



Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil

Eleonora Schettini Martins Cunha
MS em Ciência Política, UFMG, Brasil

A questão social, no Brasil, encontra-se intimamente vinculada ao alto grau de concentração da riqueza e às desigualdades sociais decorrentes, cuja expressão é a reprodução da pobreza historicamente construída, associada com novas condições de vulnerabilidade, geradas pela reestruturação produtiva. A dimensão sócio-econômica dessa desigualdade é bastante contundente, mas sua dimensão política é também relevante e tem como expressão a precariedade da participação popular em processos de decisão política que venham possibilitar a sua autodeterminação enquanto sujeitos. Superar as manifestações concretas da questão social aponta para a necessidade de avanços nos campos social, econômico e político em direção à cidadania plena, o que implica em assegurar liberdades civis, participação política e condições sociais mais igualitárias. Nessa direção, a participação popular na esfera pública e a existências de espaços institucionais que assegurem essa participação adquire relevância.

A participação dos cidadãos nas decisões acerca das políticas públicas foi apresentada como uma reivindicação de grupos e movimentos sociais que, nas décadas de

1970 e 1980, lutaram pela democratização do país. Essa reivindicação decorreu da constatação de que as instituições democráticas tradicionais não eram suficientes para o cumprimento das promessas da democracia quanto à justiça social. A luta desses movimentos foi tanto por conquista ou ampliação de direitos, quanto pela democratização da gestão pública, pleiteando a participação da sociedade civil nas decisões acerca da formulação das políticas públicas que intervêm diretamente na questão social e no controle público sobre o Estado. A discussão acerca da necessidade e ou das possibilidades de ampliação da participação no sistema democrático para além da representação política tradicional ultrapassou, portanto, o campo teórico em direção a experiências concretas implantadas na sociedade brasileira nas últimas décadas do século XX.

A Constituição Federal de 1988 é tida como o marco legal que instituiu a participação como princípio de organização e de gestão do Estado brasileiro, principalmente no âmbito local, inspirando a criação de inovações institucionais híbridas democráticas¹, de composição mista e plural, baseadas em processos dialógicos e deliberativos, tais como os conselhos de políticas e orçamentos participativos. A relevância dessas instituições pode ser percebida tanto pelo número de pessoas que envolvem, quanto pelo alcance das decisões que produzem, relacionadas tanto à distribuição de recursos públicos, quanto à própria essência da política pública.

Os conselhos de políticas são estruturas político-institucionais permanentes, criadas a partir de legislações específicas, nos níveis federal, estadual e municipal, e que se relacionam com políticas públicas, como os conselhos de saúde, da assistência social, do meio ambiente, da criança e do adolescente, dentre outros. Esses conselhos são constituídos por representantes de organizações da sociedade civil e do governo, alguns com paridade numérica, e têm como diferencial quanto a outras experiências de conselhos já desenvolvidas no Brasil o fato de terem caráter deliberativo acerca das políticas públicas, criando parâmetros e controlando a ação do Estado, tendo sido amplamente criados no país².

¹ Avritzer e Pereira denominam *instituições híbridas* as formas institucionais que envolvem a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil (2002, p.5)

² A Pesquisa “Informações Básicas Municipais” (IBGE, 1999) registrou 26.859 conselhos no nível municipal, envolvendo cerca de 1.400 mil pessoas, número que superava o de representantes parlamentares municipais. Quanto aos OPs, pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular encontrou mais de 140 municípios que realizavam algum tipo de OP (Ribeiro e Grazia, 2003), sendo que apenas Porto Alegre e Belo Horizonte, de 1997 a 2003, e São Paulo, de 2001 a 2003, tiveram a participação de mais de 370 mil pessoas (Cunha, 2004).

Os orçamentos participativos – OPs – são instâncias de deliberação democrática, derivados de uma primeira experiência realizada em Porto Alegre, onde foi criado numa conjunção entre o projeto político de governo e os anseios dos movimentos sociais em participar da formulação do orçamento da cidade³. Tornou-se um programa identificado com o Partido dos Trabalhadores e passou a ser adotado nas suas administrações municipais, como orientação partidária, tendo como sustentação as Leis Orgânicas Municipais. Nos OPs, a participação é individual, e sociedade e Estado apresentam, argumentam e negociam acerca de demandas e necessidades relacionadas aos investimentos públicos em determinadas regiões dos municípios ou áreas de políticas públicas, compartilhando decisões acerca de parte ou de toda a previsão de receita e de despesas do governo, ou seja, do orçamento público.

A expectativa com a criação desses novos espaços de participação e de deliberação era de que a pluralidade de sua composição e os procedimentos deliberativos que instituíam, possibilitariam a efetivação de diálogos mais democráticos entre os diferentes atores e a produção de acordos legítimos visando à solução de problemas e o atendimento de necessidades e demandas da população, combinando a democratização das relações de poder e o efetivo atendimento às demandas decorrentes das seqüelas da questão social. Os diferentes contextos nos quais estão sendo implantados têm produzido formatos e resultados diferenciados no que diz respeito à participação da sociedade civil e à efetividade das deliberações, mesmo em cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, pólos metropolitanos que contam com certa tradição associativa e cujos governos baseiam-se em pressupostos da gestão democrático-popular⁴ que, por princípio, valoriza e estimula a participação popular nas decisões públicas.

Este artigo apresenta alguns resultados do estudo comparativo dessas duas inovações institucionais democráticas produzidas pela recente redemocratização brasileira, baseado em três experiências de OP – Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo – o primeiro por ser o mais antigo e estar num avançado grau de consolidação; o segundo, por sua perenidade e variações; e o último, ainda que implantado muito recentemente, pela escala e

³ A maioria dos OPs acontece em municípios, sendo que houve uma única experiência no Estado do Rio Grande do Sul entre 1999 e 2002.

⁴ Tatagiba identifica como característica desse modelo de gestão a busca da “democratização radical do Estado e sua relação com grupos sociais” (2003, 73), tendo a participação como base para construção do interesse público e sendo “tanto condição para expressão e reconhecimento de conflitos de interesses em relação a determinado tema da agenda pública, quanto forma de ação conjunta no sentido da superação de problemas comuns, cooperativamente definidos e encaminhados” (idem, 84).

alcance – e dois tipos de conselhos – de saúde e de assistência social, de Belo Horizonte e de São Paulo, ambos relacionados a políticas setoriais e com um largo alcance em todo país⁵, sendo que no primeiro município foram implantados com apoio do governo e no segundo, só após muitos embates entre sociedade civil e governo.

A inovação dessas instituições está presente desde a própria propositura, decorrente de uma extensa e intensa articulação da sociedade civil organizada durante o processo de transição à democracia, que encontrou atores no sistema político com projetos políticos semelhantes, tornando-se co-autores na formulação de artigos constitucionais e de legislações infraconstitucionais⁶ decorrentes, que possibilitaram dar concretude às suas aspirações. Essas inovações trouxeram outras possibilidades para o exercício da democracia, para além do sistema eleitoral, tendo a democracia participativa como esteio. A implantação dessas instituições no Brasil aconteceu em ritmo, intensidade e formatos variados. Nesse sentido, o estudo feito a partir desses três municípios, cujos resultados são apresentados a seguir, não tem a pretensão de ser generalizável, mas de contribuir para sua melhor compreensão.

Comparando conselhos e OPs

As diferenças existentes entre essas duas inovações institucionais, OPs e conselhos, produzem resultados diferentes no que diz respeito à participação da sociedade civil e à efetividade das deliberações. Ainda que ambos se constituam em modelos alternativos para a produção de políticas públicas e para a distribuição de recursos públicos, as diferenças entre eles apontam para a possibilidade de que seu potencial para o fortalecimento da democracia tenha graus diferenciados. Para isso, foram delimitadas algumas dimensões para comparação, identificadas com as concepções da democracia participativa (Pateman, 1992; Avritzer, 2003; Santos e Avritzer, 2002) e da democracia deliberativa (Bohman, 2000; Cohen, 2000; Faria, 2000; Lüchmann, 2002; Mendes, 2002), quais sejam *grau de institucionalização, formato institucional, participação, representação, deliberação e hibridismo*.

⁵ Ambos estão implantados em mais de 90% dos municípios brasileiros.

⁶ Temos na saúde as Leis 8080/90 e 8142/90 e na assistência social a Lei 8742/93, que prevêm a participação da sociedade na gestão dessas políticas públicas.

Um aspecto que se mostrou relevante, nas experiências estudadas, foi a perspectiva territorial. Se o nível local é aquele que possibilita a participação concreta das pessoas nas decisões coletivas, os conselhos e OPs estudados mostram que ela é mais efetiva quanto mais próxima da sua vida cotidiana. Sendo instituições implementadas em grandes municípios, os processos dos OPs iniciam-se a partir de sub-regiões, num crescente até envolver a cidade como um todo. Já os conselhos foram inicialmente pensados como espaços municipais, mas subdividiram-se em conselhos regionais e locais, aproximando-se dos espaços de moradia e convivência, onde ocorre a maior parte das interações e da integração social e onde se dá a efetiva ação dos governos e dos atores sociais.

A primeira dimensão estudada mostrou que tanto conselhos quanto OPs alcançaram um estágio significativo de institucionalização, pela regularidade de seu funcionamento ao longo dos anos. No entanto, chamou atenção a relevância para a continuidade dessas instituições a normatividade relativa aos conselhos. Ainda que possam existir situações de cumprimento formal da lei, ela foi de grande relevância quando do seu não cumprimento pelo governo do município de São Paulo. A sociedade civil daquela cidade teve na legislação um importante instrumento de luta, podendo acionar as instâncias judiciais quando ela não foi cumprida, como se pôde constatar nas experiências de implantação dos conselhos municipais de saúde e de assistência social daquela cidade.

A formalização legal do OP é um tema contencioso, pois há os que julgam que isso é incompatível com a necessária flexibilidade dos processos, bem como interferiria na sua autonomia. A experiência dos conselhos mostra que este pode ser um fator relevante para a continuidade dos OPs, uma vez que ele, hoje, é dependente da permanência de um contexto político favorável à sua existência, ou seja, o compartilhamento de um mesmo projeto político pelo governo e pela sociedade, o que gera permanente ansiedade nos participantes. Por outro lado, é um forte argumento político favorável às candidaturas do Partido dos Trabalhadores – PT, identificado como proponente do OP e comprometido com sua perenidade, ainda que cerca de 50% dos OPs hoje não estejam ligados a governos do PT (Ribeiro e Grazia, 2003).

Quanto à autonomia dos processos do OP frente ao Estado, ela dependeria de uma sociedade civil bastante forte e organizada, que conduzisse as ações de levantamento de necessidades e de hierarquização de prioridades, com recursos de poder significativos para influenciar o sistema político, seja o poder Executivo, que tem a prerrogativa legal de elaborar a proposta orçamentária, seja o poder Legislativo, que tem o poder de alterar essa proposta e o dever de fiscalizar sua execução. Isso poderia reduzir significativamente as possibilidades de

replicação da experiência no Brasil, dada a heterogeneidade da nossa sociedade civil e os diferentes estágios em que se encontra nos diversos municípios. Assim, parece que o papel do poder Executivo, que na maioria das experiências tem tomado a iniciativa de compartilhar a prerrogativa da elaboração do orçamento público com a sociedade civil, ainda é fundamental, seja na organização do processo, seja na manutenção da infra-estrutura necessária para o seu funcionamento. O que parece ser relevante é garantir a autonomia das decisões da sociedade civil e seu efetivo cumprimento.

Um outro aspecto relacionado à regulação dos conselhos de políticas e OPs diz respeito à sua autonomia quanto à formulação das regras que determinam sua operacionalização. Nesse sentido, os conselhos têm poder mais restrito do que os OPs, só podendo estabelecer seu regimento interno, os critérios que definirão o financiamento da política pública, bem como os prestadores de serviços que integrarão o sistema e outras questões correlatas, aspectos bastante significativos dado o volume de recursos envolvidos e a intensidade dos interesses em jogo. Entretanto, os conselhos não podem alterar a lei de sua criação. Uma das estratégias utilizadas por alguns conselhos, criados mais recentemente, tem sido reduzir ao máximo os artigos na lei, deixando para seus regimentos internos, sobre os quais têm poder de alteração, o detalhamento do seu funcionamento. Já os OPs detêm a regulação de quase a totalidade de suas regras, que são formuladas e definidas pelos atores do processo, ou seja, governo e sociedade civil, só tendo que se submeter aos prazos legais referentes ao orçamento e às regras constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que normatiza o processo de elaboração do orçamento público.

O formato e a dinâmica de funcionamento dos OPs e conselhos produz uma significativa diferença no seu potencial de participação. Os conselhos são compostos por um número limitado de representantes, tanto da sociedade civil quanto do governo. Têm um colegiado pleno ou plenário como a instância máxima de decisão, composto pelo conjunto dos conselheiros e presidido por um deles. Seu funcionamento é baseado em reuniões ordinárias mensais abertas e públicas, podendo ocorrer algumas extraordinárias, em que os conselheiros têm direito a voz e voto e os demais participantes têm direito à voz. Há a participação dos conselheiros em comissões ou câmaras técnicas / temáticas, que discutem questões específicas, como orçamento, formação de recursos humanos, planejamento, e que levam suas discussões e propostas à plenária para referendo dos demais conselheiros. Há, ainda, uma instância executiva, responsável pela organização e andamento dos trabalhos dos conselhos, formada por alguns conselheiros eleitos dentre todos. Essa dinâmica de funcionamento, que

envolve diversas reuniões mensais, implica num grande dispêndio de tempo e energia dos conselheiros.

Os OPs são efetivados, num primeiro momento, através de assembléias e plenárias descentralizadas (temáticas ou setoriais e regionais), das quais podem participar os munícipes que se interessarem. Nessas assembléias há troca de informações, prestação de contas pela Prefeitura quanto às suas ações, apresentação e discussão de demandas e prioridades, análise da viabilidade técnica dessas demandas, negociação das propostas, escolha de delegados e representantes. Os delegados eleitos passam a compor os fóruns de delegados, que efetivamente acompanham as demais etapas dos OPs, sendo uma espécie de elo de ligação entre a população e o conselho do OP, principal instituição participativa e órgão máximo de deliberação. Os conselheiros do OP são eleitos dentre os delegados e têm a atribuição de discutir e elaborar a peça orçamentária que será encaminhada ao Poder Legislativo.

Os conselhos têm formatos mais estáveis, enquanto os OPs alteram seus formatos praticamente todos os anos, no intuito de melhor adequá-las às necessidades e problemas que surgem no desenvolvimento do ciclo de participação e deliberação. A sua conformação possibilita que pessoas com diferentes motivações participem de algumas ou de todas as fases do processo, ou seja, a participação tem intensidades e custos variáveis. Já nos conselhos, a participação exige mais empenho e continuidade dos conselheiros, aumentando os seus custos. Esta variação de intensidade condiz com o tipo de motivação para participar, que no caso dos OPs está relacionada ao atendimento de demandas mais imediatas e restritas, que serão produtos de políticas públicas, enquanto nos conselhos a motivação encontra-se na possibilidade de intervir de forma mais substancial no direcionamento das políticas públicas. A decisão sobre questões mais próximas do cotidiano tem um forte apelo à mobilização e participação, atraindo ao OP pessoas que não têm nenhuma trajetória de participação. Já nos conselhos, os temas conjunturais se mesclam aos estruturais, apontando para um envolvimento anterior do conselheiro com a área e para um número mais reduzido de pessoas fortemente interessadas em participar. O potencial de participação dos OPs, portanto, é mais significativo que o dos conselhos, numa escala difícil de ser alcançada, caso fosse implantado na maioria dos municípios do país, como os conselhos o são.

O potencial de inclusão dessas novas instituições é um aspecto significativo, especialmente se comparado às instituições políticas tradicionais. Os orçamentos participativos de Porto Alegre, de Belo Horizonte e de São Paulo têm participação equilibrada entre homens e mulheres, embora em Porto Alegre e São Paulo as mulheres tenham ligeira

predominância (52%), enquanto em Belo Horizonte são os homens (52%). A faixa etária dos participantes varia de 25 a 59 anos (78%) em Porto Alegre e São Paulo e de 25 a 65 em Belo Horizonte (86%), com escolaridade prevalente (57%) no ensino fundamental (I e II fases) e renda de até cinco salários mínimos (65%). Em São Paulo, prevalecem os participantes de etnia branca e branca e negra (58%), sendo que essa última predomina sobre as demais (32%). Esses dados aproximam os participantes do OP da média da população dessas cidades.

Quanto ao perfil dos conselheiros, há um estudo (Cunha, 2003) que aponta que são em sua maioria mulheres (68,9%), com faixa etária que varia de 30 a 50 anos (55,7%), escolaridade entre 2º grau completo (28,8%) e superior incompleto (9,9%) e completo (47,6%). A renda mensal com maior incidência é de dois a 10 salários (61,3%) e 69,8% deles participam de alguma associação civil há mais de cinco anos. Os dados de renda, escolaridade e associativismo desse e de outros estudos recentes acerca do perfil de conselheiros em diversos municípios brasileiros, apontam para um segmento que se encontra acima da média da população brasileira, indicando a constituição de uma nova elite política nesses espaços.

A pluralidade da composição dessas instituições, mais presente nos OPs do que nos conselhos estudados, e a preocupação em ampliar a participação de segmentos tradicionalmente excluídos da produção de decisões políticas é um indicador da amplitude do seu alcance. Ainda que sejam espaços que atualmente envolvam de 15 a 20 por cento da população brasileira (bem menos que os 80% de eleitores votantes nas últimas eleições), eles são participantes voluntários, muitos deles tendo a primeira oportunidade de efetiva participação política para além do voto. A inclusão de grupos sociais em situação de vulnerabilidade possibilita que eles próprios apresentem à cena pública e política demandas e temas pouco ou não tratados anteriormente, ampliando a perspectiva de cidadania.

Por outro lado, as informações socioeconômicas relacionadas aos participantes, especialmente dos OPs, onde cerca de 70% deles têm renda inferior a cinco salários mínimos e nível de escolaridade dentro do ensino fundamental, mostram que, contrariamente ao que alguns teóricos da democracia representativa acreditavam, as camadas mais pobres da população têm interesse em participar, pois se sentem afetadas diretamente pelas decisões produzidas nessas instituições. Isso aponta para uma outra questão, esta tratada por teóricos da democracia participativa, que é o aspecto educativo da participação. A convivência entre atores sociais e políticos nessas novas instituições, sob regras claras e pactuadas entre si, tem sido fator de aprendizado para ambos, especialmente na superação de uma relação de confronto ou mando e submissão, para uma relação de cooperação e respeito mútuo.

O papel do Estado nesses dois espaços adquire contornos diferenciados, ainda que em ambos ele forneça os meios materiais necessários para seu funcionamento. Nos conselhos, a presença do Estado difere conforme a composição prevista na legislação, sendo que nos conselhos de saúde ela é mais reduzida, o que não significa menor influência na deliberação.

Tabela 1 - Composição dos conselhos municipais de Belo Horizonte e São Paulo

Segmentos	Saúde/BH	Saúde/SP	A. Social/BH	A. Social/SP
Sociedade / usuários	18	16	12	3
Sociedade / Trabalhadores	9	8	2	3
Governo	5	6	20	9
Sociedade / Prestadores de serviços	9	2	3	3
Outros conselhos	-	-	3	-
Total	36	32	40	18

Fonte: Leis, decretos, regimentos internos dos conselhos.

Nos OPs, o número de participantes da sociedade civil é centenas de vezes maior que os do Estado e os membros do governo ou não têm direito à voto ou o número de votantes é insignificante. Entretanto, isto não diminui a influência do governo, pois ele organiza o processo, convoca as reuniões e assembléias e as co-coordenam, prepara a peça orçamentária que inclui os planos de investimentos e detém informações relevantes que os demais participantes não têm, sejam elas de cunho técnico, financeiro ou político. Além disso, o Executivo tem seus próprios interesses quanto ao orçamento.

A natureza deliberativa dos conselhos de saúde e de assistência social, bem como dos OPs, mostra que ambos apresentam as duas dimensões da deliberação (Avritzer, 2000) quais sejam, a argumentação e a decisão, sendo a palavra franqueada a todos que delas participam, podendo apresentar temas e questões, expor opiniões e interesses, debater e dialogar. Entretanto, nos conselhos só votam os conselheiros, enquanto nos OPs, em sua primeira fase, todos os participantes têm o direito de votar. Representantes do governo e de organizações da sociedade civil – OSC nos conselhos têm o mesmo peso, ou seja cada um deles tem direito a um voto. Todavia, a composição de cada conselho e a desigual distribuição de recursos de poder delimita maior ou menor influência do governo nas votações. Os conselhos de saúde reduziram a representação governamental e ampliaram a de usuários e, com isso, obtiveram um melhor equilíbrio entre os recursos de poder. Essa questão ainda não é pauta na agendas dos conselhos de assistência social.

As pautas que compõem as agendas de conselhos e OPs têm diferenças significativas. Nos conselhos alguns pontos de pauta implicam em decisões que dizem respeito a opções quanto ao tipo de política pública que se pretende implantar, o que corresponde a posições políticas e ideológicas construídas pelos representantes do governo e

das OSC ao longo de suas trajetórias, o que pode levar a intensos conflitos. Já nos OPs, as decisões são mais imediatas, mas nem sempre menos conflituosas, não só pelos diferentes interesses e necessidades apresentados pelos próprios participantes, mas também em função dos objetivos e intenções dos governos. Em ambas as instituições, portanto, pode-se perceber um forte movimento de negociação, como também circunstâncias em que a sociedade civil validou decisões do poder Executivo.

Quanto ao método de decisão, conselhos e OPs utilizam-se da regra da maioria, constroem acordos e consensos. O número mais reduzido de participantes nos conselhos e a regularidade de seus encontros possibilitam mais tempo para os conselheiros se expressarem, argumentando e defendendo seus pontos de vista, influenciando-se uns aos outros. As decisões são abertas e todos sabem as posições e como votou cada um dos conselheiros. Ainda que as decisões sejam tomadas pela regra da maioria, na maioria das vezes elas apenas referendam outras claramente assumidas, negociadas e pactuadas. São poucas as decisões que são tomadas exclusivamente por votação e, nesses casos, geralmente envolvem questões muito contenciosas e que geraram conflitos intensos, que não permitiram construir acordos ou consensos.

Nos OPs, o volume de participantes em sua fase inicial dificulta a construção de consensos, o que demanda o uso da regra da maioria para a decisão, reduzindo os conflitos abertos. Só quando se instalam os conselhos dos OPs é que há a possibilidade de se aprofundar os processos de argumentação e negociação públicos. Nos OPs fica bem evidente que a democracia, em larga escala, não pode prescindir do voto e da regra da maioria, que podem ser perfeitamente combinados com decisões geradas a partir de pequenos grupos de interação face a face.

A natureza redistributiva de algumas das decisões de conselhos e OPs traz consigo o desafio de que se estabeleçam critérios objetivos e claros para as decisões que envolvem recursos públicos, dando transparência às variáveis que determinarão as escolhas. A existência desses critérios não impede a pressão de alguns grupos, em defesa de seus interesses, sobre aqueles que tomarão as decisões. Estes, por sua vez, têm nesses parâmetros um importante argumento que pode dar sustentação às decisões tomadas em detrimento aos interesses desses grupos. Nessa perspectiva, conselhos e OPs têm um forte potencial para a redução do clientelismo e do paternalismo ainda tão presentes na cultura política e na relação entre Estado e sociedade no nosso país.

Um outro aspecto relevante para a deliberação é o acesso a informações que permitam estabelecer parâmetros para a argumentação e para a decisão. A literatura tem mostrado, e este estudo confirmou, que, por mais que haja disposição dos governos em compartilhar dados e informações, elas ainda estão, em grande parte, em suas mãos e isto acontece tanto em conselhos quanto nos OPs. Por outro lado, a linguagem técnica de muitos documentos é fator dificultador para a apropriação do seu conteúdo. Neste sentido, a socialização das informações não pode se dar apenas disponibilizando-as a todos, mas tornando-as realmente acessíveis, numa linguagem que possibilite serem efetivamente úteis para a deliberação pública. Uma estratégia utilizada por conselhos e OPs para superar essas dificuldades são atividades de capacitação para seus membros.

Um último aspecto relacionado à deliberação diz respeito à homologação, pelo poder público, das decisões tomadas, uma vez que elas são, tradicional ou legalmente, prerrogativas do Poder Executivo e ou do Poder Legislativo. Esse é um aspecto relevante, uma vez que não há nenhum instrumento legal que obrigue esses poderes a referendarem e aceitarem as decisões oriundas de conselhos e OPs. No caso destes últimos, como têm sido implantados principalmente em função de um projeto político de alguns governos, a homologação das decisões pelo Executivo é decorrente de sua própria disposição em compartilhar com a população a sua prerrogativa quanto à formulação do orçamento público. Por sua vez, o poder Legislativo, ainda que discorde de parte das decisões e, em alguns casos, proponha emendas ao orçamento, tende a homologar as decisões oriundas dos OPs, até mesmo para evitar desgaste com eleitores.

Já no caso dos conselhos de políticas, como há a obrigatoriedade legal de suas existências, nem sempre as decisões de sua implantação decorrem da intenção do Executivo em compartilhar com essas instituições as prerrogativas que possui quanto às decisões acerca das políticas públicas sobre as quais decidem. Ainda que membros do governo tenham assento e poder de voto nesses espaços e participem da produção das decisões, nem sempre há a sua homologação por parte do Executivo, ou seja, nem todas elas são efetivamente implantadas. Nesse caso, há a possibilidade de recurso ao Ministério Público para que as decisões sejam efetivadas.

É importante lembrar que tanto OPs quanto conselhos, especialmente os de assistência social, produzem decisões que alteram a lógica das relações tradicionalmente estabelecidas entre população e Poder Legislativo no Brasil. Ainda que o papel do Executivo na elaboração do orçamento sempre tenha sido preponderante, havia (e ainda há) um forte

predomínio do Legislativo na negociação e na decisão acerca da destinação das verbas públicas para financiamento de ações sócio-assistenciais, o que lhe dá um forte poder de barganha e de influência junto à população. A existência dos conselhos e dos OPs reduz este papel do Legislativo, que se vê sem alguns dos recursos de poder que tradicionalmente utiliza. Essa convivência não tem se dado sem conflitos e impasses, uma vez que interfere numa estrutura institucional com padrões bastante regulares. Por outro lado, tem sido a oportunidade para o próprio Legislativo rever sua atuação, tendo em vista aperfeiçoar o sistema representativo em função das novas relações que têm sido estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil.

A institucionalidade legal, portanto, não é o fator determinante para a homologação das decisões tomadas nessas novas instituições, pois os OPs têm suas decisões muito mais facilmente homologadas que os conselhos. Isso remete à importância que o projeto político do grupo que está no poder possui para a efetividade dessas instituições, traduzida na valorização desses espaços de participação através da homologação das suas decisões.

Uma última dimensão estudada relaciona-se ao grau de hibridismo dessas duas instituições. Nesse aspecto, observa-se o hibridismo na sua composição, que envolve Estado e da sociedade civil num mesmo processo deliberativo, na alternância entre as racionalidades estratégica e comunicativa decorrentes dos processos de argumentação e de decisão, na própria organização dessas instituições, que misturam práticas oriundas da sociedade civil com práticas da administração pública, na co-existência de participação direta e de representação. Nesse último aspecto, interessante observar que a participação direta nos OPs, que ocorre em sua primeira fase, é mais efetiva do que nos conselhos, pois corresponde ao direito de decidir, ou seja, os cidadãos que se auto-representam também decidem. Nos conselhos, a participação direta apenas dá direito à voz, ou seja, à livre expressão e apresentação. Quanto à representação, os conselhos e os OPs introduzem um outro tipo de legitimidade, própria da identidade e trajetória do representante, que tem uma relação orgânica com os grupos sociais que representa, apontando para um maior grau de comprometimento, por compartilharem subjetividades e por terem interesses e perspectivas comuns. Um tipo de representação em que identidade e pertencimento são valores relevantes e determinantes no processo de escolha do representante, muito próxima ao que Young (2002) denomina de *representação por perspectiva*.

As dimensões utilizadas neste estudo para a comparação entre conselhos e OPs possibilitaram perceber que ainda existe uma certa distância entre a forma como esses espaços foram concebidos e a sua concretude, indicando uma série de desafios a serem superados, como, por exemplo, a assimetria entre a participação de membros do governo e da sociedade civil, seja quanto ao acesso a informação, à influência nas deliberações, à manutenção da autonomia, dentre outros. No entanto, também apontaram para o seu potencial como instrumentos de democratização das relações de poder e da produção das políticas públicas. Os conselhos e OPs estudados mostram que a existência dessas novas instituições alterou concretamente as relações entre Estado e sociedade, e entre as próprias OSC. Os processos de produção de decisão têm sido fatores importantes, tanto para o exercício concreto da democracia, quanto para a discussão dos valores que permeiam essas decisões e, antes disso, na própria formulação das regras de procedimento, ou seja, têm exercido influências positivas na cultura política brasileira.

Muitas das variáveis que compuseram as dimensões escolhidas para a análise mostram que conselhos e OPs estudados apresentam algumas características semelhantes entre si. Entretanto, o grau do potencial de democratização das relações de poder é diferente entre eles. A maior pluralidade na composição, a menor presença governamental, a maior inserção das classes populares e de segmentos diversos da população, o envolvimento de um número muito significativo de pessoas num mesmo processo, a possibilidade de participação com intensidades variadas, o maior poder de auto-regulação, a efetiva homologação das decisões, o maior número de elementos de hibridismo e a decisão tomada pelos próprios participantes que se auto-representam indicam que os OPs têm maior possibilidade de alterar as relações de poder do que os conselhos.

Isto não aponta para a supressão de conselhos ou para a sua substituição pelos OPs. Ao contrário, a coexistência desses espaços e sua capacidade auto-reflexiva devem ser fatores de aperfeiçoamento para ambos, pois eles cumprem finalidades diferentes, oriundas de processos constitutivos diversos, ambos enraizados no desejo da sociedade em ampliar as formas de participação política e de estabelecer justiça social no país. O desafio que se coloca é a articulação entre seus processos deliberativos, de modo que os interesses e necessidades apresentados diretamente nos OPs possam ser discutidos com aqueles levados pelos representantes das OSC nos conselhos, ambos legítimos.

Os conselhos parecem ser uma expressão concreta do tipo de instituições que a democracia deliberativa propõe, especialmente por produzirem decisões públicas e

compartilhadas, com a institucionalização jurídica dos processos. Já os OPs, pela extensão da participação e pelo exercício direto da soberania, parecem ser a concretude da proposta de democracia participativa. Ambas convivendo, ainda que com conflitos latentes ou expressos, com a democracia representativa.

O sistema político brasileiro, portanto, está mais complexo e democrático. Construiu novas possibilidades de participação política, especialmente para as classes populares, concretizando anseios da sociedade e projetos de grupos políticos que almejavam transformar as relações de poder em “relações de autoridade partilhada” (Santos, 2003, p.271). Essas novas experimentações democráticas apresentam potencial para o exercício da soberania de forma complementar aos processos eleitorais de escolha de representantes, bem como se constituem em espaços inclusivos, onde participam segmentos populacionais antes alijados do processo de decisão acerca de políticas públicas, constituindo-se como espaços potenciais para a apresentação direta de demandas desses segmentos e para sua participação na formulação de políticas redistributivas. Como afirma Telles (2000), essas arenas públicas permitem a visibilidade de conflitos que perpassam os diversos atores coletivos, agora considerados interlocutores legítimos, que problematizam demandas coletivas de equidade e justiça social. São arenas que permitem a redefinição do poder social, uma vez que os diferentes significados e práticas dos atores envolvidos fazem com que a cultura política dominante enfrente outras culturas e outras políticas, possibilitando redefinir a gramática na vida política.

A criação de instituições como os conselhos e o OP, possibilita que as relações entre Estado e sociedade se dêem em bases diferentes daquelas tradicionalmente estabelecidas em nosso país, clientelistas e assistencialistas, uma vez que nesses espaços são expressos demandas e conflitos antes não reconhecidos ou até mesmo camuflados pelo poder público. Além disso, neles são estabelecidas as prioridades para a gestão pública, o que indica o modo como deverão ser distribuídos os recursos disponíveis para o administrador público, algo até então realizado nos gabinetes governamentais, de forma burocrática e autoritária. Ainda que essas inovações institucionais híbridas ainda não estejam completamente consolidadas, a sua existência já é um forte indício da contribuição que a sociedade brasileira pode dar ao aperfeiçoamento e aprofundamento do sistema democrático. Quiçá também consiga avanços na distribuição da riqueza socialmente produzida, reduzindo as desigualdades que se ampliaram e aprofundaram durante o século XX em nosso país. Pela natureza das

deliberações de conselhos de políticas e orçamentos participativos, esses espaços podem ser importantes instrumentos nessa direção.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Revista Lua Nova*. n.º 50, p. 25-46. São Paulo: CEDEC, 2000.

_____. *O debate sobre representação e participação e os seus fundamentos teóricos*. Belo Horizonte: UFMG, 2003. (mimeo)

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes D. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Belo Horizonte: UFMG / DCP, 2002.

BOHMAN, James. A democracia deliberativa e seus críticos. *Metapolítica*. vol. 4, n.º 14. p. 24-47. DF, Mexico: CEPACOM, 2000.

COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*. vol. 4, n.º 14. p. 24-47. DF, Mexico: CEPACOM, 2000.

CUNHA, Edite da P. et al. Relatório da Pesquisa. *Os Conselhos Municipais de Assistência Social em Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2003. (mimeo)

CUNHA, Eleonora S. M. *Aprofundando a democracia: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos*. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Revista Lua Nova* n.º 50, p. 47-68. São Paulo: CEDEC, 2000.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MENDES, Denise Vitale Ramos. *Entre deliberação e participação: uma construção a partir do pensamento de Jürgen Habermas*. 2002. Mimeografado.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RIBEIRO, Ana Clara T. e GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Ed. Vozes; Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

SANTOS, Boaventura de S. e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de S. *Pelas mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TATAGIBA, Luciana. *A democracia gerencial e suas ambivalências: participação, modelos de gestão e cultura política*. Tese (Doutorado). Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

TELLES, Vera da Silva; PAOLI, Maria Célia. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo. In: ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. P. 103-148.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.