

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E OS DESAFIOS DA INCLUSÃO – ASPECTOS NORMATIVOS DA TEORIA DEMOCRÁTICA

Antoine Lousao*

RESUMO: O conceito de participação baseia-se no caráter construtivo da democracia, nas suas funções de definição e implementação dos direitos e de inclusão social das populações. Essa compreensão busca valorizar um conceito amplo de democracia (como poder positivo de identificação de problemas e formulação de decisões) em oposição a um conceito restrito (como poder negativo de consentimento e contestação). Não obstante a importância dessa distinção, ela encontra uma série de dificuldades empíricas: por exemplo, em contextos de assimetria de recursos políticos a participação contribui para a aceitação de decisões centralizadas e não permite a inclusão dos setores menos organizados da sociedade.

Discutir essas dificuldades é o ponto de partida fundamental para teorias normativas que se colocam diante de duas exigências: a compatibilidade do conceito de participação com as formas modernas das sociedades e das instituições representativas, e o desenvolvimento de uma teoria que considere de maneira crítica e dinâmica o vínculo entre democracia e inclusão.

PALAVRAS CHAVE: Democracia, participação, inclusão social, consenso, razão pública, representação.

ABSTRACT: The notion of participation is based on the democracy's constructive feature, on its purposes of defining and implementing the population's rights and social inclusion. This comprehension values a broad concept of democracy (as positive power of identifying problems and formulating decisions) in opposition of a narrow concept (as negative power of consenting and contesting). Despite of the importance of this distinction, it encounters a series of empirical difficulties: for example, in contexts of asymmetrical political resources, participation contributes to the acceptance of the centralized decisions and does not allow the inclusion of less organized sectors of society.

Discussing these difficulties is the fundamental starting point for normative theories that face two challenges: the compatibility of the concept of participation with the

** Mestre em filosofia Política pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne).

modern ways of societies and representative institutions, and the development of a theory that considers the bond between democracy and inclusion in a dynamic and critical way.

KEYWORDS: Democracy, participation, social inclusion, consensus, public reason, representation.

INTRODUÇÃO

Nos regimes de democracia liberal o conceito de participação cobre um amplo espectro de atividades, desde os processos institucionais que incluem a ação cidadã até as práticas formais e informais de discussão e deliberação que ocorrem nos espaços públicos. De maneira geral, a participação pode ser definida como o emprego político, por pessoas privadas, de sua liberdade. O conceito de participação baseia-se no caráter construtivo da democracia, nas suas funções de definição e implementação dos direitos e de inclusão social das populações. Essa compreensão busca valorizar um conceito amplo de democracia (como poder positivo de identificação de problemas e formulação de decisões) em oposição a um conceito restrito (como poder negativo de consentimento e contestação). A participação busca assim restituir a importância da democracia cidadã (*middle democracy*¹), em contraposição a um conceito de democracia baseado exclusivamente na ação governamental, na garantia de direitos civis e na sanção eleitoral periódica².

A idéia de um vínculo entre participação e inclusão, de que um conceito amplo de democracia é mais apropriado para assegurar a inclusão social do que um conceito

¹ Cf. BARBER (1984) e GUTMANN e THOMPSON (1996).

² Esse último modelo pode ser ilustrado pelos princípios do governo representativo desenvolvidos por Bernard Manin. O autor distingue quatro princípios presentes em todas as democracias representativas: 1) a designação de governantes por eleições regulares; 2) uma certa independência das decisões governamentais em relação à vontade dos eleitores; 3) a livre expressão das opiniões e vontades políticas dos governados; 4) a submissão das decisões públicas à deliberação. Cada um desses princípios constitui um traço mais ou menos democrático dos regimes, e evolui de maneira mais ou menos democrática conforme as transformações históricas. Dentre essas transformações, Bernard Manin distingue três fases principais: a democracia parlamentar, a democracia de partidos e a democracia do público (ou de auditório). Essa última fase corresponde a um sistema onde os candidatos apresentam a eleitores mais voláteis e mais bem informados que outrora (embora com acesso a uma informação parcial) diferentes leituras da realidade política entre as quais eles devem arbitrar. Ver MANIN (1995). Entre os que ilustram um modelo não-participativo ou minimalista de democracia, se destaca ainda Robert Dahl, freqüentemente citado em HABERMAS (1992), PATEMAN (1984), BARBER (1984) e GUTMANN e THOMPSON (1996). Enfim, as teorias da participação também acreditam que elementos como a deliberação são mais elaborados do que outras formas de democracia, como o sorteio ou a agregação simples de preferência.

restrito, busca elucidar a compreensão dos elementos da participação – a deliberação, a troca de pontos de vista, o processo de formação de questões e definição de prioridades e preferências – pondo em evidência sua eficácia na obtenção de direitos, legitimidade das decisões e inclusão de um amplo espectro de opiniões no tratamento de questões de caráter público. A participação assegura de maneira inclusiva e democrática um aprofundamento constante das questões políticas. Não obstante a importância desses fatores, as teorias da participação não negam a existência de desequilíbrios nos processos de decisão ou mesmo a persistência dos conflitos.

Os principais conceitos relacionados à participação – a discussão, a deliberação e o direito – são desenvolvidos com base em diversos fundamentos teóricos, que vão desde a racionalidade ideal como critério de avaliação para as condições de deliberação, para a obtenção de consensos e para a determinação de seus resultados no que diz respeito à inclusão³, até as observações empíricas que constatarem os avanços sociais e políticos obtidos por esse tipo de procedimento⁴, passando por análises conceituais que mostram a superioridade dos princípios da participação em relação a democracia competitiva, centralizada e vertical⁵. Apesar das diferenças de fundamento entre as teorias e a importância de cada uma para a elucidação do vínculo entre participação e inclusão, todas encontram uma série de dificuldades, tanto lógicas quanto empíricas.

No campo lógico, podemos formular objeções sobre a impossibilidade de se atingir decisões coletivas a partir de pontos de vistas parciais ou individuais. É possível deduzir uma escolha coletiva a partir da soma de escolhas individuais⁶? Se a probabilidade da preferência política de um simples indivíduo determinar a decisão pública final é infinitesimalmente pequena, o que justifica esse indivíduo perder seu tempo com esse tipo de procedimento⁷? Como a participação pode fazer surgir a partir da simples defesa de interesses facciosos uma ação política de interesse público? Esses problemas colocam em questão a racionalidade dos elementos mediadores da

³ Cf. HABERMAS (1992).

⁴ Cf. GUTMANN e THOMPSON (1996).

⁵ Cf. por exemplo MACPHERSON (1977).

⁶ Esse paradoxo foi originalmente formulado pelo marquês de Condorcet, por exemplo em *Essais sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix* (Paris, 1785). Uma formulação mais recente pode ser encontrada em autores que analisam as escolhas públicas, como Kenneth J. Arrow. Ver ARROW (1963).

⁷ Esse problema é definido matematicamente sob a aplicação *Epsilon E*.

participação, como a discussão e a deliberação: impossibilidade de um consenso moral através da deliberação, insuficiência de tais conceitos para assegurar a proteção de valores morais e direitos. Se esses elementos mediadores não garantem por si só decisões eqüitativas, a participação se torna mais cedo ou mais tarde uma simples aplicação da regra majoritária, que pode ser opressiva e excludente⁸.

Os problemas empíricos dizem respeito às distorções do processo em relação ao princípio de isonomia entre os participantes: em contextos de assimetria de recursos políticos a participação justifica decisões centralizadas e não permite a inclusão dos setores menos organizados da sociedade. Ainda no campo empírico, podemos notar a dificuldade de se distinguir as formas de participação centradas na contestação daquelas centradas na identificação de problemas e formulação de propostas⁹, assim como a fragilidade da distinção entre negociação e argumentação, sobre a qual as teorias normativas da participação se apóiam com frequência¹⁰. Isso leva ao questionamento da pertinência de uma distinção entre uma compreensão liberal e uma compreensão participativa da democracia (conceito restrito e conceito amplo). Nesse mesmo sentido, nota-se que os processos participativos são articulados a instâncias de representação (através de instituições governamentais e organizações não governamentais) que nem sempre asseguram o caráter descentralizado das decisões, e que no caso específico de representantes não-eleitos (como ONGs) podem suscitar problemas de legitimidade democrática e arbitrariedade das escolhas desses representantes (uma vez que o vínculo representativo muitas vezes se faz por empatia e não através de um processo de autorização formalizado).

Enfim, a perda de eficácia dos veículos da participação e da inclusão é constatada empiricamente: o trabalho como criação de vínculo social, o direito formal como garantia de direitos sociais e políticos, o alcance da deliberação na definição da agenda política e social¹¹.

⁸ A liberdade democrática pode ser vista como liberdade de opressão da maioria sobre a minoria. Essa observação dá vazão a argumentos segundo os quais o poder democrático pode constituir um obstáculo para o desenvolvimento econômico e social e a proteção dos mais frágeis, como o popular argumento de Lee, assim chamado por ter sido defendido pelo presidente de Singapura.

⁹ Essa ambigüidade aparece claramente nas teorias de autores como Amartya Sen, onde as liberdades civis e os poderes de oposição popular se misturam à formulação de propostas pela discussão (ver SEN 1999).

¹⁰ É o caso por exemplo das teorias de Jürgen Habermas (ver HABERMAS, 2002) e de Benjamin Barber (ver BARBER, 1984).

¹¹ Cf. Jürgen Habermas: “A expansão do sistema educacional está se tornando cada vez mais independente das mudanças do sistema ocupacional. [...] Além disso, processos fragmentados estão

Não obstante as diversas posições sustentadas pelos filósofos e cientistas sociais dentro dos debates sobre a participação democrática, pode-se dizer que os próprios termos do debate são aporias resultantes de contradições inerentes às democracias liberais, que costumam abrigar exigências normativas conflitantes¹², e do caráter construtivo e crítico da democracia. Discutir essas dificuldades é o ponto de partida fundamental para teorias normativas que se colocam diante de duas exigências: a compatibilidade do conceito de participação com as formas modernas das sociedades e das instituições representativas e o desenvolvimento de uma teoria que considere de maneira crítica e dinâmica o vínculo entre democracia e inclusão.

O presente artigo busca a elucidação dessas dificuldades apresentando as teorias da participação – fundamentadas ou não na racionalidade deliberativa – e as objeções formuladas ao seu encontro com base em teorias de fundamento empírico ou em estudos de casos¹³. Por fim, o artigo elabora certas pistas para uma teoria normativa da participação com base em teorias empíricas e críticas, que buscam entender a especificidade da participação em sua relação com a representação e a justiça. Tem-se assim por convicção que a exigência normativa de inclusão social e política requer a elaboração de alguns parâmetros para melhor apreciação das práticas participativas, tais como o caráter do vínculo entre população e governo, as instâncias que exprimem a responsabilidade coletiva, o grau de pluralismo, criatividade e capacidade crítica das experiências.

penetrando até aqueles setores, nos quais uma identidade podia previamente ser formada através do papel ocupacional.” In *A crise de legitimação no capitalismo tardio*, Rio de Janeiro, ed. Tempo Brasileiro, 2002, p106.

¹² Sobre o caráter estruturador dos conflitos morais na vida democrática, ver GUTMANN e THOMPSON (1996).

¹³ No que diz respeito aos estudos empíricos, o presente artigo não desenvolve nenhum estudo de campo próprio mas se contenta de retomar as principais conclusões de algumas pesquisas para alimentar as análises conceituais. No que diz respeito aos estudos teóricos, o presente artigo escolhe se concentrar nas teorias críticas da participação, e não nas críticas à participação formuladas por teorias não participativas, como por exemplo as teorias constitucionalistas. Essa escolha metodológica é justificada pelo próprio objetivo do artigo, que é o desenvolvimento de parâmetros normativos críticos para a participação. Por outro lado, as principais questões levantadas pelos debates entre teorias liberais e teorias participativas são mencionadas na presente introdução, e amplamente discutidas pelos comentaristas dos debates entre John Rawls e Jürgen Habermas (ver por exemplo De VITA, Álvaro, *Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?* e ARAÚJO, Cícero, *Razão pública, bem comum e decisão democrática*, in SCHATTAN P.COELHO e NOBRE (2004), pp. 107-130 e 157-169 respectivamente).

I – A PARTICIPAÇÃO COMO INCLUSÃO

UM CONCEITO AMPLO DE DEMOCRACIA VERSUS UM CONCEITO RESTRITO

Ao contrário de uma concepção restrita ou minimalista da democracia, baseada nos conceitos de competição política, de oposição e de garantia do direito de propriedade e de liberdades civis individuais, o conceito amplo ou participativo de democracia é baseado no exercício da cidadania como formação de decisões coletivas e ampliação das questões políticas, valorizando o terreno da democracia média (*middle democracy*). Essa oposição tem por ponto de partida a constatação de que, ao contrário do conceito participativo, um conceito restrito não é suficiente para garantir a definição dos critérios e a implementação da inclusão social e da cidadania.

A oposição entre um conceito restrito e um conceito amplo de democracia tem seus precursores na distinção entre as compreensões da democracia desenvolvidas de um lado por Madison, e de outro lado por Thomas Jefferson e Jean Jacques Rousseau. No entanto, as teorias desenvolvidas pelos precursores se distinguem fundamentalmente das teorias contemporâneas¹⁴ no que diz respeito tanto à definição da cidadania como aos elementos mediadores da participação¹⁵. As noções de discussão e deliberação, em particular, ocupam um lugar central nas teorias contemporâneas. Em torno dessas noções são operadas algumas polarizações que servem para distinguir a compreensão liberal da compreensão participativa da democracia, tais como a negociação e a argumentação, ou a contestação e a proposta. Enquanto na compreensão restrita o indivíduo persegue seus interesses individuais e recorre à política como garantia da liberdade de busca desses interesses, na compreensão ampla a esfera da ação política tem como papel fundamental o reconhecimento de um interesse público distinto dos interesses individuais. As teorias que desenvolvem a noção de participação reconhecem ainda que o conceito liberal de democracia exerce um papel dominante, embora não exclusivo, nos regimes políticos atuais.

¹⁴ Sobre esse debate contemporâneo, ver de um lado DAHL (1972, 1989), MANIN (1995) E PITKIN (1966), e de outro lado BARBER (1984, 1988), PATEMAN (1984), SEN (1996, 1999, 2003) e MACPHERSON (1977).

¹⁵ Ao contrário das teorias contemporâneas da participação, a teoria de Jean Jacques Rousseau não se baseia na prática deliberativa ou mesmo nos procedimentos democráticos usuais. Além disso, dá ao direito de propriedade um lugar central na teoria, já que uma sociedade de pequenos proprietários é um pré-requisito igualitário para a política.

Benjamin Barber opõe à idéia de democracia fraca (ou democracia liberal) a idéia de democracia forte¹⁶ (ou democracia de participação). A democracia fraca é baseada nos valores de prudência e provisão, tendo a democracia exclusivamente como um meio de assegurar fins individuais privados. Tal conceito de democracia não pode comportar uma teoria da cidadania, do bem público ou do civismo. O conceito restrito de democracia é baseado na preocupação de manter os homens em segurança à boa distância uns dos outros, e não de uni-los de maneira frutuosa.

Segundo Benjamin Barber, o conceito restrito de democracia tem por fundamento três disposições principais, contrárias à idéia de cidadania : anarquismo, realismo e minimalismo. A democracia liberal é anarquista em seus valores (privacidade, liberdade, individualismo, propriedade e direitos), realista em seus meios (poder, legalidade, polícia, adjudicação soberana) e minimalista em seu temperamento político (tolerância, pluralismo, aversão ao governo e disposições institucionais tais como separação dos poderes e revisão judicial)¹⁷. Em tal compreensão a democracia política é como um zoológico: ela visa manter e proteger os indivíduos uns dos outros. A sociedade civil é uma alternativa à selva. A democracia é um processo minimalista de controle dos indivíduos sobre os outros indivíduos e sobre os líderes políticos¹⁸. A cidadania é um papel artificial assumido pelo indivíduo prudente que visa o resguardo de sua humanidade solitária. Em tal perspectiva, o conceito de participação é considerado com desdém.

Segundo Barber, os três princípios fundamentais da democracia fraca não existem de maneira independente, mas servem para contra-balancear uns aos outros,

¹⁶ In BARBER (1984).

¹⁷ No entanto, para Benjamin Barber o minimalismo se distingue das duas outras características das democracias liberais porque também contem elementos sobre os quais a participação pode se apoiar: “Resting precariously on attitudes of tolerance, scepticism, and wariness and convinced of the need both for power and for stringent limits on power, minimalism is disposed to understand politics neither as free-market relations nor as power relations. It is from minimalism that liberal democracy derives its particular suspicion of majoritarianism, its hostility to the people and to their “impulsive” legislative tyranny. Minimalism has sought constantly to reduce the friction that occurs when individual freedom and statist power, when the anarchist and realist dispositions, touch. [...] It envisions in the activities of pluralistic associations and groups and in the noncoercive education of civic men and women alternatives to pure power relations and pure market relations. to a certain degree, it thereby points beyond liberal democracy and offers a starting point for that alternative vision of strong democracy that will be explored in the second half of this book. Nevertheless, in minimalism such virtues remain largely instrumental: they are valued less in and for themselves than for the sake of individualist ends they faithfully serve.” *Ibid.* Pag. 17.

¹⁸ Para Benjamin Barber (BARBER, 1984), tal posição é tipicamente ilustrada pela teoria de Robert Dahl.

permitindo evitar as patologias as quais eles podem dar vazão. Não obstante esse efeito de controle recíproco, a ignorância da inter-dependência humana fundamental que sustenta a vida política faz da democracia liberal um regime de defesa de interesses estáticos, de barganha e troca entre indivíduos, e não um regime de transformação e de criação. Além disso, por não oferecer uma teoria forte da cidadania a democracia liberal pode ser responsável pela criação das patologias das quais ela acusa a participação. Afinal quando as relações de solidariedade são excluídas das regras sociais ordinárias e quando o liberalismo torna-se sinônimo de vazio político, a perda de identidade coletiva e a expressão do pertencimento a uma comunidade podem expressar-se pelo fanatismo.

Em contraposição ao conceito fraco de democracia, o conceito forte (ou participativo) é baseado na idéia de auto-governo, considerando a união entre os cidadãos com base na educação civil, e não no interesse comum. Tal concepção inclui o conflito, o pluralismo, a separação e a co-existência entre as esferas pública e privada, sem se igualar a concepções unitárias ou unicamente positivas da comunidade política (como as concepções chamadas de republicanistas, ilustradas por teorias como a de Hannah Arendt¹⁹). A compreensão forte da democracia se traduz pela busca da formulação de uma linguagem pública capaz de traduzir os diferentes interesses privados em termos de acomodação e soluções públicas. Assim, não se trata de uma teoria puramente instrumental da democracia, mas de uma teoria relacional.

Outras teorias da participação também opõem um conceito amplo a um conceito restrito de democracia: Carole Pateman desenvolve uma crítica às teorias da representação baseadas no conceito shumpeteriano de democracia competitiva (visando autores como Robert Dahl), as quais ela opõe a importância da formação da cidadania participativa através do ambiente de trabalho. C.B. Macpherson constrói o modelo de democracia participativa (*partipatory democracy*) em contraposição ao modelo de democracia de equilíbrio (*equilibrium democracy*), este último baseado na busca do equilíbrio através da competição entre elites sem participação popular. O modelo de democracia de equilíbrio sucede por sua vez à democracia de desenvolvimento (*development democracy*) baseada na idéia moral de desenvolvimento do indivíduo e à democracia de proteção (*protective democracy*) baseada na idéia de que a democracia é a melhor forma de auto-controle do governo.

¹⁹ Ver ARENDT (1958 e 2008).

Segundo C. B. Macpherson, a ruptura de cada modelo e o advento de um novo modelo decorre da divisão de classes na sociedade, que a democracia liberal tradicional tenta justificar.

A compreensão da democracia a partir do conceito de participação defende assim a idéia que apenas um conceito amplo pode corresponder plenamente às aspirações de liberdade e igualdade, e assegurar a realização das aspirações à plena inclusão social e política, enlevando a democracia a um ideal universal. Segundo Amartya Sen²⁰, a visão restrita da democracia (em termos eleitorais) deixa de lado o exercício da razão pública. Contra essa concepção, A. Sen desenvolve uma teoria da escolha pública não restrita à agregação de preferências individuais. Os processos decisórios podem com a discussão enriquecer a informação da qual dispõem os agentes sobre a sociedade e sobre as próprias propriedades individuais, que podem evoluir com a discussão pública. Embora fundamentada na liberdade individual, tal concepção da política dá amplo lugar ao conceito de participação e ao caráter construtivo da democracia, considerando o vínculo entre discussão, direitos civis e políticos, prevenção de catástrofes e desenvolvimento econômico. A participação dá aos cidadãos a oportunidade de aprender uns com outros e contribui para a formação dos valores e definição das prioridades políticas dentro da sociedade. Mesmo a compreensão das idéias de prioridade e necessidade – incluindo necessidades econômicas – requer a discussão pública e a troca de informações, pontos de vista e análises. Assim são formuladas e selecionadas as causas e escolhas sociais (por exemplo, a diminuição da taxa de fecundidade está relacionada à definição e escolha de determinados valores sociais).

A definição da liberdade segundo a expansão das bases de informação pela discussão requer a implementação de políticas públicas de bem-estar segundo prioridades definidas democraticamente e capazes de assegurar a liberdade (negativa e positiva²¹) de escolha de uma vida digna²². As políticas públicas não devem ser

²⁰ Ver por exemplo SEN (1996, 1999 e 2003).

²¹ A distinção entre as formas positiva e negativa da liberdade foi inicialmente formulada por Isaiah Berlin, in *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press (1969).

²² Essa análise se apóia em alguns estudos feito por A. Sen sobre as causas de fome na Índia e no Bangladesh, e que estariam relacionadas ao déficit de liberdade democrática (ver SEN 2003).

fundamentadas em critérios de distribuição de bens primários²³ definidos a priori e centrados em recursos econômicos, e sim na garantia do poder de definição e escolha por cada indivíduo de sua vida, ao que Amartya Sen dá o nome de capacidade. Assim, a liberdade tem como fator central o acesso à educação e à informação, além da não-restrição de iniciativa. Esses fatores estão sob a responsabilidade coletiva, expressa tanto na participação quanto nas políticas públicas. Essa compreensão da liberdade democrática está relacionada às funções instrumental, intrínseca e construtiva da democracia, não desvinculando os aspectos privados e públicos da liberdade. As democracias liberais são regimes onde a referência à legitimidade de valores é considerada desde a perspectiva de construção e aperfeiçoamento crítico de seus princípios.

Não obstante a importância das teorias da participação numa dimensão normativa e de seu caráter muitas vezes complementar à compreensão liberal da democracia, a relação entre democratização dos regimes e importância da participação é questionada em sociedades liberais, onde a esfera privada do indivíduo é geralmente privilegiada em relação à atividade política²⁴. Em regimes onde a liberdade civil individual é privilegiada em relação à participação ativa na vida pública, como fazer com que os cidadãos exerçam sua liberdade nas decisões coletivas? Tal exercício requer a busca por informações aprofundadas e gasto de tempo, o que representa um custo para os indivíduos e parece incompatível com a apatia e interesses individuais da maioria. Assim, vemos a dificuldade de compreender o sentido da participação em regimes onde distingui-se radicalmente o Estado e a sociedade de indivíduos e interesses: a participação permite o exercício positivo do poder pelas populações ou apenas um consentimento popular que legitime escolhas governistas? Como acomodar o conceito de participação em democracias liberais sem considerar a participação e a ação institucional de maneira radicalmente dualista²⁵? Duas questões

²³ Sobre a noção de bens primários, ver RAWLS (1971).

²⁴ Essa característica fundamental das sociedades modernas foi originalmente teorizada por Alexis de Tocqueville (in TOCQUEVILLE, 1835-40).

²⁵ Algumas teorias, embora estabeleçam uma separação entre autoridade governamental e legitimidade democrática, definem a participação positivamente. É o caso da teoria da democracia dualista de Bruce Ackerman, baseada no direito constitucional. A visão dualista distingue dois tipos de decisão: as decisões governamentais, tomadas diariamente, e as decisões populares, raras e de alcance histórico. Para que seja considerado como representativo e tenha legitimidade democrática, o movimento tem que ter sucesso nas fases de identificação, proposição, deliberação (onde se afrontam partidários das reformas e partidários do status quo) e formalização das propostas. Durante as fases de política usual, os governos conduzem a política segundo normas constitucionais estabelecidas pelo povo (isso

surgem então: a da extensão efetiva do poder democrático, suas características e modos de expressão nas decisões políticas; a dos processos que lhe conferem essa extensão, a racionalidade de suas regras implícitas e explícitas, seus limites institucionais e seus elementos mediadores. A busca de respostas para essas questões levam filósofos e cientistas sociais a formularem modelos de racionalidade para os processos de decisões públicas, recorrendo com frequência às idéias de razão pública²⁶ ou razão comunicativa²⁷. No entanto, o emprego desses termos corresponde a compreensões extremamente diversas dos fatores que influenciam os processos ou garantem sua legitimidade e seu caráter inclusivo. Enquanto Amartya Sen²⁸ emprega o conceito de razão pública para designar de maneira abrangente o processo de aprendizagem mútua entre cidadãos, Jürgen Habermas recorre à racionalidade gramatical como base de uma busca de consensos que favorece o sucesso dos melhores argumentos malgrado os efeitos de distorção e dominação sociais. A tentativa de compreensão do vínculo entre cidadania e Estado liberal, a exigência de obtenção de bens comuns com que se depara a participação levam assim diferentes autores a recorrerem a um conceito de racionalidade que permitiria a convergência de interesses ou a obtenção de consensos, mas com diversos parâmetros, graus, significados e alcances dessa racionalidade. Ao mesmo tempo as ambigüidades e dificuldades dessas tentativas podem dar vazão a uma visão das experiências participativas como processos limitados e arbitrários.

A importância dos conceitos desenvolvidos na teoria da razão comunicativa de Jürgen Habermas dentro do debate sobre a racionalidade dos processos participativos

significa que para Bruce Ackerman o caráter representativo do governo não é assegurado pela interação dinâmica constante com a sociedade mas pela norma constitucional e pelo princípio de proliferação e separação das instâncias governamentais). Nesse contexto, a sociedade é formada por cidadãos comuns que se preocupam com seu próprio interesse mas também com o interesse do país. A participação política desse cidadão é fruto de um cálculo em termos de custos e benefícios, sendo esse o preço pago pela liberdade individual. Numa análise que considera dualisticamente legitimidade governamental e ação democrática, esta última se torna mais rara a medida que se impõem uma série de condições processuais que garantam a legitimidade de uma iniciativa democrática (que garantam sua representatividade e autenticidade em relação à vontade da maioria democrática). Em tal dispositivo nada é dito sobre os processos graduais de transformação e de legitimação ou sobre a diversidade das formas da participação. In *Nós, O Povo Soberano – Fundamentos do Direito Constitucional*, Belo Horizonte, Del Rey, 2006 (edição original 1991).

²⁶ Ver por exemplo SEN (2003).

²⁷ Ver por exemplo HABERMAS (1992).

²⁸ In SEN (2003).

justificam sua exposição detalhada dentro de um questionamento sobre a fundamentação do vínculo entre participação e inclusão, mesmo que a própria idéia de razão se revele frágil para garantir esse vínculo.

A TENTATIVA DE RACIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

As teorias deliberativas da democracia constituem uma tentativa de racionalização da participação em seus aspectos institucionais e informais, buscando escapar de uma visão dualista de Estado e sociedade, e ver no conjunto das ações políticas algo mais que o eco de um povo ausente. Segundo Jürgen Habermas²⁹, embora o poder comunicativo não domine o poder administrativo ele é capaz de orientá-lo em um determinado sentido. Os diferentes sistemas de organização funcional, mais ou menos institucionalizados, são integrados entre si através da comunicação ordinária. Embora sujeitas a efeitos de desequilíbrio provocados pelos poderes social e burocrático, as formas de expressão democrática fazem parte de um processo contínuo: a política institucional tem como principal função a intermediação e a integração dessas formas de expressão no debate público e a conversão de interesses em direitos. Sem limitação a priori, o espaço público é o local de identificação de novas necessidades políticas formuladas pela linguagem ordinária.

Habermas descreve dois tipos distintos de racionalização da política e das ações políticas, antes de propor seu próprio modelo de racionalidade: a compreensão liberal e a compreensão republicana³⁰. No primeiro tipo de compreensão, o processo democrático visa programar o Estado para que este aja de acordo com o interesse de uma sociedade estruturada em torno de pessoas privadas e da economia de mercado. Na segunda compreensão, a política é sinônimo de auto-organização do povo, privilegiando-se assim a noção de autodeterminação cívica independentemente dos dispositivos estatais e dos mecanismos do mercado³¹. A diferença de consideração

²⁹ Cf. HABERMAS (1962 e 1992)

³⁰ A mesma distinção está presente na teoria de Benjamin Barber. Ver BARBER (1984).

³¹ No modelo liberal, o Estado deve intervir na sociedade para que os interesses não se prejudiquem mutuamente. O princípio fundamental do modelo liberal não consiste na auto-determinação democrática dos cidadãos, e sim na imposição das normas do Estado de direito a uma sociedade baseada na economia. O elemento mediador fundamental da relação entre os indivíduos não é a argumentação, e sim a negociação. Já na compreensão republicana, o elemento mediador fundamental da relação entre os cidadãos é o diálogo, visando a formação da opinião e da vontade popular. Enquanto a concepção liberal privilegia as liberdades negativas, a concepção republicana privilegia os direitos cívicos, o direito a participação e à comunicação política como liberdades positivas.

não está só nas características da sociedade, da política e dos direitos, mas também na origem dos princípios que regem esses elementos. Na visão republicana, os direitos são determinados pela vontade política dominante, enquanto na visão liberal alguns direitos fundamentais tem sua legitimidade em princípios tradicionais que transcendem a própria política³².

No modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas (com status tanto descritivo quanto normativo), a racionalização das decisões democráticas é mais do que uma simples legitimação e menos do que a constituição do poder. A autodeterminação deliberativa se faz na combinação da atuação das instituições (o parlamento que age segundo as regras do direito processual) e da formação da vontade política que ocorre nos circuitos informais de comunicação (circuitos que são influenciados pelo poder privado). Em acordo com a compreensão republicana, o modelo deliberativo considera a importância fundamental dos processos de formação da opinião e da vontade políticas, mas ele não considera a constituição do Estado de direito como um fenômeno secundário. Os princípios do Estado de direito são antes a resposta à exigência de institucionalização das formas de comunicação constituídas democraticamente em torno da opinião e da vontade. No entanto, enquanto sistema funcional a política se constituiu em um círculo de comunicação fechado, auto-referencial, buscando nela mesma os dispositivos necessários para o exercício do poder. Poder administrativo, razão comunicativa e poder social estão ligados na formação das decisões políticas.

Na concepção habermasiana, o sistema político é compreendido como um sistema de ação em meio a outros sistemas de ação. Ele não exerce um papel central ou estruturante junto à sociedade (ao contrário da visão que Habermas qualifica de republicana, ou de teorias políticas como a de Hanna Arendt³³). Como os outros tipos de ação do mundo vivido, o vínculo da política com um entendimento universal repousa na gramática, implícita na ação comunicativa. O consenso gramatical e o princípio de racionalidade são a base da possibilidade de um consenso político. Embora conceitos como a verdade, a racionalidade, a justificação e o consenso

³²A existência de direitos fundamentais que transcendem qualquer acordo político é originalmente defendida por John Locke (in LOCKE, 1690) e Immanuel Kant (in KANT, 1797).

³³ Cf. ARENDT (1958 e 2008)

possam ser interpretados de maneiras divergentes, eles têm a mesma função gramatical em todas as comunidades lingüísticas, o que tornaria possível um consenso deliberativo. O caráter racional da deliberação, guiado pelos melhores argumentos, tenderia idealmente ao consenso. Assim, embora compreenda a racionalidade de maneira intersubjetiva e não substantiva (rompendo segundo ele próprio a tradição inaugurada por Aristóteles), o autor escapa de qualquer tipo de relativismo ou ceticismo político. A racionalidade processual garantiria a legitimidade política, resultando não somente em uma teoria moral mas também em uma teoria da verdade³⁴. Além disso, o fundamento gramatical da racionalidade deliberativa não torna a democracia tributária da existência de sociedades modernas e pluralistas³⁵.

A racionalidade comunicativa exerceria através dos processos de deliberação um papel central na formação da vontade democrática. Isso significa que a legitimidade dessa vontade não decorreria das convicções éticas usuais de uma sociedade e sim do próprio processo deliberativo e do sucesso dos melhores argumentos. A teoria deliberativa se coloca em uma posição de ruptura com as concepções éticas da autonomia cívica. Para tanto, seria necessário considerar a deliberação como sendo capaz de produzir a convergência de opiniões de maneira racional. Nesse ponto, Jürgen Habermas se opõe de maneira explícita às reduções das regras democráticas a uma simples domesticação da luta pelo poder e ao recurso à noção de liberdades fundamentais como garantia de proteção das minorias. Não é a decisão majoritária em si mas o processo de formação dessa decisão que seria capaz de produzir um consenso ético em torno de conceitos centrais na política.

A noção de consenso democrático com base na racionalidade deliberativa, a consideração de condições ideais de deliberação como parâmetro político normativo e a pretensão a um universal baseado na gramática expõem a idéia de razão deliberativa a diversos tipos de críticas: impossibilidade de acordo universal com base na verdade em comunidades de exclusão, impossibilidade de consenso moral, impossibilidade de obter recursos em contextos de dissimetria política. A razão comunicativa a partir da

³⁴ “O tratamento discursivo de alegações normativas é [...] análogo à verdade, à medida que os participantes do discurso prático são guiados pela meta de uma única resposta certa, obrigatória, permitida ou proibida. [...] Enquanto a aceitabilidade racional apenas indica a verdade de uma proposição, ela oferece uma contribuição construtiva para a validade das normas”. in Jürgen Habermas, *A virada pragmatista de Richard Rorty*, in José Crisóstomo de Souza (org.), *Filosofia, Racionalidade, Democracia – os debates Rorty & Habermas*, São Paulo, Unesp, 2005, pp. 204-205.

³⁵ Esse argumento visa diretamente a teoria política de Robert Dahl, que considera de maneira central os conceitos de modernização e pluralismo. Ver DAHL (1972).

qual Habermas pretende vincular participação e inclusão parece uma garantia frágil para a sobrevivência dos próprios ideais democráticos. Se a idéia de uma racionalidade processual garantidora do caráter inclusivo dos processos participativos se revela insustentável, é o próprio conceito de participação que é posto em cheque, e com ele a possibilidade de uma alternativa frente às visões mais conservadoras e minimalistas da democracia. Por isso, críticas contra a tentativa de racionalização da participação pela gramática são formuladas pelos autores da teoria da participação, que defendem o que chamamos de conceito amplo de democracia. Ao invés de defender a fundamentação da participação em uma suposta racionalidade processual, que garantiria por si só a qualidade dos resultados, esses autores preferem reconhecer, com base na consideração empírica dos diversos aspectos e momentos da participação e da democratização, a necessidade de combinar critérios processuais e substanciais para as tomadas de decisão, a coexistência da barganha e da argumentação nos processos, a permanência da violência e da exclusão, enfim as variações dos efeitos e formas da participação segundo instituições e contexto político e social.

II – CRÍTICAS AO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO DO PONTO DE VISTA DA INCLUSÃO DEMOCRÁTICA

OS LIMITES DA RAZÃO COMUNICATIVA – JOGANDO FORA O BEBÊ JUNTO COM A ÁGUA DO BANHO

O primeiro conjunto de críticas a que está exposta a teoria deliberativa baseada na idéia de consenso é inspirado na tradição empirista de David Hume e formulado por autores que pertencem a uma tendência pragmatista, como Richard Rorty³⁶. Esse último combate a idéia de que é possível deduzir a partir da fundamentação gramatical dos conceitos a possibilidade de uma verdade universalmente partilhada. O cerne da objeção formulada por Richard Rorty contra Habermas visa o conceito habermasiano de auto-contradição performativa, segundo o qual o uso da gramática na discussão

³⁶ In *Philosophy as the Mirror of Nature*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979 e *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

racional é contraditório com o emprego de argumentos excludentes, o que possibilitaria uma comunicação universal livre de dominação.

Na ausência de uma razão comunicativa forte, capaz de garantir por si só a seleção dos melhores argumentos, a própria distinção entre diferentes usos da linguagem, na qual repousam teorias da cidadania e da participação – entre o uso estratégico da linguagem e o uso que visa o entendimento – pode ser questionada³⁷. Esses casos são dois extremos de um espectro onde podemos situar empiricamente os diversos usos do discurso nas mais variadas situações. Eles não permitem determinar se um dado discurso é dependente de um contexto ou se visa a universalidade, merecendo assim aceitabilidade.

A união entre a necessidade de justificação na política e o princípio de validade universal só seria possível numa comunicação livre de dominação, o que foge à realidade de comunidades humanas baseadas na exclusão (somos uma comunidade em oposição àqueles que a ela não pertencem porque não possuem as mesmas qualidades que nós). O uso da linguagem, mesmo quando visa um consenso num determinado contexto, não implica na inclusão de todos os usuários de linguagem.

Para Richard Rorty, na impossibilidade de fundamentar a ação política comunicativa em princípios racionais capazes de garantir seu caráter universal e inclusivo, o emprego político do conceito de verdade deve ser substituído pelo conceito de justificação, através do qual se visa defender de maneira não-violenta argumentos democráticos frente a audiências cada vez mais includentes. Nessa distinção radical entre o campo da política e o campo da verdade especulativa, a questão é como persuadir uma audiência cada vez mais ampla e competente, como aumentar o tamanho da comunidade relevante de justificação. Esse é para Richard Rorty o conteúdo e mesmo a definição da política democrática. Ao contrário do discurso, da justificação e da persuasão por meios não violentos, a razão gramatical pouco pode fazer em prol de uma política democrática e inclusiva. Fundamentar o caráter inclusivo da democracia e da participação na razão gramatical seria correr o risco de construir o edifício em fundações frágeis, dando vazão a argumentos contra a própria participação (ou seja, jogar fora o bebê junto com a água do banho).

³⁷ Essa distinção não é usada somente por Habermas dentro de uma teoria da razão comunicativa forte (ver HABERMAS, 1992), mas também por outros autores da participação, como Benjamin Barber (ver BARBER, 1984).

Não é só a idéia de razão gramatical como fundamento do entendimento democrático, mas a própria possibilidade de consenso obtido através da participação que pode ser questionada. Um segundo conjunto de objeções provem de autores que também se inspiram na filosofia empirista de David Hume e que, embora defendam a prática deliberativa, contestam sua capacidade de garantir por si só a obtenção de consensos morais. Segundo essas teorias, a participação e a inclusão não dependem da idéia de consenso. Autores como Amy Gutmann e Dennis Thompson³⁸, embora defendam a importância da prática deliberativa como resposta à exigência de reciprocidade entre cidadãos, sustentam que tais práticas não devem se sobrepor a certas exigências normativas de cunho substantivo e que os conflitos morais não são extintos por essas práticas. A deliberação não poderia então ser tomada como instrumento legítimo por excelência para a resolução dos desacordos morais na política, pois isso implicaria na garantia de liberdade e oportunidade equânime num contexto ideal de deliberação, assim como a consideração mútua dos participantes como sujeitos competentes e razoáveis, moralmente e politicamente iguais. Como essas condições ideais, que garantiriam por si só a legitimidade dos resultados da deliberação, não são comprovadas empiricamente, a democracia deliberativa não pode ser tomada como garantia de justiça social, na teoria ou na prática. Logo deve-se concluir que a prática deliberativa não tem prioridade sobre os princípios de liberdade e igualdade de oportunidades. A compreensão processual da democracia não é suficiente para garantir a inclusão uma vez que o caráter substantivo dos conflitos morais afeta a justificação (ou possibilidade de justificação) do processo político e de seus resultados. A participação deliberativa não pode ser compreendida segundo a dicotomia entre substância e processo, mas como um processo orientado pelo seus objetivos (“outcome oriented process”³⁹).

Não obstante essas limitações, Amy Gutmann e Dennis Thompson defendem a prática deliberativa como único meio de justificação mútua pelos cidadãos de direitos e processos políticos. Tal prática se apóia no princípio democrático de reciprocidade – complementado ainda pelos princípios de publicidade e *accountability* – mais adequado para caracterizar as relações entre cidadãos que o princípio de prudência

³⁸ In GUTMANN e THOMPSON (1996).

³⁹ Ibid. p27.

(baseado na negociação) ou o princípio de imparcialidade (baseado na argumentação demonstrativa). O princípio de reciprocidade permite a consideração da participação política deliberativa sob uma perspectiva não utópica, de permanência do conflito. Os desacordos morais, causados não só pela falta de generosidade ou escassez de recursos⁴⁰, mas também pela incompatibilidade de valores e informações parciais, são o motor constante da vida política. Mesmo com o surgimento de uma sociedade mais igualitária, esses conflitos persistiriam. A inclusão de um maior número de pessoas nos processos decisórios tem mais chances de intensificar os conflitos do que de levar a consensos, uma vez que a participação pela deliberação é intensificada. Mas isso não é um motivo para limitar a participação se o consenso não é o objetivo da democracia.

Ao invés de buscar o consenso, a reciprocidade visa o respeito moral mútuo dos cidadãos (eles consideram que as posições alheias são respeitáveis mesmo se moralmente equivocadas) que buscam acomodar suas convicções morais respectivas numa espécie de economia do desacordo. Tal perspectiva não utópica não exclui o uso da barganha, da negociação, da força e até mesmo da violência em alguns casos, mas ela busca dar mais espaço ao tratamento deliberativo das questões morais (à argumentação moral) dentro da política, nas instituições como nos espaços da cidadania. Embora os conflitos morais não sejam solucionados em última instância por nenhum tipo de acordo universal, eles produzem resultados sempre provisórios. Embora não necessariamente justos, seu caráter satisfatório é proporcional ao grau de observação das condições formais (reciprocidade, publicidade e accountability) e substantivas (liberdade básica, oportunidade básica e equidade de oportunidades) da participação deliberativa. A democracia deliberativa é capaz de acomodá-los melhor do que as outras compreensões da democracia. No entanto, uma visão dos processos participativos que acomoda a negociação e admite o uso de violência política não implica a consideração do interesse privado como elemento essencial e exclusivo de motivação dos indivíduos (conforme é sustentado pelas teorias liberais da democracia). Afinal a existência de interesses privados não exclui os valores morais como motivação. Além disso, a própria defesa de interesses pode ser justificada por

⁴⁰ Essas são as causas do desacordo morais identificadas originalmente por David Hume, in *Enquiry Concerning Human Understanding and concerning the Principles of Morals*, Oxford, Clarendon Press, 1975.

argumentos morais ou evoluir segundo considerações morais trazidas pela deliberação.

Em resumo, as teorias empiristas da participação defendem as práticas deliberativas como forma de inclusão das pessoas na política, mas põem em cheque uma visão que pressupõe sujeitos racionalmente competentes e uma comunicação racional (fundamentada gramaticalmente) e livre de dominação, cujas formas de processo assegurariam por si só o respeito das liberdades básicas e das oportunidades equânimes como condição de sua própria legitimidade. Em contraste com tal visão, a concepção empirista da democracia é aplicável a sociedades que ainda sofrem situações de injustiça e desigualdade, encorajando os cidadãos a encararem os problemas sociais através da discussão e da consideração mútua ao invés de tirar conclusões sobre a possibilidade de um acordo hipotético em condições ideais. A defesa do conceito de participação como modo de ampliação da democracia não requer um fundamento nas idéias de razão ou de verdade; tampouco exigem uma teoria da formação de preferências. Os autores que defendem a participação e a deliberação mas criticam as noções de razão pública e razão comunicativa consideram a racionalidade processual de Habermas como resquício da compreensão restrita da democracia, uma vez que a idéia de deliberação ideal e racional limita a construção, o desenvolvimento e o horizonte de plataformas políticas pelas atividades do terreno médio da democracia (*middle democracy*), como o discurso ou o trabalho. Mesmo autores que prezam a distinção entre estratégias argumentativas e estratégias de negociação e que recorrem a diferentes categorias do discurso criticam a idéia de razão comunicativa. Benjamin Barber atribui essa noção à herança do pensamento liberal, que busca erroneamente fundamentar a vida política numa noção de verdade com fundamento pré-político. Segundo Barber, o fundamento da política democrática não está na verdade (e a fortiori na verdade pré-política) e sim na ação. A política busca escolhas públicas que não sejam arbitrárias embora não possam se apoiar na noção de verdade, não sugerindo assim nenhuma necessidade de um acordo sobre conteúdos ou normas formais, mas antes sendo instaurado pela ausência de tal acordo⁴¹.

⁴¹ Há ainda um terceiro conjunto de críticas segundo a qual a tradição deliberativa e a autoridade democrática pode por em risco a garantia de valores fundamentais. Cf. RAWLS (1971).

Não obstante a distinção entre o conceito de participação e a idéia de racionalidade da democracia, esses simples esclarecimentos de cunho teórico não são suficientes para garantir a efetividade da participação como meio de inclusão democrática, isto é, de realização da democracia social. Afinal o emprego prático-político da noção de participação pode ser condizente com a justificação de decisões políticas centralizadas ou mesmo com a manutenção de forças sociais conservadoras, como mostram uma série de estudos empíricos. Em outras palavras, não é só o fundamento racional da participação que é posto em cheque, mas a própria possibilidade de uma distinção entre um conceito restrito e um conceito amplo de democracia, o que tem conseqüências normativas para a vida política muito mais abrangentes.

A PARTICIPAÇÃO COMO JUSTIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA RESTRITA: ESTUDOS DE CASOS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NO BRASIL

De fato, estudos empíricos mostram que processos participativos não atendem a exigências democráticas quando há um desequilíbrio elevado de recursos políticos entre os participantes, servindo apenas para justificar decisões centralizadas⁴². Nos casos em que os estudos empíricos mostram os limites práticos da participação como veículo da inclusão social, o conceito de participação não é só uma máscara para a tomada de decisões centralizadas e conservadoras. Ele corresponde à implementação de um processo decisório que, além de não atender às exigências de democracia e inclusão e conservar os mesmos problemas que as práticas políticas tradicionais, acarreta ainda uma série de problemas novos, como por exemplo de legitimidade de representantes não-eleitos (uma vez que a totalidade da população não participa das decisões de forma efetiva).

Além desses problemas, os estudos empíricos apontam para a dependência dos processos participativos em relação às instituições políticas tradicionais. Estas últimas não fazem só preencher as condições prévias para uma democracia de participação (como educação e informação para todos) mas intervém de maneira direta nos processos e nos resultados da participação. Enfim, os estudos empíricos apontam para

⁴² Isso é comprovado por exemplo nos estudos empíricos sobre audiências públicas para licenciamento ambiental no Brasil. In Angela Alonso e Valeriano Costa, *Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel*, in SCHATTAN P.COELHO e NOBRE (2004), pp. 290-312.

a variedade dos formatos da participação, que muito longe de se confundirem com uma forma de democracia direta implicam em diferentes tipos de articulação com os regimes representativos. Essas considerações questionam a eficiência das práticas participativas tanto no que diz respeito à inclusão social e política quanto à possibilidade de uma compreensão das democracias contemporâneas não ser fundamentada em princípios liberais.

Os estudos empíricos da participação política são particularmente numerosos no Brasil, onde novas possibilidades de participação democrática institucional foram criadas pela Constituição Federal de 1988 e por uma série de leis complementares⁴³. Além de instaurar várias formas diretas de decisão, esses dispositivos conferem maior capacidade decisória às esferas locais de governo, favorecendo a maior participação popular na formulação de políticas e valorizando de maneira explícita a noção de interesse local⁴⁴. A seguir, retomaremos as grandes linhas de apresentação das principais experiências e suas principais conclusões.

⁴³ Denise Vitale lembra os principais dispositivos constitucionais sobre a participação: o art. 14, ao abrir o capítulo IV – Dos Direitos Políticos, determina que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (I) plebiscito, (II) referendo e (III) iniciativa popular”. Esses três instrumentos constituem institutos de democracia direta na produção legislativa. Na esfera do Executivo, especialmente na formulação e fiscalização de políticas públicas, a Constituição de 1988 prevê a participação da comunidade nos setores da seguridade social (art. 194, VII), particularmente na saúde (art. 198, III) e na assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI), cultura (art. 216, §1º) e criança e adolescente (art. 227, §1º). Determina ainda a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, §3º). Na área de finanças públicas, embora a Constituição não tenha feito menção expressa à participação popular, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) determina o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias (art. 48, parágrafo único). Por fim, no âmbito do Judiciário, a participação popular é assegurada tanto no acesso a este Poder, por meio da ação popular, (art. 5º, LXXIII), como na competência para julgar determinados crimes, com o estabelecimento do Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII). Paralelamente, a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o papel e a autonomia dos municípios, que foram elevados à condição de ente federativo, passando a gozar de autonomia política, administrativa e financeira, conforme estipulado nos arts 18, 29-31, 156, 158 e 159 da CF. O reconhecimento de maior autonomia ficou expresso com a determinação de que deveriam elaborar sua própria lei orgânica, instrumento que corresponde à Constituição Municipal. De acordo com o artigo 29, XII, a lei orgânica garantirá cooperação das associações representativas no planejamento municipal, princípio que foi ampliado doze anos mais tarde, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). O inciso XIII, por sua vez, determina a possibilidade de iniciativa popular legislativa, em projetos de lei de interesse local, por meio de manifestação de pelo menos 5% do eleitorado. In SCHATTAN P.COELHO e NOBRE (2004).

⁴⁴ Aos municípios cabe a gestão dos interesses locais: transporte público urbano, ensino pré-escolar e de primeiro grau, saúde preventiva, uso do solo urbano e conservação do patrimônio histórico e cultural. Além da gestão desses interesses, a Constituição Federal estipula que os municípios têm competência para suplementar as normas estaduais e federais regulamentando sua execução em

Um dos casos mais conhecidos de participação institucionalizada é a dos orçamentos participativos⁴⁵: a adoção de leis orgânicas pela maioria dos municípios deu origem à implementação do orçamento participativo em mais de 170 dentre eles. No entanto os estudos mostram que o êxito dessas experiências variam de acordo com uma série de fatores que dependem tanto da vontade política do poder executivo quanto das práticas políticas exercidas pelos diferentes agentes da participação. A própria instauração da prática depende de uma iniciativa do poder executivo, mais precisamente de uma decisão do prefeito. Em seguida o êxito da experiência depende tanto da parcela do orçamento que é decidida de forma participativa quanto da implementação efetiva das decisões tomadas durante os processos. Num estudo comparativo entre as cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, Brian Wampler e Leonardo Avritzer⁴⁶ mostram que a participação só resulta na implementação de medidas inclusivas e sustentadas no tempo quando há um importante efeito “demonstração”, ou seja, quando há efetividade das medidas extraídas da participação. Em contraste com os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte o município de Recife mostra taxas de participação uniformemente baixas ao longo do tempo, uma vez que desde o início uma pequena parcela do orçamento é decidida de forma participativa e que uma parcela também pequena das decisões participativas é efetivamente implementada. Dentre os motivos identificados como determinantes para o grau de inclusão dos processos participativos, as características do governo executivo estão em primeiro plano. Coalizões eleitorais construídas sobre um espectro de interesses políticos mais amplo e diversificado (como no caso da coalizão PMDB-PFL de Recife) e a canalização de demandas via intermediários dificultam a importância das tomadas de decisão de forma participativa. O grau de proximidade entre os governos municipais e as organizações sociais também influencia a amplitude e implementação das decisões participativas. Como sublinha Leonardo Avritzer em um outro artigo⁴⁷, embora o orçamento participativo seja a forma mais direta de participação instaurada no atual regime político brasileiro, é

concordância com as peculiaridades e interesses locais. Dessa forma, a maior importância do município parece modificar a realidade política dos atores e sua ação: maior participação popular na formulação de políticas e maior importância dada ao interesse local.

⁴⁵ Sobretudo devido ao êxito da experiência de Porto Alegre.

⁴⁶ In SCHATTAN P.COELHO e NOBRE (2004).

⁴⁷ *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*, Rev. Opinião Pública, jun. 2008, vol. 14, p.43-64.

também a mais vulnerável às atividades do poder executivo, uma vez que não estão previstas sanções para o não cumprimento das decisões por parte do governo. Enfim, além das características do governo executivo o êxito da participação também depende das características das outras organizações que participam do processo, uma vez que nelas se encontram os problemas políticos identificados tradicionalmente no país, como o clientelismo e o corporativismo⁴⁸.

A diversidade dos formatos institucionais da participação dá ainda lugar a outras formas de experiência, como as audiências públicas. Nesse caso não se trata de uma reunião para decidir de forma direta prioridades de políticas públicas, e sim de deliberações prévias em torno de projetos públicos que contam com a participação de representantes da sociedade civil, como conselhos de saúde e processos de licenciamento ambiental. Ao contrário do que acontece nos orçamentos participativos, o não cumprimento das decisões de tal audiência é sancionada por lei. No entanto, novos problemas são identificados, como no estudo feito por Ângela Alonso e Valeriano Costa sobre as audiências públicas para o licenciamento ambiental (Aplas) do Rodoanel de São Paulo. As Aplas são organizadas pelos órgãos governamentais responsáveis pelo licenciamento ambiental para a discussão de relatórios de impacto ambiental (Rima) produzidos pelos empreendedores (públicos ou privados). Elas visam a inclusão dos grupos sociais sob risco ambiental na discussão pública de empreendimentos com potencial de risco ambiental (a legislação garante a qualquer grupo ou associação civis com um mínimo de 50 cidadãos o direito de requerer Aplas para debater um Rima).

Os autores do estudo mostram que no Brasil os mecanismos para a democracia deliberativa aplicada a questões ambientais não têm obtido muito sucesso em seu objetivo de incorporar grupos sociais normalmente excluídos dos mecanismos tradicionais de deliberação. Isso porque tais grupos não possuem os recursos econômicos, sociais e cognitivos que os capacitariam a participar ativamente e influenciar nas decisões sobre questões ambientais. Em consequência, as Aplas

⁴⁸ Para uma ilustração atual do debate em torno dessas características: José Álvaro Moisés, *Cultura Política, Instituições e Democracia, lições da experiência brasileira*, Rev. Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2008, vol. 25, n°66; ou ainda Ednaldo Aparecido Ribeiro, *Cultura Política, instituições e experiência democrática no Brasil*, Rev. de Sociologia Política, jun. 2007, n°28. Para os fundamentos tradicionais do mesmo debate: Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder, formação do patronato político brasileiro*, Globo, Rio de Janeiro, 1958.

tendem a expressar mais opiniões da sociedade civil organizada do que dos grupos sociais que são diretamente atingidos. A assimetria de recursos entre os participantes dificulta ou mesmo impede o êxito da inclusão. Os grupos que possuem mais recursos para argumentar em favor de suas posições estão em melhores condições para “convencer” os outros da superioridade de seus argumentos, mesmo quando isso envolve perda para eles. Os grupos sociais diretamente afetados pelos projetos têm poucas condições de expressar suas demandas e são pouco motivados a fazê-lo⁴⁹. Enfim, os debates são fortemente dominados pelos argumentos técnico-científicos sustentados pelos representantes dos empreendimentos ou das instituições que participam do projeto, não levando em consideração outros tipos de preocupações políticas (éticas, sociais, etc.). Eles não permitem a expressão de qualquer preferência das populações afetadas mas, na melhor das hipóteses, de algumas opiniões de organizações da sociedade civil. Assim, os mecanismos participativos de deliberação não eliminam as tendências de seleção dos participantes nem as assimetrias de poder e informação, apresentando os mesmos problemas que os defensores da participação atribuem geralmente aos mecanismos representativos “tradicionais”, podendo ainda contribuir para a justificação e a legitimação política de iniciativas de interesse privado.

Em resumo, os diferentes processos participativos podem ser feitos com diferentes graus de inclusão de populações nas decisões que afetam as mesmas, mas raramente prevêm a participação das parcelas menos organizadas da sociedade e das populações diretamente afetadas pelas decisões. Há ainda o risco de desenvolvimento de confusão entre interesses públicos e privados, dado o caráter local da gestão⁵⁰. O problema da representação não é eliminado mas pode se tornar mais delicado devido

⁴⁹ Apenas 5,4% dos grupos potencialmente atingidos pelo Rodoanel tomaram parte nas Aulas convocadas para discutir os impactos sociais e ambientais do projeto. As três Aulas caracterizaram-se pela sólida presença de autoridades: 57,5%, 42,6% e 45,7% dos presentes. O principal grupo interessado no resultado do projeto não compareceu maciçamente: as associações de residentes locais representaram 4,8%, 8% e 7,1% dos participantes de cada Aula e a participação individual dos residentes era sempre baixa e decresceu substancialmente no final: 7%, 13% e 2,1%. A participação de residentes locais foi insignificante: apenas duas falas.

⁵⁰ Isso é ressaltado na análise de algumas experiências de orçamento participativo nos municípios brasileiros, ora com destaque do papel das prefeituras nessas experiências (In Schattan P.Coelho, Vera, e Nobre, Marcos (orgs), *Participação e Deliberação –Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*, ed. 34, 2004), ora buscando fundamentar essa atitude em uma herança cultural clientelista (In Angela Vieira Neves, *Espaços Públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro*, Rev. Katálisis, Dez. 2007, vol. 10, nº2).

ao surgimento de formas de representação onde os mecanismos da eleição podem ser simplesmente substituídos pela arbitrariedade e pelos monopólios⁵¹. Enfim, o lugar da participação na política pode ainda ser questionado de maneira geral tendo em vista o papel de todas as esferas de governo⁵². Se a prática deliberativa não está automaticamente fundamentada em princípios morais universais e não pode gerar resultados por si só legítimos, podendo ainda agravar desequilíbrios, isso significa que o conceito de participação não permite a inclusão social e política e deve ser limitado ou subordinado a princípios de justiça ou a outras formas de processo? Ou seria possível considerar as democracias liberais como regimes onde participação e inclusão estão dinamicamente relacionadas num processo de referência mútua e de auto-aperfeiçoamento?

III – PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO: OS DESAFIOS DE UMA TEORIA NORMATIVA DA DEMOCRACIA

A CONSIDERAÇÃO DOS ELEMENTOS DETERMINANTES

Em que medida a compreensão do conceito de participação pode incluir como parâmetro crítico o conceito de inclusão social e se precaver das mais variadas objeções que dão vazão ao ceticismo político? Longe da crença de que o emprego de métodos participativos de decisão e a valorização do discurso nos canais informais podem assegurar por si só um incremento da inclusão social ou mesmo a existência de uma democracia mais ampla, o esclarecimento de alguns aspectos da participação e suas especificidades nas democracias liberais pode permitir um emprego mais eficaz e lúcido do conceito de participação na vida política. De fato o discernimento das

⁵¹ In SCHATTAN P.COELHO e NOBRE (2004).

⁵² Além das ações dos municípios (principalmente os menos populosos) dependerem em grande parte da transferência de recursos estaduais e federais, o Governo Federal é por si só responsável por mais de 60% dos gastos públicos. Essa observação tende a limitar o caráter descentralizador do regime. Enfim, o aumento de responsabilidade dos municípios não é acompanhado de uma clara redistribuição de encargos entre as esferas de governo. Assim, o desenvolvimento da vida democrática com a participação dos atores dá lugar a políticas que visam prioritariamente a atração de investimentos produtivos, num contexto de disputa inter-municipal que aumenta as desigualdades entre os territórios. In Moulin S. Penalva Santos, Angela, *Economia, Espaço e Sociedade no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, FGV, 2003.

características da participação em sua relação com a representação é o ponto de partida para a escolha das regras de decisão aplicada a cada caso de acordo com as exigências de justiça e equidade. Nessa perspectiva, adota-se como convicção teórica o fato de que as objeções formuladas ao conceito de participação – suas limitações em contextos de assimetria de recursos políticos, em sociedades excludentes e em decisões centralizadas – não implicam no abandono de uma concepção positiva do poder democrático (baseada na força de propostas, na busca do interesse público e no exercício da cidadania) em prol de uma concepção negativa (baseada na liberdade civil, no princípio de oposição e no poder de controle).

Baseando-nos nas conclusões dos estudos empíricos, podemos propor uma caracterização da participação nas democracias liberais em torno de três observações principais:

1) a participação não se confunde com práticas de democracia direta, embora possa envolver tomadas de decisão de forma direta: ela não se opõe ao conceito de representação mas favorece uma maior politização e dinamização desse conceito, articulando Estado, governo e sociedade em torno de uma teoria da ação. O significado e o alcance da participação dependem das instituições e do contexto político em que ela emerge, desde sua concepção até a implementação de seus resultados, incluindo a maneira como os diferentes atores a consideram e como a legislação a ampara.

2) A participação só pode ser inclusiva social e politicamente se baseada na noção de responsabilidade coletiva, que se exprime tanto pela ação dos poderes públicos quanto pelos próprios processos participativos, respondendo a exigências de justiça reparatória. Isso exige políticas públicas afirmativas e medidas transitórias, num processo que favorece a distribuição de recursos políticos em várias dimensões ou etapas. No entanto, isso não envolve a idéia de amadurecimento democrático, de que a participação só deveria surgir em estágios de democracia considerados como avançados pelos observadores e líderes políticos. Afinal a participação e a democracia não podem ser fortalecidas se estiverem ausentes do processo. Este ponto chama antes a atenção para a importância da reciprocidade e da combinação entre critérios processuais e critérios substanciais de justiça dentro dos processos decisórios⁵³.

⁵³ Cf. GUTMANN e THOMPSON (1996), em particular sobre as políticas públicas de bem estar social e justiça reparatória.

3) a participação só pode ser inclusiva se considerada em uma dimensão crítica, pluralista e criativa, o que significa que ela não é esgotada no processo institucional, mas mescla os poderes de proposta e oposição desenvolvidos tanto pelas teorias democráticas quanto pelas teorias liberais⁵⁴.

O desenvolvimento detalhado de cada um desses pontos demandaria um trabalho mais amplo do que o presente artigo. O que ilustraremos brevemente a seguir é uma compreensão dinâmica da democracia representativa através do conceito de participação e as variações da participação de acordo com os dados desses regimes. Assim, vemos como a consideração dos elementos determinantes (instituições e contexto) permite a escolha do formato mais condizente com as exigências de inclusão e as condições sociais e políticas existentes.

A PARTICIPAÇÃO E A POLITIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO

A participação não exclui os elementos da representação e da justiça mas expande e politiza esses elementos, que ao invés de permanecerem centrados em metáforas jurídicas ou em princípios formalistas se tornam práticas da vida e das relações políticas consideradas dinamicamente.

Autores como Nádia Urbinati⁵⁵ desenvolvem uma compreensão das democracias liberais que valoriza a variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos. Graças à participação, a representação é compreendida como um processo circular entre instituições estatais e práticas sociais: como processo dinâmico de reconstrução constante da legitimidade democrática, numa visão que recusa a idéia de legitimação pelo consentimento. Esse processo se dá através da vocalização e do juízo sobre as leis políticas, tendo como elemento central a confrontação de opiniões. Tal compreensão é segundo Nadia Urbinati consoante com uma sociedade democrática e pluralista. Assim, Nadia Urbinati opõe ao modelo eleitoral da democracia um conceito de representação democrática: enquanto o primeiro modelo combina elitismo institucional e legitimação popular (competência e consentimento), o segundo analisa a política como um trabalho contínuo de reconstrução da legitimidade dentro da

⁵⁴ Ver por exemplo RORTY, Richard, *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

⁵⁵ In *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago University Press, 2006.

representação. A relação dinâmica entre participação é representação permite desenvolver um conceito de representação que não se limita a um modelo jurídico, por analogia ao firmamento de um contrato privado⁵⁶, que considera o Estado e a sociedade através de uma dicotomia radical e restringe a participação popular a um simples procedimento de legitimação (na maioria das vezes eleitoral).

A teoria de Nadia Urbinati está sujeita a uma série de objeções: a valorização dos partidos políticos como mediadores fundamentais da representação (como instâncias que articulam o interesse universal a partir de pontos de vista periféricos) pode ser contestada em regimes onde o sistema partidário não é representativo da sociedade e não reflete o mapeamento das tendências políticas, servindo apenas de máquina eleitoral para seus afiliados. A definição da participação em termos negativos, de controle popular sobre as ações governamentais, pode ser considerada como insuficiente frente a concepções mais abrangentes, em termos de propostas e inovação. Não obstante essas limitações, a colocação em evidência do processo de politização das categorias regentes das democracias liberais, como o princípio de representação (que deixa de ser pensada através de um paradigma jurídico), nos oferece pistas fundamentais para apreciar a atuação da participação em tais regimes⁵⁷.

A ESCOLHA DOS PARÂMETROS DO PROCESSO DE ACORDO COM AS CONDIÇÕES EMPÍRICAS

Além da consideração da relação entre participação e representação, entre cidadãos e instituições, a apreciação dos efeitos inclusivos da participação requer uma abordagem específica da forma dessa relação de acordo com o contexto de formulação dos problemas e das decisões políticas. Um estudo empírico comparativo feito por Leonardo Avritzer entre as diferentes formas de experiências participativas

⁵⁶ Entre os autores clássicos que desenvolveram um modelo jurídico da representação segundo Nádía Urbinati, estão Rousseau, Hobbes, Sieyès e Burke.

⁵⁷ A colocação em evidência de um processo dinâmico e autenticamente político da representação democrática leva ainda outros autores a desenvolverem teorias da representação que não são baseadas no modelo da autorização e que não são limitadas à relação governo-governados. Por exemplo, a teoria de Leonardo Avritzer busca evidenciar a representação criada sobre os princípios de empatia e identificação, especialmente usada entre as organizações chamadas da sociedade civil, e que com isso participam de processos de legitimação políticas de decisões institucionais. In Avritzer, Leonardo, *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*, DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, n° 3, 2007, pp.443 a 464.

nas cidades de Porto Alegre, São Paulo e Salvador⁵⁸ mostra que as formas institucionais da participação podem ser mais ou menos democratizantes e diretas, mas também que a escolha da forma mais adequada deve levar em consideração o contexto social e político como parâmetro fundamental. Por exemplo, em contextos de menor mobilização da sociedade as formas de ratificação popular de decisões (participação indireta) podem ser mais eficazes do ponto de vista da inclusão social que as formas de participação direta.

O autor distingue três grandes formas de participação institucionalizadas no Brasil: 1) os desenhos participativos de baixo pra cima, que são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais; 2) os conselhos de políticas, que são desenhos institucionais de partilha do poder constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Diferentemente do primeiro modelo, esses conselhos não incorporam um número amplo de atores sociais mas são determinados por lei e pressupõem sanções no caso da não instauração do processo participativo. 3) Por fim, um terceiro modelo é constituído pelos planos diretores municipais, que incluem a obrigatoriedade das audiências públicas e por isso podem ser chamados de desenho institucional de ratificação (os atores da sociedade civil não partilham do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente). Esses formatos de participação variam em três aspectos principais: na maneira como a participação se organiza, na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. Quando relacionadas ao contexto da experiência – organização da sociedade civil e presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente os processos – essas variações da participação revelam sua maior ou menor capacidade de democratizar o governo.

Segundo Leonardo Avritzer, o sucesso do orçamento participativo de Porto Alegre está nitidamente relacionado à presença de uma sociedade civil forte e à existência de uma sociedade política à esquerda do espectro político. Essa experiência se distingue do caso do orçamento participativo de São Paulo, cidade no qual o Partido dos Trabalhadores esteve sob maior influência de um grupo não participativo

⁵⁸ In *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*, Rev. Opinião Pública, jun. 2008, vol. 14, p.43-64.

do que de grupos participativos: diferentemente do orçamento participativo de Porto Alegre, o orçamento participativo de São Paulo teve fortes constrangimentos políticos e não foi a principal forma de distribuição de bens públicos para a população pobre da cidade. Um programa de bolsas para a população carente recebeu uma quantidade muito superior de recursos. O autor conclui que os conselhos de política (forma de participação organizada segundo partilha do poder) podem ser uma alternativa viável aos desenhos participativos de baixo pra cima na ausência de uma sociedade civil forte ou no caso de implementação de medidas contra a vontade da sociedade política.

No que diz respeito aos planos diretores municipais (participação por ratificação), o autor estabelece uma comparação entre os casos de São Paulo e Salvador. No caso de São Paulo, embora havia uma convergência de interesses entre o governo e a maior parte da sociedade civil na elaboração do plano diretor, o projeto sofreu reações de setores conservadores que seriam diretamente afetados por mudanças em certos zoneamentos (por exemplo na área da saúde). Essa divisão na sociedade civil mostra a necessidade de maior normatização da participação popular para torná-la eficaz. Já no caso de Salvador, que está entre as cidades com mais fraca participação popular na elaboração de políticas, o desenho de ratificação se mostrou particularmente eficaz: a capital baiana está entre as poucas cidades que teve seu plano diretor municipal anulado judicialmente. Isso mostra a utilização da ratificação para impedir um governo conservador de implantar uma política urbana particularista sem prévia negociação com a sociedade. Daí pode-se concluir a eficácia da ratificação, pensada segundo as idéias de consentimento e contestação, em contextos políticos hostis à participação.

Assim, a análise dos diferentes desenhos participativos mostra que se o orçamento participativo (forma institucional de baixo para cima) é a prática mais democratizante, é também a mais vulnerável à vontade da sociedade política. Com base nessa constatação, podemos afirmar que a análise da participação de um ponto de vista normativo também deve ser feita de acordo com um modelo de democracia capaz de restituir a complexidade dos componentes liberais, representativos, diretos e indiretos próprios desses regimes (do ponto de vista tanto institucional quanto social), sem confundir contudo a democracia com um simples poder negativo de concessão ou contestação popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PARTICIPAÇÃO E AS DUAS DEMOCRACIAS

Nas páginas acima, vimos que as compreensões restrita e ampla da democracia não são fáceis de se distinguir na vida política, que a fronteira que separa o controle e o consentimento da criatividade e da inclusão é tênue, na teoria como na prática. Vimos ainda a possibilidade da noção de participação se encaixar nos dois tipos de compreensão. A participação pode exacerbar e legitimar situações de desigualdade, introduzir o arbitrário nas decisões políticas, não resultar na inclusão dos setores menos organizados da sociedade, mesmo que eles sejam os primeiros afetados pelas decisões.

A tentativa de fundamentar a participação racionalmente pouco pode fazer para garantir seu caráter inclusivo, e mais se parece com uma assimilação da noção de participação aos preceitos liberais tradicionais e pré-políticos, carregando consigo o risco de uma ilusão de inclusão (na melhor das hipóteses) ou podendo ser rejeitada pelos adversários da democracia (na pior das hipóteses).

As próprias teorias da participação que optaram por deixar de lado qualquer tipo de ingenuidade entusiasta mostram que essas dificuldades não justificam por si só o abandono da noção de participação numa perspectiva normativa. Elas apontam antes para a necessidade de uma teoria crítica, dinâmica e compatível com os regimes liberais, isto é com as formas mais atuais da representação e da justiça.

É possível ainda ir além: se o conceito de participação não deve ser rejeitado numa perspectiva normativa e inclusiva, tampouco o deve a distinção entre uma compreensão ampla e uma compreensão restrita da democracia. Apesar da coexistência das práticas de controle e criatividade, de propostas e justificação, as dificuldades levantadas nesse artigo pedem antes um aprofundamento dessas distinções segundo critérios fundamentados na ação e na experiência. Isso permite ultrapassar as categorias tradicionais de compreensão da política, e com elas as aporias mencionadas em nossa introdução: entre preferências individuais e escolhas coletivas, entre liberdade individual e responsabilidade coletiva, entre o público e o privado, etc.

Os modelos de ação democrática baseados na busca de um consenso sobre a arbitragem de questões políticas têm por paradigma da ação uma escolha entre

diversas soluções aplicáveis a uma situação. Nesse aspecto, a participação está vinculada às idéias de preferência e consentimento. Por se ater aos limites tradicionais das possibilidades de escolha política, essa compreensão não dá conta da dimensão eminentemente criativa das ações democráticas. Já quando a ação é pensada em sua dimensão criativa, o agente não é pressuposto antes do momento da ação mas se constitui através da própria ação, transformando a si mesmo e a realidade de sua interação com o mundo. Em tal compreensão, o surgimento da participação não está relacionada às noções de vontade, escolha ou consentimento. Essa distinção entre dois paradigmas da ação nos permite por sua vez distinguir uma concepção da participação relacionada aos preceitos tradicionais da decisão política, de uma concepção inclusiva e crítica, descentralizada, criadora de significados e voltada para a inovação política. Apesar da co-existência dos dois tipos de compreensão na vida política, apenas o segundo é compatível com uma visão dinâmica e construtiva da representação, da participação e da justiça enquanto atividades políticas.

No entanto, esse artigo se contentou de mostrar algumas pistas, apontando para a importância da análise empírica, da relação entre participação e representação, da elaboração de parâmetros de responsabilidade coletiva e de justiça, do desenvolvimento e da avaliação de experiências críticas, pluralistas e criativas. Cabe a análises conceituais mais avançadas e sobretudo à própria prática democrática aprofundar o significado e o alcance desses elementos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Ackerman, Bruce. [1991] 2006. *Nós, O Povo Soberano – Fundamentos do Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Ackerman, Bruce. 1980. *Social Justice in the Liberal State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Arendt, Hannah. 2008. Introdução na Política. In *A Promessa da Política*. Rio de Janeiro: Difel.
- _____. 1958. *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Arrow, Kenneth J. 1963. *Social Choices and Individual Values*. New York: Macmillan.

- Avritzer, Leonardo. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In *Opinião Pública* 14 (junho): 43-64.
- Avritzer, Leonardo. 2007. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS* – In *Revista de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro) 50 (3): 443-464.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1988. *The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times*. Princeton: Princeton University Press.
- Benhabib, Seyla. 1996. *Democracy and Difference, Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- Berlin, Isaiah. 1969. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bobbio, Norberto. [1988] 1990. *Liberalism and Democracy*. London: Verso.
- _____. 2001. Liberdade e Autoridade. In *Direita e Esquerda, Razões e Significados de uma Distinção Política*. São Paulo: UNESP.
- Constant, Benjamin. 1806-10. *Principes de Politiques*. Paris: Pluriel.
- Dahl, Robert. [1972] 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.
- _____. [1989] 1991. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Elster, John. 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gutmann, Amy, and Dennis Thompson. 1996. *Democracy and disagreement – why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*. Chicago: Chicago University Press.
- _____. 2004. *Why Deliberative Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. [1992] 1997. *Droit et Démocratie – Entre Normes et Faits*. Paris: Gallimard.
- _____. [1962] 1997. *l'Espace Public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot.
- _____. [1973] 2002. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Hobbes, Thomas. [1651] 2000. *Leviathan*. Paris: Garnier-Flammarion.

- Hume, David. 1998. *Enquiry Concerning the Principles of Morals*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. 1975. *Enquiry Concerning Human Understanding and concerning the Principles of Morals*. Oxford: Clarendon Press.
- Kant, Immanuel. 1797. *Métaphysique de Moeurs II, Doctrine du Droit*. Paris: Garnier-Flammarion.
- Locke, John. [1690] 1960. *The Second Treatise of Government, in The Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, Bernard. 1995. *Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris: Flammarion.
- Marx, Karl. [1845-46] 1965. *L'Idéologie Allemande, Conception Matérialiste et Critique du Monde, in Philosophie*. Paris: Folio.
- Macpherson, C. B. 1977. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Milani, Carlos. 2005. La Démocratie Participative. In *Brésil, La Diversité comme Identité*. Paris: atelier cartographique de Sciences Po.
- Moisés, José Álvaro. 2008. Cultura Política, Instituições e Democracia, lições da experiência brasileira. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais* 25 (66): 11-45.
- Ribeiro, Ednaldo Aparecido. 2007. Cultura Política, instituições e experiência democrática no Brasil. In *Rev. de Sociologia Política* 28: 205-210.
- Negri, Antonio. 2001. *Kairós, Alma Venus, Multitude*. Paris: Calmann-Lévy.
- Nozick, Robert. [1974] 1988. *Etat, Anarchie, Utopie*. Paris: PUF.
- Pateman, Carole. 1984. *Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Pitkin, Hanna F. 1966. Obligation and consent – II. In *The American Political Science Review* 60 (1): 39-52.
- _____. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Rorty, Richard. 1979. *Philosophy as the Mirror of Nature*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989
- Rawls, John. [1971] 1998. *Théorie de la Justice*. Paris: Seuil.
- _____. 1993-1996. *Political Liberalism*. New York: Cambridge University Press.

- Rousseau, Jean Jacques. [1762] 2001. *Du Contrat Social*. Paris: Garnier-Flammarion.
- _____. [1754] 2001. *Second Discours sur l'Origine et le Fondement de l'Inégalité parmi les Hommes*. Paris: Garnier-Flammarion.
- _____. [1754] 1990. *Sur l'Economie Politique, Considérations sur le Gouvernement de Pologne, Projet Pour la Corse*. Paris: Garnier-Flammarion.
- Santos, Angela Moulin S. Penalva. 2003. *Economia, Espaço e Sociedade no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: FGV.
- Sen, Amartya. 2003. *Democracy and its Global Roots*. Paris: Payot.
- _____. 1999. *La Liberté Individuelle: Une Responsabilité Sociale*. Paris: revue Esprit.
- _____. 1996. *Responsabilité Sociale et Démocratie : l'Impératif d'équité et le conservatisme financier*. Oxford: Clarendon Press.
- Schattan P. Coelho, Vera, e Marcos Nobre org. 2004. *Participação e Deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- Sola, Lourdes org. 1993. *Estado, Mercado e Democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- Souza, Crisóstomo de org. 2005. *Filosofia, Racionalidade, Democracia – os debates Rorty & Habermas*. São Paulo: Unesp.
- Tocqueville, Alexis de. 1835-1840. *De la Démocratie en Amérique*, tome I et II. Paris: Folio.
- Teixeira, Solange Maria. 2007. Descentralização e participação social: o novo desafio das políticas sociais. In *Rev. Katálisis* 10 (2): 154-163.
- Urbinati, Nadia. 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University Press.
- Weber, Max. [1921] 1995. *Economie et Société I*. Paris: Pocket.