relações no arranjo político local. Convém apontar se tais canais de participação corroboram de fato o empoderamento da sociedade civil, ampliando o espaço público de deliberação, isto conforme as demandas dos movimentos sociais e demais atores defensores destas propostas cujo fito é a “democratização” da democracia.

Na sociedade paulista a relação entre Estado e sociedade civil tem suas peculiaridades. O Estado de São Paulo desde o final do século XIX e o principal centro dinâmico do desenvolvimento capitalista brasileiro. A concentração de investimentos transformou o Estado e sua capital São Paulo o epicentro do processo de industrialização acelerada ocorrido no sudeste do Brasil entre os anos 1930 e 1980. Embora São Paulo seja uma região altamente urbanizada e que conta com um forte *agro-business*, pode-se propor que a afirmação da cidadania política não ocorreu com a mesma intensidade do desenvolvimento econômico. O modelo concentrador de riqueza implantado durante o processo de industrialização, em meio a duas ditaduras, não favoreceu nem a distribuição de renda nem a formação de espaços públicos democráticos de deliberação (e de reivindicação do atendimento de demandas de grupos políticos específicos, notadamente de origem popular, pelo Estado). Na verdade o dirigismo estatal combinado a repressão asfixiou os possíveis canais de contato entre o

poder público e os movimentos sociais. Conforme o arranjo local de poder e de acordo com certas práticas políticas tradicionais, pode-se afirmar que o espírito da burguesia paulista jamais rompeu com algumas percepções com forte teor elitista, valorizados pelas velhas aristocracias rurais. Desta feita conformou-se longo do século XX uma cultura política de timbre autoritária, conservadora e pouco afeita ao diálogo com os setores menos favorecidos – ou mais engajados – da população.

A consequência de um padrão de desenvolvimento que valorizou sobremaneira a acumulação em detrimento da distribuição, sustentado por ideologias que tendiam a entender o Estado como espaço de atendimento às demandas das elites, foi à consecução de um modelo de cidadania excludente e incompleto nos termos da abrangência dos direitos civis, políticos e sociais. A industrialização e o conseqüente crescimento das cidades, somado a baixa efetividade da cidadania, por outro lado favoreceram a imersão, ao longo do tempo, de diversos movimentos de caráter reivindicatório. Em meio à modernização dos ambientes sociais, a questão social assumia um novo caráter e ampliava o temor das elites com a sedição das classes populares. O acelerado desenvolvimento econômico, com a estratégia da substituição de importações dos manufaturados capitaneada pelo Estado, requisitou a intervenção nos sindicatos como condição para a resolução do conflito capital e trabalho.

Foi neste contexto que emergiu o sindicato corporativo nos anos 1930, com o claro sentido de esvaziar o conflito de classes pela delegação de certos direitos sociais aos trabalhadores que aceitavam os termos do recém criado Ministério do Trabalho. A adesão aos sindicatos oficiais, confirmado pelo porte da carteira de trabalho, funcionava como ingresso para um mundo do direito “regulado”¹ desde cima pelo ente estatal,

¹ Sobre o assunto ver: SANTOS, Wanderley G. (1987). Cidadania e Justiça. As políticas sociais na ordem brasileira. São Paulo: Campus.

direitos estes vigentes desde a ditadura do Estado Novo (1937 – 1945) e legitimados pela Consolidação das Leis do Trabalho de 1943. Confirmava-se então a cooptação da classe operária urbana e a montagem de novos canais corporativos de acesso das demandas do trabalhador urbano ao poder público. Esses valorizavam a quietude da classe e importavam na criação de uma elite sindical dirigente, popularmente denominada como “pelegos”². Para os de fora do pacto (trabalhadores informais, domésticos e a grande massa de trabalhadores rurais) não havia direitos trabalhistas nem mecanismos de assistência social e de saúde garantidos pelo poder público. Estavam à mercê de uma velha rede filantrópica de atendimento, também sustentada por fundos estatais e gerenciada tradicionalmente por entidades religiosas, de beneficências e associações de classe.

A ampla exploração do trabalho foi um dos sustentáculos do modelo de desenvolvimento industrial. A concentração de renda exigiu a conformação violenta das reivindicações populares. Não obstante, a repressão e o estrito controle fomentaram também a imersão de fortes movimentos contestatórios, mais ou menos imbricados com os segmentos das classes populares. Estes ocorrem durante todo o período republicano. Desde a proliferação de sindicatos anarcossindicalistas no início do século XX, até a formação do Partido dos Trabalhadores (PT) nos anos 1980, São Paulo foi protagonista no surgimento e na atuação do movimento estudantil, de negros, de mulheres, de partidos operários, de movimentos culturais, entre outros, elaborando a partir destas experiências a capacidade de resistência, de organização e de atuação destes grupos. Estes por vezes, dependendo de conjunturas políticas favoráveis, conseguiram escapar ao cerco repressivo e ampliar o eco de suas demandas contestatórias frente aos poderes

² O termo na sua origem popular indicava o pano que o cavaleiro colocava entre a cela e o lombo do cavalo. Outra definição é “capacho”, ou tapete no qual limpa-se os pés sujos antes de entrar em um ambiente.

instituídos. Um destes momentos ocorreu nos anos finais da ditadura militar nos anos 1980.

O recrudescimento da concentração de renda demarcou o acelerado desenvolvimento durante o milagre econômico dos anos 1970. Como afirma a pena do célebre sociólogo brasileiro Florestan Fernandes, a ditadura militar consolidou o processo de revolução burguesa no Brasil como uma “permanente contra-revolução” (FERNANDES, 1975: 239). Os poucos ganhos econômicos da classe trabalhadora se desfazem em meio à crise do desenvolvimentismo e do aumento correlato da inflação. As classes populares urbanas reclamam da falta de equipamentos públicos. Movimentos reivindicatórios reclamam a reforma agrária e a urbana, surgem movimentos que solicitam a moradia digna, a universalização da saúde, a liberdade sindical, inclusão escolar, entre outras melhorias e mesmo a criação de equipamentos públicos ausentes. A crise econômica interdita as ações do poder público e faz que se amplie a abertura política e a requisição da democracia, com as greves do ABC, a formação do PT e das novas centrais sindicais independentes, as diretas já, a legalização dos partidos de esquerda³. Aconteceu no período um incremento qualitativo da noção de direito e de cidadania ampliando suas possibilidades para além do paradigma burguês de inclusão a um sistema de direitos definidos de antemão. A reivindicação de grupos específicos por suas demandas tomou a experiência coletiva como o eixo fundamental da consecução do próprio direito, arejando a cultura política autoritária e requisitando a combinação das formas da democracia representativa com as das democracias semi-diretas como nexos estruturais da criação dos novos espaços públicos de deliberação⁴. Uma sociedade

³ Sobre o assunto ver SALLUM JR, Brasília (2003) “Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX” In Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 52.

⁴ Sobre o assunto, ver: ROMANO, Jorge (2007) Olhar crítico sobre participação e cidadania. São Paulo: Expressão Popular.

civil refeita e renovada ganha espaço no gradiente dos atores políticos, reclamando novos direitos e conclamando como sua virtude principal a possibilidade de renovar a própria política⁵.

Os impactos da democratização política no metabolismo entre o Estado e a sociedade civil são dignos de nota. Para além de orientar a própria legitimidade das políticas públicas, fortaleceu a expansão dos valores ligados a democracia. Nunca é demais lembrar que a reivindicação de participação política (reinventada em meio ao próprio processo de redemocratização) fazia uma crítica contundente ao tecnocratismo imposto no campo das decisões políticas pela ditadura militar. Destarte o clima da época influenciava na percepção antagônica entre o Estado e a sociedade civil como pólos antagônicos de vilania e de virtude, respectivamente. A criação de espaços de atuação conjunta celebraria o empoderamento da sociedade civil como meio de corrigir o histórico autoritário da formulação e da implementação das políticas públicas. Era a demanda necessária para democratizar a democracia, influenciando a ossatura construída para o novo regime com a elaboração da Constituição de 1988. Ao incrementar os princípios da democracia representativa com institutos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, típicos das democracias semi-diretas, a carta magna avançou no sentido de modernizar o conteúdo da própria democracia. Outra inovação importante foi à obrigatoriedade da formação de Conselhos Gestores de políticas públicas em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) para as áreas chaves das políticas sociais, como a educação, a saúde, a assistência, entre outras, conforme a expansão do modelo. A formação de conselhos deliberativos e ou consultivos sobre áreas respectivas de atuação do Estado não é novidade no Brasil. Para

⁵ Sobre o assunto ver: SADER, Eder. Quando os novos personagens entraram em cena, São Paulo: Paz e terra, 1995.

as áreas-chaves da política econômica suas criações remontam a década de 1930. Os primeiros conselhos municipais da cidade de São Paulo remontam a década de 1950. A novidade é a tentativa de democratização destes institutos, transferindo poder efetivo aos representantes que são escolhidos em fóruns das próprias entidades interessadas⁶. A Constituição obrigou a formação destes conselhos como quesito de acesso aos fundos públicos que a própria carta magna vinculou obrigatoriamente às áreas da política social. Os institutos de participação cidadã, a descentralização política e um novo formato, mais abrangente da Seguridade Social (incluindo a universalização da saúde) são apontadas como as principais conquistas da Constituição Brasileira de 1988 (CARDOSO, 2009: 33).

Na cidade de São Paulo diversas destas iniciativas tiveram curso na 1ª gestão petista da cidade, conduzida pela Prefeita Luiza Erundina. O PT era o partido que mantinha a época uma relação orgânica com os movimentos sociais e abraçava a iniciativa de democratização das instituições do Estado. Nestes tempos, mesmo as decisões de vereadores petistas nas votações da câmara municipal ainda eram dialogadas com as bases do partido, confiante de forma irresoluta na sua capacidade de mobilização dos setores populares. O debate interno opunha aqueles que requisitavam conselhos de caráter deliberativo contra outros que afirmavam o seu caráter estritamente consultivo, em uma disputa que ainda permanece. A experiência no poder executivo da maior cidade do país transformaria mesmo a relação do partido com a ideologia e a política⁷, mas foi neste ambiente que o primeiro governo petista estabeleceu, através da

⁶ Sobre o assunto, vê TATAGIBA L. “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil” In DAGNINO, E. (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e terra, 2002.

⁷ Sobre o assunto ver COUTO, Claudio (1995). O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989 -1992).

nova lei Orgânica Municipal (LOM), os conselhos de novo tipo para a área da saúde, educação, política urbana, direitos da criança, esportes, entre outros. Saliento que a iniciativa de formação de conselhos demandou sim do interesse do poder executivo municipal pela proposta. Na gestão seguinte, do conservador Paulo Maluf, a política foi desestimulada e alguns dos conselhos mais combativos foram desmontados (caso da saúde) criando sérios problemas para o repasse de recursos vinculados. Outros, como da educação, voltaram à velha política de nomeação de “notáveis”. Não foram suprimidos devido ao seu caráter vinculado ao recebimento de receitas federais⁸. Aliás, esta vinculação obrigatória é importante para entender a proliferação dos institutos em conjunturas políticas diferentes. A tendência contemporânea aponta para a sedimentação dos conselhos gestores, contudo suas possibilidades políticas parecem estar relacionado aos humores dos poderes executivos municipais e estaduais (maior capacidade mobilizadora nos governos à esquerda e certo esvaziamento nos governos à direita do gradiente político).

Uma crítica mais contundente à experiência dos conselhos questiona seu poder de democratizar o espaço público. Para estes autores a representação dos conselhos prioriza os atores mais organizados e conhecedores dos “caminhos das pedras” da representação política. São as entidades religiosas, sindicais, entre outras, as entidades que ocupam estes espaços, importando no reforço da linguagem corporativa e do aparelhamento do Estado⁹. Tal tendência, por outro lado, confirma o caráter mais

⁸ Sobre o assunto ver TATAGIBA (2002) opus cit.

⁹ Sobre o assunto ver HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In AVRITZER, Leonardo (2006). A participação em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp.

tradicional do associativismo popular em São Paulo, definitivamente marcado pela participação em associações religiosas e sindicais¹⁰.

Outra experiência relevante de participação cidadã foi a criação dos Orçamentos Participativos (OP) em diversas cidades do Estado. O OP é um importante instrumento de educação política, pois destina pequenas parcelas das verbas municipais para que as comunidades interessadas apontem sua utilização. A primeira iniciativa de sucesso coube a Prefeitura Municipal de Porto Alegre no ano de 1989, durante a gestão do petista Olívio Dutra. Depois esta experiência o OP foi implantado em diversas prefeituras do PT no Estado de São Paulo, incluindo a capital que contou com a experiência durante a gestão de Marta Suplicy, a qual adotou também o “Orçamento Participativo Criança” para pensar os investimentos nas escolas municipais. O maior problema do OP no caso paulistano é sua identificação com as gestões petistas, promovendo a descontinuidade da iniciativa assim que os partidos de oposição assumem o governo. Embora este seja o caso da Prefeitura de São Paulo, nunca é demais lembrar que gestões municipais de outros partidos também já adotaram a fórmula do OP.¹¹

As experiências de ampliação da participação da sociedade civil no campo decisório também contemplaram outras estratégias políticas. Nunca é demais lembrar como o contexto econômico tem impacto na produção de políticas do Estado e do governo. Entre as décadas de 1980 e 1990 o país vivia a crise conjuntural do fim do modelo de desenvolvimento associado e dependente do capital externo, característico do

¹⁰ Sobre o assunto ver AVRITZER, L.; RECAMÁN M.; VENTURI, G. In AVRITZER, Leonardo (2006) opus cit.

¹¹ Sobre o assunto ver: WANPLER, Brian. (2008). “A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas?” In Opinião Pública. Vol 14 n. 1. Campinas SP.

desenvolvimentismo. A crise da dívida assolava as contas do Estado e a inflação requeria como butim as rendas das classes médias e assalariadas. O crédito externo dependia da aceitação de reformas profundas no metabolismo entre Estado, mercado e sociedade. E foi sob o pano de fundo do novo liberalismo requisitado pelo mercado globalizado que diversas experiências associativas foram postas em prática, com o claro intuito de transferir as responsabilidades do Estado para a sociedade civil, sobretudo na área das políticas sociais.

As transformações requeridas pela liberalização iniciam-se pela semântica e terminam na inversão da perspectiva.¹² Em meio à crise do Estado, novas palavras ingressaram na órbita do léxico político: organizações não governamentais, responsabilidade social, organizações sociais, entre outras. Em meio a ampliação da participação democrática, outra proposta de integração entre o Estado e a sociedade civil tomou corpo com a promoção do terceiro setor. O terceiro setor, composto de organizações posicionadas estrategicamente entre o público e o privado, cuja proposta é otimizar a prestação de serviços sociais por meio da adoção de técnicas modernas de gestão oriundos das experiências empresariais, tornou-se o interlocutor privilegiado do governo estadual de São Paulo com a sociedade civil durante a década de 1990. Tal política tomou forma nos mandatos dos Governadores Mário Covas e Geraldo Alckmin ambos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cuja adesão aos princípios do novo liberalismo (traduzido no termo “choque de gestão”) ocorreu concomitante a reforma do Estado com o mesmo teor promovido durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (também do PSDB) entre 1995 e 2002. Foi por meio da regulação das Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e das OS

¹² DAGNINO, Evelina (2004) “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” in MATO, Daniel (coord.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

(Organizações Sociais), transformadas em prestadoras de serviços na área da educação, assistência, saúde, cultura, entre outras, que o Estado pode se imiscuir de parte das suas responsabilidades na área da política social (como requeria os fundamentos do liberalismo revisitado).

Em São Paulo durante os governos Mario Covas e Geraldo Alckmin a proposta de transferência de responsabilidades foi operacionalizada sob o signo da ampliação dos instrumentos de participação política. Cabia as OSCIPS e OSs atender ao cidadão cliente de acordo com quesitos gerenciais determinados pelo Estado, que passava do papel de promotor para o de fiscalizador, enquanto cabia as entidades implementar a medida requisitada¹³. Alguns estudos confirmam o caráter desmobilizador desta prática, pois terminam por afastar as organizações de seus representados na mesma medida que ampliam os controles do poder público sob as mesmas¹⁴. Na prática estamos diante da criação de um mercado regulado pelas verbas estatais, permitindo menos o empoderamento da sociedade civil e mais o aparelhamento do próprio Estado pelas entidades ligadas ao partido no poder. Os defensores conclamam a efetividade dos resultados desta parceria, que ampliou nos direitos de cidadania para os atendidos. Uma coisa parece certa: ao contrário do OP, a política de transferência de responsabilidades do Estado para o terceiro setor não padece de descontinuidade quando ocorre a alternância do poder no executivo. Nestes momentos o que pode mudar são somente as organizações que recebem as receitas, isto de acordo com os seus vínculos partidários.

Bibliografia

¹³ Sobre o assunto ver: PEREIRA, Luis Carlos Bresser (1998). Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

¹⁴ DAGNINO, E (2004) opus cit.

ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (2007) Reforma política no Brasil. Belo Horizonte, Editora da UFMG/PNUD.

AVRITZER, L. (2006). A participação em São Paulo. São Paulo: editora Unesp.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P. e KERCHE, F. (2003) Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Perseu Abramo.

COUTO, Claudio (1995). O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989 -1992).

DAGNINO, E. (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e terra, 2002.

DAGNINO, Evelina (2004). “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” in MATO, Daniel (coord.). Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

FERNANDES, Florestan (1977) A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Difel.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser (1998). Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

ROMANO, Jorge (2007). Olhar crítico sobre participação e cidadania. São Paulo: Expressão Popular.

SADER, Eder. Quando os novos personagens entraram em cena, São Paulo: Paz e terra, 1995.

SALLUM JR, Brasília (2003) “Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX” In Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 52

SANTOS, Wanderley G. (1987). Cidadania e Justiça. As políticas sociais na ordem brasileira. São Paulo: Campus.

WANPLER, Brian. (2008). “A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas?” In Opinião Pública. Vol. 14, n. 1. Campinas SP.

