

## O modelo institucional brasileiro de participação e sua relevância para as políticas públicas<sup>11</sup>

**Adrian Gurza Lavalle<sup>12</sup>**

No Brasil temos um conjunto de experiências participativas e uma de suas características mais interessantes é o alto grau de institucionalização. A institucionalização faz parte do que podemos chamar de modelo institucional brasileiro. O resultado de um conjunto de perguntas aplicadas a uma comunidade de especialistas apontou que, no país, temos mais do que algumas instituições em que há participação. Temos famílias de instituições participativas com traços comuns entre elas e se diferenciando, como as famílias, pelas similaridades (conselhos e conferências de diversas índoles, comitês, consultas, audiências, planos diretores, orçamentos participativos).

Por exemplo, os conselhos são mais que um tipo específico de instituição participativa, um conjunto diverso de instâncias: conselhos gestores de políticas, que operam dentro de sistemas nacionais e em áreas transversais que não estão organizadas de

---

<sup>11</sup> O artigo foi transcrito a partir da fala original na XV Semana de Gestão de Políticas da USP, ocorrida de forma virtual em outubro de 2020. O texto preservou a oralidade da apresentação, apenas com pequenas adaptações. A versão original pode ser consultada na página oficial do Centro Acadêmico Herbert de Souza: [https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw\\_Pw/videos](https://www.youtube.com/channel/UCM2g7JGjdr-30tE5BVcw_Pw/videos)

<sup>12</sup> Professor Doutor do Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP, vice-diretor do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisador do CEBRAP.

um modo setorial; os conselhos de políticas de programas específicos, que atuam dentro de um programa particular ou fundo; os conselhos de equipamentos (praças, parques, UBSs); os conselhos comunitários de segurança (Consegs); e os conselhos tutelares.

Assim, uma parte importante das experiências participativas opera na forma de famílias altamente institucionalizadas. Há uma constelação de instituições participativas, a parte importante das quais funciona seguindo a estrutura federativa, quer dizer, em nível municipal, estadual, federal e nacional. Algumas ocorrem apenas em nível municipal e outras, comparativamente pouco estudadas, no nível submunicipal. Temos no Brasil um conjunto numeroso e importante de instituições participativas que são pouco comuns em outros lugares do mundo devido a seu grau de institucionalização.

Analisando comparativamente os resultados do Brasil e México em uma pesquisa que comparou vários países do mundo quanto a experiências relevantes de controle social não eleitoral, podemos sintetizar essa diversidade em 3 tipos: as experiências sociais de controle de natureza informal, que decorrem da organização e pressão popular como, por exemplo, ocupações, comitês populares, sindicatos, fóruns da sociedade civil; as experiências de controle estatais, o que a literatura chama de controle jurídico, horizontal ou agências de controle, correspondendo, por exemplo, às instituições do Estado incumbidas de zelar pela transparência da função pública, como ouvidorias públicas setoriais ou gerais; e, por fim, as experiências institucio-

nais mistas, com um conjunto de mecanismos híbridos de participação que ocorrem de um modo institucionalizado, mas que precisam da presença de atores sociais para funcionarem adequadamente. No Brasil, este último tipo de experiência é predominante em seu modelo institucional.

A quantidade de conselhos de políticas dá uma ideia do tamanho da malha institucional participativa que o estado brasileiro criou no processo histórico de institucionalização de demandas sociais: em 2014 existiam mais de 60 mil conselhos gestores de políticas. Assim, há muito mais conselheiros da sociedade civil do que vereadores e, se pararmos para pensar no tamanho da envergadura, trata-se de uma enorme camada institucional de operação do estado de natureza participativa.

A ideia da existência de um modelo institucional brasileiro deve ser colocada com cuidado, já que estamos falando de traços institucionais predominantes, mas estes não são suficientes para caracterizar todas as instituições participativas existentes no país. O modelo diz respeito àquelas instituições que ocupam uma posição mais central do ponto de vista de seu volume e da sua importância na operação de políticas, da importância de sua envergadura institucional e dos efeitos que elas são capazes de produzir.

A peculiaridade do modelo institucional brasileiro se dá primeiramente por ser um modelo centrado na incidência sobre políticas públicas, em que é possível ter diversas formas participação. Houve um processo histórico de constituição de instituições que levaram atores sociais a incidir na formulação, fiscalização e gestão de políticas públicas, um foco peculiar quando

comparado a outros países com ênfase no desenvolvimento econômico local ou na participação micro-territorial, como ocorre, respectivamente, na Venezuela e em Barcelona. Outra característica é, em segundo lugar, que o modelo é centrado em atores coletivos (movimentos sociais ou organizações da sociedade civil), e não em cidadãos (desorganizados) ou “indivíduos avulsos”, como sujeitos da participação ou atores da institucionalização de canais de participação social.

Outro traço distintivo é que o modelo brasileiro funciona de forma federalizada, com acentuada capilaridade municipal, e outorgando uma centralidade notável aos municípios, mas ocorrendo também nos outros níveis de governo. Essa regionalização e forma de operação que reproduz a estrutura federativa é uma feição preponderante, mas existem formas de participação que não seguem esse modelo, construído ao longo do tempo por uma intensa relação entre movimentos sociais e organizações da sociedade civil do campo de esquerda social com governos de orientações diversas e burocracias permeáveis às demandas dos primeiros.

Porém, há outros modos de participação, mesmo se alguns se encontram desenvolvidos de forma muito acanhada como ocorre, por exemplo, com as modalidades de participação direta (plebiscito, referendun, iniciativa popular) ou o desenvolvimento de instituições de transparência — bem mais desenvolvidos em outros países da região. Assim, existe um modelo que privilegia certas formas de participação em detrimento de outras, ou que se desenvolveu muito em uma área, mas pouco em

outras. Trata-se de uma espécie de paradoxo do subdesenvolvimento da participação social em um país, o Brasil, conhecido precisamente como um laboratório de dimensões continentais de inovação democrática.

A importância dessa camada institucional para as políticas públicas requer um pensamento cauteloso devido à diversidade do universo dessas instituições e até mesmo à variedade interna de cada família de instituições participativas. Se olharmos para os conselhos que são ativos no Brasil (mais de um terço são inativos), 94% de suas decisões se concentram em conselhos das áreas de Assistência, Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde, Educação, Meio Ambiente e Patrimônio. Assim, quando afirmamos a importância dos conselhos para as políticas públicas, na verdade estamos pensando em certos conselhos que estão ativos e muito bem inseridos na política, os quais são maioria do ponto de vista numérico, mas se encontram concentrados em um número reduzido de setores e/ou áreas de políticas.

Com maior precisão, quando avaliados pela sua presença territorial, inserção na política pública e produção de decisões, existem no Brasil três tipos de conselhos. Primeiro, um conjunto de conselhos amplamente institucionalizados, fortemente inseridos nas suas respectivas áreas de políticas públicas e universalizados do ponto de vista de sua expansão nos municípios. No outro extremo, um conjunto de conselhos pouco presentes no território, pouco institucionalizados e com inserção precária nas respectivas políticas públicas. Por fim, um conjunto de conselhos que ficam no meio, não estando propriamente inseridos em sistemas de políticas, mas com funções atribuídas, e com

presença territorial variável. Em certo grau, estão inseridos nas políticas públicas, mas de forma menos robusta e sistemática que o primeiro conjunto de conselhos.

O primeiro conjunto de conselhos concentra, como mencionado, a maior parte da produção de decisões dos conselhos. Surpreendentemente, eles basicamente tomam decisões de controle sobre outros atores. Controle sobre entidades da sociedade civil, exercendo funções de cadastramento, de conveniamento, de supervisão, de avaliação da prestação de contas, de modificação dos planos de gastos, entre outras. Nesse caso, evidencia-se que existe um conjunto de decisões muito importantes que são de controle da sociedade civil por atores da sociedade civil que ocupam cadeiras nos conselhos. Também decisões que controlam atores de mercado, pois uma parte importante desses conselhos resguardam bens patrimoniais ou ambientais através da regulação e controle dos atores que produzem externalidades negativas sobre esses bens.

Por fim, uma parte das decisões controla o Estado. Não apenas o Estado em si, como instituição pública, mas fundamentalmente como agente produtor de externalidades negativas sobre bens tutelados. O interessante é que os conselhos estão incrementando a capacidade de atuação do Estado no controle de fatores que afetam bens públicos. De fato, essas instituições participativas fazem parte das capacidades de ação do estado, dando capilaridade a políticas setoriais, como no caso da Assistência, levando o Estado ao contato direto com atores que implemen-

tam e incrementam a capacidade cognitiva do Estado e decompondo uma estrutura de governança que permite produzir melhores políticas públicas.