
Os sentidos e desafios da participação¹

The meanings and challenges of participation

Lígia Helena Hahn Lüchmann²
ligia@cfh.ufsc.br

Resumo

O trabalho tem como objetivo analisar algumas dificuldades e desafios das experiências participativas no Brasil – notadamente dos Conselhos Gestores e de Orçamentos Participativos – em se constituírem enquanto experiências de democracia deliberativa. Tendo em vista o uso e o apelo generalizado à idéia de participação nos últimos anos, pretende-se aqui apresentar os diferentes sentidos da participação política, entendida enquanto processo de participação nos espaços decisórios das políticas públicas. Este apelo generalizado à participação parece esconder diferenças cruciais acerca dos sentidos da democracia. À luz do referencial teórico da democracia deliberativa, e ancorada em vários estudos que vêm se debruçando sobre as experiências empíricas, apresentam-se aqui alguns problemas, limites e desafios dessas experiências participativas.

Palavras-chave: participação, democracia deliberativa, conselhos gestores, orçamento participativo.

Abstract

This article analyzes some challenges and difficulties of the participatory experiences in Brazil – particularly of the Managing Councils and the Participatory Budgeting – in constituting themselves as experiences of deliberative democracy. Having in mind the use and the widespread appeal to the idea of participation over the past years, the paper presents the different meanings of political participation, which is understood as a process of participation in the decision-making spaces of public policies. This widespread appeal to participation seems to hide crucial differences about the meanings of democracy. In the light of the theory of deliberative democracy and many studies that have been analyzing empirical experiences, some problems, limits and challenges of these experiences are presented here.

Key words: participation, deliberative democracy, Managing Councils, Participatory Budgeting.

¹ Trabalho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia, FAFICH/UFMG – Belo Horizonte/MG, junho de 2005.

² Professora do Depto de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, SC, Brasil.

Introdução

Com a generalização de experiências participativas no país, principalmente a partir da Constituição de 1988, muitos estudos e reflexões vêm se desdobrando no sentido de compreender estes espaços como novas articulações políticas que carregam (em si) uma promessa de democratização da sociedade. Poder-se-ia afirmar que, via de regra, a institucionalização e a ampliação de espaços participativos – notadamente os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo (OP) – são importantes mecanismos para fazer cumprir as promessas não cumpridas da democracia, dentre elas, a transparência, a publicidade e o controle social sobre a política institucional (Bobbio, 1987).

Com recortes variados, os estudos empíricos vêm fornecendo pistas importantes para o desenvolvimento de elaborações teóricas mais refinadas acerca da democracia. Embora entrecortados por diferentes linhas conceituais, esses estudos parecem indicar, de forma uníssona e frente o crescente grau de complexidade societal, as compatibilidades entre a democracia representativa e a democracia direta, ou seja, as possibilidades de articulação entre diferentes espaços e níveis de participação política, para além da participação eleitoral. Ampliam-se, portanto, os sentidos da participação³.

Além dessa correlação entre representação e participação, discute-se o conceito de participação política a partir de, pelo menos, outras duas importantes considerações. Em primeiro lugar, a crescente facilidade, diversidade e generalidade do uso deste termo nas diferentes falas, práticas e projetos político-sociais. O “mote” da participação é clamado por todos os cantos do país, obscurecendo e diluindo, como analisado por Dagnino (2004), os diferentes sentidos que lhes dão sustentação. Em segundo lugar, o questionamento, através da constatação da disposição em participar nestes espaços (principalmente das experiências de OP), das abordagens que reiteram a apatia e a indiferença política generalizada da população.

Tendo em vista, portanto, a polissemia de significados e de práticas participativas e, fundamentalmente, a íntima articulação entre participação e democracia, torna-se cada vez mais necessário não apenas “decantar” os diferentes sentidos da participação – que parecem acomodados em um axioma que não problematiza uma suposta relação imediata entre democracia e participação – como analisar a participação para além de si mesma, incorporando os elementos e mecanismos que operam para o fortalecimento (ou enfraquecimento) das práticas democráticas.

É certo que a agenda de discussão deste tema é ampla e complexa, cruzando elementos que perpassam a cultura política, os recursos, as motivações, as práticas e estruturas institucionais. Longe de pretender alcançar tamanha magnitude, este trabalho pretende apresentar, de forma breve e sucinta, alguns sentidos e desafios das experiências participativas em nosso país.

Ancorado em um conjunto de textos e estudos, o trabalho visa mais especificamente: a) apresentar os diferentes sentidos da participação política (ou participação em processos de decisão) que preenchem os diferentes modelos de democracia; e b) apresentar, à luz das reflexões teóricas e das experiências empíricas, alguns problemas, limites e desafios dessas experiências participativas.

Os sentidos da participação e da democracia

Em que pese toda a riqueza e complexidade da trajetória histórica do conceito de democracia, o objetivo aqui é apresentar, de forma breve e esquemática, os principais tipos de participação que caracterizam os diferentes modelos de democracia contemporâneos, alertando para as principais diferenças na correlação entre democracia e participação.

Se, de maneira geral, democracia significa o governo do povo, em detrimento da monarquia e da aristocracia, o significado de povo e o sentido de sua participação apresentam importantes variações. Assim, temos os dois modelos que parecem reunir, cada qual e apesar de diferenças internas, algumas características que conformam os paradigmas mais gerais da teoria democrática, quais sejam: o modelo da democracia direta e o modelo da democracia representativa.

Inspirada no modelo ateniense, a democracia direta diz respeito, de maneira geral, ao processo de discussão e deliberação política pautado nos princípios da igualdade, liberdade e cidadania plena, caracterizada pela participação direta dos cidadãos nos assuntos de Estado. Em que pesem todas as contradições do modelo ateniense (Held, 1987) e as dificuldades de implementação da democracia direta nas sociedades complexas (Bobbio, 1987; Held, 1987), este modelo, em boa parte revitalizado por Rousseau, pressupõe o resgate da soberania popular enquanto princípio central do autogoverno, voltado para a formação da vontade geral, ou do bem comum publicamente gerado. Radicaliza-se, aqui, a concepção de participação política, na medida em que diz respeito à extensão do exercício do poder político a todos os cidadãos, considerados aptos (e em condições de igualdade) para definir os rumos da coletividade.

³ Muito além de significar “tomar parte nalguma coisa” (Bobbio, 1987), o termo participação diz respeito aqui à participação nos processos decisórios, apresentando uma perspectiva ativa e deliberativa.

Dentre um conjunto de críticas a esse modelo, sobressai a desconfiança com relação à idéia de vontade geral (ou bem comum)⁴ ou de qualquer concepção que reduza e homogeneíze a idéia de povo, desconsiderando a pluralidade e heterogeneidade de interesses, valores, necessidades e identidades sociais. Como corolário, desmistifica-se, em função das diferentes interpretações, a concepção de bem comum ou a possibilidade de obtenção de um consenso racional como base da ação e da decisão coletiva. Além disso, questiona-se acerca do caráter “manufaturado” da vontade geral, através de diferentes mecanismos de manipulação e controle, a exemplo da propaganda política (Held, 1987).

No que diz respeito à democracia representativa, a relação entre democracia e participação está ancorada em uma concepção de participação e de política que transfere o processo decisório para os representantes eleitos através do sufrágio eleitoral. De maneira geral, constitui-se como um conjunto de regras (que dizem respeito a quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos) (Bobbio, 1987) que reduzem o espaço da política e da participação. Em uma vertente realista ou elitista, a democracia representativa se reveste em um modelo ou mecanismo de escolha de líderes políticos pautado na competição entre os partidos através do voto, equiparando a dinâmica política ao jogo do mercado. Esta concepção mercadológica da política (MacPherson, 1978) pautada na relação de oferta e procura que se estabelece entre os políticos-empresários e os cidadãos-consumidores reduz a democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos que definirão os rumos, as ações e os programas públicos. A legitimidade do governo é assegurada, aqui, pelo resultado do processo eleitoral.

O caráter instrumental, individualista e competitivo deste modelo de democracia tem sido alvo de inúmeras críticas. Além da comparação da democracia ao jogo do mercado, cuja farsa de seu suposto equilíbrio já foi exaustivamente demonstrada, ressalta-se o desprezo aos cidadãos, relegados à apatia e à manipulação. Seguindo análise de MacPherson (1978), neste modelo, o equilíbrio é o da desigualdade, e a soberania é uma ilusão.

É exatamente tendo em vista a recuperação da dimensão normativa da democracia, caracterizada pelo questionamento da redução da política a uma lógica individualista e competitiva e pela retomada da articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular, que se desenvolve, a partir dos anos de 1960, uma concepção participativa ou republicana de democracia, pautada na idéia da ampla partici-

pação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade. À luz de teóricos clássicos como Rousseau e J.S.Mill, este referencial enfatiza o caráter de autodeterminação da cidadania, por um lado, e o caráter pedagógico e transformador da participação política, por outro.

De acordo com Held, este modelo de democracia participativa procura se constituir como alternativa tanto às heranças da teoria política liberal (com ênfase no papel do mercado), quanto da teoria marxista (com ênfase no papel do Estado), incorporando a necessidade de combinar a ampliação da participação direta com os mecanismos da democracia representativa (eleições, garantias das liberdades, etc.). A proposta da democracia participativa pressupõe não apenas o aumento do senso de eficácia política como o desenvolvimento humano através dos processos participativos.

Para Pateman (1992), a participação é educativa e promove, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício se configura como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. A participação confere um outro ciclo, caracterizado pela relação direta que se estabelece entre a participação cidadã, a mudança da consciência política e a diminuição das desigualdades sociais (MacPherson, 1978).

Aqui, se há alguma correspondência entre baixo nível de participação e apatia política, está relacionada com as desigualdades sociais. Além da carência (ou ausência) de recursos materiais que impedem processos participativos, alerta-se para as condições e oportunidades político-institucionais: “Se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena, tornando-se mais ativos e confiantes” (Held, 1987, p. 234).

Novas influências vão se agregar e, em certo sentido, redirecionar estes pressupostos da democracia participativa, a exemplo das formulações⁵ acerca da democracia deliberativa. De maneira geral, e em que pesem as diferenças e variações teóricas, as principais características da democracia participativa ou deliberativa são estas: a) o resgate da idéia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas “influenciar”, como “decidir” acerca das questões de interesse público: “a outorga de autoridade para o exercício do poder do Estado deve emergir das decisões coletivas de seus membros” (Cohen, 2000, p. 24); b) a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade. Aqui, diferentemente da perspectiva agregativa da democracia⁶, as preferências são

⁴ Essas críticas são advindas, principalmente, da vertente da democracia realista ou elitista (Held, 1987).

⁵ Referenciadas pela concepção desenvolvida por Habermas (1995; 1997).

⁶ Caracteriza-se por conceber a política como resultado da agregação das preferências ou dos interesses dos indivíduos, sendo que estes são considerados como exógenos ao modelo.

endógenas ao modelo; c) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social (Bohman, 2000) reclama para a importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sociocultural subjacente; d) o papel do Estado e dos atores políticos para a criação de esferas públicas deliberativas e a implementação das medidas advindas de processos deliberativos; e) e por último, e frente às dificuldades e riscos da democracia deliberativa, ressalta-se a importância do formato e da dinâmica institucional.

Um ponto central dos defensores da ideia da democracia deliberativa – enquanto modelo de soberania dos cidadãos – diz respeito ao ideal de justificação do exercício do poder político de caráter coletivo a partir da discussão pública entre indivíduos livres e iguais. Constitui-se, portanto, como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal. Para além, portanto, da influência ou de uma orientação informal, compete aos cidadãos a definição e/ou a co-gestão das políticas públicas.

De acordo com Bohman (2000, p. 57), “a razão pública é exercida não pelo Estado, mas na esfera pública de cidadãos livres e iguais”. A ênfase nas condições de liberdade e igualdade dos sujeitos deliberativos também é encontrada em Cohen (1999, p. 73), que concebe os resultados como sendo democraticamente legítimos apenas quando forem objeto de um acordo argumentativo estabelecido entre indivíduos livres e iguais.

O autor propõe três princípios básicos para o estabelecimento de condições para a livre discussão racional entre cidadãos iguais, tendo em vista a autorização para o exercício do poder político, quais sejam: a) o princípio de inclusão deliberativa, caracterizado pela ideia de que todos são cidadãos com os mesmos direitos, independentemente de sua inserção social, política, religiosa, econômica e cultural. De acordo com Cohen, as restrições às liberdades (religiosas, de expressão) configuram-se como uma negação da condição igualitária enquanto membros de um povo soberano, o que significaria a exclusão e o empobrecimento de um ideal de exercício do poder mediante um processo de argumentação entre cidadãos livres e iguais (Cohen, 1999). Trata-se, portanto, do respeito ao princípio do pluralismo; b) o princípio do bem comum, que diz respeito à possibilidade de um acordo público a respeito das prioridades sociais, tendo em vista a promoção de maior justiça social; e c) o princípio da participação, caracterizado

pela garantia de direitos iguais de participação, incluindo os direitos de votar, de associação, de expressão política, de ser eleito para um posto público, de garantias de igualdade de oportunidades para o exercício de uma influência eficaz, sendo que “este último requerimento condena a desigualdade de oportunidades para ser eleito e o exercício da influência política, que resultam do desenho da estrutura das decisões coletivas” (Cohen, 1999, p. 38).

A combinação desses três princípios permite, segundo Cohen, uma concepção de democracia deliberativa que articule processos com resultados e que faça valer de fato as expressões “pelo povo” e “para o povo”, que são próprias do ideal de democracia. Entre o conjunto de sujeitos deliberativos, o autor destaca o papel das associações “secundárias”⁷, na medida em que representam os interesses de uma ampla base social que, de outra forma, encontra-se sub-representada. A atuação desse associativismo é fundamental para corrigir as desigualdades econômicas subjacentes e garantir “a competência regulatória requerida para a promoção do bem comum” (Cohen, 1999).

Menos preocupado com a exigência de uma racionalidade discursiva pautada na ideia do consenso à luz do melhor argumento, Bohman defende a ideia de um processo de justificação pautado na cooperação, no diálogo e no comprometimento dos cidadãos para com os resultados ou respostas advindas de uma interlocução pública de caráter aberto, plural e inclusivo. A justificativa das opiniões e decisões dá-se a partir da construção do interesse comum democraticamente acordado (Bohman, 1996).

A democracia participativa e a realidade brasileira

No Brasil, a discussão e o debate acerca da democracia desejável (e possível) vêm percorrendo um caminho sinuoso e atravessado por disputas sobre os sentidos da participação. O processo de redemocratização testemunhou a emergência de novas concepções acerca da democracia, na medida em que diferentes setores da sociedade passam a questionar os limites da democracia representativa ou o potencial das instituições formais da democracia em sua capacidade de produzir respostas adequadas aos problemas de exclusão e de desigualdades sociais, que vêm, ao contrário, se acentuando (Dagnino, 2000), e requerendo a ativação da cidadania, no sentido de romper com uma noção de política enquanto atividade exclusiva de “aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível” (Fontana, 2000).

Durante as últimas décadas, vem tomando fôlego, no país, uma demanda por participação que, partindo do “campo

⁷ Enquanto grupos organizados que são intermediários entre o mercado e o Estado (Cohen, 2000).

movimentalista”⁸, dos partidos políticos de esquerda, dos setores acadêmicos e de várias entidades profissionais e representativas⁹, aposta em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil na formulação e decisão do interesse público. De acordo com o GECD (1999, p. 88), “nesta concepção não cabe à sociedade civil ser mera executora das ações políticas do Estado, pois há o pressuposto de partilha de poder e responsabilidades entre eles, através de um processo onde seja possível a construção coletiva de regras em todos os níveis: elaboração, implementação e controle das ações”.

É neste contexto que uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo vêm sendo implementadas no Brasil, principalmente no âmbito do governo local ou municipal, com destaque para os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, e outros) e as experiências de Orçamento Participativo (OP). No caso dos Conselhos Gestores, apesar de bastante recentes na trajetória política do país, estas experiências vêm apresentando uma importante capacidade de generalização, seja nas diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal), seja nas diferentes áreas de intervenção governamental (Trabalho, Meio Ambiente, Educação, Saúde, etc.). No caso do Orçamento Participativo, embora seja uma prática marcante das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), também vem sendo adotada, com diferentes versões, por outras agremiações partidárias¹⁰.

Visando à democratização do Estado através da ampla participação social junto às instâncias decisórias das políticas públicas, estas experiências vêm apresentando uma série de problemas e contradições, não apenas em função do peso da herança política – institucional e cultural – tradicional, como também, e fundamentalmente, pela despolitização da “questão social” ditada pela perspectiva neoliberal. Ergue-se, junto à bandeira do mercado, uma bandeira com as insígnias da filantropia e da solidariedade, com um clamor à participação limitada à execução das ações de enfrentamento da pobreza, através da construção de alternativas privatistas que ocorrem por fora do mundo público e dos fóruns de discussão e negociação (Yazbek, 2000).

O Dossiê “Movimentos Sociais e a Construção Democrática”¹¹, ao analisar os desafios da participação social na construção de uma gestão pública democrática, explicita as principais características dessa vertente que busca “purificar” a ineficiência e as disfunções burocráticas do Estado através

de um modelo que, tomando a organização empresarial como referência básica, defende, no caso das políticas públicas e sociais, a transferência de atribuições do Estado para as instituições privadas. Enquanto “entidades executoras”, as organizações da sociedade civil assumem paulatinamente a responsabilidade das ações voltadas para a área social, num processo de desresponsabilização do Estado que vem resultando em uma fragilização da cidadania, seja pelo lado do aumento da pobreza e das desigualdades sociais, seja pela participação restrita e instrumental da sociedade civil na formação e concretização do interesse público (GECD, 1999).

O conceito de democracia gerencial parece bastante pertinente para caracterizar as novas investidas participacionistas que, a partir da absorção (e neutralização) dos pressupostos da democracia participativa, procuram atualizar e refinar os mecanismos de reestruturação político-institucional. Tatagiba (2003) analisa as “novidades” deste modelo gerencial:

A principal inovação diz respeito à participação dos setores privados lucrativos e não-lucrativos na produção e distribuição de serviços públicos, a partir da distinção entre as agências que realizam atividades exclusivas do Estado, e órgãos que realizam atividades não-exclusivas, caso das organizações sociais que integram o “setor público não-estatal”. Quanto à dimensão cultural, o que estava em jogo era a passagem da “cultura burocrática” para a “cultura gerencial”, possível a partir do uso de instrumentos de gestão do setor privado no setor público, com a adoção dos programas de qualidade, reengenharia organizacional, terceirização, planejamento estratégico, etc. (p. 59).

Neste modelo, ocorre uma incorporação seletiva da dimensão participacionista centrada em uma noção de partilha que diz respeito à responsabilização das questões sociais com especial ênfase no papel do voluntariado.

Em que pesem as combinações empíricas destes diferentes modelos de democracia (Tatagiba, 2003; Frey, 2004), há que se resgatar os diferentes sentidos de participação, diferenças essas em grande parte esfumadas por um processo de “confluência perversa” (Dagnino, 2004) ou de uma crise discursiva que homogeneiza vocabulários e obscurece as diferenças de sentido e de projetos acerca da participação e da democracia. É buscando reafirmar o sentido de participação política desenvolvido pela teoria da democracia deliberativa que se busca avaliar os processos participativos em curso no país.

⁸ Fazem parte deste campo os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, as ONGs, entre outros (GECD, 1999).

⁹ Como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

¹⁰ De acordo com o Instituto Polis, O Brasil conta com mais de 100 (cem) municípios que estão adotando, de formas variadas, o OP. Na esfera estadual, ressalta-se o caso do Rio Grande do Sul, que implementou o OP na gestão do PT (1998-2002).

¹¹ Produzido pelo Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD, 1999).

Limites e desafios da participação política

Informada pelo referencial teórico da democracia deliberativa que, como vimos, implica um conjunto de pressupostos e princípios pautados na idéia de que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão pública plural e coletiva, buscar-se-á, brevemente, analisar alguns elementos das experiências participativas que suscitam uma maior problematização acerca das exigências teórico-normativas deste modelo.

Em primeiro lugar, cabe resgatar a pertinência de um conjunto de críticas às propostas da democracia deliberativa em sua ênfase às condições de igualdade, liberdade e pluralidade participativa na construção de consensos políticos coletivos: os riscos de populismo, elitismo – caracterizado pelo predomínio e/ou o favorecimento dos grupos mais organizados e com maior poder e recursos –; o risco de coerção da maioria; a força dos interesses privados ou egoístas (Elster, 1997); a manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico (Przeworski, 1998; Stokes, 1998), entre outras.

Na tentativa de resumir estas críticas, levantam-se aqui pelo menos duas importantes considerações. Em primeiro lugar, a importância do resgate dos elementos estruturais da política, a saber, os interesses e o poder (Silva, 2004). Em segundo lugar, a necessidade de resgatar com profundidade os constrangimentos sociais da participação, haja vista a magnitude de nossas desigualdades sociais (Miguel, 2001).

De fato, muitas experiências parecem corroborar estas críticas, na medida em que são atravessadas por conflitos, por diferenças de interesses, de correlação de forças políticas e de recursos – simbólicos e materiais.

No que diz respeito às experiências conselhistas, as diferenças de interesses e de recursos – portanto, de poder – vêm se constituindo em fato recorrente. Em um balanço da literatura sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Tatagiba (2003) ressalta, entre vários limites, a resistência do Estado para com estes espaços, utilizando-se de uma série de mecanismos de controle sobre o processo participativo. Parece que a palavra-chave para os sucessos (parciais) de várias experiências não é o diálogo ou a cooperação, e sim a “estratégia”. De acordo com a autora, a compreensão do Estado como um ator não monolítico tem sido fundamental para a adoção de procedimentos ou estratégias que visam a estabelecer alianças e parcerias pontuais com diferentes setores (da sociedade e do Estado) tendo em vista a concretização de objetivos voltados para a promoção dos direitos sociais. Embora se observem algumas conquistas mais pontuais, de maneira geral “os conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, executando um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas” (Tatagiba, 2003, p. 98).

Interessa aqui chamar a atenção para os “conflitos inconciliáveis”. Este parece ser o nó ou o desafio central das propostas deliberativas. Ou seja, se os conflitos conciliáveis são passíveis de solução através de espaços públicos dialógicos e plurais, os conflitos inconciliáveis pedem o acionamento de mecanismos estratégicos que tendem a fazer aumentar as vantagens do poder governamental, na medida em que se constitui em esfera especializada na adoção desta lógica.

No que se refere aos recursos, os estudos de Fuks *et al.* (2004) indicam uma importante correlação entre as desigualdades de recursos (renda, escolaridade, organizacional, etc.) e desigualdades no poder de influência dos processos decisórios. De maneira geral, as deliberações são conduzidas pelos gestores públicos que, além de apresentarem maior nível de renda e escolaridade, contam com uma maior quantidade de outros recursos, a exemplo da competência técnica, da capacidade de obter maior informação e maior penetração nos aparatos institucionais.

Essa dimensão dos recursos é fundamental para a avaliação do caráter deliberativo das experiências, na medida em que as desigualdades se reproduzem no interior dos espaços participativos e na medida em que não há uma correlação imediata entre decisão e publicização, ou seja, uma experiência participativa pode ser uma instância decisória sem se constituir em arena pública de debate (Perissinotto, 2004). E é exatamente o caráter de publicidade, pluralismo e igualdade participativa que vai demarcar as diferenças com a política tradicional.

Quanto às experiências do Orçamento Participativo (OP), convém resgatar algumas considerações levantadas por Navarro (2003) acerca do modelo de Porto Alegre. Considerado um caso exemplar, este modelo, em que pesem todos os seus avanços sociopolíticos, suscita algumas dúvidas relacionadas à dimensão da esfera pública, na medida em que foi “sendo apropriado por uma deformação do poder político, com a qual tal esfera pública se relaciona, qual seja, o governo municipal e o bloco político que lhe oferece sustentação” (p. 119). E ainda, “a mecânica de funcionamento, as formas de recrutamento de operadores comunitários, as escolhas realizadas nas reuniões, com inquietante freqüência, expressa menos uma ‘potencialidade universal’ inscrita nas regras e procedimentos, e mais os interesses políticos em jogo” (p. 121).

Aqui, diferentemente de muitas experiências conselhistas, os interesses entre os atores que participam do OP vêm apresentando maior grau de conciliação. Em minha tese sobre o OP de Porto Alegre (Lüchmann, 2002a), destaco que a participação e a adesão ao processo do Orçamento Participativo revelam uma coincidência de interesses com os objetivos e resultados do OP, na medida em que vem se mostrando como alternativa confiável de resolução das demandas sociais. Trata-se, portanto, de uma política de soma positiva: o Estado mantém e aumenta sua capacidade de implementação de políticas através do aumento de legitimidade, e a população

vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas. Apresenta forte capacidade de formação de consensos, haja vista não apenas este compartilhamento de interesses, como também um maior grau de incorporação de lideranças sociais que, compartilhando do mesmo projeto político, passam a atuar no interior da estrutura governamental.

A maior capacidade mobilizatória do OP parece estar diretamente relacionada com esse caráter conciliatório. Convém ressaltar as características do programa que trata de questões mais concretas da vida social. Vários teóricos da democracia participativa há muito vêm alertando para as evidências de que as pessoas estão mais interessadas nos problemas e questões que tocam suas vidas de forma mais imediata e que melhor compreendem (Held, 1987). Não é à toa, portanto, que o tipo de associativismo mais participativo nas instâncias do OP é o do tipo comunitário (associações de moradores, etc.), e que o perfil dos participantes indica maior presença dos setores pobres (porém, não os mais pobres), diferentemente do perfil dos participantes nas esferas conselhistas, geralmente constituídas por setores com maior renda e escolaridade.

Cabe, portanto, proceder a algumas considerações gerais acerca da participação nos espaços de decisão política (OP e Conselhos) à guisa de conclusão.

Em primeiro lugar, ressaltar que as instâncias participativas estão inseridas em um ambiente político competitivo que envolve diferentes atores, órgãos, setores (públicos e privados), entidades, etc. (Tatagiba, 2005), fortemente enraizados em uma cultura clientelista e patrimonialista. Nesta perspectiva, há que se avaliar as possibilidades deliberativas a partir de diferentes correlações de força e interesses. Ou seja, dependendo do quadro sócio-político-institucional, a experiência participativa está assentada em um campo minado que requer o desenvolvimento de diferentes estratégias para fazer valer o caráter público e democrático.

Em segundo lugar, há as desigualdades sociais que subjazem às experiências institucionais. As diferenças de recursos (individuais, organizacionais, etc.) poluem os ambientes deliberativos que reproduzem, em grande parte, as vantagens e desvantagens dos diferentes setores políticos e sociais.

Parece pertinente resgatar alguns fatores que vêm sendo apontados como relevantes para a implementação e sustentação (bem-sucedida) de experiências participativas, notadamente as experiências de OP, quais sejam: o empenho, vontade e compromisso político-governamental; a capacidade e o grau de organização e articulação da sociedade civil; e o desenho institucional (Lüchmann, 2002a; 2002b). Enquanto conjunto de regras e espaços participativos, o desenho institucional constitui-se, combinado com as outras variáveis, em mecanismo importante na ampliação da participação e na busca de efetivação dos princípios de pluralidade, igualdade e publicidade.

Porém, como vimos, a experiência de Porto Alegre, que parece apresentar uma combinação positiva entre estes fatores, está atravessada por problemas e limites que parecem

desafiar o sentido da participação deliberativa. Dentre estes desafios, ressaltam-se (novamente) as diferenças de interesses e as desigualdades sociais. Interesses inconciliáveis impedem, ou obstruem, o diálogo e a busca de consensos; interesses conciliáveis podem levar à constituição de novas relações de controle e manipulação.

Referências

- AVRITZER, L. 2003. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: L. AVRITZER e Z. NAVARRO (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez, p. 13-60.
- BOBBIO, N. 1987. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 171 p.
- BOHMAN, J. 1996. *Public deliberation, pluralism, complexity and democracy*. London, MIT Press, 303 p.
- BOHMAN, J. 2000. La democracia deliberativa y sus críticos. *Metapolítica*, 4(14):48-57.
- COHEN, J. 1999. Deliberation and democratic legitimacy. In: J. BOHMAN and W. REGH, *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, p. 67-91.
- COHEN, J. 2000. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, 4(14):24-47.
- DAGNINO, E. 2004. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 5:137-161.
- DAGNINO, E. 2002. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: E. DAGNINO (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 279-301.
- ELSTER, J. 1997. The Market and the forum: three varieties of political theory. In: J. BOHMAN e W. REGH, *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, p. 3-33.
- FONTANA, R. 2000. Uma novidade política. In: S. GRANDO (org.), *Florianópolis de todos*. Florianópolis, Insular, p. 11-49.
- FREY, K. 2004. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, 5:117-136.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. e SOUZA, N.R. (orgs.). 2004. *Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná*. Curitiba, Ed. UFPR, 246 p.
- GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. 1999. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Idéias*, 5(2)/6(1):7-122.
- HABERMAS, J. 1997. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. 2, Rio Janeiro, Tempo Brasileiro, 352 p.
- HABERMAS, J. 1995. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, 36:39-53.
- HELD, D. 1987. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte, Paidéia, 306 p.
- LÜCHMANN, L.H.H. 2002a. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Campinas, SP. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Unicamp.
- LÜCHMANN, L.H.H. 2002b. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. *Ciências Sociais UNISINOS*, 38(161):43-79.

- MacPHERSON, C.B. 1978. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar, 118 p.
- MIGUEL, L.F. 2001. Promessas e limites da democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **16**(46):175-177.
- NAVARRO, Z. 2003. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: L. AVRITZER e Z. NAVARRO (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez, p. 89-128.
- PATEMAN, C. 1992. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 161 p.
- PERISSINOTTO, R. 2004. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (1999-2001). In: M. FUKS; R. PERISSINOTTO e N.R. SOUZA (orgs.), *Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná*. Curitiba, Ed. UFPR, p. 45-73.
- PRZEWORSKI, A. 1998. Deliberation and ideological domination. In: J. ELSTER, *Deliberative democracy*. Cambridge, University Press, p. 140-160.
- SILVA, F.C. 2004. *Democracia deliberativa: avaliando os seus limites*. Paper.
- STOKES, S.C. 1998. Pathologies of deliberation. In: J. ELSTER, *Deliberative democracy*. Cambridge, University Press, p. 123-139.
- TATAGIBA, L. 2003. *A democracia gerencial e suas ambivalências: participação, modelos de gestão e cultura política*. Campinas, SP. Tese de doutorado. Unicamp, 189 p.
- TATAGIBA, L. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: E. DAGNINO (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 47-103.
- TATAGIBA, L. 2005. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: L. AVRITZER, (org.), *A participação em São Paulo*. São Paulo, Unesp, p. 323-370.
- YAZBEK, M.C. 2000. *Terceiro setor e a despoliticização da questão social brasileira*. [s. n.].
- WAMPLER, B. 2005. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: L. AVRITZER (org.), *A participação em São Paulo*. São Paulo, Unesp, p. 371-407.