

Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios¹

MURILO GASPARDO¹

Introdução

EMBORA não seja novo, o debate a propósito da crise de legitimidade da democracia representativa ganhou novos contornos diante dos tempos sombrios que caracterizam a política nacional e internacional contemporânea, marcada por fatos como a “Operação Lava Jato”, o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, a restrição a direitos sociais, a criminalização de movimentos populares, o “Brexit” no Reino Unido, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, a rejeição à proposta de acordo de paz com as Farc no referendo colombiano, a radicalização da direita israelense e o crescimento das candidaturas xenófobas na França.

Em cenários como esse, são comuns propostas de reforma do sistema partidário-eleitoral no Brasil: financiamento público, sistema distrital ou distrital misto, cláusula de barreira etc. Embora tais propostas sejam relevantes, permanecem limitadas ao paradigma liberal-elitista de democracia e não seriam capazes de provocar mudanças estruturais nas relações de poder. Diante disso, o campo político e intelectual progressista costuma defender alternativas a partir do modelo de “democracia participativa”, as quais ganharam destaque após a Constituição de 1988, especialmente com experiências no âmbito do governo local que, inclusive, espalharam-se pelo mundo, a exemplo do “orçamento participativo”. Embora em termos normativos e retóricos tal ideia conserve sua relevância, há fortes indícios de que perdeu força política. Dois exemplos ilustram essa afirmação.

Dentre os grandes temas que têm provocado indignação e reação da sociedade brasileira podemos destacar a corrupção e a dificuldade de acesso e baixa qualidade dos serviços públicos. Ocorre que a sociedade, majoritariamente, não busca respostas para tais questões em instâncias participativas, mas sim no Poder Judiciário, observando-se fenômenos como a judicialização das políticas públicas e a aposta no aparato judiciário-policia como a principal via para “livrar o Brasil da corrupção”. Trata-se, pois, da procura por soluções individuais

e fundadas em uma legitimidade técnica, que nega a centralidade do conflito entre valores e interesses – portanto, da própria política. Em sentido contrário, poder-se-ia argumentar que, desde junho de 2013, uma parcela significativa do povo brasileiro também tem tomado as ruas para lutar por direitos e contra a corrupção – uma ação eminentemente política e de caráter direto (não representativo). O engajamento cívico é sempre um fator de vitalidade para as democracias mas, dependendo do ângulo de observação desses eventos, podemos encontrar argumentos que, na verdade, reforçam a constatação de perda de energia dos projetos participativos. Trata-se, em primeiro lugar, de uma forma de ação política intensa, porém fugaz. São importantes para incluir temas na agenda pública e até mesmo capazes de ajudar a derrubar governos, como se viu tanto no Brasil como na “Primavera Árabe”, por exemplo. Porém, a construção de soluções coletivas para os complexos problemas que denunciam exige um engajamento cotidiano da cidadania, o debate, a reflexão aprofundada, o que demanda alguma forma de mediação institucional. Além disso, não é difícil perceber, especialmente nas manifestações a favor do impeachment iniciadas em março de 2015, que o objetivo almejado, em geral, não consistia em transferir definitivamente para as mãos do povo o controle sobre a democracia – ou seja, o poder de encontrar soluções para os problemas políticos e econômicos do país por meio do exercício de uma cidadania ativa em conselhos, conferências, audiências públicas e outros espaços participativos que possam ser imaginados –, mas apenas destituir uma governante na (falsa) esperança de que outro poderia desempenhar melhor tal tarefa dentro da mesma estrutura política e econômica. Essa ideia é reforçada por fatos pontuais, como a eleição de prefeitos que supostamente não seriam políticos em grandes municípios brasileiros no ano de 2016, e outros mais estruturais, como a crença difundida pela ideologia neoliberal de que as decisões sobre política econômica são exclusivamente técnicas e não políticas (inadequadas, portanto, para a democracia).

Com esses exemplos, não pretendemos refutar o valor normativo do modelo participativo de democracia – pelo contrário, sua defesa parece-nos mais urgente do que nunca. Porém, é necessário repensá-lo a partir de um contexto bastante desfavorável e diferente do vigente logo após o processo de redemocratização brasileiro.

A partir dessas premissas, revisitamos a construção do modelo normativo de democracia participativa como alternativa ao modelo hegemônico liberal-elitista, suas principais características e as dificuldades de concretização de seus objetivos. Em seguida, tomando como referência a ideia de “experimentalismo democrático”, de Mangabeira Unger, procuramos traçar algumas perspectivas para inovações nas instituições participativas que nos ajudem a enfrentar a proscrição intelectual e política em que vivemos.

O debate democrático no século XX e início do século XXI: o modelo hegemônico liberal-elitista e os modelos contra-hegemônicos emergentes

Na primeira metade do século XX, o debate sobre a democracia tinha como objeto o problema de sua deseabilidade, sagrando-se vencedora a posição favorável à democracia após a Segunda Guerra Mundial.² Passou-se, então, a discutir a existência de condições estruturais para a democracia, tema que perdeu força a partir dos anos 1980, com a expansão da democracia liberal para o Leste Europeu e a América Latina. Outra frente de debate tratou da compatibilidade ou incompatibilidade da democracia com o capitalismo, dentro da qual se enquadram a crítica marxista e a defesa de uma concepção substancialista de democracia. A resposta da teoria liberal que sagrou-se hegemônica foi a afirmação da democracia como uma forma política, e da eleição de representantes como a única viável (Santos; Avritzer, 2002, p.39-44).

A teoria democrática liberal-elitista construiu-se a partir da crítica ao que denominou de tradição republicana, fundada no pensamento de Rousseau (2000), de acordo com a qual a política seria uma forma de vida em sociedade instituída com o fim de realizar o bem comum por meio do autogoverno (Avritzer, 1999, p.119-200, 2000b, p.25-6). O precursor dessas críticas foi Weber (1999, 2006), o qual opôs-se à ideia republicana de soberania, tanto no sentido de participação como no de exercício da vontade geral que tem como propósito a realização do bem comum. Para ele, no século XX havia uma contradição entre a ampliação da cidadania política e social e a crescente impossibilidade de exercício da soberania diante da complexidade das decisões exigidas do Estado, as quais cada vez mais passaram a ser tomadas por uma burocracia especializada. Já Schmitt (1996) denunciava o equívoco da vinculação entre racionalidade e democracia. Downs (1996), por sua vez, ao identificar a racionalidade com a capacidade de criar uma ordem de preferências, defendia que o fundamento do voto seria a identificação da compatibilidade entre as propostas das elites políticas com as preferências de cada indivíduo. Por fim, Schumpeter (1984) aprofundou a compreensão da democracia como uma competição entre elites políticas (Avritzer, 1999, p.22-9; 2000b, p.27-41; Santos; Avritzer, 2002, p.46-7). Em oposição ao republicanismo e com base no procedimentalismo de Kelsen, diversos autores edificaram a tradição que se tornou hegemônica, dentre os quais Schumpeter, Dahl e Bobbio.

De acordo com Kelsen (2000, p.46-8, 99-100, 140-3), a defesa dos marxistas de uma “democracia social ou proletária”, fundada na igualdade de riquezas, em oposição à democracia burguesa baseada no princípio majoritário, seria absolutamente equivocada. Isso porque a democracia seria determinada pelo valor da liberdade, enquanto a igualdade restringir-se-ia ao aspecto político-formal. Assim, democracia seria o governo *do* povo, havendo muitas maneiras de se definir o que é o interesse do povo, de maneira que o bem comum não

seria “objetivamente determinável” e ela só poderia ser formalmente definida, como método (que poderia variar) ou, mais precisamente, “um governo no qual o povo participa direta ou indiretamente, ou seja, um governo exercido pelas decisões majoritárias de uma assembleia popular, ou por um corpo ou corpos de indivíduos, ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo” (embora considerasse a democracia direta “praticamente impossível”).

Passou-se, porém, do procedimentalismo ao elitismo democrático, à identificação da democracia com as regras do jogo eleitoral para escolha das elites políticas (Santos; Avritzer, 2002, p.44). Segundo Schumpeter (1984, p.304, 308, 336-8, 355), “a democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importa as decisões que produza sob condições históricas dadas”. Trata-se de um método de seleção de líderes que se opõe à doutrina clássica de participação na vida política. Assim, não se trata de um “governo pelo povo, mas sim de governo aprovado pelo povo”. Esse método é caracterizado pela “luta competitiva pelos votos da população”, a qual permite a aceitação da liderança, de maneira que o povo não governa, mas apenas aceita ou recusa “as pessoas designadas para governar”.³

Dois razões explicam como a teoria liberal-elitista conquistou a hegemonia, uma acadêmica e outra política: o desenvolvimento da sociologia política e a ocorrência dos Estados totalitários. A partir de uma orientação da teoria política de caráter empirista contraposta à normativa, almejou-se uma análise realista, descritiva da democracia, cujos estudos revelariam a ilusão da “visão ‘clássica’ do homem democrático”. Por sua vez, como os regimes totalitários valiam-se de grandes manifestações populares, ainda que “forçadas pela intimidação e pela coerção”, desenvolveu-se uma aproximação entre as ideias de ampliação da participação e totalitarismo. Consequentemente, a apatia política e a não participação passaram a ser vistas como inerentes à natureza humana e politicamente positivas (Pateman, 1992, p.10-21).

Não obstante a hegemonia do modelo liberal-elitista, após a Segunda Guerra Mundial também emergiram experiências e teorias que compõem um campo político e teórico contra-hegemônico, com protagonismo de “comunidades e grupos sociais subalternos”, o qual ganhou força no final do século XX em razão da crise de legitimidade da democracia representativa, tanto nos países centrais como nos periféricos e semiperiféricos (Santos, 2002, p.31-2).

Podemos dividir a crítica ao modelo liberal-elitista entre aquelas de natureza epistemológica e as de caráter político. No primeiro campo, encontramos a constatação de que, ao contrário do que afirmam os defensores do modelo, não é apenas descritivo, mas também normativo, pois toma os sistemas norte-americano e inglês como paradigmas para avaliação de todos os outros sistemas políticos, e como se não fosse possível existir alternativas melhores para diferentes localidades. Além disso, a teoria hegemônica construiu-se a partir de

uma premissa equivocada: a crítica a uma “teoria clássica da democracia” que na verdade é “um mito”, pois reúne em uma mesma categoria autores com perspectivas muito diversas como James Mill, Bentham, Rousseau e John Stuart Mill (Pateman, 1992, p.26-33).

Já no âmbito político, a crítica ao modelo liberal-elitista abrange três elementos fundamentais: a separação entre o público e o privado, restringindo o campo democrático e submetendo-o ao poder econômico; o distanciamento do Estado em relação à sociedade civil; e a não tradução das liberdades formais em liberdades reais para todos os cidadãos (Santos, 2002, p.31-2). O reconhecimento formal de direitos iguais, embora relevante, não assegura que serão exercidos se não houver condições objetivas para tanto, de maneira que as eleições são insuficientes para gerar legitimidade democrática e responsabilização dos dirigentes políticos, e o Estado organizado conforme tal modelo democrático atua como um reprodutor de desigualdades. Há, portanto, uma demanda por democratização do Estado e da sociedade (incluindo-se as fábricas, por exemplo) (Held, 1987, p.229-37).

Ainda que afastemos do debate as questões pertinentes à democracia em sentido substancial, circunscrevendo-a ao aspecto formal ou procedimental, permanece o problema de suas variações. Ou seja, por que o procedimentalismo não comportaria outras formas além da eleição de elites políticas? A eleição não resolve toda a questão da autorização dos cidadãos e não assegura a representação da diversidade de atores, ideias e interesses sociais. Além disso, a justificativa de que a forma elitista seria a única possível para as grandes escalas e diante da complexidade da Administração não se sustenta, pois a gestão burocrática, fundada na ideia de soluções homogêneas para cada problema não atende à pluralidade de soluções demandadas no contexto contemporâneo, para as quais a participação diversificada pode contribuir muito. Mesmo sem romper com o “procedimentalismo kelseniano” é possível pensar na “criação de uma nova gramática social e cultural”, articulando-se inovação social e institucional em busca de novas formas democráticas (Santos; Avritzer, 2002, p.45-51).

Dentre as perspectivas teóricas que fundamentam projetos participativos, destacamos a democracia deliberativa na formulação de Habermas. De acordo com Habermas (1997, p.137), a legitimidade de uma norma depende do assentimento de todos os envolvidos baseado no debate livre e racional. Com isso, propõe a reaproximação entre os conflitos sociais e os processos políticos mediante a institucionalização de uma prática democrática fundada na ideia de deliberação pública, a qual contrapõe a argumentação ao decisionismo: a deliberação não se reduz à decisão da maioria, mas deve perpassar a discussão racional com a participação de todos os potencialmente interessados (Avritzer, 2000b, p.33). Além disso, na esfera pública, desigualdades e exclusão devem ser explicitadas e questionadas por todos (Santos; Avritzer, 2002, p.52-3). Assim, o “espaço público se torna arena da definição contenciosa acerca do que é o político, isto é, do que pertence

à polis”. Ao redefinir o que pertence à pólis, tal espaço retira questões do domínio privado e obriga o sistema político a tratá-las. Permanece em suspenso, no entanto, o problema de como transformar as ações que ocorrem nesse espaço em ações institucionais de ampliação da prática democrática. A esfera pública cria um espaço para a generalização da ação social, para o reconhecimento da diferença e para a ampliação da forma do político, mas como conceber a relação entre o espaço público e o sistema político em geral? A resposta seria a transmissão de influência do espaço público para o sistema político (Avritzer, 1999, p.35-7), mas como essa ideia pode ganhar concretude política e institucional? É o que os experimentos de democracia participativa almejam responder.

A ideia de democracia participativa manifestou-se originalmente na atuação dos movimentos estudantis da “Nova Esquerda” nos anos 1960, espalhando-se nos anos seguintes junto à classe trabalhadora em razão da crescente insatisfação com a estrutura social e as práticas políticas dominantes naquele contexto (Macpherson, 1978, p.97; Pateman, 1992, p.9).

No Brasil, o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 constituem o marco fundamental no desenvolvimento dos institutos participativos, com uma atuação destacada de sindicatos e movimentos sociais na organização popular na periferia e na luta por tais espaços políticos⁴ (Caldeira; Holston, 2004, p.233-8, Avritzer, 2016). Além da previsão de vários institutos de democracia participativa, outra inovação da Constituição que favoreceu a ampliação da participação popular foi a valorização da esfera local, com a atribuição de competências para as políticas sociais e urbanas. Essa nova institucionalidade foi detalhada e fortalecida pela legislação infraconstitucional, destacando-se as Leis Orgânicas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) ocorreram conferências e foram criados conselhos, mas a relação Estado–sociedade civil teve como principal vetor as parcerias para a execução de políticas públicas, de maneira que foi com o governo de Luís Inácio Lula da Silva (PT) que a participação social na esfera federal ganhou novo impulso (Avritzer, 2012, p.14; 2016).

Foi, todavia, no plano da gestão municipal que ocorreram as experiências de democracia participativa mais interessantes após a Constituição Federal de 1988, o que se deu tanto em razão das mudanças institucionais já mencionadas, como do fato de que nos municípios a relação entre movimentos sociais e Administração Pública passam-se de maneira mais intensa, e as demandas sociais urbanas refletem melhor a pluralidade de atores e interesses. Com os objetivos de promover a efetivação de direitos sociais e a melhoria na prestação dos serviços públicos desenvolveram-se diversas experiências (Bava, 2000, p.7-10), como conselhos e conferências municipais de políticas públicas, audiências públicas e o orçamento participativo.

Nesse quadro, o Orçamento Participativo (OP) tem especial relevância em razão de seu caráter inovador e de sua repercussão internacional. Trata-se de uma inovação no campo da democracia política e econômica implantada pela primeira vez em Porto Alegre, no ano 1989, que consiste, basicamente, em “uma forma de democracia participativa em que os cidadãos e a sociedade civil organizada têm o direito de participar diretamente na determinação da política fiscal” (Campnell et al., 2009, p.2-3). Nos anos 1990, o OP espalhou-se pela América Latina e depois pelo restante do mundo, assumindo formatos bastante diversificados, o que se deveu ao investimento do Banco Mundial na implementação do projeto, à sua divulgação nas edições do Fórum Social Mundial realizadas em Porto Alegre a partir de 2001 (Sintomer et al., 2012, p.8) e na Conferência Habitat II da ONU, realizada em Istambul, em 1996, na qual foi reconhecido como uma das quarenta e duas melhores práticas de governança urbana do mundo⁵ (Gilman, 2016).

O caráter inovador e a relevância do OP na América Latina deve-se ao fato de ter contribuído, em variados graus, com a melhoria da transparência no emprego dos recursos públicos, a redução da corrupção e do clientelismo, a distribuição de riquezas e a modernização e a eficiência da Administração Pública.⁶ Já na Europa, representou uma tentativa de resposta à crescente abstenção eleitoral, com o desinteresse da população pela política e pela gestão pública, bem como aos problemas financeiros enfrentados por governos locais em alguns países, sobretudo após a crise financeira internacional de 2008, que exigiam o aperfeiçoamento da governança local. Na África, em geral, as experiências foram apoiadas e dependentes de poderosas instituições internacionais, especialmente o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, de maneira que, de certa forma, a ideia ingressou nesse continente com alguma perspectiva neocolonialista, atendendo mais aos interesses por transparência orçamentária dos financiadores estrangeiros do que a preocupação com o direito dos cidadãos à ampliação de sua participação democrática. Na Ásia, as experiências iniciais resultaram mais de iniciativas locais do que da transferência transnacional do projeto do OP, embora existam semelhanças entre seus princípios e metodologia e os latino-americanos e europeus (Sintomer et al., 2012, p.7-16). Nos Estados Unidos, de maneira semelhante à Europa, as experiências de OP ocorrem dentro de um contexto de inovações em curso no âmbito da Administração Pública local com o propósito de promover o engajamento cívico das pessoas e o aperfeiçoamento da governança, por meio da criação de novos canais de comunicação entre os representantes e os cidadãos e destes entre si, com o que se pretende promover o empoderamento dos cidadãos e possibilitar que representantes e tecnocratas contem com informações mais precisas sobre as preferências dos cidadãos (Gilman, 2016).

Retornando ao contexto brasileiro, o que se observa hoje é uma crescente perda de importância do OP devido à enorme redução do número de prefeituras

governadas pelo Partido dos Trabalhadores, ao fato de ter sido abandonado pelo próprio partido como projeto estratégico em muitos municípios que governa ou governou mais recentemente, ou, ainda, por motivos mais gerais dentro do quadro que traçamos de perda de força política dos institutos participativos. Há novas experiências de inovação participativa em curso, como a Emenda do Programa de Metas, aprovada originalmente em São Paulo em 2008, e já presente em mais de cinquenta municípios brasileiros, além de outros seis da América do Sul, mas são recentes, com poucos resultados e não despertam o mesmo entusiasmo que o OP.

No plano nacional, já no segundo semestre de 2014, observamos um avanço conservador no Congresso (intensificado após a posse dos novos deputados e senadores em 2015) com resistências às práticas participativas, do que é exemplo o Decreto Legislativo aprovado na Câmara e tramitando no Senado que tem como objetivo sustar o Decreto Presidencial que instituiu a “Política Nacional de Participação Social”. No governo Temer, apesar de certa forma permanecer na retórica, a participação social perde toda a centralidade. Nota-se, também, ainda que influenciada pela grande mídia, uma tendência à predominância de uma postura elitista na própria sociedade: se há uma descrença com a “elite política”, cresce a aposta em outras soluções de caráter elitista (que nem mesmo são competitivas) – os atores do mercado, os tecnocratas e os magistrados.

Soma-se a isso o fato de que, após as manifestações de junho de 2013, ocorreu uma ruptura do monopólio da esquerda em relação à participação, a qual passou a ser disputada pela classe média conservadora, que utilizou de maneira eficaz as novas mídias e redes sociais, provocando mudanças na agenda de mobilização (Avritzer, 2016, p.62), enquanto movimentos de luta social como os sindicatos e organizações estudantis tradicionais padecem de crescente crise de legitimidade e representatividade. Temos, portanto, um contexto nacional bastante desfavorável para a construção de projetos participativos de caráter contra-hegemônico.

Por outro lado, é preciso registrar que também há sinais de esperanças em processos diversificados de organização da sociedade, como os movimentos ambientalistas e, mais recentemente, os coletivos culturais, os movimentos feministas e de defesa dos direitos de homossexuais, o protagonismo do Movimento dos Sem Teto (MTST) na luta por moradia, e a ação dos estudantes secundaristas em defesa da educação pública e da permanência em suas escolas. Entretanto, nem a representação partidária-eleitoral, nem os espaços participativos que temos institucionalizados parecem responder à demanda desses movimentos por novas formas de participação democrática.

Características fundamentais do modelo de democracia participativa

Se no modelo liberal-elitista também há participação política por meio do voto nos representantes, quais são as diferenças da ideia de participação no

modelo de democracia participativa? São basicamente quatro: 1) a inclusão de atores historicamente excluídos das decisões políticas; 2) o caráter deliberativo da participação; 3) o papel pedagógico da participação; e 4) a pluralidade de desenhos institucionais.

A democracia participativa tem como primeiro fundamento a reivindicação de espaços participativos ampliados para atores sociais política, social e economicamente mais fracos, os quais são geralmente excluídos dos processos decisórios (ainda que formalmente incluídos) e buscam formas alternativas de participação em condições de igualdade (Campnell et al., 2009, p.5-7, Avritzer, 2007). Nesse sentido, os movimentos sociais desempenham um papel fundamental na “institucionalização da diversidade cultural” e “ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (Santos; Avritzer, 2002, p.53).

O segundo fundamento do modelo é o caráter deliberativo da participação: não é suficiente a inclusão de novos atores para votarem em alternativas que não formularam, pois também é necessária a criação de espaços para argumentação e aprendizagem. Não se trata apenas de agregar opiniões individuais previamente definidas no momento decisório: a participação compreende um processo de aprendizagem no qual é possível mudar as preferências em razão dos argumentos apresentados no debate público (Campnell et al., 2009, p.5-7).

O terceiro fundamento da democracia participativa é seu papel pedagógico, considerado, inclusive, a “função central da participação na teoria de Rousseau”, visto que o processo participativo ajuda a “desenvolver uma ação responsável, individual, social e política”, qualifica o cidadão para participar, faz que conheça as questões coletivas e incrementa sua capacidade de julgamento. É, sobretudo, nos âmbitos local e do trabalho que se desenvolve a educação por meio da participação, pois são nesses espaços que se resolvem as questões que afetam de forma mais direta o cotidiano das pessoas. A ausência de processos participativos nesses espaços ajuda a explicar a impotência e a apatia política da maioria – ou seja, em regra nas atividades do trabalho e da administração local não somos preparados para participar e assumir responsabilidades e poder mas, ao contrário, somos treinados para obedecer e esperar que os outros decidam sobre as questões coletivas (Pateman, 1992, p.35-63).

O quarto fundamento que diferencia a participação no modelo de democracia participativa em relação ao liberal-elitista é a pluralidade de desenhos institucionais, pois eleger representantes não é a única forma de participar das decisões políticas. Inclusive, em termos de arquitetura institucional, a democracia participativa também pode ser de baixa ou de alta intensidade. É de baixa intensidade quando se limita ao momento da decisão. É de alta intensidade quando antes da decisão abrange a formulação da agenda e, posteriormente, seu monitoramento⁷ (Campnell et al., 2009, p.7). Portanto, ao contrário do que ocorre com o modelo liberal-representativo, a democracia participativa não

apresenta um arcabouço jurídico-institucional básico para a concretização de seus princípios, como o mandato, os sistemas eleitorais e os partidos políticos. O que há são diferentes experiências de inovação institucional que, em geral, não resultam de formulações acadêmicas ou de tecnocratas, mas são forjadas pela sociedade civil e pela luta política.

Quando se trata de inovação institucional, uma das primeiras ideias que se apresentam é a utilização de tecnologia de informação e comunicação. De fato, a internet é um instrumento muito útil para ampliar a transparência, o acesso e a produção de informações pelos cidadãos, os espaços de debate público e as oportunidades de organização social. Entretanto, o recurso à internet não implica uma nova forma de democracia, mas apenas uma nova ferramenta a seu serviço, que poderá apresentar diferentes resultados conforme os desenhos institucionais em que é utilizada e a postura dos atores políticos. Além disso, apresenta limitações materiais (por exemplo, nem todos têm acesso a ela), educacionais e culturais (quem não tem uma boa formação estará em desvantagem na obtenção, interpretação e produção de informações e argumentos). Assim, a internet também pode ser um instrumento de manutenção ou ampliação da desigualdade e da exclusão dos mais pobres do processo político (Garot, 2006, p.96-104).

Para concluir esta seção, é indispensável uma nota sobre a relação entre os modelos representativo e participativo: não são antagônicos, mas complementares (Comparato, 1989, p.9-11), a democracia participativa não tem a pretensão de substituir a representativa, mas complementá-la. Até porque, existem alguns problemas que exigem alguma forma de representação e mediação institucional, como a formulação das questões sobre as quais se decidirá, muitas das quais não podem ser respondidas simplesmente com “sim” ou “não” em razão de sua complexidade, e a possibilidade de se apresentarem objetivos antagônicos, como redução de tributos e ampliação da atuação estatal (Macpherson, 1978, p.99-101). Inclusive, os próprios espaços participativos, por exemplo, conselhos, conferências e algumas instâncias do OP, valem-se de formas de representação, não operam exclusivamente pela ação direta de todos os interessados.

Nessa interface entre instituições representativa e participativas é possível ampliar a perspectiva de *accountability*. Entendida em princípio como a “capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados ou mesmo punidos pelo que fazem)”, também apresenta uma dimensão deliberativa, pois permite a comunicação entre representantes e representados que não se limita ao momento eleitoral por meio da atuação da sociedade civil na esfera pública. Pode contribuir para tanto o estabelecimento, por via legislativa, de estruturas de interação entre Estado e sociedade, inclusive garantindo recursos materiais para que as organizações da sociedade civil cumpram seus papéis (Arato, 2002, p.91, 93-8). Por outro lado, é necessário reconhecer que há limites na capacidade de as normas legais induzirem a organização e a participação política dos

cidadãos, e da prática política política em geral (Comparato, 1989, p.48). Como pondera Arato (2002, p.99), “nenhum modelo institucional pode garantir que os atores sociais realmente se organizem, participem da discussão pública e envolvam-se com a política”.

Desafios para a concretização do modelo de democracia participativa

Devemos pensar os desafios da democracia participativa em duas perspectivas articuladas: a legitimidade e a efetividade, ou seja, não basta que os processos decisórios sejam inclusivos, deliberativos, pedagógicos e institucionalmente plurais, é necessário que tais instâncias tenham capacidade política de tornar suas decisões efetivas. Podemos agrupar tais desafios em três categorias de limites estruturais que se costuma identificar nas instituições representativas, mas que também estão presentes nas participativas: 1) representatividade e *accountability*; 2) desigualdade real de poder político; e 3) tecnificação da política.

O modelo participativo entende que a eleição de elites políticas é insuficiente para gerar legitimidade democrática e pretende promover a inclusão de atores historicamente excluídos. Entretanto, é necessário indagar: quem de fato participa de conselhos, conferências, assembleias de OP etc.? Como se dá a relação de representatividade e a *accountability* entre os sujeitos engajados e o restante da sociedade?

Pesquisas empíricas realizadas a propósito dessas questões indicaram que, não obstante exista uma “rica e diversificada experiência de participação no Brasil”, a população em geral é indiferente aos espaços participativos (Santos Júnior, 2004, p.44). Há um pequeno grupo que constitui o núcleo do processo participativo, com participação contínua e institucionalizada, especialmente as instituições religiosas e de luta por direitos específicos, enquanto outros participam de forma temporária e conforme a conjuntura e os interesses em disputa – fenômeno denominado de “sanfona de participação”, e outros ainda nunca ou raramente participam (Avritzer; Recamán; Venturi, 2004, p.46-50). Há, pois, um déficit de engajamento cívico e mesmo de representatividade nas instâncias participativas quando são dominadas por grupos organizados que não necessariamente respondem ao restante da população que não se encontra organizada ou mesmo às suas “bases”. Existem várias hipóteses explicativas para esse fato: 1) percepção de inefetividade da participação (Arato, 2002, p.100); 2) desigualdade social, exclusão e precariedade da garantia de direitos; 3) cultura política autoritária; 4) máquina administrativa burocratizada e centralizada; 5) o incipiente grau de organização da sociedade civil; 6) a dificuldade de se transformar o debate dos movimentos em decisões (Viana, 2004, p.99-100); 7) individualismo e corporativismo que se refletem na participação; 8) escasso conhecimento sobre a existência e as atividades dos meios institucionais de participação (Santos Júnior, 2015, p.205-14); 9) carência de abertura e de incentivo do Governo e do Legislativo à democracia participativa (Bava, 2000, p.2-7).

Como não são todos os cidadãos que efetivamente participam dessas arenas, coloca-se o problema da *accountability*, da prestação de contas e da responsabilização dos participantes em relação aos grupos que representam e ao conjunto da sociedade. Porém, é preciso ter clareza que tal relação tem natureza diversa daquela estabelecida entre parlamentares e eleitores: não apresentam a autorização formal conferida pelas eleições, não detêm o monopólio da representação em determinado território, nem obedecem ao critério da proporção entre representantes e representados. Assim, a legitimidade dos sujeitos que atuam nas instâncias participativas deve ser procurada em outros fundamentos, como o compromisso genuíno das lideranças com suas comunidades, associações etc. (representação virtual) e, sobretudo, na afinidade existente entre os representantes e suas comunidades em termos de partilha de interesses, história e condições de vida (Avritzer, 2007, p.444-5, 458).

O segundo limite estrutural que identificamos nas instituições participativas é a desigualdade real de poder político. A paridade da participação dos diferentes atores sociais não resolve totalmente o problema da equidade nesses espaços, pois quem tem poder de convencer nos conselhos etc. é quem tem densidade política enquanto movimento, o que depende de força externa aos fóruns participativos (Bava, 2004, p.78). Mais do que isso, assim como a democracia representativa, a participativa não está imune aos bloqueios ao exercício da cidadania impostos pela desigualdade social e pelas elites econômicas e políticas. Macpherson (1978, p.98-103) já apresentava um paradoxo importante a esse propósito: embora um sistema mais participativo não seja suficiente para reduzir as iniquidades sociais, trata-se de uma condição necessária, pois o modelo elitista fundado na apatia e na baixa participação política atua por sua conservação. Por outro lado, a edificação de um modelo mais participativo de democracia teria como pré-requisitos a redução das desigualdades socioeconômicas e a transformação de consumidores em cidadãos (mudança da consciência política), o que resultaria em um círculo vicioso.⁸

O terceiro e último limite estrutural que destacamos é a tecnificação da política, a qual cria uma barreira à participação em razão da assimetria de conhecimentos entre a burocracia, os representantes eleitos e os cidadãos. Isso implica despolitização, pois as decisões escapam do controle da cidadania (Chauí, 2004, p.28) e os interesses em conflito não são explicitados, pois são encobertos pelas questões técnicas. Evidentemente, as decisões legislativas e de políticas públicas apresentam uma dimensão técnica, de maneira que a democracia contemporânea exige cidadãos cada vez mais capacitados para debater os assuntos públicos, mas há uma carência de capacidade técnica e política (organização e instrumentos de pressão) que é impossível de ser integralmente suprida, o que gera um paradoxo de participação (Sampaio, 2004, p.49-50). Por outro lado, há uma dimensão política em tais decisões que é insistentemente negada pelo discurso neoliberal tecnicista e pretensamente neutro. Além disso, como observa Comparado (1989, p.100-13), a presunção de superioridade do conhecimento

técnico-científico é, também, pernicioso para a garantia de um sistema eficiente e democrático, pois por mais elaborado que seja esse tipo de conhecimento, jamais poderá alcançar o conhecimento acerca dos anseios e interesses dos cidadãos individual e socialmente considerados.⁹

Além do que denominamos limites estruturais das experiências participativas, existem riscos de descaracterização decorrentes do combate travado pelas concepções e interesses hegemônicos afetados, o que ocorre por meio da cooptação por “grupos sociais superincluídos”, da “integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder”, da burocratização (Santos; Avritzer, 2002, p.60), da captura pelo governo e da corrupção (Perez, 2006, p.172-6).

Esse processo, em grande medida, pôde ser observado no Brasil durante os governos do Partido dos Trabalhadores nas esferas federal e local. Por exemplo: 1) os processos participativos tiveram como foco as políticas sociais e como protagonistas atores que fizeram parte da geração que participou do processo de democratização, de maneira que não contemplou satisfatoriamente áreas como infraestrutura e meio ambiente (Avritzer, 2016, p.50, 60); 2) o espaço ampliado de participação não pôde interferir ou se contrapor à política econômica; 3) muitos dos novos órgãos participativos criados assumiram caráter exclusivamente consultivo (Santos Jr., 2004, p.41-4); 4) os conselheiros foram fortalecidos enquanto indivíduos, mas isso não ocorreu com os movimentos, entidades e comunidades que representam, de maneira que o espaço se consolidou, mas a força social se esvaiu (Bava, 2004, p.33-40); 5) ocorreu um relaxamento dos movimentos sociais, que tiveram dificuldade para lidar com uma nova situação na qual precisavam dialogar com um governo que apoiavam (Moroni, 2004, p.66-7) sem se render à cooptação, que em muitos casos ocorreu. Problemas semelhantes foram encontrados em alguns “falsos experimentos” de OP, ou seja, naqueles em que foram implantados “de cima para baixo e não eram baseados na mobilização da sociedade civil”, com a aplicação de um montante bastante reduzido das despesas orçamentárias e pouquíssimos efeitos redistributivos (Sintomer et al., 2012, p.7-8). Mesmo a experiência exitosa de Porto Alegre apresentou problemas, como sua limitação à face do gasto público, não interferindo na receita pública, a dependência em relação ao compromisso político do prefeito, e sua inserção em um contexto político e econômico geral com valores antagônicos aos quais orientavam tal prática (Campnell et al., 2009, p.24-6). No caso de São Paulo, além de não ter ocorrido a mesma continuidade encontrada em Porto Alegre, a avaliação geral é de que o OP não atingiu seus objetivos e não provocou mudanças estruturais e duradouras em razão de falhas de desenho institucional (Dias, 2006, p.72-4, 102-16, 144-7) e políticas, como a não adesão integral da prefeitura ao projeto, a resistência da Câmara Municipal, de parte da mídia e de algumas secretarias, e da convivência do OP com as práticas políticas “tradicionais” (Bava, 2004).

Enfim, um elemento fundamental que desafia a concretização do modelo de democracia participativa é a inadequação do desenho jurídico-institucional adotado, o que decorre tanto da idealização de atores e instituições, como da falta de ousadia diante de limites estruturais e tempos sombrios.

A ideia de “experimentalismo democrático”, de Mangabeira Unger, pode nos ajudar a traçar algumas perspectivas para inovações nas instituições participativas que nos ajudem a enfrentar esses desafios.

Experimentalismo democrático e democracia participativa

Nos anos 1970, Unger (1978, p.3-12, 130ss., 301-2) já apontava que todas as vertentes da teoria social encontravam-se presas à visão de mundo fundada na doutrina liberal que assumiu sua forma clássica no século XVII, inclusive aquelas que desenvolveram um “crítico parcial”, como o marxismo, pois não conseguiram se libertar de seus pressupostos. Uma consequência disso para a teoria democrática é a prostração intelectual e política presente tanto no pensamento idólatra como no utópico. A idolatria é o ato de “confundir a situação presente do estado com a realização do ideal”, por exemplo, a compreensão de que as poliarquias dos Estados Unidos e da Europa corresponderiam a melhor forma de democracia possível. Já a utopia é a “tendência a definir o bem de tal maneira que ele não pudesse ser relacionado à situação histórica em que nos encontrássemos”: há tamanho distanciamento entre o ideal e o real que o resultado é a impossibilidade tanto de compreender como de transformar a ordem estabelecida. Assim, de acordo com Unger (1986, p.1-2), estamos diante de um paradoxo: imaginar novas formas de vida em sociedade e arranjos institucionais que as concretizem é urgente, mas deparamos com uma descrença na possibilidade de alternativas sociais, as quais são vistas como um risco em razão de experiências catastróficas do passado. Inclusive, como ressalta Unger (1999, p.11), os progressistas ainda não conseguiram forjar um projeto capaz de rivalizar de forma confiável e duradoura com o programa neoliberal e sua concepção de que não há alternativas em relação às instituições dominantes que regem o mercado e a democracia.

Diante dessa avaliação, Unger (1986, p.22) defende que a verdadeira alternativa é a construção de ideais programáticos realistas, ou seja, que possam ser realizadas, pois as propostas que apenas passam das realidades existentes para fantasias utópicas “não imaginam seriamente a transformação da realidade”. Trata-se, como explica Teixeira (2010, p.45, 50), de um projeto de democracia radical a ser realizado por meio do “experimentalismo democrático”, da “formulação de um conjunto sistemático de ideias com potencial para gerar uma dinâmica capaz de iniciar a ruptura das estruturas institucionais restritivas que organizam a economia e a política na forma como as conhecemos hoje”. Não se trata de uma proposta neutra, nem se limita a um programa de pesquisa, mas consiste em “uma dinâmica cuja prática se orienta por interesses, assim como um processo intelectualmente informado e um movimento moralmente inspirado”.

Um passo importante para tanto é livrar-se de ilusões e “falsas necessidades”, como a de que transformações reais só podem ocorrer pela substituição do capitalismo pelo socialismo, ou então, apenas mediante verdadeiras revoluções institucionais, quando, na verdade, ocorrem gradualmente, a partir da combinação e do somatório de pequenas mudanças, muitas das quais geradas espontaneamente na sociedade, que podem melhorar a qualidade de vida e a prática democrática, bem como gerar transformações mais profundas. Além disso, é preciso radicalizar a ideia de que a ordem social existente é essencialmente política, pois foi construída, não é um resultado inevitável das forças sociais que não pode ser modificado, o que não significa que as limitações à ação transformadora possam ser desconsideradas, mas não devem ser tomadas como impedimentos absolutos (Unger, 2001, p.XXV-XXX).

Isso implica superar o “fetichismo institucional” e o “fetichismo estrutural”. De acordo com o primeiro, a forma mais racional e, portanto, mais adequada para a realização institucional seria necessariamente a tradicional, ou seja, haveria apenas uma forma “natural e necessária de expressão institucional” da democracia política, da economia de mercado e da sociedade civil livre. Consequentemente, as ideias e interpretações alternativas são vistas como uma ameaça e não como uma possibilidade de mudança. Para que esse quadro se modifique, o primeiro passo é o reconhecimento da essência empírica da realização institucional; o segundo é a imaginação e a construção jurídica de pluralismos alternativos, por meio de uma análise livre de preconceções. Já o “fetichismo estrutural” identifica em realidades que de fato são muito diferentes (experiências distintas) um mesmo fundo de existência, como se opera, por exemplo, com os conceitos de economia de mercado ou democracia representativa, tendo como consequência a crença segundo a qual, com exceção dos momentos grandiosos e raros da história de expressão transformadora e criativa, estamos vinculados ao cumprimento de rotinas e não somos capazes de mudar práticas e instituições. Essa forma de análise também exclui os cidadãos da tarefa de conceber novas formas institucionais e de experiência social, por considerá-los incapazes para tanto, quando é justamente neles que reside a demanda por mudanças e a capacidade de conhecer as dificuldades e as ideias que podem ser experimentadas (Unger, 2004, p.44-5, 53-8, 148-60).

Superados o “fetichismo institucional” e o “estrutural”, livre da crença de que as mudanças ocorrem apenas em momentos revolucionários e extraordinários, abre-se a possibilidade para o pensamento político e jurídico identificar “oportunidades transformadoras”, ou seja, as formas e as condições em que as mudanças institucionais podem ocorrer, ampliando-se o horizonte de atuação politicamente deliberada (Unger, 2004, p.30-5). Assim, Unger (1999, p.20-2) defende a “primazia da reforma radical como espécie de política transformadora”. Não se trata de uma revolução, pois se baseia em transformações parciais que vão se acumulando, mas define-se como radical porque é direcionada

à transformação das “estruturas básicas da sociedade”. Trata-se, pois, de promover transformações mais profundas “parte por parte”, o que contribui para tornar os projetos de transformação institucional mais viáveis. Diferentemente, a ideia de revolução exige a “substituição total de um sistema indivisível por outro”, o que representa um “perigoso caso-limite da política transformadora”, pois há resistência da realidade às transformações pretendidas pelas ideias dos revolucionários e maior risco de recurso à violência. Por outro lado, a afirmação segundo a qual a única mudança real possível seria a revolucionária, diante de um contexto que indica sua impossibilidade, na prática leva a um “reformismo pessimista” que justamente nega a perspectiva revolucionária.

O terceiro elemento central da proposta de experimentalismo institucional de Unger (2004, p.70-1) é que os princípios da justiça não podem ser estudados separadamente de suas formas de realização, ou seja, as ideias devem ser analisadas em conjunto com as práticas institucionais.

A estratégia de análise para tanto consiste no “mapeamento” crítico, na observação das instituições sem idealizações. Trata-se de um trabalho crítico de identificação dos objetivos ideais não concretizados na realidade institucional e experimental em determinado tempo (Unger, 2004, p.160-5). O mapeamento é uma forma de observar as instituições e concepções que estão postas, as quais ajudem a identificar sua existência no mundo real, sem a idealização do direito racionalmente construído. A crítica tem como fim identificar quais são os objetivos ideais professados pelas instituições que não condizem com a realidade institucional e experimental em determinado tempo (ibidem). Essas ideias remetem à compreensão do experimentalismo como “busca permanente nos materiais institucionais disponíveis de resíduos que, recombinações, possam resolver determinado problema para o qual a atual estrutura não tem resposta” (Teixeira, 2010, p.64).

O projeto de democracia de Unger apresenta cinco conjuntos básicos de propostas: 1) “elevação da temperatura da política”, por meio da combinação entre mobilização e política institucional, concretamente propondo, por exemplo, “o financiamento público das campanhas eleitorais e o acesso gratuito ampliado aos meios de comunicação de massa não só para partidos políticos, mas também para movimentos sociais organizados”; 2) a “aceleração do ritmo da política”, mediante reformas que facilitem as transformações institucionais; 3) a “reconstrução do federalismo”; 4) a “construção de uma prática e até mesmo de um poder destinado a resgatar da exclusão grupos subjugados que não consigam escapar pelos meios de ação econômica ou política que lhes são disponíveis através dos instrumentos convencionais”; 5) o enriquecimento da democracia representativa com institutos de participação direta, valorizando-se a “dimensão associativa, no âmbito da sociedade civil” (Teixeira, 2010, p.59-63). Nesse sentido, Unger (2004, p.166-85) destaca a estratégia de coexistência paralela de “governos locais fortalecidos e de associações de vizinhança fortalecidas”, os

quais constituem duas vias paralelas para a expressão das demandas sociais e para o experimentalismo que podem atuar de forma cooperativa ou rival, ajustando-se de acordo com as condições políticas dadas.

Essas construções institucionais devem ser baseadas em uma análise crítica e realista das estruturas políticas e sociais e dos atores envolvidos sem, contudo, adotar uma postura fatalista. Por exemplo, “as pessoas estão interessadas em resolver seus problemas quotidianos de saúde, educação, segurança, moradia e transporte”, de maneira que a incorporação de discussões complexas sobre transformações estruturais nos espaços participativos deve ser vinculada ao enfrentamento de tais problemas, caso contrário não despertarão o interesse de participação. No mesmo sentido, não é possível a “substituição do indivíduo real, que tem interesses e que luta por eles, pelo cidadão mítico desinteressado do republicanismo clássico”. Assim, as alternativas institucionais a serem projetadas não podem impor “um custo muito alto à atenção e à energia individuais”, ou seja, “é crucial desenvolver as instituições políticas e econômicas do experimentalismo democrático por caminhos que limitem sua fome de energia humana e que respeitem a força e a autoridade dos interesses privados”, ao mesmo tempo em que fomentem a valorização do interesse público. Por outro lado, não se render ao fatalismo significa que “o nível de participação popular na política não é um destino cultural inflexível e fugaz, que reflete sumariamente a história de um povo”. Ou seja, as condicionantes histórico-culturais são muito relevantes, mas “o engajamento popular em democracias que agora parecem não ter energia” pode ser promovido por meio de reformas institucionais radicais, as quais são fundamentais, pois a sustentabilidade dos processos de transformação e do engajamento político popular, portanto, do experimentalismo democrático, não se sustenta sem institucionalização. Enfim, é necessário fomentar a organização social equitativa, pois “uma sociedade desorganizada não gera nem implementa futuros alternativos”, o que também se aplica a uma “sociedade desigualmente organizada” (Unger, 1999, p.133, 171-2, 192-3).

Isso posto, indagamos: como o conjunto de ideias e propostas agrupadas no conceito de “experimentalismo democrático” pode contribuir com a construção de alternativas no campo da democracia participativa que confirmem mais legitimidade e efetividade a seus institutos, diante do quadro sombrio no qual nos encontramos, caracterizado, por exemplo, por violações a direitos civis, desmonte de nosso ainda precário Estado Social, crescimento da desigualdade e da exclusão social, domínio da opinião pública por grande meios de comunicação controlados de forma oligopolizada, cultura crescentemente individualista e desinteresse dos governos por políticas participativas?

Parece-nos que não há espaço para transformações revolucionárias, mas também já foi demonstrado pela experiência brasileira que o “reformismo pessimista” não é sustentável nem soluciona as contradições históricas do Estado e da democracia. A alternativa progressista que resta, portanto, é a de reforma

radical, a articulação de mudanças pontuais que, somadas, podem levar a transformações estruturais. Da perspectiva do trabalho intelectual, o mapeamento institucional é a estratégia a ser adotada nesse sentido, procurando-se, inclusive em experiências de democracia participativa que não tiveram o êxito pretendido, materiais que possam ser reelaborados para a formulação de ideias programáticas realistas.

Sem desconsiderar as limitações estruturais socioeconômicas, é preciso apostar na via da construção política e institucional. Embora o elemento jurídico não possa determinar o engajamento do governo ou da sociedade civil na concretização dos objetivos de institutos de democracia participativa, podem favorecê-los, além de impactar de diferentes maneiras em relação a tais condicionantes históricas estruturais. Evidentemente, a existência de uma demanda prévia da sociedade civil por instâncias participativas é um fator que favorece o êxito do processo, mas instituições adequadamente desenhadas podem fomentar tal demanda. Esse é um fator para ser considerado para enfrentar a aparente preferência que encontramos na sociedade por soluções elitistas para os problemas da democracia brasileira.

Retomando alguns pontos apresentados, ressaltamos que tais desenhos institucionais devem considerar algumas diretrizes: 1) promover processos deliberativos racionalmente fundados, mas que não desconsideram o conflito como elemento essencial da política; 2) não idealizar o cidadão e não exigir dele um engajamento maior do que pode oferecer, para o que pode contribuir a diversificação das formas de participação e a combinação de espaços presenciais e virtuais; 3) construir processos que ajudem a gerar energia política suficiente para assegurar a concretização das decisões tomadas nas arenas participativas; 4) articular as mobilizações sociais com a participação institucionalizada; 5) estabelecer ferramentas de *accountability* político entre os atores engajados nos processos participativos e suas bases; 6) despertar o interesse para a participação por meio de sua articulação em torno de questões palpáveis e de instrumentos que assegurem a responsividade e a prestação de contas sobre a concretização das decisões tomadas; 7) tornar compreensíveis para o cidadão comum as questões e informações complexas que envolvem a formulação e a implementação das políticas públicas.

Enfim, no âmbito na mobilização e organização social é preciso resgatar a prática da pedagogia democrática, pois a cidadania ativa e a democracia radical dependem de informação, conscientização e estímulo à participação social (Benevides, 1994, p.8). Trata-se de criar mecanismos que permitam o acesso da população às informações; promover iniciativas que estimulem a organização popular e possibilitem o acompanhamento e fiscalização dos projetos governamentais; fomentar espaços, canais e processos participativos capazes de conquistar a adesão da sociedade à participação (Bava, 1994, p.8-9). A educação para a participação popular exige uma metodologia própria e a capacitação dos atores

populares para participarem das decisões, ressaltando-se que a educação política para o exercício da cidadania ativa processa-se, sobretudo, pela prática (Benevides, 1991, p.193-6). O estímulo ao associativismo também é uma estratégia que deve ser adotada, inclusive em razão do caráter pedagógico da participação em associações civis.

Considerações finais

A concepção hegemônica de democracia a reduz a uma forma política que consiste na eleição de elites políticas por meio de processos competitivos. As críticas contra-hegemônicas denunciaram o equívoco epistemológico do pretensão caráter descritivo-realista de tal modelo e suas consequências políticas, como a incapacidade de transformar liberdades formais em garantias reais de direitos, a exclusão de fato de grandes parcelas da população dos processos decisórios e a crise de representatividade em que nos encontramos. A partir desse diagnóstico, foram edificadas experiências no campo da democracia participativa que almejavam tornar os processos político-decisórios mais inclusivos, deliberativos, dotados de uma pedagogia democrática e com desenhos institucionais diversificados e abertos à experimentação.

Ocorre que sempre existiram vários obstáculos para a concretização do modelo participativo, como a resistência dos atores hegemônicos, a tecnicização da política, a desigualdade social e nos próprios processos participativos, a dificuldade para concretizar suas decisões e a permanência de problemas de legitimidade e *accountability*. Observando o contexto brasileiro, se tais problemas já se manifestavam durante o processo de redemocratização e na sua sequência, quando o entusiasmo com a democracia era muito maior, assim como a energia política, deparamos hoje com um quadro de descrença com as instituições políticas que torna muito mais difícil a implantação de processos participativos.

Isso não significa que tais restrições devam ser consideradas como impedimentos absolutos, mas devem ser tomadas seriamente, abandonando-se tanto a postura idólatra como a utópica que levam à prostração intelectual e política. Para tanto, o complexo de ideias e propostas sintetizadas no conceito de “experimentalismo democrático” desenvolvido por Unger constitui uma ferramenta bastante útil para, a partir de um mapeamento crítico das instituições que temos, construirmos projetos e ações políticas norteadas pela busca de “reformas radicais”, visto que a revolução não se encontra no horizonte e as mudanças paliativas já demonstraram ser insuficientes, contraditórias e frágeis – submetendo-se facilmente a retrocessos.

Notas

1 Este trabalho foi construído a partir das reflexões teóricas que fundamentam a pesquisa “Inovação institucional e democracia participativa: avaliação legislativa da Emenda do Programa de Metas”, financiada pela Fapesp na modalidade “Auxílio Regular”. Colaboraram com a coleta bibliográfica o Professor Mauro Ferreira (PPGAPPP/Unesp)

e os discentes do curso de Direito da FCHS/Unesp/Franca – SP Ana Luiza Cruz Abramovicius (Bolsista/Fapesp), Artur Marchioni (Bolsista/CNPq), Ingrid Juliane dos Santos Ferreira (Bolsista/Fapesp) e Liz Marina Tamião Santana (Bolsista/Unesp).

- 2 Isso não significa que não subsista mais o “ódio à democracia”. Como argumenta Rancièri (2014, p.119-20), o governo democrático, que denomina de “governo de qualquer um”, “está fadado ao ódio infundável de todos aqueles que têm de apresentar títulos para o governo dos homens: nascimento, riqueza ou ciência. Hoje, está mais radicalmente fadado a isso do que nunca, porque o poder social da riqueza não tolera entraves ao seu crescimento ilimitado e porque seus móveis estão cada dia mais estreitamente articulados aos da ação estatal”.
- 3 Não havia na teoria de Schumpeter análise relevante sobre o papel dos “grupos intermediários”, concentrando-se, pois na relação entre “o cidadão individual e a liderança eleita”. Essa deficiência na análise foi enfrentada por uma escola de teóricos democráticos empíricos denominada de “pluralistas”, dentro os quais se destacam Truman e, sobretudo, Robert Dahl (Held, 1987, p.169-77). A partir desse pressuposto, Dahl (1997) desenvolveu a ideia de poliarquia, que designa os regimes em que há possibilidade de participação política competitiva e contestação pública, em oposição aos regimes de hegemonia. Na mesma linha, Bobbio (2006, p.22, 31) apresenta uma definição mínima de democracia segundo a qual “por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.
- 4 No período da democratização surgiram dois polos importantes de participação social, ambos dominados pela esquerda: o não institucionalizado e o institucionalizado. Do primeiro são exemplos as campanhas das “Diretas Já” e do “Impeachment de Collor”, e movimentos que optaram por não se institucionalizar, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Exemplificam o segundo polo o “Movimento Popular da Saúde”, o “Movimento Sanitarista” e o “Movimento pela Reforma Urbana” (Avritzer, 2016, p.119).
- 5 De acordo com Sintomer et al. (2012, p.2-4), em 2010 havia entre 795 e 1.470 experiências de OP no mundo, assim distribuídas: 510 a 920 na América Latina, cerca de 200 na Europa, 40 a 120 na Ásia, 66 a 110 na África, 2 a 10 na América do Norte e 2 a 10 na Oceania. Já de acordo com Campnell et al. (2009, p.2-3), somente no Brasil, mais de mil municípios haviam adotado o OP até 2006. Para uma análise aprofundada sobre a experiência do OP nos Estados Unidos, cf. Gilman (2016).
- 6 Campnell et al. (2009, p.3-5) apresentam quatro razões principais para o reconhecimento da importância do OP como inovação institucional no campo da democracia econômica: 1) sustenta um ideal de democracia para toda a sociedade; 2) apresenta um “efeito pedagógico em que os participantes aprendem sobre direitos e responsabilidades”; 3) “aperfeiçoa a performance fiscal dos governos”; 4) “tem efeitos distributivos no gasto dos recursos públicos e, em particular, tende a melhorar a qualidade de vida dos pobres”. Por outro lado, os autores ressaltam que a essência do OP não pode ser reduzida à dimensão econômica, pois se refere a uma “mudança do papel dos seres humanos na sociedade, e, por meio dela, capacita as pessoas a mudarem tanto a sociedade como elas mesmas” (ibidem, p.5).
- 7 No Brasil, foram utilizados três desenhos participativos: 1) o “bottom-up” – prevê a possibilidade de participação de todos os cidadãos e a atuação do governo apenas como

- facilitador do processo deliberativo, como ocorre no orçamento participativo. Contudo, sua eficiência depende de profunda sintonia entre a sociedade e as autoridades públicas, ou seja, exige muita organização e vontade política de ambos; 2) “partilha de poder” – constituído por instituições híbridas com a participação do Estado e da sociedade – por exemplo, os conselhos de políticas públicas. Tais instituições são menos participativas que as do modelo “bottom-up”, pois o Estado possui mais prerrogativas na determinação do formato de participação; 3) “ratificação” – os participantes das consultas podem rejeitar ou aprovar políticas propostas por governos locais, como nos processos de aprovação dos planos diretores municipais, mas a participação não substitui a prerrogativa do Estado na produção de uma política pública específica (Avritzer, 2012).
- 8 Escrevendo em um contexto bastante distinto do atual, Macpherson (1978, p.109) apresenta uma possibilidade (não probabilidade) de esse círculo vicioso ser rompido, em razão da existência de alguns pontos vulneráveis: “a consciência cada vez maior dos ônus do crescimento econômico; as dúvidas crescentes quanto à capacidade do capitalismo financeiro de satisfazer as expectativas do consumidor enquanto reproduzindo a desigualdade; a crescente consciência dos custos da apatia política”.
- 9 Por essa razão, Rancière (2014, p.101-2) argumenta que “populismo é o nome cômodo com que se dissimula a contradição entre legitimidade popular e científica, a dificuldade do governo da ciência para aceitar as manifestações da democracia e mesmo a forma mista do sistema representativo. Esse nome mascara e ao mesmo tempo revela a grande aspiração da oligarquia: governar sem povo, isto é, sem divisão do povo; governar sem política”.

Referências

- ARATO, A. Representação, Soberania Popular e Accountability. Trad. Heloísa Buarque de Almeida, *Lua Nova*, São Paulo, n.55-56, p.85-103, 2002.
- AVRITZER, L. Democracia e poder local. In: VILLAS BÓAS, R. (Org.) *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Instituto Polis, 1994. p.3-10.
- _____. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, v.1, n.2, p.18-43, 1999.
- _____. *Dilemas da gestão municipal democrática*. São Paulo: Instituto Polis, 2000a.
- _____. Teoria democrática e deliberação Pública. *Lua Nova*, São Paulo, v.50, p.25-46, 2000b.
- _____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-64, 2007.
- _____. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies*, v.6, i.2, p.113-27, 2012.
- _____. *Impasses na democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, L.; RECAMÁN; VENTURI, Capítulo 1. In: AVRITZER, L. (Org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004. v.1.
- AVRITZER, L.; BAVA, S. C. Democracia e participação. In: BAVA, S. C. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

- BAVA, S. C. “A democracia e poder local”. In: VILLAS BÔAS, R. (Org.) *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Instituto Polis, 1994. p.3-10.
- BAVA, S. C. *Dilemas da gestão municipal democrática*. São Paulo: Instituto Polis, 2000.
- _____. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2004.
- BENEVIDES, M. V. de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- _____. Democracia e cidadania. In: VILLAS BÔAS, R. (Org.) *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Instituto Polis, 1994. p.11-19.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 10.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. “Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas”. In: AVRITZER, L. (Org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004. v.1, p. 215-256.
- CAMPBELL, A.; MARQUETTI, A.; SCHONERWALD, C. E. da S. *Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989-2004*. Eastern Economic Association, 2009.
- CHAUÍ, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. O capital contra a democracia. In: BAVA, S. C. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2004. p.23-30.
- COMPARATO, F. K. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- DAHL, R. A. *Poliarquia – Participação e Oposição*. Trad. Celso Mauro Pacionik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.
- DIAS, J. M. P. *O orçamento participativo na cidade de São Paulo – Confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. São Paulo, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2006.
- DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1996.
- GAROT, M. J. De la Administración Electrónica a una Democracia Digital. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.2, n.11, p.89-110, jan.-jun. 2006.
- GILMAN, H. R. *Democracy reinvented: participatory budgeting and civic innovation in America*. Washington, DC: Brookings Institution, 2016.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia – Entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paideia, 1987.
- KELSEN, H. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal – origem e evolução*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Sahar, 1978.
- MORONI, J. A. M. A participação no Governo Lula – visões da sociedade civil (síntese de debate). In: BAVA, S. C. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2004. p.59-90.

- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREZ, Ma. A. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p.163-77.
- RANCIÈRI, J. *Ódio à democracia*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2014.
- ROUSSEAU, J.-J. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- SAMPAIO, P. de A. Participação popular. In: BAVA, S. C. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2004. p.47-51.
- SANTOS, B. de S. Prefácio ao volume I. Coleção. In: _____. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.29-38.
- SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. Dilemas e desafios da governança democrática. In: BAVA, S. C. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2004. p.41-7.
- _____. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- SCHMITT, C. *A crise da democracia parlamentar*. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad. Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A.; ALLEGRETTI, G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budget, *Journal of Public Deliberation*, v.8, i.2, article 9, 2012. Disponível em: <<http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>>. Acesso em: 21 de jul. 2016.
- TEIXEIRA, C. S. Experimentalismo e democracia em Unger. *Lua Nova*, São Paulo, n.80, p.45-69, 2010.
- UNGER, R. M. *Conhecimento e política*. Trad. Edyla Mangabeira Unger. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- _____. *The Critical Legal Studies Movement*. Cambridge, Massachusetts: Harvard, 1986.
- _____. *What Should Legal Analysis Become?* London; New York: Verso, 1996. (Versão original de *O Direito e o Futuro da Democracia*).
- _____. *Democracia realizada – A alternativa progressista*. Trad. Carlos Graieb, Márcio Grandchamp, Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 1999.
- _____. *False Necessity – Anti-necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*. London; New York: Verso, 2001.
- _____. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

VIANA, J. Diálogo e controvérsia entre governo e sociedade civil (síntese de debate). In: BAVA, S. C. *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2004. p.55-62.

WEBER, M. *Economia e sociedade* – Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999. v.2.

_____. A política como vocação. In: _____. *Ciência e política – Duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2006. p.59-124.

RESUMO – O debate a propósito da crise de legitimidade da democracia representativa ganhou novos contornos diante dos tempos sombrios que caracterizam a política nacional e internacional contemporânea. Diante disso, são comuns propostas de mudanças no sistema partidário-eleitoral e, no campo progressista, a defesa de reformas mais radicais a partir do modelo de “democracia participativa”. Embora no âmbito normativo tal modelo conserve sua relevância, há fortes indícios de que perdeu força política. A partir dessas premissas, revisitamos a construção desse modelo como alternativa ao liberal-elitista, suas principais características e dificuldades de concretização de seus objetivos. Em seguida, tomando como referência a ideia de “experimentalismo democrático”, procuramos traçar algumas perspectivas para inovações nas instituições participativas que nos ajudem a enfrentar a prostração intelectual e política em que vivemos.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia participativa, Experimentalismo democrático, Legitimidade, Inovação institucional.

ABSTRACT – The debate about the legitimacy crisis of representative democracy has gained new contours in the face of the somber times that characterize contemporary national and international politics. Thus, proposals for changes in the party-electoral system are common and, among progressives, the defense of more radical reforms based on the “participatory democracy” model. Although this model remains relevant at the normative level, there are strong indications that it has its lost political strength. Based on these premises, we review the construction of this model as an alternative to the liberal-elitist one, its main characteristics and the difficulties to achieve its objectives. Then, taking the idea of “democratic experimentalism” as a reference, we try to lay out some perspectives for innovations in participatory institutions that help us to confront the intellectual and political prostration in which we live.

KEYWORDS: Participatory democracy, Democratic experimentalism, Legitimacy, Institutional innovations.

Murilo Gasparido é doutor e mestre em Direito do Estado, e bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor de Teoria do Estado e Ciência Política da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) – Campus de Franca. Em 2016, publicou o livro *Democracia e policentrismo do poder* (Alameda Editorial) com financiamento da Fapesp.

@ – murilogasparido@franca.unesp.br

Recebido em 9.2.2017 e aceito em 13.5.2017.

¹ Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Franca, Franca, São Paulo, Brasil.