



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

ELEONORA SCHETTINI M. CUNHA

**DEMOCRACIA E REINVENÇÃO DO ESTADO:
LIÇÕES DO BRASIL E DA ÍNDIA**

**Agosto de 2007
Oficina nº 282**

Eleonora Schettini M. Cunha

Democracia e reinvenção do Estado: Lições do Brasil e da Índia

**Oficina do CES n.º 282
Agosto de 2007**

Democracia e reinvenção do Estado: Lições do Brasil e da Índia

Resumo: Alternativas democráticas de alta intensidade têm sido experimentadas na busca de associar participação ampliada, deliberação pública e melhor (re)distribuição, como é o caso dos Orçamentos Participativos, desenvolvidos em Porto Alegre e Belo Horizonte, Brasil, e a Campanha Popular pela Descentralização do Planejamento, em Kerala, Índia. O livro *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, organizado por Boaventura de Sousa Santos, apresenta artigos de Santos, Avritzer, Heller e Isaac, que descrevem e analisam estas experiências de democracia participativa, consideradas por eles como exitosas. Neste sentido, o objetivo deste artigo foi identificar e analisar as variáveis que determinaram a maior efetividade nos processos e resultados dos orçamentos participativos e da Campanha.

Ao longo do século XX, a democracia liberal/representativa parece ter adquirido certa unanimidade como forma ideal de organização política das sociedades ocidentais. Este modelo de democracia se propôs a resolver a questão da participação dos cidadãos nas decisões políticas em sociedades complexas, de larga escala, com grande diversidade cultural e política, e em Estados também complexos e burocratizados. Os princípios fundamentais da democracia – a soberania popular e a igualdade política – associados aos princípios da liberdade de expressão e de organização, dentre outros, serviram como base para a organização dos processos de escolha de representantes, expressos num conjunto de regras políticas e sociais que regulam o processo eleitoral, a mobilidade do poder e a representação.

A idéia elitista de que os governos seriam constituídos por grupos da elite, a quem seria delegada a soberania dos cidadãos por meio da representação, fez com que fosse dada ênfase aos procedimentos necessários para que fosse constituído o órgão decisório e as regras para tomada de decisão, de modo a assegurar sua legitimidade. Com isto, a

¹ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, em estágio de doutoramento junto ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; bolsista CAPES.

democracia passou a ser identificada com estes procedimentos, como os processos eleitorais livres e regulares e o sufrágio universal. A concepção de democracia que prevaleceu acabou por reduzir o próprio escopo do ideal democrático.

Com o desenvolvimento do capitalismo, a democracia liberal pretendeu reduzir a tensão entre capitalismo e democracia, mas as soluções encontradas mostram sinais de esgotamento. Por um lado, questões relacionadas à redução da efetiva participação política e à percepção da pouca efetividade da representação (Santos e Avritzer, 2002) têm suscitado diversos debates acerca da legitimidade das decisões tomadas sob este regime, por outro os resultados efetivos dessas decisões não produziram justiça social, colocando em cheque o contrato social que subjaz ao ideal democrático.

A constatação de que a democracia representativa é insuficiente para garantir a representação da pluralidade de interesses presentes na sociedade, bem como para assegurar melhor (re)distribuição, levou à formulação da idéia de democracia participativa. Esta se sustenta em alguns princípios que são próprios da democracia liberal, como a liberdade e a igualdade política, e não nega a importância de que haja procedimentos que assegurem a realização dos valores democráticos.

A principal diferença entre elas é que a democracia representativa – democracia de baixa intensidade – ordena suas características de modo a assegurar a governabilidade e dá prioridade ao valor da liberdade sobre o valor da igualdade, tendo o capitalismo como critério final da vida social; a democracia participativa – democracia de alta intensidade – ordena as características conforme sua capacidade em dar autonomia aos cidadãos e alcançar justiça social, buscando um equilíbrio dinâmico entre liberdade e igualdade, tendo a democracia precedência sobre o capitalismo, sendo aquela o critério final da sociedade.

Como são “tipos ideais”, Santos lembra que nos processos políticos reais elas coexistem de forma interpenetrada ou articulada de modo complexo, numa constelação política híbrida (2002a). Para ele, a democracia representativa é uma concepção incompleta de democracia (e não uma concepção errada) e, em caso de conflito entre democracia e capitalismo, aquela deve prevalecer, uma vez que os efeitos do capitalismo sobre as pessoas, a natureza e o ambiente têm sido de grande amplitude.

Uma vez que há princípios liberais que são relevantes para a garantia dos regimes democráticos, Santos e Avritzer (2002) consideram que a solução para os problemas enfrentados pela democracia representativa é a sua combinação com a democracia

participativa, seja pela coexistência (envolve, em níveis diversos, diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e desenhos institucionais), seja pela complementaridade virtuosa (envolve efetiva articulação entre as duas).

Para além dos debates teóricos acerca das variações possíveis nos regimes democráticos, renovações no campo da política têm gerado alternativas inovadoras tanto nas práticas, quanto nas instituições democráticas. No Brasil, o processo de democratização trouxe novos atores para a cena política e, com eles, demandas por deliberações públicas acerca das ações de governo que envolvessem os cidadãos, dando origem a novas institucionalidades, cujas práticas têm a participação como fundamento. Essas inovações democráticas conectam atores da sociedade civil e da sociedade política formal numa “nova esfera de deliberação e negociação” acerca das políticas públicas, que Wampler e Avritzer (2004) denominam de “públicos participativos”. Também na Índia o processo de renovação democrática tem produzido experimentações deste tipo.

A disseminação dessas novas instituições e o grande número de pessoas que elas envolvem, além de terem função política relevante, coloca o desafio de melhor compreender estas práticas políticas e analisar o seu potencial na contribuição para o aprofundamento e a expansão da democracia, caracterizados pelo incremento da participação, seja por meio de democracia direta em menor escala, seja por fortes ligações entre cidadãos e instituições de larga escala, empurrando a democracia para além das esferas tradicionais e envolvendo as pessoas que serão afetadas pelas decisões (Hajer e Wagenaar, 2003).

Criam-se novos lugares para a política, altera-se a compreensão do que é o *público* e introduz-se a participação de atores diretamente interessados nos processos de elaboração e decisão acerca das políticas públicas. Altera-se, portanto, não só a natureza da política pública, mas, principalmente, o processo de sua elaboração e seu valor intrínseco para a formação política dos diversos atores envolvidos, o que passa a demandar a cooperação entre eles, que esperam não somente obter resultados, mas também intervir nas “regras do jogo”.² Essas inovações institucionais que associam

² Pode-se pensar que há níveis diferenciados de participação, desde a simples presença nos espaços públicos até a participação em decisões públicas que vinculam os cidadãos (Bordenave, 1987). Muitos governos e ONGs, por exemplo, utilizam-se de estratégias de participação para legitimar processos e decisões, às vezes concedendo às comunidades o direito à voz, o que pode ou não influenciar e produzir alterações nos resultados. Nesta perspectiva, participação associada com deliberação pode efetivamente significar a inclusão de atores e temas nos processos de decisão política (ver nota 4 acerca da concepção de deliberação adotada neste texto).

participação, deliberação e (re)distribuição demandam reflexões acerca das relações que existem ou que devam existir entre democracia e deliberação, seja de cunho mais substantivo, como sustentação à idéia de governos democráticos, seja de âmbito mais prático, condizente aos processos de produção de decisões políticas, trazendo mais um tipo de democracia como sustentação da sua argumentação – a democracia deliberativa (Habermas, 1995; Cohen, 2000; Fung and Wright, 2001; Santos e Avritzer, 2002; Gutman e Thompson, 2004).

Segundo Gutman e Thompson (2004) a democracia deliberativa é entendida como uma forma de governo em que cidadãos livres e iguais (bem como seus representantes) devem justificar suas decisões uns aos outros, por meio de razões que sejam mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos. O objetivo deste tipo de democracia seria produzir decisões justificáveis em circunstâncias de divergência moral, decisões que vinculariam todos no presente, mas abertas a serem desafiadas no futuro. Nessa perspectiva, a democracia deliberativa pode ser entendida como uma forma de justificação do exercício do poder político que estabelece espaços e práticas em que os cidadãos discutem, coletiva e publicamente, as questões e interesses da coletividade e propõem prioridades ou ações públicas que deverão ser executadas pelas instituições estatais, quais sejam, as políticas públicas (Lüchmann, 2002).

A legitimidade das decisões e ações políticas produzidas no âmbito do Estado decorreria do engajamento político dos cidadãos nas deliberações, o que seria possível por meio de metodologias que aproximem deliberação pública e cidadania. Nessa direção, Hajer e Wagenaar (2003) consideram que as novas práticas políticas participativas não tratam apenas de encontrar soluções para os problemas concretos que afetam as vidas dos cidadãos, mas também encontrar formatos que gerem confiança entre atores mutuamente interdependentes.

De modo geral, o que as reflexões de alguns autores (Cohen, 2000; Lüchmann, 2002; Gutman e Thompson, 2004) apontam é para a necessidade de que se constituam espaços deliberativos plurais e inclusivos, capazes de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e executores de políticas públicas, numa aprendizagem social contínua e interativa não só dos problemas públicos, mas também das possibilidades de solução, no que Reich denomina de “descoberta cívica” (*apud* Fischer, 2000).

Heller e Isaac já identificavam, no artigo em que apresentam a experiência de Kerala – Campanha Popular pela Descentralização do Planejamento – na Índia, que “a sustentabilidade de uma instituição participativa é fortemente influenciada pela sua capacidade de resolução eficiente de problemas” (2002: 626). Seu objetivo ali era descrever a experiência democrática participativa desenvolvida num nível subnacional, na qual interagem agentes políticos formais e informais entre si e com o Estado, e analisar a sua eficácia em garantir direitos sociais e implementar direitos básicos de cidadania.

As experiências do Brasil, nomeadamente os Orçamentos Participativos (OPs), são descritas e analisadas por Santos (2002) e por Avritzer (2002). O primeiro observa a sua eficácia redistributiva, a responsabilidade e a qualidade da participação, as alterações na burocracia, o poder dual e as legitimidades em competição, assim como as relações com o Legislativo. O segundo questiona, a partir de experiências de OPs de Porto Alegre e Belo Horizonte, três pressupostos da concepção hegemônica de democracia: a consolidação da democracia implica em estreitamento da participação; a racionalização e hierarquização da administração pública só pode ser implementada se houver insulamento desta administração quanto às formas de participação; todas as formas de ação coletiva são semelhantes e geram contradição entre mobilização e institucionalização.

Essas experimentações democráticas encontram-se descritas detalhadamente e analisadas em profundidade na obra organizada por Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, que apresenta parte dos resultados de um projeto de pesquisa bastante amplo – Reinventar a Emancipação Social: Para novos manifestos – desenvolvido por ele e diversos pesquisadores colaboradores em seis países: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal. No capítulo introdutório do livro, Santos e Avritzer (2002) indicam que as experiências mais bem sucedidas que eles puderam observar foram as dos Orçamentos Participativos de Porto Alegre e Belo Horizonte (Brasil) e a Campanha Popular pela Descentralização do Planejamento em Kerala (Índia), opinião partilhada por Emir Sader (2002), que faz uma análise geral das experiências apresentadas na obra.

Uma vez consideradas as experiências do Brasil e da Índia as mais exitosas, uma pergunta se coloca: o que elas têm em comum que assegurou seu êxito? A intenção deste texto é buscar identificar e compreender quais foram as variáveis que

determinaram a maior efetividade nos processos e resultados dos OPs e da Campanha, experimentações institucionais que associaram participação, deliberação e (re)distribuição, de modo que possam servir como indícios para reflexão e discussão. A primeira parte do texto apresenta sumariamente as experiências, tendo como referência os artigos dos autores, destacando aspectos que se mostraram relevantes para a análise comparativa. A segunda parte apresenta algumas das reflexões que foram suscitadas pela literatura sobre democracia participativa e democracia deliberativa, em confronto com as experimentações democráticas.

1. Inovações democráticas: os Orçamentos Participativos e a Campanha Popular pela Descentralização do Planejamento

Contexto sócio-político das experiências democráticas participativas

A redemocratização do Brasil, que ocorreu na década de 1980, criou condições propícias para que forças políticas de esquerda, que durante o período ditatorial estiveram associadas aos movimentos populares, assumissem governos municipais e introduzissem inovações institucionais com ênfase na participação popular. Esta é uma questão relevante, pois as elites que anteriormente governavam o país, e que tinham como projeto político principal a modernização, foram substituídas, em algumas cidades, por novos grupos políticos, com projetos mais participativos e alinhados com uma sociedade civil que havia lutado para garantir esses valores. Este foi o caso de Porto Alegre, cidade que sediou a experiência original de orçamento participativo.

Porto Alegre é a capital do Rio Grande do Sul, estado situado no extremo sul do país, e que contava com uma população de cerca de 1,3 milhão de habitantes no ano de 2000, cerca de 13% da população total do estado. Sua economia era predominantemente no setor de serviços e sua centralidade na economia regional provocou tanto um afluxo de grande contingente populacional para a cidade, como produziu um processo acelerado de urbanização. De modo geral, os indicadores socioeconômicos relacionados à cidade são muito superiores aos da média do Brasil, sendo o déficit habitacional e o desemprego os dois principais indicadores negativos destacados.

A cidade de Porto Alegre é conhecida por sua tradição democrática e por possuir uma sociedade civil bem organizada, que em 1983 criou uma organização que congregava muitas das associações de moradores da cidade, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA. Esta organização apresentou ao primeiro

governo eleito democraticamente após a ditadura militar (do Partido Democrático Trabalhista – PDT), em 1986, uma reivindicação explícita de participar na definição do orçamento municipal, tendo em vista que este era considerado pelas organizações como o principal instrumento de definição do uso dos recursos públicos. O governo em questão, de característica populista, não conseguiu estabelecer um processo efetivo que viabilizasse a esta reivindicação dos movimentos e das organizações populares.

No governo posterior, em que assumiu o representante do Partido dos Trabalhadores (PT), havia uma intenção declarada de realização de um “governo participativo”, ainda que não houvesse um formato ou uma proposta concreta para o viabilizar. Esta intenção, associada à demanda por influência na proposta orçamentária formulada pela UAMPA, é que gerou o processo que resultou no OP (Avritzer, 2002). Houve, portanto, um encontro entre a demanda por participação e (re)distribuição por parte dos atores sociais e a intenção de abrir a administração municipal a esta mesma participação.

Belo Horizonte, cidade onde se deu a outra experiência de OP analisada por Avritzer (2002), situa-se na região sudeste do Brasil, tendo uma população aproximada de 2.400.000 habitantes, distribuída em nove regiões. Assim como Porto Alegre, é uma cidade com centralidade econômica na região, o que acelerou o afluxo de imigrantes e fez com que a população da cidade crescesse exponencialmente nos últimos 50 anos do século XX. Desde 1992 a cidade é governada por coligações progressistas, que congregam partidos de esquerda. A primeira delas foi liderada pelo PT, que implantou o OP tendo como referência a experiência de Porto Alegre, já então considerada bem sucedida. Desde então o OP tem se realizado ininterruptamente, ainda que tenha havido alternância na liderança da coligação.

O estado de Kerala situa-se no sul da Índia, país que vive numa democracia liberal desde 1947. A transição democrática gerou diferentes experimentações da democracia em diversas áreas do país, mas, de modo geral, o Estado tem sido considerado o agente de emancipação, centralizando em si o planejamento do desenvolvimento. O que se percebe, no entanto, é que a robustez das instituições democráticas se contrasta com a sua pouca eficiência em assegurar (re)distribuição, não havendo se concretizado o potencial democrático de redução das desigualdades. Uma outra característica da democracia na Índia é a existência de uma soberania fragmentada, uma vez que a autoridade do Estado democrático é dividida com formas tradicionais de poder, caracterizadas pelas elites locais e formas variadas de clientelismo. Quanto à dinâmica

social, observa-se que a base da mobilização foi alterada nas últimas décadas, passando do protecionismo ao populismo identitário.

Kerala é constituído por 58 municípios e três níveis rurais de *panchayat* com 14 distritos, 152 blocos e 990 *grama*, constituindo um total de 1.241 órgãos de poder local. Com uma população total de 31 milhões de habitantes, é uma região com forte tradição de movimentos populares, que apresentam um processo de mobilização contínua. Desde 1957, o estado tem sido governado, em mandatos sucessivos ou alternados, pelo *Comunist Party of Índia (Marxist)* – CPI(M), que tem conseguido manter uma permanente capacidade mobilizadora, pressionando não só os governos de outros partidos, mas também os do próprio partido a aperfeiçoarem suas ações e a reinventarem processos de participação.

Os governos do estado têm demonstrado um alto grau de “ativismo”, envolvidos de forma variada com a sociedade, existindo certo tecido social constituído de autoridades e instituições democráticas. Os governos, de modo geral, têm se mostrado comprometidos em melhorar a qualidade de vida da população de Kerala, o que se pode notar na expressiva melhoria dos indicadores sociais ao longo das últimas décadas, o que sugere uma efetiva (re)distribuição. No entanto, anda que se possa afirmar que o Estado tem se mostrado politicamente comprometido, ele permanece institucionalmente centralizado e burocratizado. Em 1996 a *Left Democratic Front* – LDF, liderada pelo CPI(M), assumiu o governo.

Desenho institucional das inovações democráticas

Ao assumir o governo de Porto Alegre, em 1989, a administração do PT tinha como objetivos prioritários a inversão de prioridades, a transparência e a participação popular no governo (Santos, 2002: 496). O OP foi a forma de dar concretude a esses objetivos, pois visa à garantia da participação da população na formulação e execução do orçamento municipal, ao possibilitar a decisão partilhada acerca da utilização dos recursos públicos. Essas decisões seriam sobre a definição de prioridades e, com isto, a possível (re)distribuição de recursos. O Gabinete de Planejamento – GAPLAN e a Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC foram os principais órgãos da administração municipal no processo de concepção e de condução do OP em Porto Alegre.

O desenho institucional do OP foi formulado a partir de três princípios: o direito de todo cidadão participar, a existência de regras de participação direta e de

representação expressas num regimento interno definido pelos participantes, a distribuição dos recursos de investimento por meio de um método que combinasse critérios gerais e critérios técnicos.

O OP de Porto Alegre se operacionalizou por meio de algumas etapas. A primeira delas era a realização de assembleias plenárias regionais, das quais participavam moradores das 16 regiões da cidade, e seis assembleias temáticas, por áreas de políticas públicas.³ A participação era aberta a qualquer cidadão, independentemente de sua vinculação a alguma organização social. Para cada região e cada área temática existia um Fórum de Delegados. Nessas assembleias, as ações desenvolvidas pelo governo eram avaliadas, assim como eram definidas e hierarquizadas as prioridades por região e por área de política pública. Também eram eleitos os delegados e conselheiros que representariam os participantes nas etapas posteriores. A definição das prioridades seguia alguns critérios de hierarquização. Já a definição do número de delegados obedecia a critérios baseados no número de pessoas presentes nas assembleias, sendo que estes delegados tinham tanto a função de apresentação e representação das prioridades definidas nas suas regiões, quanto de mediação entre os conselheiros e os demais participantes do OP.

O OP de Porto Alegre tinha como instância máxima de decisão o Conselho do Orçamento Participativo – COP, cujos membros eram eleitos dentre os participantes das assembleias regionais e temáticas para um mandato com tempo fixo (um ano), podendo ser reeleitos por igual período ou terem seu mandato revogado. O conselho era regido por Regimento Interno, que detalhava a sua estrutura e seu funcionamento, e tinha como principal atividade participar da elaboração do documento orçamentário, a ser enviado posteriormente pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo municipal, órgão que aprova o orçamento público e autoriza os gastos públicos municipais.

A definição dos investimentos propostos nas assembleias obedecia aos critérios de prioridade indicados por elas, associado com os indicadores de carência daquele investimento na região. Todo este processo, que contava com a participação ativa de representantes do GAPLAN, também possibilitava que as obras e os interesses do governo fossem apresentados, debatidos e incluídos no orçamento municipal.

³ As áreas temáticas são: circulação e transporte; educação e lazer; cultura; saúde e assistência social; desenvolvimento econômico e tributação; organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental.

As reuniões do Conselho obedeciam a uma dinâmica própria, em que o governo tinha papel preponderante na definição da agenda e na coordenação dos trabalhos. Uma questão correlata diz respeito à assimetria informacional entre governo e sociedade, que se refletia não só no processo de decisão, mas também no processo de escolha dos representantes. Esta é uma questão destacada por Santos, que entende que “ter acesso à informação relevante e dominá-la é, provavelmente, a condição básica para o funcionamento efetivo do OP” (2002: 522). A intenção de reduzir esta assimetria ou déficit informacional levou os organizadores do OP de Porto Alegre a realizarem ações de formação voltadas aos conselheiros, de modo que eles se familiarizassem não só com a estrutura e funcionamento do OP, mas também com aspectos relacionados ao processo de planejamento e orçamento.

Ainda que os objetivos e princípios sejam muito semelhantes, o desenho institucional do OP de Belo Horizonte difere do de Porto Alegre. Nas primeiras assembleias regionais, além do governo prestar contas das obras definidas como prioritárias no OP anterior e, com isto, possibilitar a avaliação do seu desempenho, ele também apresentava a disponibilidade de recursos municipais para a definição dos investimentos, por regiões. Esta disponibilidade era previamente definida pelo governo, tendo como critério a disposição de 50% dos recursos igualmente divididos entre as 9 regiões administrativas nas quais a cidade está dividida e os demais 50% distribuídos conforme um Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU, composto por dados socioeconômicos e populacionais.

Havia uma segunda rodada de assembleias regionais, em que se discutia a avaliação da viabilidade técnica das prioridades definidas nas primeiras assembleias (realizada pelos técnicos do governo), bem como a eleição de delegados do OP. O critério de definição para o número de delegados baseava-se no número de participantes na assembleia. No caso de Belo Horizonte, cada região, além de escolher delegados entre os cidadãos, também elegia um delegado por associação constituída na região, havendo portanto, representantes das associações.

Os delegados eleitos participavam da “Caravana das Prioridades” que se constituía na visita dos mesmos às áreas onde se destinam as propostas de investimentos consideradas prioritárias. Esta visita acontecia posteriormente à realização das assembleias e antecedia o Fórum de Prioridades Regionais, quando se decidia efetivamente quais seriam as obras que teriam prioridade de investimento no orçamento

municipal. Ao final deste processo, eram eleitos os delegados que comporiam as COMFORÇA, comissões de fiscalização que acompanhavam a execução das obras e investimentos. Para Avritzer (2002), o desenho institucional dos OPs baseou-se em práticas pré-existentes no processo de democratização brasileiro, que geraram formas de democracia participativa no interior do Estado.

Em Kerala, a LDF, ao assumir o governo, decidiu pela descentralização como principal estratégia de ação governamental e de gestão do Estado. A motivação para o uso desta estratégia estaria na identificação dos limites na capacidade de mobilização eleitoral, na capacidade de (re)distribuição, na atividade econômica e na qualidade dos serviços públicos.

O Departamento de Planejamento Estatal – DPE foi o responsável pela concepção e condução da estratégia que denominou Campanha Popular pela Descentralização do Planejamento, tendo como referência as experiências de uma ONG que atua na região há mais de vinte e cinco anos, Kerala Sastra Sahitya Parishad – KSSP (Movimento para a Ciência Popular). A proposta era delegar poder do Estado aos cidadãos no que diz respeito ao planejamento do desenvolvimento, de modo a ampliar a inclusão política e a promover redistribuição, o que os autores chamam de “participação alargada e deliberação efetiva” (Heller e Isaac, 2002: 615). O objetivo da Campanha era transformar o caráter e o alcance da participação, bem como da conjugação de interesses. A estratégia da Campanha foi de descentralizar a elaboração do orçamento do estado de Kerala, o que também visava reduzir o nível de clientelismo no nível local.

Os idealizadores da Campanha entendiam que um dos principais desafios que a implementação da democracia participativa enfrentaria seria o desenvolvimento de modelos institucionais que “fossem suficientemente robustos para resistir às pressões dos grupos de interesses tradicionais interessados em subverter ou sufocar o processo deliberativo” (Heller e Isaac, 2002: 621). Algumas estratégias pareciam ser fundamentais para se vencer esses desafios e alcançar o êxito da experiência. A primeira dizia respeito ao seu formato institucional e a opção foi por uma campanha, devido à longa tradição de campanhas realizadas anteriormente e que contaram com grande adesão da população. Havia, portanto, certa familiaridade com mobilizações de amplo alcance.

Uma outra estratégia era que o desenho institucional deveria assegurar autonomia ao processo deliberativo, um sistema de cooperação horizontal e fontes autônomas de autoridade, ou seja, as instituições do poder local deveriam ser instituições governativas

dotadas de autonomia funcional, administrativa e financeira, agindo em regime de subsidiariedade e sendo complementares às instituições representativas. Uma terceira foi a criação de estruturas deliberativas contínuas, que associavam participação alargada, deliberação efetiva, competência técnica e coordenação na formulação e implementação de planos de desenvolvimento, o que deu origem a 1.241 órgãos de poder local.

Acreditava-se que a construção e a capacitação de instituições participativas, nas quais os cidadãos participariam diretamente dos processos decisórios, compensariam as deficiências das estruturas representativas e dos processos decisórios burocráticos formais e possibilitaria o aprofundamento da democracia. Além disto, delegar poder de decisão às arenas locais possibilitaria desafiar as hierarquias e poderes de controle existentes, ao mesmo tempo em que criaria o potencial para renovar a ação cívica e reduzir o clientelismo e o partidarismo, quiçá alterando a configuração política e construindo novas redes de política pública.

Uma quarta estratégia foi a redução na assimetria de informação e de competências, por meio da formação daqueles que participariam do processo, na forma de uma capacitação massiva. A quinta, e não menos relevante, foi a reserva de cerca de 35 a 40% dos fundos governamentais para investimento destinados à Campanha, assegurando-se recursos para a implantação das decisões.

A operacionalização da Campanha ocorreu em quatro fases. A primeira deu-se pela realização de quatro assembleias locais (*grama sabhas*) ao longo do processo de planejamento, com *quorum* mínimo de 150 pessoas residentes, agrupadas em pequenos grupos por setores de desenvolvimento, cujo trabalho era coordenado por moderadores; esses eram os momentos deliberativos principais, quando havia participação direta. Após as assembleias, eram realizados *development seminars* (seminários de desenvolvimento), onde eram discutidos os relatórios de desenvolvimento, elaborados a partir das orientações do DPE. Nestes seminários participavam delegados eleitos nas assembleias, observando-se a paridade de sexo.

A seguir eram formados *task forces* (grupos de trabalho) setoriais constituídas por cerca de 10 pessoas – 12 grupos, um para cada seminário – responsáveis pela elaboração das propostas de projetos. Estes grupos eram liderados por cidadãos eleitos no âmbito local. A última fase era a elaboração de um Plano que integrasse todos os projetos desenvolvidos na fase anterior. Este Plano era deliberado formalmente por um conselho eleito.

Os planos dos diversos níveis deveriam ser integrados num único Plano para o estado de Kerala e, para assegurar isto, eram elaborados sequencialmente: ao nível das bases (municipais e *panchayats*) com participação direta; ao nível alargado (blocos e distritos), por funcionários eleitos e comissões de cidadãos. O desenvolvimento da Campanha levou a algumas alterações institucionais. Uma delas foi melhorar a qualidade dos projetos para evitar desgastes relacionados à viabilidade técnica ou financeira. Isto foi resolvido com o apoio de Corpos Técnicos Voluntários, formados por peritos técnicos aposentados ou ativos, que integravam comissões de peritos que assessoravam a avaliação dos projetos e planos. As ações eram coordenadas pelas Instituições Locais Auto-Governadas – ILAG.

A execução dos projetos se efetivava a partir da criação de “comissões de beneficiários do projeto”, que executavam as obras públicas, tendo como fonte de financiamento os fundos transferidos para o nível local, vinculados aos projetos. Concomitantemente, houve a execução de um programa de formação, um programa educacional informal, realizado em parceria com a Universidade Agrícola de Kerala, Instituto de Administração Governamental, Centro Tecnológico Rural Integrado (KSSP) e COSTFORD, para desenvolver nos participantes as habilidades necessárias à elaboração do planeamento.

Ressonância nas burocracias

O desenvolvimento dessas inovações democráticas participativas se deu no interior do Estado e, por conseguinte, em meio a uma estrutura burocrática formada não só tendo como referência o sistema representativo, mas também as práticas de homogeneização e redução da complexidade social própria do Estado moderno, que concederam certo poder discricionário à burocracia. Geralmente são burocracias insuladas, que tendem a produzir decisões a partir de parâmetros técnicos. Assim sendo, “um desafio essencial na construção das instituições participativas consiste em assegurar que os peritos, mais do que debater e decidir entre si, se envolvam em decisões deliberativas conjuntas com os cidadãos” (Heller e Isaac, 2002: 626).

No caso do Brasil, o projeto de modernização do país, conduzido por sucessivos governos (civis e militares) desde a década de 1930, produziu uma burocracia especializada, principalmente na área de planeamento e orçamento, mas que permaneceu insulada e refratária às necessidades sociais presentes na sociedade

brasileira. Associada a esta cultura “tecnoburocrática”, havia a tradição patrimonialista na relação dos governos com os bens do Estado e a relação clientelista na distribuição destes bens públicos.

Ao se propor a realizar o OP em Porto Alegre, o governo encontrou um corpo técnico da área de planejamento com uma cultura clientelista e tecnocrática e, portanto, resistente à inovação institucional. Para superar este obstáculo inicial, o governo realizou algumas transformações político-administrativas importantes: transferiu a coordenação do OP para os órgãos que estavam diretamente ligados ao gabinete do prefeito (GAPLAN e CRC) e introduziu nova metodologia de planejamento, apoiada na concepção de planejamento estratégico de Carlos Matus, desenvolvida no Chile. O OP propiciou a emergência do conflito, mas também da mediação entre questões técnicas e políticas, produzindo alterações significativas na cultura profissional da equipe técnica envolvida. Essas alterações foram não somente no sentido da adequação da linguagem, mas principalmente na utilização da argumentação e na razoabilidade como formas de interação com os participantes do OP, levando ao surgimento de uma cultura “tecnodemocrática” como alternativa à cultura “tecnoburocrática” existente (Santos, 2002: 539).

Em Kerala, a Campanha tinha como um dos seus objetivos “desmanchar certas formas de prepotência burocrática” (Heller e Isaac, 2002: 604). A influência da burocracia imperial e a inspiração soviética de transformação planejada produziram um Estado centralizador e uma burocracia insulada à influência popular. Kerala, especificamente, apresentava um “crescimento exponencial da burocracia de serviços”, um crescimento de empresas públicas e uma administração baseada no “centralismo democrático” adotado pelo CPI(M) (Heller e Isaac, 2002: 612).

Heller e Isaac (2002) lembram que, de modo geral, as burocracias resistem à mudanças, principalmente aqueles setores mais poderosos onde interesses políticos estão instalados, o que gera o que denominam de “inércia burocrática”. A estratégia adotada pela Campanha de aumentar os recursos direcionados a cada ILAG, ao mesmo tempo em que deixou evidente a baixa capacidade administrativa e a pouca experiências de gestão dos órgãos locais, viabilizou real poder de decisão sobre o orçamento e o controle sobre o seu uso clientelista.

Já desde a proposição da Campanha tinha-se claro que um dos principais desafios que seria enfrentado seria a inércia burocrática. A produção de cerca de 100 projetos

para serem avaliados em um tempo bem reduzido, associada à incapacidade e à resistência da burocracia, fez com a Campanha se valesse do trabalho voluntário de peritos (“competências extraburocráticas”) que procediam à análise dos projetos, o que envolveu mais de quatro mil pessoas. Esta medida provocou reações no sentido da Campanha estar criando estruturas paralelas aos órgãos representativos.

Relações entre as instituições participativas e o Poder Legislativo

Tanto os debates quanto as decisões sobre o orçamento, no Brasil, quanto sobre o planejamento, em Kerala, devem ocorrer no seio do Poder Legislativo. Assim, ambas as experiências já surgem com uma tensão potencial instalada, uma vez que nenhuma delas prevê algum tipo de participação daquele poder nos processos deliberativos.

Em Porto Alegre, as relações do OP e, por conseguinte, do Executivo Municipal com a Câmara de Vereadores (Poder Legislativo Municipal) mostravam-se tensas. Legalmente, no Brasil, é prerrogativa do Poder Legislativo proceder às discussões, alterações e à aprovação do orçamento público proposto pelo Poder Executivo. O OP alterou o processo de elaboração do orçamento introduzindo um fator de legitimidade à proposta orçamentária que a tornou praticamente impossível de ser contestada. A Câmara entendeu este fato como um esvaziamento do seu poder, o que deu origem a um conflito político entre os dois poderes.

Os conflitos do OP com o Legislativo refletem a tensão constitutiva das democracias modernas entre participação e representação, como bem lembra Santos (2002), em que a expansão de uma significa a restrição da outra. No entanto, essa tensão não precisa ser necessariamente percebida como um dilema. A experiência do OP, ainda que conflituosa mostra que é possível articular os dois tipos de democracia: a representativa e a participativa.

Avaliação dos autores quanto aos resultados produzidos pelas instituições participativas

Um aspecto interessante relacionado aos OPs diz respeito à sua institucionalização, que decorreu da regularidade do seu funcionamento e não de uma regulação específica, ou seja, não foi criada nenhuma Lei ou norma que sustentasse legalmente o processo. O seu enquadramento formal se sustentou nas Leis Orgânicas dos Municípios, que prevêem a participação da população no planejamento municipal.

Quanto aos resultados relevantes dos OPs, Santos (2002) destaca, em Porto Alegre, o aumento progressivo da participação, que em 10 anos aumentou em quase 2000% no número de participantes. A este aumento na participação corresponderam a melhoria de alguns indicadores diretamente relacionados ao OP: ampliação de 49% para 85% da população com rede de saneamento (sendo que 95% dela com água canalizada), redução à metade do déficit de pavimentação das vias públicas, urbanização dos bairros populares, dentre outros. Esta melhoria não foi fruto apenas do processo de inversão de prioridades, mas também do aumento de receitas, que possibilitou ao governo viabilizar a execução das obras e dos investimentos definidos no OP. Este aumento decorreu de reformas fiscais e do aumento da transferência de recursos federais e estaduais ao município. Esses resultados positivos seriam relevantes, pois para Santos (2002) a sustentabilidade da democracia participativa depende da relação entre participação e os seus resultados.

Em Porto Alegre não houve, a princípio, nenhuma decisão quanto a ação afirmativa relacionada a qualquer segmento da população. No entanto, as pesquisas que descrevem o perfil dos participantes mostram que houve uma participação de mulheres mais significativa do que em outras experiências participativas do próprio Brasil e de outros países da América Latina (Santos, 2002), ainda que isto não se reflita nas instâncias de representação (delegados e conselheiros), onde predominam os homens. Uma vez que o OP é um contrato político e, como todo contrato deste tipo, inclui, mas também exclui, um desafio para o OP é ampliar a participação, assegurando o pluralismo e a tolerância necessários à manutenção da democracia participativa e, ao mesmo tempo, sustentar a qualidade da participação.

A análise de Santos acerca da relação entre participação e representação no interior do OP apresenta, basicamente, as mesmas questões que perpassam as reflexões sobre o sistema político tradicional e o sistema de representação: “a proporção entre representados e representantes; a qualidade da representação (autonomia, responsabilização e ‘retorno’ ou transparência)” (2002: 520). Um outro aspecto avaliado pelo autor diz respeito à democratização do Estado. Para ele, o OP democratizou o Estado político, mas não o fez com o Estado administrativo-jurídico, que ainda apresenta “ineficiência, morosidade e insensibilidade ante expectativas intensificadas pela democratização da participação” (2002: 556).

Para Avritzer, os OPs associam a ampliação da soberania popular, por meio da participação ampliada, com a perspectiva de justiça distributiva. A participação nos OPs está diretamente associada à “credibilidade do processo como forma de deliberação pública” (2002: 583), ou seja, à sua capacidade de tornar públicas não só as informações, como também os debates e as decisões acerca do orçamento municipal e a conseqüente distribuição dos bens públicos. Enfatiza, portanto, o caráter deliberativo⁴ do processo como motivador da participação, que complementaria a existência de uma dinâmica associativa de maior intensidade. Esta deliberação incorpora critérios de justiça na distribuição de bens públicos, colocando limites às decisões particularistas e demandando a justificação dos interesses em disputa.

Avritzer (2002) também considera que os OPs mostram que é possível estabelecer formas ampliadas de participação, em que o método decisório conecte democracia e justiça distributiva, não ficando restrito às burocracias especializadas. O corpo técnico especializado não é o único que detém informações relevantes, nem o único com capacidade decisória. Para além da participação nas deliberações, os OPs estabeleceram formas de controle contínuo sobre a implementação das decisões, por meio do COP e das COMFORÇAS. Com isto, os OPs demonstram que é possível estabelecer um tipo de controle exercido pelos próprios participantes, que adquirem, durante o processo deliberativo, conhecimentos relevantes para este exercício.

A análise de Heller e Isaac (2002) sobre a experiência participativa de Kerala aponta alguns resultados que consideram significativamente positivos. Um primeiro é a institucionalização formal da Campanha, por meio do Panchayathi Raj Act (1994) e do Kerala Municipality Act (1994), leis que tratam da transparência e do acesso à informação. Essas leis possibilitariam assegurar a autonomia e a autoridade das instituições locais, bem como a continuidade do processo mesmo diante da incerteza política, enraizando-o na função pública.

⁴ Avritzer (2000) destaca a recuperação pela teoria política, a partir do último quarto do século XX, da idéia da importância da argumentação que precede a decisão, o que faz com que a teoria democrática passe a tratar da deliberação a partir de duas perspectivas ou concepções, que o autor denomina de *decisionística* e de *argumentativa*. A concepção decisionística, que prevalece nas democracias representativas, tem origem na idéia de Rousseau de que a decisão legítima é a que expressa a vontade da maioria. Esta concepção foi fortalecida em função da complexidade administrativa e da busca de eficiência por parte do Estado. A perspectiva argumentativa, retomada por Rawls e Habermas, recupera a dimensão da argumentação no processo de decisão política, meio de expressão das diferentes perspectivas e orientações presentes na sociedade.

Um outro aspecto positivo identificado por eles foram os altos níveis de participação, uma vez que participaram cerca de 2 milhões de pessoas, numa média de 180 por assembleia, o que significa 11,4% dos eleitores. Também destacam o apoio que a iniciativa recebeu de outros partidos e a formação de novas alianças políticas e colaborações no nível local, havendo comprometimento de políticos e funcionários públicos com o novo sistema. Um quarto resultado positivo está relacionado à alocação contínua e significativa de recursos para o financiamento dos projetos definidos no processo de planejamento – aumento em cerca de 30 a 40% dos recursos destinados aos setores mais carentes – o que acentua o seu caráter redistributivo.

Um quinto resultado diz respeito ao aprendizado e inovação democráticos, uma vez que os participantes puderam aprender questões relacionadas ao processo de planejamento público e também tiveram a iniciativa de ampliar ainda mais a participação, criando Grupos de Bairros. Consideram, ainda, que a experiência de Kerala confirma o acerto na estratégia de associar eficiência das instituições deliberativas com (re)distribuição, por meio de formas equitativas de participação e de redução sustentada das desigualdades, bem como a importância de ação afirmativa nas estruturas representativas (no caso, mulheres, Castas e Tribos Documentadas). Destacam, também, o processo de formação, que atingiu cerca de 830.000 pessoas, entre funcionários públicos, voluntários e população em geral.

Alguns limites ou desafios da Campanha foram identificados por Heller e Isaac: a dificuldade quanto a informações sobre resultados tangíveis; assembleias muito extensas, mesmo com o uso de pequenos grupos; a permanência de assimetrias em relação a grupos socioeconômicos – baixa participação das classes médias, participação abaixo da cota populacional das Castas e Tribos Documentadas e só 25% eram mulheres; denúncias de nepotismo na seleção dos beneficiários e de corrupção na implementação dos projetos, ainda que tenham decrescido significativamente ao longo dos anos; manutenção dos níveis de delegação financeira e a reforma do aparelho burocrático.

Para os autores, as principais contribuições da Campanha estão relacionadas 1) à criação de novas fontes de autoridade democrática, uma vez que a efetiva descentralização e a participação fortaleceram a sociedade civil e possibilitaram a presença de novos atores na arena política, a institucionalização da base de autoridade e de recursos do poder local gerando alterações no comportamento de parte da burocracia e na relação entre cidadãos e Estado, agora baseada na cooperação, entre partidos e

sociedade civil, e no respeito; e 2) à própria inovação institucional que possibilitou o experimentalismo, a flexibilidade e o equilíbrio entre autonomia e integração estratégica, um tipo de instituição que tende a emergir de projeto político consciente de um governo que inclui a sociedade civil e se constrói a partir da lógica dos movimentos sociais.

As avaliações dos autores quanto aos resultados das experiências de participação, sejam os OPs desenvolvidos em Porto Alegre e Belo Horizonte, seja a Campanha, em Kerala, são, de modo geral, muito positivas. Alguns aspectos ainda se apresentam como desafios ou dificuldade que devem ser aperfeiçoadas, mas ainda assim foram consideradas inovações institucionais com potencial de alterar as relações entre a sociedade e o Estado, bem como efetivar a (re)distribuição.

2. Algumas lições que as experiências apontam

Tanto os Orçamentos Participativos quanto a Campanha são apresentados como experiências de democracia participativa, ou seja, se sustentam no ideal da participação. Este, por sua vez, está relacionado à possibilidade de autodeterminação e auto-apresentação das pessoas, que tomam para si a responsabilidade de manifestar em público as suas próprias palavras e ações, apresentando suas identidades ou os temas que julgam relevantes à argumentação e discussão públicas. Nos casos estudados por Santos, Avritzer, Heller e Isaac, a participação – que é voluntária – tem um componente que vai além desta perspectiva, que a vincula à formação da identidade e ao desenvolvimento das capacidades políticas, sociais e individuais dos cidadãos, pois implica que eles influenciem diretamente as decisões que afetam seu cotidiano, uma vez que incide sobre processos de (re)distribuição que, por conseguinte, podem interferir na sua qualidade de vida ou seu bem-estar.

A produção do bem-estar econômico e social como um bem público⁵ foi um dos modos de legitimação do Estado moderno nos países centrais, na busca da solução da tensão entre democracia e capitalismo, e que serviu como parâmetro para os demais países na construção de seus sistemas de proteção social. No entanto, a especificidade da formação dos países semiperiféricos e periféricos não viabilizou a produção deste bem

⁵ Santos (2006) identifica quatro bens públicos que legitimaram o Estado moderno capitalista perante as classes populares: legitimidade do governo, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva (ou cultural). A expansão destes bens públicos traduziram-se no bem comum.

plenamente, assim como restringiu o acesso de uma parcela significativa da população a ele, criando situações de inclusão total, inclusão parcial ou fragmentada e exclusão.

As experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte e Kerala aconteceram em países em desenvolvimento, semiperiféricos, com altos níveis de pobreza e com questões sociais graves ainda por resolver, onde se registram patamares elevados de inclusão parcial e de exclusão. Mesmo que os indicadores socioeconômicos das três regiões estudadas sejam melhores do que a média nacional de seus países, ainda assim os níveis de desigualdade interna são altos. Essas cidades e estado situam-se em países em que efetivamente as expectativas de emancipação se cumpriram minimamente e para uma parte ínfima da população, o que faz com que vivam a dubiedade identificada por Santos (1988) em que devem formular objetivos de desenvolvimento como se ainda não houvessem cumprido o projeto da modernidade, ao mesmo tempo em que têm seus objetivos cumpridos, não havendo o que mais esperar deles, mas de um novo projeto.

Isto faz com que as lutas coletivas nesses países sejam não só pela definição dos quatro bens públicos identificados por Santos (2006), mas especialmente pelo bem-estar econômico e social. As lutas por (re)distribuição recolocam a questão da desigualdade social existente nessas sociedade em confronto com o princípio da igualdade que está na base do ideal democrático. Essas lutas politizaram o Estado, transformando-o em campo de luta política, uma vez que tem sido uma de suas funções assegurar, por meio das políticas públicas, não só o bem estar dos seus cidadãos, mas também sua reprodução social. Observa-se nesses países que a mobilização da sociedade para a participação tem sido associada com a intenção da (re)distribuição, pois se reivindica o cumprimento das promessas da modernidade expressas nos direitos sociais.

Para as pessoas comuns, a motivação para participar é potencializada pela possibilidade de que se venha a resolver os problemas concretos que as atingem e, com isto, alterar padrões de (re)distribuição e alcançar melhores condições de vida. É pouco provável que lugares que tenham situações socioeconômicas melhores, onde os padrões de vida estejam mais próximos das expectativas geradas, tenham na (re)distribuição a melhor motivação para que se estabeleçam inovações institucionais baseadas na participação.

Um fator que se mostra relevante nas experiências analisadas é o papel do Estado na sua formulação, regulação, coordenação e condução, o que Santos (2005) já identificava com relação ao OP. Brasil e Índia são países em que facilmente se percebe

que o princípio do mercado nunca teve a mesma hegemonia que nos países centrais e que há heterogeneidade interna no princípio da comunidade. Isto fez com que o Estado assumisse uma forma política complexa, inclusive como agente de modernização da sociedade, uma pretensa modernização que se traduziu na discrepância entre quadros legais avançados e práticas sociais retrógradas. Este tipo de Estado tem apresentado primazia sobre a sociedade civil na formulação das políticas e uma democratização restrita e é, portanto, frágil, não resolvendo os problemas de (re)distribuição e da democratização política do sistema político, uma vez que as classes populares ficaram marginalizadas social e politicamente (Santos, 1988; 2005).

A relevância do Estado também se evidencia na natureza das decisões sobre as quais a população participa – planejamento e orçamento públicos. As decisões sobre a destinação dos recursos socialmente produzidos é uma das características do poder político, pois são decisões que vinculam toda a comunidade e, neste sentido, demonstram a sua importância para a própria democracia. Isto indica que a intencionalidade dos governos em partilhar sua autoridade e poder de decisão é essencial para que ocorram experiências deste tipo, pois advêm da cessão pelo Estado do exercício de parte da sua soberania quanto à prerrogativa de tomar decisões vinculantes, ou seja, os governos partilham com a sociedade a soberania que lhes foi delegada.

A intencionalidade dos governos com relação à efetividade das experiências evidencia-se ainda mais se considerar-se que em ambas foi realizado algum tipo de alteração na estrutura do Estado: alguns órgãos foram deslocados no seu organograma, outros adquiriram novas funções, além de terem sido criados novos órgãos. Isto aponta para o fato de que o Estado sofreu algum tipo de mudança institucional para que as experiências de participação pudessem ser desenvolvidas, numa ambiente, a princípio, próprio para responder às necessidades de um governo representativo, baseado na administração burocrática. Por outro lado, estas alterações no interior do próprio Estado mostram a sua capacidade de mudança para adaptar-se às transformações que ocorrem na sociedade, institucionalizando novos conflitos, relacionados à distribuição de bens públicos.

A solução de alguns desses conflitos não somente passa a ser partilhada, mas também precedida ou permeada por processos amplos e extensos de argumentação e de troca de justificações. As experiências dos OPs e da Campanha associam participação com a deliberação, ou seja, com a efetiva capacidade de argumentação e de decisão acerca da (re)distribuição de bens públicos, principalmente por aqueles que vivem as

situações de vulnerabilidade e risco e serão diretamente beneficiados por muitas das decisões. Ou seja, parte-se do pressuposto de que os cidadãos (individualmente ou organizados) têm a capacidade não só de identificar e apresentar um problema, mas também de criar e propor soluções.

Na literatura que trata da deliberação como eixo central do processo democrático (Cohen, 2000; Bohman, 2000; Fung and Wright, 2001; Lüchmann, 2002; Gutman e Thompson, 2004) considera-se que as sociedades complexas e plurais são permeadas por problemas concretos a serem solucionados através de políticas públicas. Neste caso, portanto, a participação vai além do ideal republicano da autodeterminação e da construção e definição do interesse comum, recuperando o aspecto da decisão decorrente de argumentação anterior, estruturada em procedimentos participativos que valorizam a pluralidade de interesses, que devem ser expressos em espaços públicos. A idéia é que a disputa entre diferentes interesses e projetos políticos se dê por meio de um conjunto de regras e procedimentos democráticos, articulando participação e (re)distribuição (Lüchmann, 2002).

Dentre os pressupostos que orientam as formulações que articulam participação e deliberação, o mais geral é que a legitimidade das decisões coletivas deriva de procedimentos deliberativos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados pelas decisões, também chamado de “procedimentalismo participativo” (Habermas, 1997; Santos e Avritzer, 2002). Outro pressuposto é de que é possível, mesmo em contextos sócio-políticos complexos, ampliar espaços e/ou possibilidades de participação e deliberação políticas pelos cidadãos, melhorando a qualidade da democracia, o que significa que há possibilidade de se articularem diferentes tipos ou modelos de democracia, especificamente a representativa, a participativa e a deliberativa.

Um terceiro pressuposto é de que este tipo de democracia, de maior intensidade, se concretiza em instituições que articulam sociedade e Estado, onde os procedimentos possibilitam o uso do raciocínio público, da argumentação pública livre, da cooperação e da justificação das decisões por meio de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos com o estabelecimento de compromissos na solução de problemas coletivos. As decisões se legitimam por serem coletivas, podendo incorporar as diferentes perspectivas apresentadas, e por isso mesmo, ainda que vinculem todos no presente, são possíveis de serem desafiadas no futuro. Isto significa que os acordos produzidos podem ser parciais e

temporários (Cohen, 2000; Bohman, 2000; Lüchmann, 2002; Gutman e Thompson, 2004). Esses pressupostos parecem estar presentes tanto nos OPs quanto na Campanha.

Nos três casos analisados, os governos têm não só a intenção de estimular a participação popular nas deliberações públicas, como também a intenção de reduzir os índices de pobreza por meio da (re)distribuição, ou seja, seus projetos políticos se sustentam na participação e na (re)distribuição. Além disso, são governos também comprometidos com a transparência e a prestação de contas de seus atos e omissões. O encontro destes projetos políticos com uma sociedade dinâmica, com padrões mais elevados de associativismo e participação, parece ter sido um dos aspectos importantes para a viabilização das experiências, evidenciando os “públicos participativos” identificados por Wampler e Avritzer (2004). É possível, portanto, considerar que Estado e sociedade civil são variáveis relevantes para os resultados positivos percebidos, sustentados tanto pela capacidade de ação do Estado e da sociedade, bem como pela confiança mútua que parece ter se estabelecido entre eles de que as regras próprias e os compromissos acordados seriam cumpridos.

Neste sentido, os autores que descrevem e analisam as experiências de participação de Porto Alegre, Belo Horizonte e Kerala apontam para a importância de que os governos tenham capacidade financeira para a execução dos investimentos deliberados. Tanto nos OPs quanto na Campanha, o estímulo à participação nos processos decisórios foi acompanhado de um incremento significativo nas receitas públicas, que vieram a assegurar a execução do que foi decidido, dando credibilidade aos governos e ao próprio processo participativo. Estudos posteriores relacionados aos OPs (Marquetti, 2003; Pires, 2003) evidenciam seu efeito redistributivo e apontam para a importância do cumprimento das decisões de investimento para a continuidade dos processos em Porto Alegre e Belo Horizonte.

As experimentações democráticas, tendo sido desenvolvidas no interior do Estado, produziram efeitos não só na sua estrutura, mas também na sua burocracia. Santos e Avritzer (2002) destacam o papel da burocracia na vida democrática, uma vez que a complexidade da administração estatal demandaria agentes especializados que teriam o controle sobre os processos de decisões políticas e econômicas, retirando este controle dos cidadãos. Isso significaria uma tensão constante entre a soberania crescente (controle dos governos pelos governados) e a decrescente (controle dos governados pela burocracia), geralmente resolvida a favor da soberania decrescente.

Esta solução decorreria do apoio dos cidadãos ao desenvolvimento do Estado de Bem-estar, em que eles abriram mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas, na expectativa de que as decisões burocráticas seriam mais bem fundamentadas, em decorrência da especialidade técnica dos seus funcionários e o papel protetivo do Estado a todos os seus cidadãos. O exercício desta função fez com que a burocracia estatal produzisse soluções mais homogêneas, que tendem a sustentar-se na redução da complexidade da realidade social a um conjunto padronizado de modelos de ação e de seqüências (Santos, 2003). No entanto, essas soluções passaram a ser contestadas por sociedades cujas questões são cada vez mais plurais, demandando soluções também plurais. Neste contexto, os arranjos participativos tornam-se relevantes, por incluírem outros atores no processo decisório, restringindo o poder discricionário da burocracia.

Esses novos atores incluídos no processo decisório trazem consigo seu próprio saber, construído ao longo de suas trajetórias de vida, em que estiveram expostos às várias formas de conhecimento. Considerando que “toda interação social é uma interação epistemológica, uma troca de conhecimentos” (Santos, 2000: 281), pode-se entender que essas inovações institucionais trazem em si o potencial da troca dos conhecimentos parciais – e, portanto, contextualizados e limitados – dos quais são portadores tanto os técnicos especializados quanto os demais participantes. É com base nesses conhecimentos que apresentam suas razões e sustentam seus argumentos num processo dialógico que possibilita a exposição do conflito e da contestação, mas também a construção de acordos.

A tendência inercial da burocracia em Kerala, destacada por Heller e Isaac (2002), e a resistência às mudanças foram sentidas em algumas áreas do Estado, ainda que em outras pareça ter havido apoio e adesão. Entretanto, esta adesão decorreu não só do compartilhamento de idéias e intenções, mas também de algum tipo de investimento dos governos no sentido de capacitar seus funcionários não só no sentido de melhor implementarem as inovações, mas também no sentido de alterar padrões de comportamento que os mantinham em distanciamento das comunidades onde atuavam. A dimensão da resistência da burocracia em Kerala fica mais evidente do que nas experiências dos OPs, uma vez que a Campanha necessitou do apoio de voluntários para que pudesse desenvolver-se à contento.

Por outro lado, uma vez que as experiências foram desenvolvidas no nível local, foi possível que houvesse maior proximidade entre a burocracia e os atores sociais. Isto possibilitou a transferência de práticas sociais e informações dos atores sociais para a esfera administrativa, bem como mudanças significativas na relação entre eles. Santos (2002) identificou alterações que o OP provocou na comunicação e na argumentação entre técnicos do governo e população. Estas mudanças foram tanto no que diz respeito à acessibilidade da linguagem, quanto ao uso da persuasão pelo argumento ao invés de imposição de idéias e conhecimentos técnicos especializados, ou seja, a retórica⁶ sustentada na mobilização da argumentação visando o convencimento substituiu as formas autoritárias de comunicação e de decisão próprias da burocracia (Santos, 2003).

A institucionalização da participação implica em estabelecer novos formatos institucionais no interior do Estado, diferentes daqueles que caracterizam a sua organização na perspectiva da democracia representativa (Fung, 2004). Uma vez que a democracia participativa ambiciona superar a visão da democracia como simples forma (sustentada na sua identificação com procedimentos de autorização) e reafirmar a democracia como substância, um desafio que se apresenta é a tradução dessa intenção em procedimentos que dêem legitimidade ao processo decisório ao mesmo tempo em que assegurem o princípio de ampliação da participação de modo a que sejam efetivamente representadas as diferenças presentes na sociedade.

Para Santos e Avritzer (2002), os procedimentos numa democracia participativa devem vincular a questão procedimental com a idéia de democracia como forma de vida, de aperfeiçoamento da convivência humana. O procedimentalismo, portanto, é entendido como um exercício coletivo do poder político sustentado na participação ampliada e no debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da (re)distribuição, o que denominam de “procedimentalismo participativo”. Este tipo de procedimentalismo estabelece um novo tipo de relação entre Estado e sociedade e, mais ainda, transforma o próprio Estado, uma vez que são produzidas e experimentadas inovações institucionais que articulam participação ampliada de atores sociais e deliberação pública acerca das próprias ações do Estado. A radicalização da

⁶ Para Santos, a *novíssima retórica* deve se sustentar no diálogo, “princípio regulador da prática argumentativa” e deve buscar o convencimento por meio da troca de argumentos. Isto permite que o conhecimento e o auto-conhecimento dos participantes progridam de modo complementar e articulado. “O potencial emancipatório da retórica assenta na criação de processos analíticos que permitam descobrir por que é que, em determinadas circunstâncias, certos motivos parecem ser melhores e certos argumentos mais poderosos do que outros” (2006: 100).

democratização do Estado nesses processos participativos poderia ser identificada se as próprias regras de participação e deliberação fossem discutidas e deliberadas pelos participantes do processo. Neste caso, parece que apenas o OP de Porto Alegre, por meio do COP, que vota o seu Regimento Interno, radicaliza o processo decisório.

O desenho institucional e as dinâmicas de funcionamento dos OPs e da Campanha são o meio de se organizar os procedimentos de participação e de deliberação que, por sua vez, conferem legitimidade às deliberações. O desenho institucional proposto para ambas as experiências indica a preocupação dos seus organizadores em cumprirem os princípios de autonomia, participação e igualdade que as sustentam, bem como indicam as relações que se estabelecem entre Estado e sociedade e o papel de cada um deles no processo. Para assegurar a (re)distribuição, foram estabelecidos critérios baseados em indicadores socioeconômicos (inclusive considerando diferenças internas à região), que possibilitaram reverter as prioridades de investimento.

O desafio de ampliar a participação foi acompanhado da criação de desenhos institucionais bastante complexos, especialmente em Kerala, em função do amplo território envolvido e do grande número de pessoas a participarem no processo participativo. Buscou-se assegurar, nestes formatos, os princípios que sustentavam a participação, deliberações acerca de problemas muito próximos dos cidadãos, bem como propiciar oportunidades de participação de intensidade variada, associando participação e representação. Esta última foi pensada em níveis diferentes, seja por meio dos delegados e conselheiros nos OPs, seja na formulação seqüencial dos planos de desenvolvimento elaborados na Campanha, construídos a partir do nível local até serem agregados no nível estadual. Deste modo, havendo custos variados para a participação, pode-se congregiar um maior número de pessoas, uma vez que num primeiro momento os custos são menores. É nas fases seguintes, em que a participação ocorre via representação, que os custos aumentam, exigindo maior dispêndio de energia e de tempo de quem permanece no processo.

As experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte e Kerala trazem uma nova perspectiva para a discussão da representação, pois ambas utilizam-se de um sistema de representação política cuja concepção difere da utilizada no sistema político formal, em que os cidadãos se fazem representar por delegação de autoridade a pessoas oriundas de seus próprios grupos sociais. Recoloca-se no debate democrático a idéia da representatividade como uma questão relacionada à identidade, à diversidade cultural e

social dos novos atores envolvidos na política. Por outro lado, reforçam a idéia de que a questão da escala é relevante ao se pensar os limites da participação.

Os riscos de se instituírem instâncias de representação nesses processos é de que os representantes reproduzam as relações que existem no sistema político formal e que na maioria das vezes lhes serve de referência, por constituírem parte da sua cultura política. Aliás, a legitimidade desse novo tipo de representação é, algumas vezes, questionada por alguns dos detentores dos mandatos políticos tradicionais, seja do Legislativo, seja do Executivo, com o argumento de que eles é que detêm a legitimidade dos votos conquistados no processo eleitoral. Entretanto, o que a existência desses espaços tem mostrado é que há a possibilidade da complementaridade entre as formas de democracia e não somente a competição entre elas.

No caso do Poder Executivo, de modo geral, esta é uma questão menos problemática, uma vez que tem tido a iniciativa de partilhar autoridade com os cidadãos. O principal ponto de conflito está com o Poder Legislativo. Ambas as experiências participativas têm ingerência sobre aspectos da ação governamental que, a princípio, são prerrogativas decisórias dos governos – planejamento e orçamento públicos – e que devem passar pela aprovação do Poder Legislativo, uma vez que o equilíbrio de poder previsto nas democracias contemporâneas reserva a este poder algumas prerrogativas de decisão nestas áreas. O desenho institucional das experiências participativas analisadas não prevê a interação com este poder e isto tem sido fonte de conflitos e de desgaste para os processos, inclusive podendo dar a entender que haveria algum tipo de hierarquia entre os poderes.

A participação nessas inovações institucionais tem exigido das pessoas o domínio de novos saberes, seja quanto aos processos de deliberação (informações e conhecimentos técnicos especializados e procedimentos administrativos do Estado) seja quanto ao próprio objeto de deliberação – planejamento e orçamento públicos. Isso aponta para a assimetria entre governo e sociedade, e mesmo no seio desta última, quanto ao acesso e ao domínio das informações relevantes, indicando a desigualdade de condições para decidir, podendo haver, nesses casos, um maior controle de um deles sobre a decisão. Segundo Santos (2006a), esta condição bloqueia a cidadania e trivializa a participação.

Pesquisa de Ribeiro e Grazia (2003) sobre OPs, por exemplo, mostra o peso do governo na dinâmica da participação, especialmente por possuir dados, informações e análises técnicas essenciais às decisões. Isto fez com que fossem pensados processos de

formação voltados para os participantes tanto dos OPs quanto da Campanha. Percebe-se que os diferentes custos da participação também estão associados ao desenvolvimento de diferentes competências: nas primeiras fases, em que o custo da participação é menor, as competências exigidas também o são; nas fases posteriores, ao mesmo tempo em que aumenta o custo da participação, exige-se mais competências específicas que possam assegurar efetivas deliberações. Assim, os processos de formação parecem ser essenciais para que se garanta que os participantes tenham maior capacidade de influência tanto nos debates quanto nas decisões. Entretanto, o acesso a informações não significa apenas tê-las e numa linguagem acessível, mas também em tempo hábil, de modo que seja útil à tomada de decisões, para não ficar obsoleta.

As experiências dos OPs e da Campanha mostram o quão relevante é que os formatos das inovações participativas sejam flexíveis, tanto no que diz respeito aos procedimentos, bem como nos fluxos. Ambas as experiências sofreram alterações que permitiram o aperfeiçoamento institucional, derivado da aprendizagem realizada pelos atores sociais e políticos no processo. Além disto, a pluralidade de atores e temas, as regras e elementos de participação publicamente acordados, o grau de controle público sobre os processos participativos, fazem com que a participação nessas instituições tenha um forte potencial de influenciar mudanças na cultura política. Santos (2002) destaca que o aprendizado tem sido tanto para o Estado quanto para a sociedade civil, pois ambos haviam sido socializados na cultura política do protesto, do clientelismo e do confronto, tendo agora que atuar em novos espaços em que a cultura política predominante é a do conflito e da negociação. O limite dessa plasticidade é a manutenção dos elementos participativos e deliberativos que sustentam as experiências.

Ao se pensar em democracia participativa, dois aspectos parecem ser relevantes: a ampliação da participação de modo que um número cada vez maior de pessoas possa participar, assim como a inclusão de novos atores nos processos participativos, o que aponta para a importância do pluralismo, em contraponto à perspectiva democrática hegemônica, que reserva às elites a prerrogativa da participação política. A pluralidade dos atores confere maior legitimidade não só ao processo participativo, como também às discussões e decisões. Nesse sentido, torna-se relevante verificar quais são os atores que integram essas novas instituições e seu potencial de pluralidade, bem como em que medida a participação da sociedade civil é relevante em contraponto à participação dos governos.

Em ambas as experiências foram criadas condições para novos padrões de convivência democrática, que trazem em si o potencial da inclusão, pois seus formatos possibilitam a participação de todo e qualquer cidadão. No entanto, observa-se que, em Kerala, a intencionalidade de incluir determinados segmentos que têm pouco poder de agenda e de decisão levou os coordenadores da Campanha a estabelecerem cotas de participação para mulheres e membros de determinadas castas e tribos, o que não ocorreu nos OPs. Ainda assim, em Kerala não se conseguiu atingir as cotas previstas para as mulheres, ficando sua participação aquém do esperado, enquanto nos OPs a participação das mulheres foi equilibrada com relação aos homens, o que se altera quando passa-se às instâncias de representação (Fóruns de Delegados e Conselho do OP), onde prevalecem os homens. As cotas destinadas às castas e tribos também não foram atingidas em Kerala. Nos OPs, ainda que não houvesse preocupação *a priori* de assegurar a participação de segmentos populacionais mais pobres, observa-se também uma pouca participação deste segmento, pois em Porto Alegre apenas cerca de 25% dos participantes possuía renda de 1 a 2 salários mínimos, o que efetivamente caracteriza as classes populares no Brasil.

Ao assegurar a pluralidade da participação e a incorporação de novos atores, essas inovações institucionais são confrontadas com questões relacionadas à diversidade e complexidade cultural. Se, por um lado, isto possibilita ampliar a inclusão, também traz consigo o desafio de se produzirem soluções de problemas envolvendo grupos que não compartilham o mesmo sistema geral de significações, a mesma linguagem e cultura, que não compreendem o mundo nos mesmos termos, pois utilizam conceitos e categorias diferentes para compreendê-lo (Hajer e Wagenaar, 2003). Esta diversidade na composição indica que esses espaços são, potencialmente, lugares de expressão de conflitos.

Nesse sentido, e considerando as muitas áreas de política que podem adotar procedimentalismos participativos, é interessante recordar a distinção que Fisher (2000) propõe entre aquelas áreas de políticas em que os problemas têm muito do seu poder de retórica baseado no discurso moral, como nas políticas sociais, e aquelas em que os argumentos são predominantemente factuais, mais ligados ao discurso científico, como no caso da área ambiental. Assim, segundo Fischer, a tecnocracia teria papel relevante na produção de informações e de decisões baseadas no conhecimento científico nas áreas mais tecnológicas ou científicas do que nas áreas sociais, e isto seria fonte de intensos conflitos entre cidadãos e especialistas, seja pelas incertezas inerentes ao

conhecimento científico, seja pela não participação dos cidadãos nas deliberações. O que se tem observado, no entanto, é que há conflitos intensos entre cidadãos e especialistas em todas as áreas de políticas, inclusive as sociais, mesmo quando os cidadãos participam das deliberações. Na área da saúde, por exemplo, há interesses da indústria de medicamentos ou de equipamentos médicos, ou mesmo de organizações hospitalares privadas, que divergem consideravelmente dos interesses de cidadãos e mesmo dos especialistas do governo.

O que pode observar nas experiências analisadas é que a sua estrutura e dinâmica de funcionamento contribui para que as razões sejam acessíveis a todos e apresentadas publicamente, condições que, segundo Gutman e Thompson (2004), também caracterizariam a democracia deliberativa. A concepção deste tipo de democracia, explorada por eles, não pressupõe a eliminação do conflito moral, mas se sustenta na criação de procedimentos para expressá-lo. Além disto, reconhecem que somente a deliberação enquanto argumentação não é um meio perfeito para lidar com a divergência moral, devendo ser suplementada por algum procedimento de decisão. Talvez o mais significativo seja que a natureza aberta da deliberação inclui decisões sobre como decidir, ou seja, decisões sobre as regras do processo.

Além disso, é importante lembrar que tanto OPs quanto a Campanha deliberam sobre problemas e questões concretas, de grande complexidade, e que envolvem diretamente os diversos participantes, estabelecendo entre eles um permanente estado de interdependência, pois devem produzir soluções factíveis, a partir de julgamentos práticos,⁷ que envolvem reflexão e certa carga de conhecimento e experiência. Muitas dessas decisões envolvem disputas, poder, incerteza e imprevisibilidade e, muitas vezes, são tomadas após várias tentativas, por meio de práticas concretas de negociação. Este é um fator que pode gerar cooperação, criando “novos modos de solução de conflito [...] desenvolvendo regimes de responsabilidades conjuntas mais que meramente barganha baseada no interesse” (Hajer e Wagenaar, 2003: 11).

⁷ O julgamento prático “visa tanto o resultado bom quanto o procedimento apropriado” e, para isto, ocorre a interpenetração entre fatos, valores e teoria que nem sempre podem ser bem distinguidos. Para encontrar o caminho em tais situações, as pessoas deliberam por meio de discursos interativos, coletivos e não por meio de algum tipo de raciocínio sistemático. “Em consequência, o julgamento prático não é rápido, mas ao contrário evolui lentamente, frequentemente tentativamente e parando, com o inquérito mútuo e o discurso mútuo com outro” (Hajer e Wagenaar, 2003: 23).

Este esforço de inclusão e de valorização da participação popular não reduz a importância dos governos nos processos. Tanto a Campanha quanto os OPs são organizados e coordenados por membros do governo, ainda que em alguns momentos em conjunto com os cidadãos, assim como cabe aos governos não só a condução do processo mas também as funções cotidianas que asseguram a organização e o funcionamento dos processos participativos. Isto acaba por lhes conferir poder de agenda superior ao dos demais participantes.

Uma outra questão que parece ser relevante diz respeito à abrangência territorial que melhor possibilita a participação. As inovações institucionais que sustentam a participação foram construídas para serem desenvolvidas no nível local. Mesmo em Kerala, estado com vários municípios e distritos, todo o desenho institucional foca nas unidades locais como base de sustentação da participação. É a partir delas que se criam os projetos e os planos de desenvolvimento que serão agregados e constituirão os planos dos níveis acima. O problema da escala apresenta-se relevante para a operacionalização da participação. Experiências de participação desenvolvidas no Brasil em âmbito regional ou nacional, como o OP do estado do Rio Grande do Sul, analisado por Faria (2005), e a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG do governo federal para o período 2005-2007, apontam para as dificuldades em assegurar a participação, levando à necessidade de se constituírem representantes desde o início dos processos.

Um aspecto que chama atenção na avaliação das experiências de participação é o destaque é dado pelos autores que analisam a Campanha à formalização do processo de planejamento participativo, por meio de legislações específicas, como modo de assegurar sua continuidade e não ficar refém de mudanças políticas. A questão da formalização dos OPs é um tema contencioso e não definido, tanto que ambas as experiências se sustentavam na Lei Orgânica dos municípios e não em alguma legislação específica. Entretanto, o fato de não haver normas que regulem os OPs não significa que eles não estejam institucionalizados.

As diversas definições de instituição, elaboradas a partir de abordagens históricas, sociológicas, antropológicas, normativas, dentre outras, trazem consigo uma miríade de possibilidades e ambigüidades para a análise. Ao conceber instituição como um conjunto de regras claras, públicas, formais e estáveis, que definem arranjos e processos institucionais, estabelecem as formas de interação e vinculação entre as pessoas e organizações, influenciam ações (no caso, públicas) e são passíveis de controle social ou

público, é possível identificar a institucionalização dos OPs, pois eles são instituições que se sustentam em valores e padrões reiterados que lhes dão certa estabilidade e perenidade. Ainda assim, estão passíveis de sucumbirem ou serem radicalmente alterados em seus princípios ou processos mediante as alterações de governo, como se pode atualmente acompanhar em Porto Alegre, o que indica que o funcionamento efetivo e a estabilidade dessas instituições estão muito relacionados à vontade política dos governos.

Se, por um lado, a ausência de algum tipo de norma que assegure os princípios básicos e as diretrizes fundamentais das inovações institucionais pode levar ao desvirtuamento ou mesmo ao encerramento dos processos participativos por outro lado a previsão legal não significa regularidade e efetividade de funcionamento. De todo modo, há situações em que a existência de leis que assegurem a participação institucionalizada é um poderoso instrumento de mobilização da sociedade civil que, apoiada nos instrumentos legais e nos recursos institucionais, pode lutar para reverter situações adversas à existência e funcionamento das instituições de participação.

Alguns estudos já realizados sobre participação e deliberação apontam a importância de algumas variáveis para os resultados dos processos e das instituições de participação. Alguns fatores são exógenos às instituições, como as coalizões de governos – que podem (ou não) sustentar a participação ampliada e a delegação de autoridade aos cidadãos para tomada de decisões (Wampler e Avritzer, 2004); a dinâmica associativa das comunidades – densidade e relações políticas (Putnam, 1996; Avritzer, 2003); a conjunção de forças sociais e políticas comprometidas com o desenvolvimento de “inovações participativas” (Avritzer, 2003; Faria, 2005). Outros fatores são endógenos às instituições participativas, como o formato institucional (Lüchmann, 2002; Lubambo e Coelho, 2005; Fung, 2004) e a existência de públicos fortes que exercem autoridade e, com isso, podem exercer influências diferenciadas nas decisões políticas (Fraser, 2001).

As experiências desenvolvidas em Porto Alegre, Belo Horizonte e Kerala confirmam a importância dessas variáveis para os resultados considerados positivos pelos autores que as analisaram. Podem-se identificar a presença de uma forte dinâmica associativa conjugada com a renovação no nível societário, governos progressistas comprometidos com participação e (re)distribuição e dispostos a compartilhar seu poder

de decisão, bem como a criação de desenhos institucionais que assegurassem os princípios e viabilizassem os resultados pretendidos.

Nos três casos estudados destaca-se o papel do Estado na implantação e coordenação dos processos, bem como na efetivação das decisões tomadas nas instituições participativas. Os Estados brasileiro e indiano tiveram forte centralidade no que diz respeito à organização da economia e das relações sociais, ainda que o tenham feito com formas e conteúdos diferenciados. Esta marca do Estado nacional refletiu-se nas suas unidades subnacionais, e a alteração da natureza ou da forma de governo dessas unidades demandam que os seus governos sejam pró-ativos e condutores das mudanças. Além disto, a natureza das decisões que passaram a ser compartilhadas com a sociedade, que dizem respeito à destinação dos recursos públicos, é prerrogativa exclusiva do Estado. Isto indica que, ainda que haja pressões sociais para a democratização⁸ dessas decisões, é a iniciativa dos governos que assegura a partilha da autoridade decisória.

Essas unidades subnacionais, pressionadas pelas suas sociedades quanto à maior transparência e (re)distribuição, promoveram reformas no Estado ao seu nível, numa ação do Estado sobre si mesmo, reinventando-o. O Estado, de modo geral, desde que se constituiu como tal, tem sido objeto de reformas que o moldam às necessidades da sociedade, mas também à suas próprias necessidades. Assim foi com a sua reformulação como Estado-Providência (nos países centrais) e como Estado Desenvolvimentista (nos países periféricos e semiperiféricos). As experimentações que introduziram novos atores no processo decisório também podem ser consideradas como uma tendência de reforma destes Estados. São reformas que articulam os princípios do Estado e da comunidade, que têm valores isomórficos que os subjazem (cooperação, solidariedade, participação, democracia e prioridade da distribuição sobre a acumulação), reforçados ao longo da luta política pela democracia. Um tipo de Estado que Santos (2002a; 2005; 2006) denomina de “Estado-come-novíssimo-movimento-social”.⁹

⁸ Democratização aqui entendida como “todo processo social através do qual as relações de poder se transformam em relações de autoridade partilhada” (Santos, 2003: 60).

⁹ A reforma também pode ser em direção ao Estado-empresário, que se sustenta na privatização daquelas funções não exclusivas do Estado e na sua gestão por meio de critérios empresariais. Esta concepção supõe que as relações institucionais podem ser contratualizadas e de que o social é uma forma do econômico, ou seja, articula os princípios do Estado e do mercado (Santos, 2006).

Este tipo de Estado, por um lado, coordena e articula fluxos, redes e organizações, com diferentes concepções de bem e interesse públicos, que se combinam e interpenetram, num contexto em que atores estatais e não estatais participam tendencialmente em termos iguais numa nova organização política, e por outro, um Estado fragmentado, pouco coerente institucional e burocraticamente (Santos, 2005a). Sua condição de meta-regulador o repolitiza, pois o torna atrativo e um campo aberto à competição, uma vez que o controle público do Estado passa a ser relevante para a proteção dos interesses e direitos sociais e pela definição dos critérios de (re)distribuição e, em decorrência, dos critérios de inclusão/exclusão. Portanto, a luta democrática que é pela democratização das tarefas de coordenação e por democracia redistributiva, ou seja, a conversão do Estado num “novíssimo movimento social”, tem como condições a democracia redistributiva e a sua transformação num “Estado experimental”.

Percebe-se sua condição de experimentação ao se reconstruir a sua materialidade institucional, por meio da coexistência e competição de “desenhos institucionais alternativos”, que, por sua vez, devem estar submetidas à avaliação dos cidadãos quanto à sua eficácia e qualidade democrática, bem como quanto à produção dos quatro bens públicos: a legitimidade, o bem-estar social e econômico, a segurança e a identidade cultural. Santos (2006) considera que o Estado experimental deve reger-se por dois princípios: assegurar oportunidades às diferentes propostas de institucionalidade e garantir padrões mínimos de inclusão que possibilite à cidadania avaliar as experiências. Ou seja, sendo um Estado que tem a função social de articulação e coordenação, a experimentação deve ser no âmbito externo, mas ela deve ser acompanhada por experimentação interna, com desenhos institucionais que assegurem eficácia democrática nessa articulação. Para Santos (2006), uma vez que o “Estado-como-novíssimo-movimento-social” articula os princípios do Estado e da comunidade, ambos devem ser reformados conjuntamente, articulando democracia participativa e democracia representativa. A obrigação política vertical não pode prescindir da obrigação política horizontal (cidadania e comunidade), portanto, o projeto de reinvenção solidária e participativa do Estado tem uma dupla tarefa: refundar democraticamente o próprio Estado e a sociedade.

O que essas inovações institucionais mostram é que a idéia de democracia representativa não mais a única que prevalece. Há propostas democráticas alternativas

que vão para além do campo teórico, expressas em experiências concretas, definidas como democracia participativa e deliberativa, que se sustentam na ampliação da participação e na partilha do poder decisório, e que não são excludentes entre si. Mostram também que é possível articularem-se as diversas concepções de democracia, de forma complementar, tanto no campo teórico como na prática, ainda que neste campo haja conflitos entre os atores políticos que têm tido a exclusividade da participação no sistema representativo tradicional. Por outro lado, percebe-se que as demandas por (re)distribuição nos países semiperiféricos são fortes o suficiente para levarem à mobilização e à participação, de modo a assegurar não só justiça social, mas a transparência nas decisões e ações governamentais. Colocam-se novamente algumas antigas questões para a teoria democrática: como associar participação ampliada com deliberação pública em democracias de alta intensidade e como se dá os processos de representação neste tipo de democracia.

Alguns desafios são percebidos nesses processos participativos e deliberativos: o risco da cooptação e da predominância dos governos na formação das agendas; a identificação partidária das experiências e, com isto, a sua rejeição por partidos concorrentes, levando à sua interrupção ou alteração substantiva; os conflitos entre partidos e movimentos que participam dos processos; a supressão ou redução da participação individual em função do aumento da participação organizacional; a assimetria entre os participantes, tanto no que diz respeito ao acesso às informações, quanto nas condições concretas para a participação e a decisão; a manutenção da capacidade dos governos em efetivar as decisões tomadas; a renovação permanente dos processos, de modo a assegurar que sua institucionalização não signifique sua cristalização e a perda de vitalidade democrática; e provavelmente outros muitos desafios próprios a processos experimentais como os analisados.

Por serem “Estados experimentais”, a questão que se coloca é se as reformas produzidas nesses Estados, que incorporam princípios e valores que aumentam a intensidade da participação democrática, são mudanças localizadas e esporádicas, ou se indicam uma tendência de alterações a médio e longo prazos. O que se pode verificar é que os Estados, desde que instituídos como tal, têm se transformado na medida em que as próprias sociedades se transformam: mudaram sua natureza, sua forma e seu conteúdo e, com isto, têm assegurado certa centralidade na organização social, posição que parece que não será abalada proximamente. O desafio é que esses Estados sustentem sua capacidade

de emancipação, uma vez que sua trajetória histórica tem sido da dominação. Também a democracia se mostra como um conjunto de práticas em disputa, tanto no espaço do Estado como nos demais espaços nos quais se organizam a via social, e esta disputa indica que os valores democráticos ainda são relevantes na cultura política das sociedades ocidentais. Estado e democracia, portanto, parecem ser temas que não só constarão das agendas de pesquisa no campo teórico por ainda um bom tempo, mas também serão objetos de experimentações e transformações no campo da prática.

A intensificação do processo hegemônico de globalização tem sido acompanhada por processos contra-hegemônicos de globalização, que têm propiciado a articulação de experimentações democráticas de alta intensidade. Vive-se um período de crise nas democracias representativas instaladas e esta crise tem gerado experimentações que buscam ampliar a participação política em espaços que vão para além do sistema político tradicional, em tempos que ultrapassam o período eleitoral, que buscam a inclusão de novos atores e de novos temas à agenda política. Os resultados dessas inovações institucionais, seja quanto à inclusão política, seja quanto à inclusão social, parece que será determinante para sua perenidade.

Referências bibliográficas

- Avritzer, Leonardo (2000), “Teoria democrática e deliberação pública”, *Lua Nova*, 50, 25-46.
- Avritzer, Leonardo (2002), “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 561-598.
- Avritzer, Leonardo (2003), “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, in Leonardo Avritzer; Zander Navarro (orgs.), *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 13-60.
- Bohman, James (2000), “A democracia deliberativa e seus críticos”, *Metapolítica*, 4(14), 58-75.
- Bordenave, Juan D. (1987), *O que é participação*. Coleção Primeiros Passos n.º 95. São Paulo: Brasiliense.
- Cohen, Joshua (2000), “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”, *Metapolítica*, 4(14), 24-47.
- Faria, Claudia F. (2005), *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado)-Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Fischer, Frank (2000), *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham and London: Duke University Press.
- Fraser, Nancy (2001), “Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista”, in Jessé Souza (org.), *Democracia hoje: Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea*. Brasília: UNB.
- Fung, Arcon (2004), “Receitas para as esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências”, in V. S. P. Coelho; M. Nobre (orgs.), *Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. SP: Editora 34.
- Fung, A.; Wright, E. (2001), “Deepening Democracy: Innovation in empowered participatory governance”, *Politics and Society*, 29(1), 5-41.
- Gutman, A.; Thompson, D. (2004), *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1995), “Três modelos normativos de democracia”, *Lua Nova*, 36.

- Habermas, Jürgen (1997), *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Hajer, M.; Wagenaar, H. (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heller, P.; Isaac, T.M. (2002), “O perfil político institucional da democracia participativa: Lições de Kerala, Índia”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 599-646.
- Lubambo, C.; Coêlho, D. B.; Melo, M. A. (orgs.) (2005), *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Lüchmann, Ligia (2002), *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Marquetti, Ademir. (2003), “Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”, in L. Avritzer; Z. Navarro (orgs.), *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortez.
- Pires, Roberto R. C. (2003), “O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus Efeitos Distributivos sobre a Exclusão Territorial”, *Anais X Encontro Nacional do ANPUR*. Belo Horizonte. URL: www.democraciaparticipativa.org.
- Putnam, Robert D. (1996), *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- Ribeiro, A. T.; Grazia, G. (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Ed. Vozes; Fórum Nacional de Participação Popular.
- Sader, Emir (2002), “Para outras democracias”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 649-678.
- Santos, Boaventura de Sousa (1988), “O social e o político na transição pós-moderna”, *Oficina do CES*, 1 (Outubro).
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência* (Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática, Volume 1). Porto: Afrontamento.

- Santos, Boaventura de Sousa (2002), “Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 455-560.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002a), *Toward a New Legal Common Sense*. 2ª ed. UK: Butterworths LexisNexis.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003), “O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico”, in Boaventura de Sousa Santos, João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005), “Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brasil”, in Boaventura de Sousa Santos; César A. Rodríguez-Garavito (orgs.), *Law and Globalizations: Towards a Cosmopolitan Legality*. Cambridge: Cambridge University Press. 310-338.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005a), *Reinventar la democracia, reinventar o Estado*. Havana, Cuba: Ed. José Martí.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006), *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006a), *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: encuentros en Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santos, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo (2002), “Para ampliar o cânone democrático”, in Boaventura de S. Santos, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 39-82.
- Wampler, Brian; Avritzer, Leonardo (2004), “Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”, in Vera Schattan P. Coelho; Marcos Nobre (orgs.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34.