

Fóruns deliberativos: uma boa estratégia para melhorar nossas políticas sociais?

Vera Schattan P. Coelho – CEBRAP

Ilza Araújo L. de Andrade – UFRN

Mariana C. Montoya – University of Sussex

RESUMO

Neste artigo retoma-se o debate em torno das alternativas postas à política social a partir da crise do modelo de Welfare State e situa-se o caso brasileiro. A seguir é feito um balanço da literatura que analisa a experiência brasileira onde, a partir da Constituição de 1988, se buscou implementar um modelo de co-gestão entre estado e sociedade civil na formulação e fiscalização das políticas sociais. Finalmente, é proposta uma agenda de pesquisa que permita definir estratégias que ampliem a participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais e evitem a captura dos fóruns deliberativos por grupos privados contribuindo, assim, para tornar a co-gestão um instrumento efetivo na promoção da inclusão e da democratização social.

Palavras-chave: Política social. Co-gestão. Sociedade civil. Estado.

ABSTRACT

In this paper we resume the discussion about the alternatives which are placed at the disposal of the social policy, from the crises of the Welfare State model to the Brazilian case. Then we take stock of the literature that analyses the Brazilian experience in which, starting from the 1988 Constitutional, a model of co-management between State and civil society was put into practice to the definition and inspecting of the social policies. Finally, we propose an investigation agenda that opens doors to the definition of strategies enlarging the participation of the social society in the management of the social policies and capable of sparing the deliberation committees

of being assaulted by private groups. Thus, the co-management can come to be an effective tool in the promotion of inclusion and social democratization.

Keywords: Social policy. Co-management. Civil society. State.

A POLÍTICA SOCIAL ENTRE O ESTADO, O MERCADO E A SOCIEDADE CIVIL

Políticas sociais que buscam tornar a estrutura de oportunidades e a distribuição de renda mais equitativas foram e continuam sendo implementadas com diferentes graus de sucesso, senão por todos, por boa parte dos Estados capitalistas. Nestes países a presença de diferentes atores, recursos e valores contribuíram para que emergissem variados sistemas de tributação e de transferência de renda que buscam ampliar a inclusão social e mitigar as desigualdades geradas pelo mercado.

Talvez o aspecto mais polêmico das tentativas de ampliar a “inclusão social” através das políticas sociais seja o fato de que alguém deve decidir sobre quem contribui com o que e quem recebe o que. Afinal, quem tem o direito de decidir? E, que garantias há que nesse processo não serão criadas novas distorções?

Do pós-guerra até meados dos anos 70 o Estado assumiu não só a tarefa de definir os critérios distributivos que deveriam orientar a política social como, também, tomou para si o encargo de orga-

nizar a tributação, bem como a oferta de benefícios pecuniários e de boa parte dos serviços públicos associados às políticas sociais. Neste período houve um extraordinário processo de difusão das políticas sociais tanto na Europa, quanto na América, cabendo destacar que na América do Sul, o Uruguai, a Argentina e o Brasil adotaram desde cedo políticas desta natureza.

Para o grupo de países que contavam na década de 80 com sistemas de proteção social maduros, e entre os quais inclui-se o Brasil (MESA-LAGO, 1994), o custo crescente das políticas sociais tornou-se um problema. A elevação do custo derivou da expansão dos programas sociais e do aparato estatal responsável pela sua gestão, do valor crescente dos benefícios, e, também, das mudanças tanto na pirâmide populacional como no mercado de trabalho. Nesta nova conjuntura duas ordens de problema apareceram com clareza.

Por um lado, a manutenção destas políticas dependia de taxações crescentes e do progressivo comprometimento de recursos estatais para sustentá-las, o que para os políticos eleitos significava perda de autonomia na gestão do orçamento e para os capitalistas que operavam em economias abertas perda de competitividade no mercado (PIERSON, 2001).

Por outro lado, ficaram claros certos limites do projeto do Estado de Bem Estar Social enquanto instrumento de promoção de justiça social, pois em países que, como o Brasil, tinham políticas sociais pautadas por critérios de mérito para o recebimento dos benefícios acabou se introduzindo um sistema onde em muitos casos os grupos com mais recursos conseguiram drenar para si os maiores benefícios cristalizando iniquidades¹. Já os países nórdicos, que haviam pautado suas políticas por princípios iguali-

tários e universalistas, se confrontaram com limites financeiros que os levaram a abrir mão da estratégia de promover uma permanente diferenciação dos serviços públicos o que acabou por levar os estratos ricos a buscarem planos previdenciários e serviços de saúde privados introduzindo uma dicotomia entre serviços públicos e privados que fragilizou o ideal universalista (ESPING-ANDERSEN, 1994).

Esta situação acabou criando incentivos para que representantes de certos segmentos do mercado, dos políticos eleitos, bem como da sociedade civil endossassem em diferentes países a revisão do projeto do estado de bem estar social vigente e a busca de formas alternativas para garantir os direitos de cidadania. Com isso ficou evidente a controvérsia entre os que seguem defendendo a manutenção do estado de bem estar tradicional e aqueles que passaram a defender mudanças no papel a ser desempenhado pelo estado, pelo mercado e pela sociedade civil, seja na tarefa de definir os critérios distributivos a serem adotados, seja na forma de gerir o financiamento e a oferta de serviços.

O debate que ocorreu em mais de 60 países em torno da reforma da previdência social é um exemplo eloqüente de uma disputa entre estado e mercado onde se alinharam, por um lado, os que defendiam as reformas incrementais que permitissem manter o sistema de repartição e a gestão previdenciária estatal e, por outro lado, aqueles que defendiam a sua capitalização, isto é, a privatização do sistema que passaria a ser regulado pelo estado. O fato de dezoito países terem promovido, total ou parcialmente, a capitalização de seus sistemas previdenciários (BROOKS, 2000) dá uma idéia da extensão da disputa que vêm sendo travada entre estado e mercado pelos recursos destinados às políticas sociais.

A idéia de “empowerment” da sociedade civil que ganhou força, sobretudo, a partir dos anos 90, pode ser interpretada como uma estratégia que visa tornar a sociedade civil responsável por parte das decisões distributivas que vinham sendo tomadas pelo estado, bem como de reorientar para a sociedade recursos e tarefas até então sob sua responsabilidade.

1 Até a Constituição de 1988 que incorporou os princípios universalistas a política social brasileira era meritocrática (DRAIBE, 1988).

O princípio de mérito procura garantir que o cidadão será recompensado segundo sua contribuição ao bem estar da sociedade, ou ao esforço que dispôs em suas atividades de trabalho ou, ainda, aos custos em que incorreu para realizar seu trabalho e às contribuições que fez ao próprio sistema (FIGUEIREDO, 1997).

A tipologia proposta por Gaventa e Cornwall (2001) que reconhece três tipos diferentes de direitos associados à cidadania sintetiza o debate travado desde o final da década de 70 até hoje em torno dos possíveis modelos de política social. Assim, a noção mais convencional associada ao estado de bem estar tradicional reconhece: 1. o direito que todo cidadão tem a receber um pacote de recursos capazes de assegurar estabilidade econômica, saúde e educação; 2. já a noção do cidadão consumidor ressalta o seu direito de escolher os serviços financeiros, de saúde e de educação que consumirá, e, finalmente, 3. a concepção participativa aponta para o seu direito de participar das decisões referentes a que serviços serão prestados e como o serão. Esta tipologia permite, portanto, reconhecer uma arena de conflito entre atores ligados ao estado, ao mercado e à sociedade civil onde se disputa a forma como os interesses privados devem ser arbitrados, a definição do interesse público, e, ainda, o modo de gerir a produção e a distribuição dos recursos que a sociedade disponibiliza para as políticas sociais. Afinal, estes direitos de cidadania exigem simultaneamente diferentes procedimentos e atores responsáveis pela definição e estabelecimento de direitos, pela formulação de políticas e, ainda, pela prestação e fiscalização dos serviços.

Ou seja, a concepção liberal de cidadania promoveu a capacidade estatal de definir e prestar serviços. Já a concepção do cidadão enquanto consumidor sugere manter a definição das políticas na esfera estatal, mas transferir parte dos recursos até então destinados aos serviços estatais para o mercado sob o argumento de que a competição entre prestadores públicos e privados (tanto aqueles que visavam o lucro, quanto aqueles sem fins lucrativos) irá gerar melhores serviços e preços menores. Finalmente, a concepção participativa de cidadania procura promover a própria sociedade civil enquanto ator capaz de gerir uma proporção maior dos recursos destinados às políticas sociais orientando-os não só para a produção de serviços pré-definidos, mas

sendo ainda capaz de definir novos produtos e formas de produzi-los.

SITUANDO O CASO BRASILEIRO

Neste artigo procuramos situar o caso brasileiro no movimento de revisão das políticas sociais descrito acima. Desde a década de 30 até os anos 80 assistiu-se no país a um processo de lenta e permanente expansão das políticas sociais que pouco a pouco foram deixando de ser privilégio dos trabalhadores do setor formal para abranger setores mais amplos da população. Com a Constituição de 1988 este movimento foi aprofundado e os direitos de cidadania passaram a ser universais.

Da perspectiva dos debates mais gerais que estavam ocorrendo no período em torno das fragilidades do estado de bem estar social fica claro que o texto constitucional reafirmou o papel central do estado para garantir os direitos associados ao modelo liberal de cidadania, mas inovou ao propor uma aliança entre ele e a sociedade civil para superar aquelas fragilidades. Neste sentido, se a proposta de co-gestão das políticas sociais foi o resultado das pressões sociais ela também foi uma tentativa de responder aos desafios postos ao próprio modelo “tradicional” de estado de bem estar social em um momento em que este vivia uma crise evidente. Neste contexto, os conselhos, as audiências públicas e as câmaras setoriais são exemplos de espaços onde se esperava que estado e sociedade viessem a trabalhar juntos para garantir a definição de prioridades em consonância com o interesse público e o controle social sobre as políticas sociais.

Este modelo foi saudado como promissor e não sem razão. A possibilidade de democratizar a gestão das políticas sociais é imperativa. O problema não está aí, mas na dificuldade de concretizá-lo. Se retomarmos a tipologia proposta por Gaventa e Cornwall (2001) percebermos que o fundamento deste modelo de co-gestão reside na proposta de “somar” dois campos que tem cada vez mais aparecido em disputa: o estado e a sociedade civil. Desta perspectiva caberia uma indagação sobre as possibilidades

reais de uma ampla aliança entre estado e sociedade para garantir os direitos de cidadania tal como foram concebidos no modelo liberal.

Hoje já existe uma literatura considerável analisando tanto as experiências de co-gestão de políticas sociais institucionalizadas pela Constituição, como outras que surgiram posteriormente. A seguir retoma-se esta literatura tendo em vista proceder a uma avaliação do processo de implementação destes mecanismos de co-gestão e, conseqüentemente, das chances de que venha a contribuir para a resolução do que segue sendo ainda hoje um dos principais desafios enfrentados por nossa política social: compatibilizar a democratização social com a inclusão de largos estratos da população que hoje vivem abaixo da linha da pobreza.

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

As políticas sociais brasileiras sofrem de distorções diagnosticadas há algum tempo e que vêm se revelando difíceis de sanar. Assim, até hoje parte importante dos 21% do PIB nacional destinados às políticas sociais ainda financia pensões, educação universitária e serviços de saúde de alta complexidade para camadas relativamente abastadas da população. Também não se conseguiu promover uma melhora substancial na qualidade dos serviços básicos de educação e saúde prestados pelo estado, seja porque este não dispõe de condições institucionais adequadas, seja porque houve um completo êxodo das classes altas e médias destes serviços provocando falta de “vozes” exigindo esta qualidade. Finalmente, estas políticas têm sido ineficazes na tarefa de incluir cerca de 25 milhões de brasileiros que vivem na indigência² (IPEA, 2001).

Este conjunto de problemas deixa claro que não há solução simples para a política social no Brasil. Afinal, focalizar recursos, isto é, priorizar políticas que garantam que uma “cesta básica” de produtos e

serviços chegarão aos realmente necessitados, pode ser tão desastroso quanto universalizar serviços. Seja porque focalizar o atendimento reforça a segregação social dos pobres e implica na criação de um sofisticado aparato para identificar quem são os realmente carentes, seja porque a desejável democratização e universalização dos serviços em um contexto como o brasileiro pode facilmente levar à sua captura pelos estratos mais organizados deixando que os mais carentes permaneçam excluídos.

A Constituição brasileira promulgada em 1988 procurou equacionar estes problemas com: 1. A definição de políticas sociais universais; 2. A definição de percentuais mais elevados do orçamento federal a serem destinados ao gasto social; 3. A descentralização destas políticas; e 4. A criação de mecanismos para a participação da sociedade civil na formulação, gestão e fiscalização destas políticas.

A regulamentação da Constituição ocorreu, sobretudo, no início da década de 90 promovendo importantes mudanças no perfil dos gastos sociais e na distribuição dos recursos entre o governo federal, os estados e os municípios, que, alias, foram muito fortalecidos neste processo. Houve, também, uma ampla institucionalização dos canais de participação da sociedade civil³. Nos concentraremos a seguir na avaliação das experiências de institucionalização da participação da sociedade civil na co-gestão das políticas sociais, pois entendemos ser esta questão crucial para o avanço dos debates propostos pelo Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability.

2 Dados da Cepal (2001) indicam que 29,9% dos lares ou 37,5% da população brasileira vive abaixo da linha da pobreza, ganhando menos de US\$ 1 por dia.

3 Uma análise completa do desempenho da política social brasileira nos anos 90 implicaria, portanto, na discussão dos vários aspectos apontados acima o que não cabe no escopo deste artigo. Cabe, no entanto, comentar que houve principalmente a partir da segunda metade da década um forte impulso descentralizador nas políticas de educação e saúde e que a despeito das várias crises internacionais e da pressão da dívida externa sobre as finanças públicas os gastos governamentais nas áreas de saúde, educação, previdência social e reforma agrária cresceram ou se mantiveram constantes (IPEA, 2001).

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

A Constituição de 1988 procurou garantir a participação da sociedade civil na gestão da política social através dos conselhos gestores de política (principalmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, criança e adolescente), de equipamentos (escolas, centros comunitários, unidades de saúde) e de recursos públicos (fundos municipais, estaduais e federais) que se organizam desde o nível local até a esfera federal. Estes fóruns contariam com a participação paritária de representantes da sociedade civil, dos prestadores de serviços e do governo e atuariam como um mecanismo de descentralização e participação da sociedade civil no governo local e, também como um instrumento de democratização do processo de formulação das políticas nacionais. Isto porque haveria um processo de mão dupla onde as demandas locais seriam encaminhadas aos conselhos estaduais e federal, incrementando o fluxo de comunicação entre as várias esferas governamentais.

A implantação dos conselhos gestores foi iniciada na área da saúde a partir da promulgação da lei que regulamentou a reforma sanitária em 1990, e gradualmente se estendeu para as seguintes áreas: criança e adolescente, assistência social, educação, trabalho e desenvolvimento rural, e, dentro dessas áreas, para programas específicos, como é o caso do conselho da merenda escolar e do programa Comunidade Solidária.

O processo de institucionalização da participação através dos conselhos vem sendo considerado, pela literatura, como um importante mecanismo da chamada *deliberative democracy* (BOHMAN; REHG, 1997; COHEN, 1997; HABERMAS, 1997; AVRITZER, 2000b) ou *associative democracy* (COHEN; ROGERS, 1995; HIRST, 1994). O conteúdo substantivo desse modelo de democracia seria uma ampliação do espaço público, com a possibilidade de discussão aberta e deliberação acerca de políticas públicas e a democratização do processo decisório. Soma-se a isso a possibilidade do controle social.

Há um intenso debate acerca da natureza da democracia deliberativa, cujo fundamento encontra-se nos clássicos da teoria democrática. Rousseau na sua defesa da soberania popular como elemento fundante da democracia vê a decisão como o elemento central do processo deliberativo. Assim, quanto mais aberto à participação popular for o processo decisório, mais democrático será o seu resultado, independente de como seja realizada essa participação. A vertente mais contemporânea da teoria democrática (Touraine, Habermas, Arendt, Cohen, Bohman) tem defendido, no entanto, a importância do componente argumentativo, discursivo, no interior do processo deliberativo, principalmente se o que se quer é pensar a ampliação da esfera pública como um elemento da democracia.

Refletindo sobre o lócus da democracia deliberativa no Brasil, AVRITZER (2000b) chama atenção para os dois tipos de fóruns, que em sua opinião, constituem arenas privilegiadas para a convivência entre o estado e a sociedade: os conselhos e o orçamento participativo. O funcionamento dos conselhos gestores, enquanto mecanismos de realização da democracia deliberativa, vem sendo objeto de análise de diferentes estudiosos. A grande maioria dos estudos realizados no Brasil está voltada para a experiência dos conselhos gestores da área da saúde, por serem os conselhos mais antigos e conseqüentemente, mais consolidados. Hoje existem mais de 5.000 conselhos de saúde, praticamente um para cada município brasileiro⁴, espalhados pelo país envolvendo quase 100.000 atores individuais e inúmeras associações. O desenho institucional, em termos de composição, formação e funcionamento destes conselhos foi definido na década de 90 pela mesma lei federal que atrela a liberação dos recursos para o setor saúde, nos estados e municípios, à existência formal dos conselhos.

Um balanço da literatura existente sobre o tema aponta para duas importantes vertentes prio-

4 No Brasil existem 5507 municípios.

rizadas na análise: a questão do controle social e a questão da participação do cidadão.

A noção de controle social está diretamente vinculada à idéia de constituição de uma esfera pública democrática que possa viabilizar o controle dos governantes por parte da sociedade (*accountability*), o que supõe a institucionalização de mecanismos de controle do setor público pela sociedade, garantindo, no caso da saúde, a fiscalização não somente da parte do orçamento destinada ao setor, mas também da definição de prioridades e estratégias de ação, da localização de serviços entre outras questões.

Para que o controle social seja exercido de fato são necessárias mudanças profundas no aparato institucional dos governos assim como uma mudança radical no padrão da relação estado-sociedade. Decorrida quase uma década da introdução de mecanismos de democracia deliberativa no Brasil, o amadurecimento de algumas experiências, principalmente o orçamento participativo, em algumas regiões, já sinaliza para mudanças concretas nestas práticas.

São notórios os avanços realizados nessa direção em alguns estados brasileiros, principalmente Rio Grande do Sul (GENRO, 2000; SANTOS, 1998; FEDOZZI, 2000), em Minas Gerais (ANASTASIA; AZEVEDO, 2000; AVRITZER, 2000a), em São Paulo (COHN; ELIAS; JACOBI, 1993) e no Ceará (CORDEIRO, 1998; TEIXEIRA, 1997) mas, não há dúvida que experiências significativas vêm ocorrendo, ao nível local, no país como um todo. Certamente a grande maioria dos municípios brasileiros ainda convive com as dificuldades impostas pela herança autoritária de nossa história política, mas a efetividade dos conselhos gestores em algumas áreas e a prática crescente do orçamento participativo, experimentado em cerca de 140 cidades brasileiras⁵, sinalizam para mudanças significativas

no campo das práticas institucionais e da postura política dos governantes. Todos esses casos implicaram na cessão de um espaço decisório, por parte do estado, em favor de uma forma ampliada e pública de participação, elemento fundamental na concepção de democracia deliberativa.

DIFICULDADES VIVIDAS NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS

Segundo os estudiosos do tema, há problemas tanto no que concerne ao exercício do controle social, quanto à base associativa da sociedade. O avanço do controle social esbarra na tradição autoritária e patrimonialista (ANDRADE, 1998; SPOSATI; LOBO, 1992) que marcou a formação do Estado brasileiro, e que se manifesta, ainda hoje, na manutenção de práticas oligárquicas e clientelistas nas estruturas de governo. Algumas avaliações sobre a composição e o funcionamento dos conselhos de saúde no país têm mostrado que, em alguns casos, os governantes, na tentativa de anular o controle social proposto pela legislação que instituiu os conselhos, modificam a legislação, ao nível do município, rompendo com o princípio da paridade em sua composição. Dessa forma ao invés de se estabelecer o controle das ações governamentais pelos conselhos gestores, estabelece-se um controle dos governantes sobre a formação e o funcionamento dessa instância de participação.

Esta resistência aparece também entre a burocracia dos órgãos públicos. Afinal, ela sempre teve o monopólio da informação e o controle dos recursos, o que lhe garantia um papel privilegiado no processo de negociação dos interesses políticos em jogo.

Um outro problema está na resistência da sociedade civil a participar das instâncias deliberativas. É importante lembrar, que uma característica básica dos movimentos sociais em sua primeira fase (anos 70 e 80 ainda durante a ditadura militar) era uma postura radicalmente anti-estado, o que tornava difícil a mudança requerida dos movimentos sociais, na fase de sua institucionalização e incorporação ao

⁵ Segundo dados divulgados pelo Instituto PÓLIS cerca de 140 municípios entre pequenos, médios e grandes, governados por partidos localizados nas mais diversas posições do espectro político, realizam experiências de gestão participativa do orçamento municipal, no momento.

novo modo de gerir a coisa pública. Na verdade, existe ainda uma certa resistência dos movimentos organizados da sociedade em relação à participação institucionalizada. O espectro da cooptação ou da utilização do movimento como mecanismo de legitimação dos grupos no poder ainda é muito forte entre algumas organizações da sociedade. Com isso, em muitos casos torna-se difícil para os representantes da sociedade civil olharem para os representantes do poder público numa dimensão de proximidade e acima de tudo de cooperação.

Um elemento que dificulta esta cooperação tão necessária ao exercício do controle social por parte dos conselhos gestores diz respeito ao acesso e difusão de informações (ABRASCO, 1993; COHN; ELIAS; JACOBI, 1993). Avritzer (2000a) chama atenção para a importância da informação nos arranjos deliberativos sendo necessário que todos os participantes dessas experiências tenham as informações relevantes para uma deliberação de governo. No entanto, no modelo de democracia prevalecente na maioria dos países, a burocracia produz e detém, senão a totalidade, pelo menos a maior parte das informações necessárias ao processo decisório e esse é um fator bloqueador da participação efetiva.

Para Avritzer (2000a, p. 44)

Os novos arranjos deliberativos se baseiam em mudanças em relação à concepção de informação. Uma delas é que o estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e que, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos.

Este comentário aponta para uma outra questão, que diz respeito ao tipo de informação produzida para responder às questões postas pela burocracia estatal ou pelos administradores privados. Não há dúvida de que a tomada de decisão em uma arena democrática deve incluir informações não contempladas por estas esferas. Disponibilizar informação para a tomada de decisões em arenas deliberativas implica, portanto, na necessidade de produzir novas informações. Esta questão começa a ser discu-

tida, mas as experiências neste sentido ainda são incipientes.

Um outro problema comentado por um número significativo de estudiosos é a cultura política dominante que em muitos casos “nega” a condição cidadão a certos grupos (CARVALHO, 1995; VIANA, 1998). Neste sentido, Cohen (1997) chama a atenção para a necessidade de igualdade entre os participantes destes processos, mas não uma igualdade vista somente do ponto de vista formal, mas, reconhecida e praticada por todos, de forma legítima.

Estas observações vão ao mesmo sentido das apontadas por Fraser (1995) sobre o fato de que a exclusão não é necessariamente formal, ela se expressa também na legitimidade e autoridade conferida – ou negada – aos distintos “estilos culturais” que caracterizam os vários sujeitos participantes da esfera pública. A esfera pública se apresentaria, assim, como um cenário estruturado vantajoso para alguns, e desvantajoso para outros, uma vez que está inserida em uma sociedade mais ampla, que é conflituosa e desigual quanto às oportunidades de fazer valer distintos temas e interesses existentes.

Finalmente, um último problema se assenta no fato da idéia dos conselhos estar calcada na suposição da existência de uma sociedade organizada e demandante de participação capaz de garantir a realização de um novo padrão de gestão das políticas, principalmente na área social. Com a incorporação e a institucionalização dos princípios de gestão compartilhada no desenho das políticas públicas no país, o problema que se apresenta para a sua concretização, diz respeito, no entanto, à fragilidade da base social. A inexistência de organização da população dificulta o funcionamento do modelo uma vez que, em algumas regiões do Brasil, a população não está suficientemente organizada nem, tampouco, mobilizada, para se incorporar aos mecanismos institucionais de participação.

Em resumo, os pesquisadores que estudaram o funcionamento dos fóruns deliberativos institucionalizados a partir da Constituição de 1988 apon-

taram a tradição autoritária do estado brasileiro, a falta de informações apropriadas, a presença de uma cultura política que em muitos casos dificulta reconhecer no outro um cidadão, a fragilidade da vida associativa e a própria resistência dos atores sociais e estatais a aceitarem participar desses fóruns como elementos que têm dificultado que estes espaços cumpram plenamente seus objetivos. No entanto, a despeito de todos estes problemas estes estudos são bastante otimistas em relação ao futuro. A principal razão para este otimismo está no fato de os autores reconhecerem nestes fóruns um espaço real para que novos atores tragam demandas, participem do processo de organização da agenda e da formulação de políticas e fiscalizem a sua gestão, bem como para que os atores estatais se confrontem com as demandas e o poder da população.

COMENTÁRIOS FINAIS

O Brasil seguiu, no contexto dos debates travados em inúmeros países, a partir dos anos 70, em torno dos rumos a serem seguidos na condução das políticas sociais, um caminho bastante corajoso e inovador, tanto ao constitucionalizar, como ao institucionalizar a participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais. A literatura mostra, no entanto, que o processo de institucionalização da participação tem enfrentado problemas, entre os quais a dificuldade de promover a tão desejada aliança entre a sociedade civil e o estado. Para entender esta dificuldade é importante retomar a idéia de que no processo de revisão do estado de bem estar social se organizou um campo de disputa para definir os procedimentos de formulação de políticas e a forma de prestação e de fiscalização dos serviços entre atores ligados ao estado, à sociedade civil e ao mercado.

Esta observação não pretende sugerir, no entanto, que as alianças sejam inviáveis. Pelo contrário o que se pretende é chamar a atenção tanto para o fato de que há disputa entre os atores ligados a cada uma destas esferas, como para o fato de que estes atores são profundamente heterogêneos e, ainda,

lembrar que nenhum deles está naturalmente destinado a promover o bem comum. Desta perspectiva, são muitas as coalizões possíveis entre estes atores sendo importante reconhecer “quem ganha e quem perde a partir de padrões particulares de reforma (ou de não reforma) do “welfare state”, pois isto pode alterar substantivamente o processo de formação de coalizões” (PIERSON, 2001, p. 104) e, portanto, a combinação entre estado, mercado e sociedade civil desejável e possível em cada país.

A partir desta perspectiva serão retomadas a seguir as várias questões levantadas ao longo deste trabalho com o intuito de sistematizar uma agenda de pesquisa que permita investigar que mudanças na distribuição de papéis e recursos destinados às diferentes arenas e atores e, também, no formato institucional dos fóruns deliberativos, poderão contribuir para cimentar alianças capazes de ampliar de forma mais significativa os processos de democratização e inclusão social.

Neste sentido, o primeiro ponto a ser considerado diz respeito à divisão de trabalho entre estado e sociedade civil posta em marcha pela concepção de cidadania presente na Constituição brasileira. Segundo esta concepção, o papel da sociedade civil é viabilizar o controle sobre os governantes (*accountability*), influenciando sobre o processo de formulação das políticas, a definição de prioridades, a fiscalização e a avaliação das ações governamentais. Nesta concepção a produção e a distribuição dos serviços segue sendo, portanto, competência exclusiva do estado.

Com isto, o problema da produção dos serviços, posto de perspectivas diferentes pelos que advogam a favor dos direitos do cidadão consumidor e por aqueles que defendem a cidadania participativa, permaneceu sem resposta. Para os primeiros, não se conseguiu enfrentar os problemas da ineficiência do estado enquanto prestador de serviços e para os últimos não se conseguiu ainda envolver a sociedade na gestão dos serviços públicos. Para os estudiosos fica a questão de avaliar em que medida a transferência para o mercado de parte da prestação de serviços hoje realizados pelo estado ou, alternativamente, o

envolvimento da sociedade civil nestas tarefas poderia democratizar o acesso aos serviços, ampliar os recursos disponíveis para financia-los e, ainda, promover a sua qualidade.

O segundo ponto a ser comentado trata do que parece ser uma das principais fragilidades do projeto de co-gestão definido na Constituição brasileira: seu sucesso depende quase que totalmente de uma coalizão difícil de ser alcançada. Afinal, este modelo supõe por um lado que os atores sociais são capazes de transformar suas demandas em propostas políticas concretas, o que coloca questões sobre a extensão em que grupos marginalizados estão aptos a articular seus problemas e a participar destas arenas. Ou, em outros termos, é razoável esperar que os excluídos, que carecem de informação, influência e organização e que geralmente estão dispersos se organizem para participar destas arenas? Há uma diferença entre necessidade e capacidade de demandar que é preciso reconhecer, afinal, a necessidade não produz por si identidade, nem tampouco promove a ação coletiva.

Mas, se a sociedade civil nem sempre consegue se organizar, este não parece ser o caso dos atores estatais quase sempre prontos a se organizar para barrar a entrada de novos parceiros sendo, portanto, previsível que não colaborem para fortalecer fóruns que promoverão a sociedade civil à condição de “sócia” na gestão das políticas públicas.

Embora estas dificuldades e resistências coloquem problemas reais ao avanço da co-gestão das políticas sociais é possível vislumbrar soluções. Por um lado, sabemos que o poder Executivo – seja ele federal, estadual ou municipal – não é monolítico sendo muito provável que alguns grupos busquem ampliar seu espaço político através do estabelecimento de alianças com a sociedade civil, seja a sociedade organizada, sejam os excluídos (COELHO, 1999; COELHO, 2001).

No caso de buscarem uma aliança com os excluídos, esta seria facilitada à medida em que estes atores estatais conseguissem promover a capacidade dos conselhos de atuarem como “institucional

host”. Segundo Houtzager (2001) “quando as redes locais são fracas o estado pode vir a desempenhar o papel de anfitrião institucional contribuindo para a construção de vínculos associativos entre os setores marginalizados e com isso reforçando as relações entre estado e sociedade”. No mesmo sentido Tandler (1998) argumenta que o funcionamento da vida associativa – e, por extensão, dos conselhos – depende das formas de interação entre estado e sociedade civil, para as quais contribuem decisivamente os incentivos derivados da ação governamental.

Desta perspectiva, é possível pensar em alianças entre segmentos da burocracia (tanto estatal, quanto partidária) e da sociedade civil que venham a promover de fato a democratização destes fóruns. Entretanto, é sempre importante ter em mente que não há qualquer garantia que as alianças operarão neste sentido havendo um risco real de que elas se restrinjam a composições que reforcem ainda mais a exclusão daqueles que não dispõem do poder para expressar suas preferências.

Desta perspectiva uma questão crucial é forjar um desenho institucional que abarque questões referentes à definição dos procedimentos de escolha dos conselheiros, aos procedimentos para o debate e para a tomada de decisão e, ainda, para o acompanhamento da sua implementação, que permita tornar estes fóruns deliberativos mais estáveis e menos dependentes das “boas” alianças travadas entre os atores sociais e estatais⁶.

O último ponto a destacar diz respeito à necessidade de desenvolvermos instrumentos que permitam acompanhar o impacto destes fóruns sobre os processos de inclusão social. Afinal, toda a prática e a literatura se concentraram na questão da promoção de novas agendas capazes de incluir novos atores, novos temas e novas prioridades. Ocorre que a institucionalização destes fóruns tem significado em inúmeros casos multiplicar não só esferas con-

6 Tal como na idéia de justiça procedimental a justiça fica garantida não pelos resultados distributivos alcançados mas pelo fato de que obedecidos certos procedimentos torna-se possível reconhecer os resultados alcançados como sendo justos.

sultivas, mas, também, deliberativas o que pode vir a significar a multiplicação dos pontos de veto no sistema político tornando ainda mais difícil concretizar novas políticas. Neste contexto é importante desenvolver instrumentos para avaliar a contribuição efetiva das diferentes experiências aos processos de inclusão e democratização social.

Para concluir vale comentar que neste cenário é difícil fazer previsões gerais sobre as coalizões e arranjos mais bem talhados para promoverem a redistribuição de renda e a inclusão social. Afinal, não estamos diante de um jogo de soma zero⁷ e cada sociedade dispõe de um arcabouço legal próprio, de capacidades estatais muito diferentes, bem como de uma sociedade civil com um histórico de vida associativa muito diverso que podem ou não contribuir para promover a ampliação dos recursos disponíveis para a política social, bem como para a gestão adequada destes. Cabe, assim, ao pesquisador o trabalho paciente de mapear as diferentes coalizões e combinações possíveis e identificar aquelas que têm conseguido promover de fato a cidadania participativa.

REFERÊNCIAS

ABRASCO. *Relatório final da oficina: incentivo à participação popular e controle social em saúde*. Brasília, 1993. (Série Saúde e movimento, n. 1).

ANASTASIA, F.; AZEVEDO, S. Governança, 'accountability' e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ABCP, 2000, São Paulo. *Anais...* São Paulo: PUC, 2000. Mimeografado.

ANDRADE, I. A. L. Descentralização e poder municipal no nordeste: os dois lados da moeda. In: SOARES, J. A. (Org.). *O orçamento dos municípios do nordeste brasileiro*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

⁷ Em um jogo de soma zero tudo o que um dos parceiros ganha o outro perde. Já em jogos cooperativos é possível ampliar o "bolo" de modo que o produto final a ser repartido seja maior que a soma daquilo com que cada um dos jogadores iniciou a partida.

AVRITZER, L. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. [S.l.: s.n.], 2000.

_____. *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova, São Paulo, n. 50, 2000.

BOHMAN, J.; REHG, W. *Deliberative democracy*. Cambridge, USA: Mit Press, 1997.

BROOKS, Sarah. *Social protection and economic integration: the politics of pension reform in an era of capital mobility*. [S.l.]: Duke University, 2000.

CARVALHO, A. I. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

COELHO, Vera Schattan P. A reforma da previdência e o jogo político no interior do executivo. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 55, nov. 1999.

_____. Poder Executivo e reforma da previdência social na América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 61, nov. 2001.

COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHMAN, M. J.; REHG, W. (Ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge, USA: Mit Press, 1997.

COHEN, J.; ROGERS, J. *Associations and democracy*. London: Verso, 1995.

COHN, A.; ELIAS, P.; JACOBI, P. Participação popular e gestão de serviços de saúde: um olhar sobre a experiência do município de São Paulo. *Revista Saúde em Debate*, n. 38, mar. 1993.

CORDEIRO, C. *Conselhos de desenvolvimento sustentável no Ceará: os desafios da gestão compartilhada*. Fortaleza: Iplance, 1998.

DRAIBE, Sonia M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *IPEALPLAN: políticas sociais e organização do trabalho*, Rio de Janeiro, n. 4, 1988.

ESPING-ANDERSEN. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

FEDOZZI, L. *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo, 2000.

FIGUEIREDO, A. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, 1997.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: ROBBINS, Bruce (Org.). *The phantom public sphere*. Minnesota, USA: University of Minnesota Press, 1995.

GAVENTA J.; CORNWALL A. From users to choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy. *IDS Working Paper*, England, n. 127. June 2001.

GENRO, T. Co-gestão: reforma democrática do estado. In: FISCHER, N. B.; MOLL, J. (Org.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000.

HABERMANS, J. Direito e democracia: entre faticidade e validade. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 1-2, 1997.

HIRST, P. *Associative democracy: New forms of economics and social governance*. Amherst, USA: University of Massachusetts Press, 1994.

HOUTZAGER, P. *Collective action and political authority: rural workers, church and state in Brazil*. [S.l.]: Theory and Society, 2001.

MESA-LAGO, Carmelo. *La reforma de la seguridad social y las pensiones em America Latina*. Santiago: Cepal, 1994.

PIERSON, Paul. Post-industrial pressures on the mature welfare state. In: PIERSON, P. (Org.). *The new politics of the welfare state*. New York: Oxford University Press, 2001.

POLÍTICAS sociais: acompanhamento e análise. *IPEA*, Brasília, ano 2, 2001.

SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice. *Politics and Society*, v. 26, n. 4, p.461-510, 1998.

SPOSATI, A.; LOBO, E. Controle social e políticas públicas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 4, n. 8, 1992.

TEIXEIRA, F. J. *Descentralização da gestão das políticas públicas na cidade de Icapuí: 1999-2000*. Fortaleza: Escola de Formação de Governantes, 1997.

TENDLER, Judith. *Good government in the tropics*. Rio de Janeiro: Renavam: Enap, 1998.

VIANA, A. L. Desenho, modo de operação e representação dos interesses do sistema municipal de saúde e os conselhos de saúde. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. 3, n. 1, 1998.