

## **Apresentação: Dossiê "Participação, Democracia e Políticas Públicas na América Latina"**

*Organizadores:*

Lizandra Serafim

Departamento de Gestão Pública – Universidade Federal da Paraíba/UFPB

Wagner de Melo Romão

Departamento de Ciência Política – Universidade Estadual de Campinas/Unicamp

Ana Claudia C. Teixeira

Pós-doutoranda, Departamento de Ciência Política – Universidade Estadual de Campinas/Unicamp

A invenção de novas formas institucionais de relacionamento entre a sociedade e os governos no contexto latino-americano sob o mote da participação cidadã e da democracia participativa constitui um processo amplo de reconstrução da democracia iniciado na década de 1980, que permanece em desenvolvimento até nossos dias. O estabelecimento de práticas e institucionalidades participativas se deu como resposta não apenas à necessidade de superar as ditaduras e retomar o funcionamento das instituições democráticas de representação política, mas combater vigorosamente a memória institucional autoritária no continente, de maneira que os setores sociopolíticos marginalizados e desatendidos pelo Estado pudessem finalmente alcançar protagonismo.

Essas experiências se organizam de formas bastante diversas. Algumas se tornaram constitutivas do aparato legal dos estados nacionais, inclusive como estratégias de renovação de determinados setores de políticas públicas. Outras se concentraram nos governos locais, muito próximas das práticas de democracia direta, em processos participativos que agregam prestação de contas das autoridades locais, transparência no uso dos recursos públicos e, em certa medida, tomada de decisões. O que podemos observar é uma considerável variação no desenho, no grau de institucionalização e na capacidade que tais experiências tiveram em impactar as políticas públicas produzidas e a gestão da coisa pública, aprofundarem a democracia, e perdurarem ao longo do tempo.

O que ocorreu nesses anos na América Latina, e especialmente no Brasil - muito por conta do aparecimento das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais no início dos anos 1990 - tornou-se referência para ativistas e políticos de todo o mundo, ávidos em buscar fortalecer seus regimes democráticos e sua própria legitimidade política. E, muito embora experiências de participação também se deem em governos mais ao centro e à direita no espectro ideológico, é inegável que a conjunção de governos à esquerda no continente nos últimos quinze anos impulsionou a participação cidadã por aqui.

Propomos o presente dossiê com o intuito de contribuir para um balanço do que se passa na América Latina quanto às iniciativas de participação em políticas públicas. Entendemos ser fundamental esta reflexão, sobretudo quando em parte do continente voltam ao poder lideranças de orientação conservadora e neoliberal. Embora os artigos que aqui se apresentam mantenham seu foco principal sobre iniciativas ocorridas em nosso país, eles darão à leitora e ao leitor uma amostra da diversidade das experiências, bem como sobre como a pesquisa em Gestão Pública e Ciência Política tem contribuído para a compreensão deste fenômeno. Aos estudiosos da área coloca-se o desafio de construir ferramentas analíticas que permitam mensurar os resultados e o legado destas experiências, e estabelecer metodologias comparativas e replicáveis em diferentes contextos, que possam contribuir para a elaboração de um panorama atualizado do tema.

O artigo de Osmany Porto de Oliveira, “Promovendo conexões transnacionais: as redes e a difusão do Orçamento Participativo” abre este dossiê reconstruindo o percurso pelo qual a emblemática experiência do Orçamento Participativo nutriu-se na cidade de Porto Alegre, no Brasil, e se expandiu pelo mundo. O autor aponta como duas redes transnacionais – a Rede Democratizar Radicalmente a Democracia e o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa - foram espaços importantes para que os “embaixadores da participação” difundissem o OP por meio não só da *disseminação* de ideias, mas também da sua *tradução* para distintos contextos.

Nessa direção, o artigo de Alfredo Gugliano e Priscila Rodrigues é bem ilustrativo deste fenômeno da *tradução*. Ao compararem os casos de Orçamento Participativo (OP) de Maipú, na Argentina, e Rio Grande, no Brasil, os autores apontam que os princípios de democratização do debate orçamentário no nível municipal estão presentes em ambas as experiências, mas há importantes variações e adaptações locais. Por exemplo, a nomenclatura para designar a experiência é diferente. Em Maipú, a experiência se chama “Programa de Participação Ativa e Responsável”. Além disso, diferente do caso brasileiro, no caso argentino há uma lei local que ampara o OP e garante sua continuidade, independente do prefeito eleito. Por fim, há distinções no desenho institucional. No caso argentino estudado são introduzidas plenárias voltadas a questões culturais e de jovens e adolescentes; já em Rio Grande, o OP se organiza territorialmente em regiões da cidade. Variações como estas, encontradas nestes dois casos, serão observadas inclusive em outras cidades brasileiras.

Propondo uma reflexão sobre os *atores* que participam destes espaços, o artigo de Joana de Moura, “As articulações do movimento negro na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude”, lança luz para o rico processo no qual o movimento negro formulou um conjunto de proposições no I Encontro da Juventude Negra e conseguiu ganhar legitimidade junto a vários grupos juvenis para que as suas resoluções – dentre elas o combate às altas taxas de mortalidade da juventude negra – se transformassem na primeira prioridade da I Conferência da Juventude (2008).

Ainda com foco nos *atores*, o artigo de Kellen Gutierrez, “Regulamentação do artigo terceiro da Lei Orgânica de Assistência Social” é um bom caso para refletir sobre como se dão as interações sócio-estatais nos espaços participativos. A autora relata como o movimento de defesa da Assistência Social - formado fortemente por profissionais da área - participa do Conselho Nacional de Assistência Social ocupando não as vagas destinadas à sociedade civil (em sua maioria de perfil conservador), mas

por meio da ocupação das vagas destinadas ao governo. Isso se dá porque as militantes, com sua dupla ou tripla inserção política – seja na universidade, em partidos, em governos locais, como funcionárias públicas - passaram a ocupar cargos no Estado quando o PT chegou ao governo federal. Como é possível observar neste texto, a entrada no Conselho Nacional de Assistência Social dessas militantes foi fundamental para que houvesse uma guinada na política pública da área.

Refletindo sobre o *desenho institucional* das instituições participativas, o artigo “Participação na cidade de São Paulo no período de 2001 a 2006”, de Pedro Marin e Ana Guerrini, nos leva a refletir sobre a marca de cada governo sobre o desenho original. O texto analisa criticamente o Programa de Metas criado na cidade no governo Kassab (2008-2012), apontando que originalmente a experiência esteve calcada numa visão restrita de *accountability* focada mais numa forma de checar o desempenho do/a prefeito/a. Os autores apontam como esta visão teria sido modificada no governo de Haddad (2013-2016), que procurou ultrapassar a intenção inicial do Programa de Metas incluindo uma participação mais ativa da sociedade na definição das metas, e como hoje o desenho encontra-se em aberto, a depender do novo prefeito eleito João Dória (2017-).

Ainda sobre o *desenho institucional*, o artigo de Ricardo de Padua Salles “Participação, deliberação e desenho institucional no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto”, aponta características presentes em outros espaços semelhantes. O texto aponta como o conselho está fortemente ligado aos setores da educação, com baixa participação de atores diversos, como associações de moradores ou outros. Descreve a vida formalmente regular do conselho, com a dinâmica de reuniões obrigatórias, e – acompanhando a tendência de muitos dos conselhos das mais distintas políticas públicas - a dedicação à função predominantemente fiscalizatória, muito maior do que o tempo investido no exercício de funções deliberativas ou normativas, também previstas em lei, mas menos frequentes no cotidiano destes espaços.

Finalmente, em consonância com a diversidade analítica e metodológica que pauta a RPPI, os três artigos presentes neste número fora do dossiê discutem três relevantes problemáticas para as políticas públicas. Marcelino Lisboa apresenta o ciclo de formulação e os desafios do programa federal “Luz para Todos”, enquanto que Saulo Costa, Ítalo Fittipaldi e Cletiane Araújo trazem uma importante contribuição sobre reformas gerenciais à luz da teoria dos jogos de Nash. Já Samira Vigano e Paula Cabral retoma analiticamente os marcos legais e políticos que fundamentam a educação para jovens e adultos (EJA). Por fim, Sandra A. Gomes fecha a edição com a resenha da obra “Democracy and the Limits of Self-Government”, de Adam Przeworski.

Perante os inúmeros desafios de representação e participação que se nota em diferentes contextos sociais, espera-se que este número seja um importante contributo para o diálogo atual em distintos níveis políticos. Boa leitura a todos.