

APRESENTAÇÃO

DEMOCRATIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA

O objetivo do dossiê *Democracia participativa, cultura política e cidadania* é refletir analítica e criticamente sobre os caminhos e descaminhos das instituições participativas da democracia brasileira. No cenário atual, marcadamente de acirradas tensões entre sociedade e Estado, o dossiê mostra-se como uma valiosa ferramenta de avaliação sobre os desdobramentos – passados mais de vinte anos da promulgação da Constituição de 1988 – da democratização da participação no Brasil contemporâneo.

Contadas as conjunturas política e econômica atuais, em que a política parece afastar-se dos anseios da sociedade, as arenas públicas de debate e deliberação das políticas sociais – como é o caso do setor saúde, por exemplo – veem-se amalgamadas pela confluência de dois fatores: de um lado, a *institucionalização* de canais políticos através dos quais a sociedade pôde, de fato, encontrar-se com o Estado (caso singular dos Conselhos de Saúde) para reivindicação de seus próprios interesses e para a prática do controle social; de outro lado, o desafio da *legitimação* do papel social e político de diferentes representatividades no que se refere à atuação e ao enquadramento nessas estruturas estatais de decisão e deliberação.

Nessa via, a teoria democrática contemporânea vem ressaltando novas abordagens através das quais os diferentes pesquisadores possam aliar reflexão teórica sobre os condicionantes da democracia a dimensões empíricas da análise sobre a diversidade de institucionalidades democráticas. No caso particular de investigações sobre conselhos de políticas públicas – como é o caso dos artigos que compõem esse dossiê – a análise sobre democratização da participação ressalta os avanços e os dilemas dessas instâncias em que os atores estatais dialogam com outros atores oriundos de diversas representações de campos sociais, como dos movimentos sociais, do empresariado e dos profissionais, da sociedade civil organizada etc.

Ressalte-se que, ainda que a teoria democrática reforce a importância dos elementos formais ou os procedimentais mínimos (como, por exemplo, eleições livres e idôneas, competição partidária e entre grupos de interesse, autonomia e independência de instituições políticas etc.), *per se* não mais se conformam respostas para a configuração de democraticidade nas sociedades atuais. É assim que, *pari passu* à agenda sobre os temas tradicionais sobre formação de regimes poliárquicos (Dahl, Diamond, Schmitter, Collier, entre outros), assomou-se a agenda sobre as “qualidades da democracia” (O’Donnell, Morlino, Diamond entre outros). Entre outros aspectos, a perspectiva da qualidade da democracia ressalta a importância da avaliação – para além dos critérios de formalidade e procedimentos – da efetividade e dos resultados da política democrática.

Por algum tempo, no caso das pesquisas sobre conformação de conselhos de políticas públicas, os elementos procedimentais ou formais (por exemplo, a questão da paridade entre atores representantes de diversas frações do *demos*) foram ressaltados como fatores que, por si mesmos, criavam a inovação democrática. Atualmente, esses critérios e indicadores são ainda relevantes, mas não alcançam dimensões das práticas conselheiras originadas no diálogo e na vivência cotidiana dos processos decisórios no Estado.

Nesse sentido, este dossiê reuniu um conjunto de pesquisadores, inscritos em diferentes instituições e programas de pós-graduação, que refletem sobre esses dilemas da teoria sobre as instituições participativas da democracia brasileira. Apesar de apresentarem perspectivas teóricas e empíricas diferentes, os artigos do dossiê têm em comum a reflexão analítica e crítica sobre o lugar e o papel dos conselhos de políticas públicas nesse contexto.

O texto de Debora Rezende de Almeida abre o volume com uma pesquisa inovadora sobre a representação nas instituições participativas da democracia brasileira. Através tanto do enfoque teórico sobre democracia representativa e participativa, quanto de pesquisa empírica sobre os conselhos municipais de saúde e os comitês de bacia hidrográfica, a autora analisa o lugar central da representatividade no contexto da participação social. Com razão, chama a atenção – subtítulo de seu trabalho – para uma das dimensões de radicalização da democracia: *quando representado torna-se representante*. Essa é não só uma das perspectivas que acabam por impulsionar inovações na própria democracia, como também um dos lugares de redimensionamento das relações entre sociedade e Estado. Dessa maneira, demonstrar *quem são* os atores e *como* efetivam o trabalho da representação possibilita identificar o papel das condicionantes institucionais na formação de conselhos e conselheiros.

No texto de José Patrício Bispo Jr. e Miricélia Braga Rocha é apresentado um esboço fundamental da constituição e estruturação da participação social no setor saúde. Para tanto, os autores perpassam os detalhes da legislação que institucionaliza os conselhos de saúde como órgãos paritários e deliberativos das políticas públicas desse setor e refletem sobre a formação dos atores que podem efetivar o trabalho de participação e representação no âmbito das políticas de saúde. Originalmente constroem uma tipologia dos vínculos entre atores de diversas representatividades e o Estado, debatendo as relações de poder no âmbito da democracia. Essas não somente afetam as interações entre atores no âmbito dos conselhos de saúde, como também enfraquecem o poder do *demos*. Assim, apontar os desafios de conselheiros na prática do controle

social (baixa mobilização comunitária, hegemonia dos interesses das políticas de governo etc.), ressaltados no estudo dos autores, é contribuição singular para a problematização dos aspectos da qualidade da democracia.

A pesquisa que dá origem ao texto de Daniela Tranches de Melo sublinha a importância histórica do movimento social em saúde. Através de inúmeros recursos teóricos – como, por exemplo, as teorias sobre mobilização política e novos movimentos sociais – a autora demonstra como, nas *disputas por agendas políticas*, o diálogo é base estruturante das relações entre os atores e suas estratégias políticas. O enquadramento teórico da discussão é demarcado pela análise empírica sobre os desafios sociais e políticos na construção das agendas políticas que criaram o SUS (Sistema Único de Saúde). Os movimentos sociais no período da redemocratização do país (CUT, CEB, OAB etc.) tiveram impacto decisivo na configuração do texto constitucional. Se, tanto ontem como hoje, ficam evidenciados os dissensos entre Estado e movimentos da sociedade civil organizada em torno da agenda da saúde pública, o artigo da autora demonstra como no caso particular do Movimento Sanitário, essas clivagens expressaram, no limite, o acirramento entre duas formas de representação: a do Estado e a da sociedade.

O trabalho de Alessandra Maia Terra de Faria visa analisar as dinâmicas de participação nos conselhos distritais e municipais de saúde do Rio de Janeiro. Ao identificar, curiosamente, que esses espaços adotaram lógicas participativas diferentes daquelas vivenciadas, por exemplo, no âmbito estadual da gestão, a autora aponta para os elementos da produção legislativa que possibilitaram a criação de vínculos mais estreitos entre conselheiros e suas bases sociais. Assim, procura analisar como no âmbito local a experiência da combinação de democracia representativa e participativa expressaria de modo singular a prática, ainda que com suas dificuldades próprias, mais efetiva do controle social.

Finalmente, o texto de Paulo Renato Flores Durán visa contribuir com um perspectiva teórico-analítica para o aprimoramento das agendas de pesquisa

sobre a qualidade da democracia. Para tanto, reflete sobre o papel singular da construção da cidadania e dos Estados de Bem-Estar Social na via de democratização das relações entre Estado e sociedade, e observa o reflexo dessa estruturação na conformação das instituições participativas. Singulariza o caso específico do setor saúde a partir de três dimensões: I) frisa a constituição histórica do Sistema Único de Saúde (SUS) como parte das lutas sociais por democratização da sociedade; II) analisa a confluência de fatores perversos na constituição, institucionalização e legitimação da democracia participativa nas estruturas estatais; e III) reavalia a centralidade das dimensões teóricas da lógica da ação coletiva e da análise corporativista e pluralista para a avaliação crítica dos impasses na configuração autônoma dos conselhos de políticas públicas na democracia brasileira.

Paulo Renato Flores Durán

Editor

NOTA DE PESAR

Pouco antes da publicação e lançamento do novo número de *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, soubemos do falecimento, deveras prematuro, de uma das autoras do Dossiê *Democracia participativa, cultura política e cidadania*, Daniela Tranches de Melo.

Formada bacharel em Ciências Sociais pela UFJF, Daniela trilhou um caminho de excelência no campo das Ciências Sociais, deixando-nos um trabalho valioso sobre a construção histórica e política do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil a partir do movimento sanitário. Sua experiência humana e como profissional das Ciências Sociais deixa-nos saudosos: de sua presença marcante, de seu exemplo de luta e da competência profissional.

Por isso, o Dossiê que agora se publica (n. 16, 2019) é dedicado, *in memoriam*, à Daniela.