

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

**INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DO BRASIL E DA
ÍNDIA: REFLEXÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO,
DELIBERAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO**

**DEMOCRATIC INNOVATIONS OF BRAZIL AND INDIA:
REFLECTIONS ON PARTICIPATION, DELIBERATION AND
REDISTRIBUTION**

Eleonora Schettini M. Cunha*

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 essas experiências de democracia participativa, consideradas por eles como exitosas. Identificar e analisar as variáveis que determinaram a maior efetividade nos processos e resultados dessas experiências foi o objetivo que orientou a elaboração deste artigo.

Palavras-chave: Democracia participativa. Estado. Efetividade institucional. Orçamento participativo. Planejamento participativo.

ABSTRACT

High-intensity democratic alternatives have been tried in the search to associate expanded participation, public deliberation and better (re)distribution, as is the case of Participatory Budgets, developed in Porto Alegre and Belo Horizonte, Brazil, and the Popular Campaign for Decentralization of Planning, in Kerala, India. The book *Democratizing Democracy: The Paths of Participatory Democracy*, organized by Boaventura de Sousa Santos, presents articles by Santos, Avritzer, Heller and Isaac, which describe and analyze these experiences of participatory democracy, considered by them as successful. Identifying and analyzing the variables that determined the greatest effectiveness in the processes and results of these experiments was the objective that guided the elaboration of this article.

Keywords: Participatory democracy. State. Institutional effectiveness. Participatory budgeting. Participatory planning.

* Doutora em Ciência Política. Professora aposentada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora do Margem – Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, a democracia representativa parece ter adquirido certa unanimidade como forma ideal de organização política das sociedades ocidentais. Esse 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. Esse modelo democrático enfatiza os procedimentos necessários para que se constitua o órgão decisório e as regras para tomada de decisão, de modo a assegurar sua legitimidade e a democracia passou a ser identificada com esses procedimentos, como os processos eleitorais livres e regulares e o sufrágio universal. Isso acabou por reduzir o próprio escopo do ideal democrático.

A experiência democrática, por sua vez, foi desafiada pela tensão com as consequências sociais do capitalismo, 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 têm suscitado diversos debates acerca da legitimidade das decisões tomadas sob este regime, por outro os resultados efetivos dessas decisões pouco produziram justiça social, colocando em cheque o contrato social que subjaz ao ideal democrático.

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 e na Índia, identifica-se o processo de renovação das instituições democráticas, que propiciam participação e deliberação públicas acerca das ações de governo e que conectam sociedade civil e sociedade política formal numa “nova esfera de deliberação e negociação” acerca das políticas públicas. 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, empurrando a democracia para além das esferas tradicionais e envolvendo as pessoas que serão afetadas pelas decisões.

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. Duas experimentações democráticas foram amplamente disseminadas e experimentadas durante mais de duas décadas e são objeto da análise proposta para este artigo – o Orçamento Participativo, no Brasil, e a Campanha Popular pela Descentralização do Planejamento em Kerala, na Índia. Elas estão descritas detalhadamente na obra organi-

zada por Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*¹.

Para Santos e Avritzer,² as duas experiências são consideradas como as mais bem sucedidas dentre todas as que analisaram. Partindo dessa constatação, uma questão se coloca: o que elas têm em comum que assegurou seu êxito? A intenção deste artigo é buscar identificar e compreender quais foram as variáveis que determinaram a maior efetividade nos processos e resultados dos orçamentos participativos e da Campanha, experimentações institucionais que associaram participação, deliberação e (re)distribuição, de modo que possam servir como indícios para reflexão e discussão.

Para alcançar o objetivo proposto, uma primeira seção aponta os fundamentos da análise e descreve sumariamente as experiências, tendo como referência os artigos do livro organizado por Santos,³ 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. Por fim, as conclusões que foram suscitadas a partir dessa análise.

2 INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS: ALGUNS FUNDAMENTOS E AS EXPERIMENTAÇÕES EM DESTAQUE

A teoria democrática tem sido desenvolvida a partir da compreensão das formas diferenciadas de inserção dos cidadãos na vida política das sociedades. A hegemonia dos governos representativos gerou um conjunto muito amplo de reflexões e de formulações acerca da importância e dos modos de representação que sustentam as democracias representativas.

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 ideia de democracia participativa. Esta também se sustenta nos princípios da liberdade e da igualdade política, bem como reconhece a importância dos procedimentos que assegurem a realização dos valores democráticos. No entanto, se a democracia representativa – considerada como 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 – considerada como de alta intensidade – ordena as características conforme sua capacidade em dar autonomia aos cidadãos e alcançar justiça social,

1 O livro 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.

2 SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

3 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 455-560.

buscando um equilíbrio dinâmico entre liberdade e igualdade, tendo a democracia precedência sobre o capitalismo, sendo aquela o critério final da sociedade.⁴

Como “tipos ideais”, nos processos políticos reais elas coexistem de forma interpenetrada ou articulada de modo complexo, numa constelação política híbrida. Para Santos⁵, 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. Portanto, Santos e Avritzer^{6, 7} 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).

Inovações institucionais que associam 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 ideia 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.⁸⁻⁹⁻¹⁰⁻¹¹⁻¹²

Segundo Gutman e Thompson¹³ 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, 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.¹⁴

4 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Toward a New Legal Common Sense*. 2. ed. United Kingdom: Butterworths LexisNexis, 2002b.

5 Ibidem.

6 AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-598.

7 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 455-560.

8 HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, n. 36, 1995.

9 COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, v. 4, n. 14, p. 24-47, 2000.

10 FUNG, A.; WRIGHT, E. Deepening Democracy: Innovation in empowered participatory governance. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

11 SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

12 GUTMAN, A.; THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

13 Ibidem.

14 LÜCHMANN, Ligia. *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,

Avritzer¹⁵ destaca a recuperação, pela teoria política, 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, foi fortalecida em função da complexidade administrativa e da busca de eficiência por parte do Estado. A perspectiva argumentativa recupera a dimensão da argumentação no processo de decisão política, meio de expressão das diferentes perspectivas e orientações presentes na sociedade.

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 Wagenaar¹⁶ 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 autores¹⁷⁻¹⁸⁻¹⁹ 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”.²⁰

O desenvolvimento recente da teoria democrática, portanto, aponta para uma forma aprofundada de participação, que associa presença e capacidade de deliberação (entendida como debate e decisão), o que desafia as instituições democráticas tradicionais e se concretiza em diferentes e novas instituições.

2.1 AS EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS PARTICIPATIVAS

A redemocratização do Brasil, que ocorreu na década de 1980, criou condições propícias para que forças políticas de esquerda assumissem alguns governos municipais e introduzissem inovações institucionais com ênfase na participação popular, demanda recorrente da sociedade civil no período ditatorial. Este foi o caso de Porto Alegre, cidade que sediou a experiência original de Orçamento Participativo (OP), a partir do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT), iniciado em 1989. A demanda por influência na proposta orçamentária formulada pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) encontrou ressonância

2002.

15 AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 50, p. 25-46, 2000.

16 HAJER, M.; WAGENAAR, H. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

17 COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, v. 4, n. 14, p. 24-47, 2000.

18 LÜCHMANN, Ligia. *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.

19 GUTMAN, A.; THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

20 REICH apud FISCHER, Frank. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham: Duke University Press, 2000.

na proposta de um “governo participativo” e gerou o processo que resultou no OP.²¹ Belo Horizonte, por sua vez, teve governos formados por coligações progressistas a partir de 1992, sendo que 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 em ambas as cidades, ainda que tenha havido alterações nos governos e mesmo no seu desenho e na sua centralidade para a administração pública ao longo do tempo.

O estado de Kerala, situado no sul da Índia, 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. Em 1996 a *Left Democratic Front* – LDF, liderada pelo CPI(M), assumiu o governo.

Alguns aspectos dessas experiências merecem ser destacados, dada a sua relevância para a análise proposta: o desenho institucional, a ressonância na burocracia e a relação com o Poder Legislativo.

2.2 DESENHO INSTITUCIONAL DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

O OP de Porto Alegre tinha como objetivos prioritários a inversão de prioridades, a transparência e a participação popular no governo,²² garantindo a participação da população na formulação e acompanhamento da execução do orçamento municipal. A expectativa era de que as decisões partilhadas acerca das prioridades na alocação dos recursos públicos possibilitaria a sua (re)distribuição. O 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 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.

O OP de Porto Alegre se operacionalizou por meio de assembleias, de fóruns e de um conselho. Iniciava-se o processo com as assembleias plenárias regionais, das quais participavam moradores das dezesseis regiões da cidade, seguidas de seis assembleias temáticas, por áreas de políticas públicas²³. A participação era

21 AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-598.

22 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 455-560.

23 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.

aberta a qualquer cidadão, independentemente de sua vinculação a alguma organização social e, nas 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. Para cada região e cada área temática existia um Fórum de Delegados, que tinha 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. A definição das prioridades seguia alguns critérios de hierarquização e a definição do número de delegados obedecia a critérios baseados no número de pessoas presentes nas assembleias. 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.

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.

As reuniões do COP 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. 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 diferiu 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 nove 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, 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 comunitária constituída na região, havendo, portanto, representantes das associações.

Os delegados eleitos participavam da “Caravana das Prioridades” que visitava as áreas às quais se destinavam 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.

Em Kerala, a LDF, ao assumir o governo, decidiu pela descentralização como principal estratégia de ação governamental e de gestão do Estado. 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, tendo como objetivo 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 grau 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”.²⁴ 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.

24 HELLER, P.; ISAAC, T. M. O perfil político institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 621.

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 disso, 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. Nesses 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. Isso 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 planejamento.

2.3 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”.²⁵

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 planejamento 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 – o planejamento estratégico situacional. 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.²⁶

Em Kerala, a Campanha tinha como um dos seus objetivos “desmanchar certas formas de prepotência burocrática”.²⁷ A influência da burocracia imperial e a

25 HELLER, P.; ISAAC, T. M. O perfil político institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 626.

26 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 439.

27 HELLER, P.; ISAAC, T. M. O perfil político institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 604.

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).²⁸

Heller e Isaac²⁹ lembram que, de modo geral, as burocracias resistem a 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 experiência de gestão dos órgãos locais, viabilizou o real poder de decisão sobre o orçamento e o controle sobre o seu uso clientelista.

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 que 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 de a Campanha estar criando estruturas paralelas aos órgãos representativos.

2.4 RELAÇÕES ENTRE AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O PODER LEGISLATIVO

Os debates e as decisões sobre o orçamento, no Brasil, e 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,³⁰ em que a expansão de uma significa a restrição da outra. No entanto, essa tensão

28 HELLER, P.; ISAAC, T. M. O perfil político institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 612.

29 Ibidem.

30 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 455-560.

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.

2.5 AVALIAÇÃO DOS 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 Lei ou norma que sustentasse legalmente o processo. O seu enquadramento formal se sustentou nas Leis Orgânicas dos Municípios, que prevêm a participação da população no planejamento municipal. Quanto aos resultados relevantes dos OPs, Santos³¹ destaca, em Porto Alegre, o aumento progressivo da participação, que em dez anos aumentou em quase 2.000% 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. Essa melhoria não foi fruto apenas do processo de inversão de prioridades, mas também do aumento de receitas, decorrente de reformas fiscais e da ampliação da transferência de recursos federais e estaduais ao município, o que possibilitou ao governo viabilizar a execução das obras e dos investimentos definidos no OP. Esses resultados positivos seriam relevantes, pois para Santos³² a sustentabilidade da democracia participativa depende da relação entre participação e os seus resultados.

Em Porto Alegre não houve, a princípio, nenhuma decisão quanto à 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,³³ ainda que isto não se reflita nas instâncias de representação (delegados e conselheiros), onde predominaram os homens. Uma vez que o OP é um contrato político e, como todo contrato desse tipo inclui, mas também exclui, um desafio para o OP foi 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

31 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 455-560.

32 Ibidem.

33 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 455-560.

proporção entre representados e representantes; a qualidade da representação (autonomia, responsabilização e ‘retorno’ ou transparência)”.³⁴ 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”.³⁵

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”,³⁶ 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 deliberativo 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.

Avritzer³⁷ 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 Isaac³⁸ 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.

Outro aspecto positivo identificado pelos autores foi o alto nível 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

34 Ibidem, p. 520.

35 SANTOS, op. cit., p. 556.

36 AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 583.

37 Ibidem.

38 HELLER, P.; ISAAC, T. M. O perfil político institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 599-646.

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:³⁹ 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 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.

3 ALGUMAS LIÇÕES QUE AS EXPERIÊNCIAS APONTAM

Tanto os Orçamentos Participativos quanto a Campanha são apresentados como experiências de democracia participativa, ou seja, sustentam-se 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-se em público, por meio de palavras e ações, apresentando suas iden-

³⁹ Ibidem.

tidades 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 dessa perspectiva da formação da identidade e do desenvolvimento das capacidades políticas, sociais e individuais dos cidadãos, pois implica em influenciar diretamente as decisões que afetam o cotidiano, uma vez que incidem sobre processos de (re)distribuição que, por conseguinte, podem interferir na qualidade de vida ou bem-estar.

A produção do bem-estar econômico e social como um bem público⁴⁰ 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 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.

Isso faz com que as lutas coletivas nesses países sejam não só pela definição dos quatro bens públicos identificados por Santos,⁴¹ mas especialmente pelo bem-estar econômico e social. As lutas por (re)distribuição recolocam a questão da desigualdade social existente nessas sociedades 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.

Um fator que se mostra relevante nas experiências analisadas é o papel do Estado na sua formulação, regulação, coordenação e condução, o que Santos⁴² já identificava em relação ao OP. Brasil e Índia são países em que o Estado assumiu uma forma política complexa, inclusive como agente de modernização da sociedade, uma pretensa modernização que se traduziu na discrepância entre quadros legais

40 Santos 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. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*: encuentros en Buenos Aires. Buenos Aires: CLACSO, 2006b.

41 SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo*: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006a.

42 SANTOS, Boaventura de Sousa. Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César A. (Org.). *Law and Globalizations: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005b. p. 310-338.

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.⁴³

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 são 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, essas 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 considera-se que as sociedades complexas e plurais são permeadas por problemas concretos a serem solucionados através de políticas públicas.⁴⁴⁻⁴⁵⁻⁴⁶⁻⁴⁷⁻⁴⁸ Assim,

43 SANTOS, Boaventura de Sousa. Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César A. (Org.). *Law and Globalizations: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005b. p. 310-338; SANTOS, Boaventura de Sousa. O social e o político na transição pós-moderna. *Oficina do CES*, n. 1, out. 1988.

44 COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, v. 4, n. 14, p. 24-47, 2000.

45 BOHMAN, James. A democracia deliberativa e seus críticos. *Metapolítica*, v. 4, n. 14, p. 58-75, 2000.

46 FUNG, A.; WRIGHT, E. Deepening Democracy: Innovation in empowered participatory governance. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

47 LÜCHMANN, Ligia. *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.

48 GUTMAN, A.; THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

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 expressos em espaços públicos. A ideia 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.⁴⁹

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”.⁵⁰⁻⁵¹ Outro pressuposto é de que é possível, mesmo em contextos sócio-políticos complexos, ampliar espaços e/ou possibilidades de participação e deliberação política 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, concretiza-se 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.⁵²⁻⁵³⁻⁵⁴⁻⁵⁵

Esses pressupostos podem ser identificados tanto nos OPs quanto na Campanha. Nos três casos analisados, há o encontro entre a intenção do poder público de estimular a participação popular nas deliberações públicas e de reduzir os índices de pobreza por meio da (re)distribuição e a efetiva participação da sociedade. 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.

Nesse sentido, os autores que descrevem e analisam as experiências de participação de Porto Alegre, Belo Horizonte e Kerala apontam para a importância

49 LÜCHMANN, op. cit.

50 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

51 SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

52 COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, v. 4, n. 14, p. 24-47, 2000.

53 BOHMAN, James. A democracia deliberativa e seus críticos. *Metapolítica*, v. 4, n. 14, p. 58-75, 2000.

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

55 GUTMAN, A.; THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

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.

As experimentações democráticas, tendo sido desenvolvidas no interior do Estado, produziram efeitos não só na sua estrutura, mas também na sua burocracia, constituída por agentes especializados que têm papel preponderante nos processos de decisões políticas e econômicas. O exercício desta função fez com que a burocracia estatal produzisse soluções mais homogeneizantes, que tendem a sustentar-se na redução da complexidade da realidade social a um conjunto padronizado de modelos de ação e de seqüências.⁵⁶ 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 e por possibilitarem a troca de saberes e conhecimentos, bem como a exposição do conflito e da contestação, mas também a construção de acordos.

A experiência de Kerala, analisada por Heller e Isaac,⁵⁷ evidencia tanto resistência quanto adesão da burocracia e, esta última, associada a investimento governamental na capacitação de seus funcionários tanto para implementarem as inovações, como para alterar padrões de comportamento que os mantinham em distanciamento das comunidades onde atuavam. Além disso, o desenvolvimento das experiências no nível local possibilitou maior proximidade entre a burocracia e os atores sociais, viabilizando a transferência de práticas sociais e informações dos atores sociais para a esfera administrativa, bem como mudanças significativas na relação entre eles. Isso se evidenciou nas alterações que o OP provocou na comunicação e na argumentação entre técnicos do governo e população.⁵⁸

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.⁵⁹ Uma vez que a democracia participativa ambiciona superar a visão da democracia como simples forma (sustentada na sua identificação com procedimentos de autorização) de 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

56 SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos (Org.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 2003.

57 HELLER, P.; ISAAC, T. M. O perfil político institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 599-646.

58 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 455-560.

59 FUNG, Arcon. Receitas para as esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

tempo em que assegurem o princípio de ampliação da participação de modo que sejam efetivamente representadas as diferenças presentes na sociedade.

Para Santos e Avritzer,⁶⁰ os procedimentos numa democracia participativa devem vincular a questão procedimental com a ideia 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 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, 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 cumprir 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 sequencial 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 congrega 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 recursos (tempo e renda, por exemplo) de quem permanece no processo.

60 SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

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 em que os cidadãos se fazem representar por delegação de autoridade a pessoas oriundas de seus próprios grupos sociais, concepção que difere da utilizada no sistema político tradicional. Recoloca-se no debate democrático a ideia da representatividade como uma questão relacionada à identidade, à diversidade cultural e social dos novos atores envolvidos na política. Por outro lado, reforçam a ideia de que a questão da escala é relevante ao se pensar nos 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, por 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,⁶¹ esta condição bloqueia a cidadania e trivializa a participação.

Pesquisa de Ribeiro e Grazia⁶² 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

61 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*: encuentros en Buenos Aires. Buenos Aires: CLACSO, 2006b.

62 RIBEIRO, A. T.; GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Ed. Vozes: Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

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, exigem-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, como aos 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. Santos⁶³ 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 determina-

63 SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p.455-560

das 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 se passa 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.⁶⁴ 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 Fisher⁶⁵ 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 se pode observar nas experiências analisadas é que a sua estrutura e dinâmica de funcionamento contribuem para que as razões sejam acessíveis a todos e apresentadas publicamente, condições que, segundo Gutman e Thompson,⁶⁶

64 HAJER, M.; WAGENAAR, H. *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

65 FISCHER, Frank. *Citizens, Experts, and the Environment: the politics of local knowledge*. Durham: Duke University Press, 2000.

66 GUTMAN, A.; THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 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 os 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 práticos⁶⁷, 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”.⁶⁸

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,⁶⁹ e a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) do governo federal para o período 2005-2007, apontam

67 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, M.; WAGENAAR, H. *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 23.

68 Ibidem, p. 11.

69 FARIA, Claudia F. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. 2005. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

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 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.

4 CONCLUSÕES

Estudos sobre participação e deliberação apontam a importância de algumas variáveis para os resultados dos processos e das instituições de participação. Algumas são exógenas 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;⁷⁰ a dinâmica associativa das comunidades – densidade e relações políticas;⁷¹⁻⁷² a conjunção de forças sociais e políticas comprometidas

70 WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

71 PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

72 AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. p.13-60.

com o desenvolvimento de “inovações participativas”.⁷³⁻⁷⁴ Outras são endógenas, como o formato institucional⁷⁵⁻⁷⁶⁻⁷⁷ e a existência de públicos fortes com autoridade e, com isso, podem exercer influências diferenciadas nas decisões políticas.⁷⁸

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. Tem-se uma forte dinâmica associativa conjugada com a renovação no nível societário, governos 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. 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 democratização⁷⁹ 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. 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 Santos⁸⁰⁻⁸¹⁻⁸² denomina de “Estado-como-no-víssimo-movimento-social”.

As experimentações reconstróem a materialidade institucional por meio da coexistência e competição de “desenhos institucionais alternativos”, que, por sua vez, devem estar submetidos à avaliação dos cidadãos quanto à sua eficácia e

73 Ibidem.

74 FARIA, Claudia F. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. 2005. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

75 LÜCHMANN, Lígia. *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.

76 LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

77 FUNG, Arcon. Receitas para as esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

78 FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, DF: UNB, 2001.

79 Democratização aqui entendida como “todo processo social através do qual as relações de poder se transformam em relações de autoridade partilhada”. SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos (Org.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 2003. p. 60.

80 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Toward a New Legal Common Sense*. 2. ed. United Kingdom: Butterworths LexisNexis, 2002b.

81 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar la democracia, reinventar o Estado*. Havana, Cuba: Ed. José Martí, 2005a.

82 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: encuentros en Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO, 2006b.

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. Atendem, portanto, ao que Santos⁸³ considera como princípios de um Estado experimental: 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 ordenação, 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,⁸⁴ 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 ideia de democracia representativa não é 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 haja conflitos com 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 ocorrem os processos de representação nesse 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 institucio-

83 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: encuentros en Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO, 2006b.

84 Ibidem.

nalização 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 objeto de experimentações e transformações no campo da prática.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-598.
- AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 50, p. 25-46, 2000.
- BOHMAN, James. A democracia deliberativa e seus críticos. *Metapolítica*, v. 4, n. 14, p. 58-75, 2000.
- BORDENAVE, Juan D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Coleção Primeiros Passos, n. 95).
- COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, v. 4, n. 14, p. 24-47, 2000.
- FARIA, Claudia F. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. 2005. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

- FISCHER, Frank. *Citizens, Experts, and the Environment: the politics of local knowledge*. Durham: Duke University Press, 2000.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, DF: UNB, 2001.
- FUNG, Arcon. Receitas para as esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. Deepening Democracy: Innovation in empowered participatory governance. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.
- GUTMAN, A.; THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, n. 36, 1995.
- HAJER, M.; WAGENAAR, H. *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HELLER, P.; ISAAC, T. M. O perfil político institucional da democracia participativa: Lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 599-646.
- LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- LÜCHMANN, Lúgia. *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.
- MARQUETTI, Ademir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- PIRES, Roberto R. C. O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 10. 2003, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPUR, 2003. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

- RIBEIRO, A. T.; GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes: Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.
- SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 649-678.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *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, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos (Org.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora, 2006a.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. p. 455-560a.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar la democracia, reinventar o Estado*. Havana, Cuba: Ed. José Martí, 2005a.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: encuentros en Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO, 2006b.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. O social e o político na transição pós-moderna. *Oficina do CES*, n. 1, out. 1988.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Toward a New Legal Common Sense*. 2. ed. United Kingdom: Butterworths LexisNexis, 2002b.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César A. (Org.). *Law and Globalizations: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005b. p. 310-338.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.