

SETE TESES EQUÍVOCAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: O DILEMA DA DEMOCRACIA DIRETA NO BRASIL¹

Frederico Lustosa da Costa*
Augusto Paulo Guimarães Cunha**

Resumo

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a participação ativa dos cidadãos nas deliberações concernentes às políticas públicas tem sido advogada, promovida e praticada por variados grupos sociais, com ênfase crescente. Ao lado dos mecanismos de representação política tradicional, a democracia deliberativa é compreendida como o instrumento capaz de revolucionar as relações Estado/Sociedade no Brasil. O objetivo deste artigo é examinar os limites e possibilidades da democracia direta, a partir do exame de algumas premissas subjacentes ao debate sobre a participação. Partindo-se das principais suposições que norteiam as experiências de gestão compartilhada em curso no Brasil, o artigo procura apontar alguns equívocos conceituais, pressupostos infundados e percalços factuais nelas assinalados. Tais premissas permeiam a discussão a respeito do tema há muitos anos, ecoando debates travados ao longo de toda a história de construção do Estado nacional brasileiro. Analisá-los é fundamental para demarcar os limites da participação e de seu efetivo potencial transformador das relações Estado/Sociedade, em um país marcado por forte tradição de autoritarismo e desigualdade.

Palavras-chave: Cidadania. Participação. Democracia. Participação cidadã. Democracia deliberativa.

Seven Mistaken theses about Citizen Participation: the dilemma of direct democracy in Brazil

Abstract

Since the promulgation of the 1988 Constitution, the active participation of citizens in the deliberations of public policies has been discussed, promoted and practiced by several social groups. Beside the traditional mechanisms of political representation, deliberative democracy is understood as a tool to transform the relationship between State and Society in Brazil. The aim of this paper is to examine the limits and possibilities of direct democracy from the examination of some assumptions underlying the debate on participation. Starting from the main assumptions underlying the shared management experiences underway in Brazil, the article attempts to point out some conceptual errors, unfounded assumptions and factual errors encountered. Such assumptions have been embedded in the discussion on the subject for many years, echoing debates throughout the history of the construction of the Brazilian state. Analyzing them is essential to recognise the limits of participation and its potential for effective transformation in relations between State and Society in a country marked by strong traditions of authoritarianism and inequality.

Keywords: Citizenship. Participation. Democracy. Citizen participation. Deliberative democracy

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi aceita para apresentação no II Congresso Nacional de Administração Pública: Projectos de Mudança, organizado pelo Instituto Nacional de Administração Pública (INA), em Lisboa, nos dias 03 e 04 de novembro de 2004, tendo sido publicada nos anais do encontro. Parte do trabalho foi originalmente escrita como relatório de um projeto de assistência técnica, realizado pelo Instituto Superior de Economia e Administração (ISAE) da Fundação Getúlio Vargas, para o Governo do Estado do Ceará no projeto para implantação da Gestão Social de Políticas Públicas, em maio de 2004. Algumas das teses aqui enunciadas resultam do desenvolvimento de hipóteses formuladas em LUSTOSA DA COSTA, Frederico e CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Termos de referência para uma avaliação da participação induzida na gestão de políticas públicas. Trabalho apresentado no VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.

*Doutor em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – ISTCE/Lisboa. Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV. Endereço: Praia de Botafogo, 190, s/1506. Rio de Janeiro /RJ. CEP: 22250-900. E-mail: Frederico.lustosa@fgv.br

**Mestre em Administração Pública pela EBAPE-FGV. Pesquisador do Instituto Brasileiro de Administração Pública e Apoio Universitário – IBAP/RJ. E-mail: augusto.cunha@ibap-rj.org.br

As experiências de participação popular nas decisões de Governo e, sobretudo, na formação, implementação e avaliação de políticas públicas, têm se vulgarizado e adquirido contornos os mais diversificados, desde que a Constituição Federal de 1988, balizadora das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, institucionalizou a democracia direta e um dos principais instrumentos para sua concretização – a formação de conselhos setoriais de políticas, especialmente na área social.

Governadores e prefeitos lançaram-se, no discurso e mesmo na prática, à tarefa de criar mecanismos de participação direta da população. O principal estímulo era – e ainda é – de feição bem pragmática, ou seja, assegurar o repasse de recursos federais e de organizações internacionais, como o BID e o BIRD, que vincularam seus financiamentos e transferências à existência de instâncias de decisão de caráter participativo.

Descentralizar e participar se tornaram lugares comuns nos manuais de desenho e formulação de políticas públicas, e inúmeros postulados sobre os efeitos benéficos da participação cívica nas decisões do chamado espaço público ampliado são vulgarizadas, assumindo destaque em qualquer discussão sintonizada com a modernidade na Administração Pública.

Este trabalho toma como referência os ideais que orientam a participação popular em todas as etapas da formação de políticas públicas. Quer dizer, parte do pressuposto de que a participação, além de seus aspectos funcionais à efetividade da ação pública, é um valor em si mesmo. Com efeito, a participação, tomada como categoria axiológica, contribui para resgatar a auto-estima e afirmar a cidadania ativa dos membros de uma comunidade (política).

Não se trata, porém, de uma adesão emocional, desprovida de espírito crítico. Muitos dos argumentos que hoje pretendem justificar a participação no Brasil parecem ignorar as condições políticas, sociais e culturais do país, fazendo tábula rasa das especificidades locais e regionais. Ignorar tais especificidades significa, em última análise, desconhecer as dificuldades práticas para que a participação possa de fato ocorrer e alcançar os objetivos meritórios que lhe são atribuídos.

Partindo-se das principais suposições que norteiam as experiências de gestão compartilhada em curso no Brasil, pretende-se apontar aqui alguns equívocos conceituais, pressupostos infundados e percalços factuais assinalados em algumas dessas mesmas experiências. Não se pretende esgotar o tema, mas chamar a atenção para os limites e possibilidades que podem turvar ou iluminar o caminho da invenção democrática em matéria de gestão pública. O propósito desta crítica é contribuir para que o envolvimento cívico generoso e espontâneo não venha se transformar em mais uma tentativa de engenharia institucional condenada à frustração.

O resultado dessas reflexões aparece sob a forma do enunciado de algumas premissas sobre cidadania e participação e dos argumentos que possam refutá-las, acolhê-las parcialmente ou lançar alguns reparos à sua aceitação voluntarista e ingênua.

Premissas e Refutações

Qualquer projeto destinado a identificar, reconhecer, promover, alavancar ou mesmo cooptar a participação cidadã na gestão pública deve partir não só da compreensão das complexas relações entre o Estado e a Sociedade Civil, mas, sobretudo, do conhecimento de uma longa história de equívocos e do desvelar de representações construídas por entusiastas e críticos da participação. Alguns desses fatos e abstrações podem ser resumidos em um conjunto de teses equívocas – “que dão lugar a várias interpretações” – sobre a cidadania e a participação, inspiradas nas famosas *Sete teses equivocadas sobre a América Latina*, de Rodolfo Stavenhagen (1975), sobre o subdesenvolvimento no continente latino-americano.

no, as quais anteciparam muitas das críticas às teorias de modernização, ao denunciar seu caráter ingênuo, tautológico e a-histórico.

As três primeiras teses podem ser encontradas no pensamento conservador sobre as relações Estado/Sociedade no Brasil, cujas crenças, valores e práticas permearam a ação dos dirigentes do Estado brasileiro no processo de institucionalização política que se seguiu a Independência, no século XIX, e continuaria presente por várias gerações, especialmente na Revolução de 1930 e no período das ditaduras militares. Também se manifestou no ideário de grupos denominados liberais ou progressistas, os quais compartilhavam com os grupos ditos conservadores a mesma crença na engenharia institucional, realizada por grupos detentores do poder político, como único caminho de transformação da realidade social brasileira (ROHLOFF DE MATTOS, 1994, 1999; CARVALHO, 1995, 1996; COELHO, 1999; CUNHA, 2001; URUGUAI, 2002).

As teses quatro e cinco fazem parte do receituário de agências internacionais de fomento, em particular o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1997). As duas teses finais decorrem da leitura feita pelos autores de diferentes argumentos apresentados por defensores da teoria da "nova sociedade civil" (TEIXEIRA, 2000; CUNILL, 1997; KLIKSBERG, 2007).

Tese 01: O Estado institui a cidadania

A relevância do Estado como educador para a cidadania foi apontada já no século XIX pelo Visconde de Uruguai (2002), Paulino José Soares de Sousa, principal liderança intelectual do Partido Conservador, ao discutir as propostas de descentralização político-administrativas apresentadas pelos próceres do Partido Liberal. Tais propostas, a exemplo das atuais teses sobre a importância da descentralização e da participação cívica, têm raízes nos estudos de Aléxis de Tocqueville (1981) sobre a democracia na América, particularmente nas comunidades locais do norte dos Estados Unidos.

Para os liberais brasileiros, seguidores de Tocqueville, democracia significava estimular a capacidade de autogoverno comunitário, permitindo que os cidadãos livres assumissem as rédeas do Governo e o controlassem diretamente por meio não somente do voto, mas de constante reflexão e deliberação sobre os assuntos de interesse coletivo.

A tese toquevilliana persistiu firme ao longo de eras, encontrando suposta confirmação empírica recente nas pesquisas levadas a efeito por Robert Putnam (1996), na Itália. Parte de Putnam e de intérpretes mais entusiastas do *self government* a idéia de que a existência de um estoque de capital social ou cívico é condição indispensável para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais e para a consolidação de relações de transparência entre o Estado e a Sociedade.

Com todas essas teses concordaria o Visconde de Uruguai, porém, com uma ressalva – que marcaria o pensamento político de parte da elite política brasileira até os dias de hoje –, qual seja, em um país com as especificidades do Brasil, em que a cidadania, tal como apregoada e vivenciada em países civilizados, ainda é mais uma utopia do que uma realidade social concreta, cabe ao Estado exercer o papel de agente de mudanças, criando instituições fortes que favoreçam a prática da cidadania e seu exercício continuado.

A polêmica ainda é aguda: pode-se pensar a cidadania como algo induzido e conquistado por meio da intervenção estatal? Não será a linha de pensamento defendida pelo Visconde de Uruguai e seus seguidores, à direita e à esquerda do espectro político, apenas uma forma disfarçada de justificar a proeminência do Estado sobre a Sociedade? A cidadania outorgada pelo Estado ou por ele induzida não é apenas *estadania*, segundo a feliz expressão de José Murilo de Carvalho (1995)? Ou será que a autêntica cidadania, considerados seus diferentes percursos, só pode surgir a partir da autonomia da sociedade civil e de sua luta para se impor aos poderes do Estado?

Trata-se de confrontar os limites impostos à cidadania ativa por modelos mentais arraigados e que influenciam, para o bem ou para o mal, as soluções de engenharia institucional adotadas em todas as Constituições e leis brasileiras:

Idéias se convertem em práticas sociais, que se congelam em instituições, e que, por costume e rotina, adquirem a inércia da objetividade. O mundo cotidiano é o mundo da reificação, metamorfoseado em sistema de relação entre coisas, comportamentos e hábitos. O homem do cotidiano toma o concreto aparente como medida suprema da realidade, e quanto mais prático, expediente e experiente intenta ser, mais na verdade se deixa capturar por imemoriais abstrações, cuja origem ignora (SANTOS, 1978, p.9).

Tese 02: A cidadania possível é a estadania

Esta tese, decorrente da primeira, também é tributária da concepção "realista" do Visconde de Uruguai. Para ele, acreditar que a sociedade brasileira, caracterizada pela atomização, pela busca dos interesses pessoais ou de facções e pelo despotismo dos mandões locais², fosse capaz de se organizar por si mesma e garantir autêntica autonomia em relação ao Estado não passava de um sonho voluntarista, cujo resultado, em última análise, seria o de entregar os mais fracos aos desmandos dos mais fortes.

Segundo tal concepção, adotada pelos positivistas gaúchos e lideranças políticas e intelectuais que fizeram o Estado varguista e, depois, apostaram no nacional-desenvolvimentismo, apenas o Estado, agindo como educador e civilizador, poderia garantir o equilíbrio entre os grupos sociais, protegendo os mais carentes e assegurando, mediante tratamento desigual dos desiguais, verdadeira justiça social. O problema dessa maneira de pensar e de agir é a crença ingênua no Estado como um ator neutro, que paira acima dos conflitos de classe e dos jogos de poder que permeiam a Sociedade.

Numa formação social marcada por extremas desigualdades e por tradição de clientelismo e despotismo, as práticas de estadania podem se tornar sustentáculos da manutenção das desigualdades, na medida em que o Estado, arvorando-se em suposto defensor do bem comum e antecipando demandas, retira o poder de instâncias como os partidos políticos, principais defensores dos interesses difusos e menos organizados. Acaba, assim, mais facilmente capturado pelos interesses mais bem organizados de grupos privilegiados.

No final, pode prevalecer o cinismo pragmático dos que vêem os pobres como eleitores, valiosos sazonalmente, enquanto o dinheiro e a influência dos mais ricos e articulados têm validade perene.

A estadania, por mais bem intencionados que sejam os seus defensores, historicamente, não pavimentou o caminho para a cidadania, mas certamente ajudou a produzir a crença arraigada no Estado, especialmente no Poder Executivo e em seu Aparelho, como agentes providenciais, dotados de poder demiúrgico para superar todas as mazelas sociais. Essa crença, mais do que qualquer outra, ajuda a promover crises de governança e de governabilidade, reforçando o autoritarismo estatal, a autonomia excessiva das burocracias públicas, a fragilidade dos parlamentos e dos partidos, bem como o clientelismo.

² Os poderosos sistemas de dominação política local, ainda prevaletentes em algumas zonas rurais do Brasil, estão comumente associados ao coronelismo. O coronel é a denominação genérica atribuída ao chefe político local, em geral grande proprietário de terras, que exerce o controle político sobre uma parcela do eleitorado rural e a autoridade efetiva sobre a população correspondente. A alusão a um posto militar decorre da prática vigente na República Velha, antes da Revolução de 1930, de venda de patentes da Guarda Nacional, já desviada da sua missão original, como forma de conferir autoridade a delegados do Estado lá onde ele não se fazia presente (LEAL, 1975; QUEIROZ, 1957 e VILAÇA; ALBUQUERQUE, 2003).

Tese 03: A estadania torna a cidadania possível

Pensar o Estado como pedagogo da cidadania é fazer dele o principal responsável por estabelecer quais são os caminhos aceitáveis de participação cívica, quem deve participar, como deve se dar à participação e que resultados esta participação deve produzir. Esta tem sido a tônica da engenharia institucional brasileira desde a formação do Estado nacional, em 1822, e conservada na Constituição de 1988, que não apenas sancionou a democracia direta, como estabeleceu sua manifestação privilegiada: a implantação de conselhos setoriais de políticas públicas em todos os níveis de Governo, especialmente nos municípios.

Retomou-se, assim, a tese liberal toquevilliana de que o *lócus* da democracia e da cidadania é a esfera de poder local e de que é no município que se devem fixar e exercitar os laços de solidariedade e convivência que garantem a confiança mútua e, portanto, a acumulação do capital social. Permite-se, assim, assumir uma posição democrática sem abandonar o conservadorismo, pois ao mesmo tempo em que se admitem as virtudes do comunitarismo, faz-se do Estado, do Governo e da Administração Pública os fiadores desse processo e seus principais indutores e guardiões.

A ambivalência da Carta de 1988, em que se acolhe a democracia direta, mas uma democracia direta tutelada, irá se traduzir na ambigüidade das práticas. Hoje a existência de conselhos setoriais em saúde, educação, assistência social, emprego e renda, habitação, urbanismo, meio ambiente e inúmeras outras políticas públicas tornou-se senão uma regra, ao menos uma reivindicação constante. Mas, se ao menos no papel a utopia é assegurada, na prática, tudo depende sempre da boa vontade e da disposição do Estado e de seu Aparelho para existir e funcionar.

Para que a estadania possa ao menos não atrapalhar a caminhada em direção à verdadeira cidadania, faz-se indispensável educar os supostos pedagogos para que possam cumprir, segundo normas e procedimentos os mais eficazes possíveis, seu papel civilizador.

Daí a relevância de formular e implementar programas de capacitação com foco na cidadania ativa para servidores públicos, especialmente aqueles que exercem funções gerenciais. Se não há, no momento, autonomia suficiente para que os próprios cidadãos façam valer sua soberania, cabe conscientizar os que se arvoram em educadores para que respeitem os princípios democráticos e busquem, em seu relacionamento cotidiano com a população, acatar a intervenção direta destes nos assuntos antes exclusivos dos doutos e bem letrados.

Cabe perguntar se isso é o bastante, pois o mesmo caminho foi seguido pelos jesuítas, apóstolos da formação das elites como caminho para a edificação de sociedades inspiradas na sã doutrina aristotélico-tomista do Estado promotor do bem comum, mas que terminaram, pelo menos no Brasil, formando os senhores do neoliberalismo, pais da estabilização macroeconômica e fundadores de uma república alicerçada no individualismo e na mercantilização de todas os relacionamentos sociais. Assim, puritanos e jesuítas mais uma vez determinam os rumos da ordem e do progresso nas Américas³.

Tese 04: A participação contribui para fortalecer a capacidade governativa

O conceito de capacidade governativa pretende reunir em um só os conceitos de governança e governabilidade, realçando a interdependência sistêmica entre ambos. Desse modo, ao falar em capacidade governativa nos referimos tanto aos mecanismos que permitem a adequada formulação e implantação de políticas públicas, como a efetividade de tais políticas no atendimento das demandas sociais:

O tema governabilidade, presente nos debates da ciência política contemporânea passou a convergir para o tema da eficácia democrática, ou seja, a

³ *Alusão aos puritanos que colonizaram o norte do EUA e aos jesuítas que moldaram a elite portuguesa dos séculos XVI e XVII (LUSTOSA DA COSTA CUNHA, 1999).*

capacidade que tem a democracia de produzir, a partir da afirmação e recriação de seus procedimentos e valores, governos competentes para processarem demandas, conflitos e contradições com a perspectiva de implementarem políticas voltadas para a promoção da justiça social, do bem-estar e do desenvolvimento (NOGUEIRA, 1997, p. 17).

Para os novos apóstolos da participação cidadã, tecnocratas radicais do Banco Mundial e do BID, a tese de que a participação cidadã garante a capacidade governativa impõe-se por si mesma. Não é nem mesmo uma tese, mas um axioma programático, que orienta a avaliação de planos, programas e projetos e os discursos sobre uma nova Administração Pública na América Latina, África e Ásia. O que falta ao mundo não desenvolvido, segundo essa ótica, é a salutar participação cívica no espaço público, antes reserva exclusiva do Estado e de seu aparelho burocrático.

A prática da estadania, no entanto, desfaz tais postulações. É perfeitamente possível garantir a participação direta sem com isso mudar a maneira pela qual se decide a repartição dos custos e benefícios das políticas públicas. O que são as políticas públicas, ainda que formuladas dentro de gabinetes fechados, senão o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores?

Inúmeros outros fatores podem impedir que a participação, de fato, se torne instrumento de maior transparência e democratização de decisões sobre alocação de recursos, entre os quais convém destacar:

- Cooptação de lideranças populares por grupos ou facções partidárias;
- Ausência de democracia interna nas organizações da sociedade civil e no aparelho de Estado, reforçando o elitismo e a centralização de poder decisório;
- Escassez de informações aos interessados sobre o andamento das políticas; e
- Inadequada capacitação dos representantes populares para lidar com a complexidade técnica de algumas decisões.

A simples existência de fóruns e conselhos em nada garante o aumento de capacidade governativa. Caso se considere, ainda, que a participação é regulada pelo Estado e que os mais ativos participantes são justamente os grupos que já detêm parcelas significativas da riqueza social (os mais bem educados e informados), há que se perguntar até que ponto os participantes do diálogo estão realmente interessados em promover regras que facilitem mudanças perturbadoras no equilíbrio de forças sociais (OLIVEIRA, 2004).

Se for entendido que capacidade governativa é apenas obter o consenso entre aqueles que já dominam os recursos sociais e sua aplicação, então, nada há a opor ao axioma "a participação aumenta a capacidade de Governar", pois se impede, através de um mecanismo cercado de validade moral, que os excluídos e marginalizados perturbem um jogo que continuará sendo jogado apenas pelos membros das elites política, econômica, cultural.

Mas, se capacidade governativa diz respeito à obtenção de consensos ampliados, que digam respeito à maioria da população, e esta é constituída justamente por aqueles que hoje estão menos habilitados a intervir, então, muito ainda precisa ser feito para ampliar a esfera pública e, conseqüentemente, fortalecer a governança e a governabilidade.

Como fazer isso, no entanto, se as decisões sobre políticas públicas – o que fazer com os recursos sociais, como fazer e para quem deve ser feito – continuam sendo o monopólio exclusivo de uns poucos, justamente aqueles que são os privilegiados de hoje e que teriam que arcar com os custos de quaisquer mudanças em seu *status* privilegiado?

Trata-se de um autêntico dilema de Esfinge a reclamar solução, pois ou será decifrado ou o Estado e os grupos que hoje lhe dão sustentação talvez venham, no futuro, a ser devorados por sua incompetência em resolvê-lo.

Tese 05: A participação garante a sustentabilidade dos programas sociais

Pode-se estar aqui diante de um dos principais mitos alimentados pelo discurso de organizações não governamentais e por adeptos do *self government*. Mesmo que a participação pudesse se dar de forma inteiramente livre da onipresença do Estado, ainda seria necessário e indispensável que os consensos firmados sobre a alocação de recursos fossem imutáveis.

De um lado, isso representaria negar a possibilidade de mudanças no contexto em que se agendam, formulam e executam políticas públicas. De outro, que o equilíbrio de forças entre os grupos sociais que tornou possível um determinado acordo seja mantido inalterado ao longo do tempo. Ora, a própria intervenção no meio social ocasionado pela implementação de uma política, programa ou projeto provoca a alteração dessa correlação de forças, transformando, por consequência, o contexto em que se tomaram as decisões.

Melhor seria falar em acordos transitórios e instáveis em torno das ações mais adequadas para solucionar determinados problemas sociais, lembrando que as decisões só podem ser aquelas mais satisfatórias face às informações disponíveis num determinado momento, e nunca soluções ótimas, que apontam uma única melhor alternativa (SIMON, 1965).

A participação não é, portanto, uma panacéia para o desempenho de políticas públicas. Afirmar que ela irá, necessariamente, conferir-lhes sustentabilidade, sinaliza que o fracasso de uma política ou a sua descontinuidade dependem, exclusivamente, da determinação da própria sociedade, preparando-se o terreno para lhe imputar a responsabilidade pelos fracassos.

Uma das principais razões de fracasso, no entanto, são políticas mal formuladas e aceitas pelos grupos interessados, pois não têm alternativa melhor num determinado momento. Os erros de formulação parecem ser mais a regra do que a exceção no Estado brasileiro, e tais erros ocorrem não por falta de participação, mas em função do despreparo dos burocratas que são responsáveis por seu desenho inicial e posterior implementação, combinado com o descaso de agentes políticos, mais preocupados em obter resultados eleitoreiros de curto prazo do que em soluções de longo prazo.

A sustentabilidade não pode ser vista como valor em si mesmo, desligado de informações acuradas com base em indicadores confiáveis sobre os resultados obtidos, de adequada previsão inicial de custos, de boa articulação entre diferentes setores do Aparelho de Estado que são responsáveis pela execução e da determinação em superar a miopia do curto prazo na tomada de decisões. Na ausência de algum desses elementos, falar de sustentabilidade é usar um termo vazio e, até mesmo, abandonar a racionalidade na alocação de recursos escassos, mantendo programas e projetos destituídos de eficácia apenas para atender pressões particularistas ou clientelistas.

Tese 06: A participação estimula a democracia

A meta-teoria que sustenta a premissa é a de que os indivíduos e grupos têm interesse em participar nas decisões coletivas e, uma vez garantidas regras estáveis para isso, eles se educarão cada vez mais para exercê-la a contento, substituindo concepções particularistas e autoritárias por uma cultura cívica democrática e liberalizante.

A primeira refutação à premissa é a de que longe de estar interessados em se engajar em favor do bem comum, indivíduos e grupos são mais propensos a se envolver em discussões que afetam diretamente os seus interesses particularistas. Com isso, tenderiam a atuar mais de perto apenas quando pudessem beneficiar-se com uma determinada política, programa ou projeto, mesmo que estes pudessem prejudicar a obtenção de benefícios por outros grupos sociais (OLSON, 1999).

A participação pode servir, portanto, como forma de aumentar a desagregação social, gerando uma cultura hobbesiana em que o que importa são os ganhos

de um grupo, independente dos prejuízos causados aos demais. Quanto mais benefícios puderem ser obtidos em favor do grupo, mais ele participará e mais tentará criar barreiras à participação de outros grupos.

Mesmo os comportamentos mais altruísticos estão sujeitos à fadiga da cidadania ativa, colocando os indivíduos em ciclos de vida engajados ora no interesse coletivo ora nos prazeres da vida privada (HIRSCHMAN, 1983).

Como a capacidade de pressão tende a aumentar com uma maior agilidade nas decisões e maior rapidez nas intervenções junto ao Poder Público, existiriam estímulos suficientes, também, para reduzir o tempo dedicado dentro dos grupos à negociação e solução de conflitos, reforçando-se o papel condutor de uma oligarquia forte, coesa e especializada.

Paradoxalmente, a participação depende da satisfação de interesses imediatistas de um grupo reduzido, com reforço de lideranças autoritárias que falam e agem em nome de todos. A maioria não precisaria decidir, agindo apenas quando mobilizada por seus líderes para impressionar os oponentes, fazendo-os recuar em suas reivindicações, ou coagir autoridades públicas recalcitrantes.

Assim, a participação direta não conduz, necessariamente, a uma convivência mais democrática, nem a uma busca desinteressada pelo bem comum. Daí, a fundamental importância de assegurar a autonomia relativa do Estado em relação aos grupos de interesse, mediante a atuação dos partidos políticos, que representam interesses mais amplos e difusos, e do reforço do *accountability* horizontal, dificultando a captura de agências do Executivo por grupos participativos mais atuantes e mais aptos a impor seus interesses como interesses gerais.

Como lembra Wanderley Guilherme dos Santos, “quem diz participação, diz democracia (Rousseau); quem diz democracia, diz organização (Robert Dahl); quem diz organização, diz oligarquia (Robert Michels) ou autoritarismo (dizem os fatos)” (SANTOS, 1998, p. 207).

Tese 07: A participação induz a participação

Esta premissa, adotada por não poucos entusiastas da participação popular na gestão pública, tem como pressuposto que as pessoas desejam participar das decisões coletivas e que, uma vez devidamente institucionalizados os espaços de participação, elas se lançarão ao exercício de seus direitos, adquirindo confiança cada vez maior nos resultados simbólicos ou práticos de seu esforço.

A outra idéia, nem sempre explicitada, por trás da premissa, é a de que o exercício da cidadania ativa será capaz, por si só, de remover obstáculos políticos e culturais que, tradicionalmente, têm limitado a intervenção direta dos cidadãos, dentre eles o clientelismo e o descrédito em relação à atuação dos políticos.

Tais pressupostos revelam-se, no entanto, demasiado ingênuos e evadidos de voluntarismo gerencialista. Seu principal erro é considerar a ação coletiva como resultado de uma intencionalidade completamente desenraizada da trajetória histórica dos grupos sociais e dos condicionamentos e limites que esta trajetória pode interpor na construção de representações e práticas sociais.

O dado ignorado pelos adeptos da premissa é o de que as relações habituais entre o Poder Público e a população, no Brasil, estão mergulhadas em longa e arraigada tradição de clientelismo e personalismo. Assim sendo, a experiência cotidiana caracteriza-se por descrença na boa vontade dos quadros governamentais e pela expectativa de que quaisquer solicitações, para obter êxito, precisam ser conduzidas de maneira individual, num jogo de negociação e barganha entre o político e o postulante.

Além do mais, a autonomia do Estado em relação aos desejos e preferências da maioria da população, especialmente os mais pobres, é bastante elevada, permitindo caracterizar nossas democracias como democracias delegativas, nas quais os dirigentes eleitos sentem-se possuidores de um mandato para fazer o que bem lhes aprouver, sem ter que prestar contas de seus atos.

O que parece mais correto, em função de dados empíricos, é afirmar que a participação tende a ser mais intensa quando já existe uma história pretérita de associativismo, que possibilita a formação de lideranças populares desvinculadas do Poder Público, e que agem segundo delegação baseada na confiança de seus parceiros de luta.

Além do mais, a participação só pode se alicerçar na medida em que obtém o adequado respaldo dos dirigentes governamentais, os quais não apenas se comprometem em discurso com a participação, mas acolhem as sugestões e recomendações oriundas das instâncias participativas e as materializam na prática, por meio do adequado desenho das políticas e do aporte de recursos humanos e financeiros suficientes para sua execução.

Na ausência desses fatores – confiança na independência e ligação orgânica dos delegados populares com as comunidades por eles representadas; confiança no respeito das lideranças políticas às decisões tomadas em fóruns e conselhos, mesmo quando contrariam interesses estabelecidos dentro do Estado; e efetividade na alocação de recursos para atendimento às demandas consideradas prioritárias nas negociações compartilhadas com a comunidade – qualquer iniciativa de criar instâncias participativas estará, irremediavelmente, condenada ao fracasso.

Conclusões

A participação popular nas decisões referentes à formulação, execução e avaliação das políticas públicas é considerada, por muitos, como necessária e mesmo indispensável para a consolidação de uma cidadania ativa.

Somente o exercício da participação permitiria, segundo os adeptos desta perspectiva, superar tradicionais óbices ao verdadeiro exercício da democracia no Brasil, dentre eles o clientelismo, a democracia delegativa (O'DONNEL, 1991), a concentração de poderes nas mãos de grupos preferenciais, os anéis burocráticos, além de ampliar o controle social das políticas públicas e, conseqüentemente, a *accountability* e a *responsiveness* (ROCHA, 2009, p. 865-66).

A discussão sobre a participação envolve, de um lado, os culturalistas, os quais examinam, não raro em termos pessimistas, a diferença entre o que é desejável, sob a dimensão axiológica, e o que se torna possível na realidade sociocultural de países como o Brasil. Segundo eles, as especificidades da democracia liberal praticada no Brasil, fortemente marcada por representações e práticas tradicionais de autoritarismo e cooptação clientelista, sinalizariam o fracasso na construção e consolidação da democracia direta.

De outro lado, posicionam-se os institucionalistas, para os quais, independente da cultura política dominante, torna-se possível estabelecer e consolidar a democracia participativa através do desenho e implantação de instituições que a favoreçam e estimulem (AVRITZER, 2008). Tais instituições acabariam, mediante cuidadoso acompanhamento, avaliação e se necessário reformulações, por garantir a prática da cidadania ativa.

Entre os partidários ortodoxos de uma e outra corrente, situam-se aqueles que advogam uma combinação de fatores culturais, os quais, devidamente estimulados, podem facilitar o caminho da democracia direta, dentre eles o capital social induzido, a formação de redes sociais e o aprendizado via engajamento cívico (BAQUERO, 2003).

A vertente institucionalista afigura-se como vencedora, na medida em que impôs na Constituição de 1988 e no discurso de lideranças políticas e da Sociedade Civil, ao longo do final do século XX e na primeira década do século XXI. Nem por isso está garantido o seu sucesso, bastando recordar os resultados do transplante das instituições norte-americanas quando da adoção, também de cima para baixo, da república federalista, na Constituição de 1891.

No campo da Administração Pública, a visão hegemônica ainda é a gerencialista. Buscam-se instrumentos desenhados de forma mais eficiente para alcançar resultados. Casa-se bem o gerencialismo com a engenharia institucional. Assim, a luta pela democracia direta converte-se na procura dos meios adequados

para fazê-la funcionar, independente das variáveis sociais, políticas, econômicas e culturais porventura subjacentes ao contexto.

É possível superar tal reducionismo? Em primeiro lugar, o que parece ser indispensável é reconhecer que as relações Estado/Sociedade, no Brasil, são marcadas, desde o começo da construção do Estado nacional, por uma arraigada tradição de autoritarismo patriarcal, por parte das elites políticas e administrativas.

Cabe ao Estado, segundo tal tradição, o papel exclusivo de permitir e estabelecer os limites da participação cidadã, ditando à Sociedade Civil o que pode ou não deliberar. Mais do que isso, reserva-se aos dirigentes do Estado o poder de veto sobre as deliberações, acatando-as ou não, de acordo com os seus interesses conjunturais ou estratégicos.

Neste cenário, defender a democracia direta surge mais como bandeira de luta dos grupos sociais engajados na transformação sociopolítica. Trata-se de uma dimensão de contenda ideológica, na qual a realidade é pouco relevante, cabendo moldá-la segundo um plano previamente elaborado. Compete menos defender a viabilidade concreta da participação do que pugnar por sua imposição. A participação é uma estratégia de luta, devendo-se aproveitar os espaços outorgados, a fim de preservá-los e se possível instrumentalizá-los em benefício da causa (GOHN, 2004, p. 22).

Assim, lutar pela participação torna-se moeda política, possibilitando a determinados grupos ocupar o espaço público e fazer ouvir e valer seus interesses particularistas, transmutados ideologicamente em interesse geral ou coletivo. A participação não é um fim em si mesmo, mas um meio a mais na luta pelo poder.

Isso significa, no fundo, que a democracia participativa é algo ainda estranho à realidade social brasileira, decorrendo mais de uma intensa mobilização partidarista por parte de alguns setores, do que de um movimento com raízes culturais concretas. Apesar das tentativas de encontrar em nossa história um passado de lutas populares em prol da igualdade democrática, o que parece ter prevalecido é a internalização, por parte dos grupos subordinados, das crenças e valores dos grupos hegemônicos.

Não se trata de uma internalização passiva, mas adaptativa, ou seja, em prol da sobrevivência em um mundo social marcado por fortes desigualdades na distribuição de renda e poder decisório sobre os assuntos de Estado.

Modificar a tradição de submissão ao poder estatal e de expectativa quanto à outorga de direitos, benefícios ou vantagens parecem ser tarefas ainda para longos anos e, talvez, pouco compensadoras em termos de resultados efetivos. Assim, aos defensores da participação parece caber a função histórica de esperar contra toda a esperança.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun., 2008.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov., 2003.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Libro de consulta sobre participación*. 1997.

CARVALHO, José Murilo de. *Desarrollo de la ciudadanía en Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

_____. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, São Paulo, v.18, n. 9, p. 357-424, 1996.

COELHO, Edmundo Campos. *As profissões imperiais: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro 1822-1930*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

- CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. *Representações sociais e organização do poder político: a engenharia social do federalismo no Brasil Império*. Dissertação (Mestrado) - EBAPE-FGV, Rio de Janeiro, 2001.
- CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas:CLAD, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, ago., 2004.
- HIRSCHMAN, Albert. *De consumidor a cidadão*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- KLIKSBERG, Bernardo. Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 37, feb., 2007. Disponível em: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/037-febrero-2007/0055801>>. Acesso em 16/05/2009.
- LEAL Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro:Forense, 1949. 2a. Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Jesuítas e Puritanos: ordem e progresso no destino das Américas. *Idéias e Debates*, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, n. 23, 1999.
- NOGUEIRA, M. A. Democracia política, gobernabilidad y representación. *Reforma y Democracia Revista del CLAD*, Caracas, v. 1, n. 1, p. 7-26, 1997.
- O'DONNELL Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, p.24-40, out.,1991.
- OLIVEIRA, Valdir de Castro. Comunicação, informação e participação popular nos Conselhos de Saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 56-69, ago., 2004.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- QUEIROZ Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira*, São Paulo: Editora Anhembi, 1957.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Democracia em duas dimensões: cultura e instituições. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 3, p. 863-880, set./dez., 2009.
- ROHLOFF DE MATTOS, Ilmar. *O tempo saquarema*. Rio de Janeiro: ACESS, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo, Duas Cidades, 1978.
- _____. Democracia em 3D. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 207-281, 1998.
- SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1965.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. Sete teses equivocadas sobre a América Latina. In: DURAND, Jose Carlos Garcia (Org.). *Sociologia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. p. 121-136.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova constitucionalidade participativa. *Pólis*, São Paulo, n. 37, p.97-120, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Flammarion, 1981.
- URUGUAI, Visconde do (Paulino José Soares de Sousa). Visconde do Uruguai. Textos escolhidos (1852 e 1962). Organização e introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- VILAÇA, Marcos Vinicius; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. *Coronel, coronéis: apogeu e declínio do coronelismo no Nordeste*. 4ª. Ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003.

Artigo recebido em 09/08/2008.

Artigo aprovado, na sua versão final, em 15/07/2010.