

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: DA FASE APOLOGÉTICA À FASE CRÍTICA****SOCIAL PARTICIPATION IN BRAZIL: FROM THE APOLOGETIC PHASE TO THE CRITICAL PHASE****Alexandre F. Mendes<sup>1</sup>****RESUMO**

O objetivo deste artigo é realizar um mapeamento provisório do debate brasileiro sobre participação social, delimitando-o temporalmente entre o início da década de 1990 até meados da década de 2010. Trata-se de um estudo de natureza bibliográfica, que busca compreender como os especialistas da área lidam com as expectativas e frustrações das políticas de participação. A estrutura do artigo está baseada em três eixos fundamentais: a) primeiro, uma caracterização da denominada fase apologética, momento em que a participação era vista como um vetor de democratização do estado brasileiro, a partir de uma argumentação de tipo dualista; b) segundo, uma leitura das críticas realizadas a essa fase de estudos em artigos mais atuais, privilegiando os questionamentos relacionados aos próprios conceitos de participação e sociedade civil, além da inflexão produzida pela afirmação de que a participação é um tipo específico de representação; c) por último, iremos analisar alguns diagnósticos menos idealistas com relação ao funcionamento dos conselhos e dos orçamentos participativos, buscando compreender como a virada teórica se reflete, também, no campo empírico.

**Palavras-chave:** democracia; participação social; representação; ciência política

**ABSTRACT**

The objective of this article is to carry out a provisional mapping of the Brazilian debate on social participation, framing it between the beginning of the 1990s and the mid-2010s. This is a bibliographical study, which seeks to understand how specialists in the field deal with the expectations and frustrations of participation policies. The structure of the article is based on three fundamental axes: a) first, a characterization of the so-called apologetic phase, when participation was seen as a vector of democratization of the Brazilian state, based pretty much on a dualist argumentation; b) second, a reading of the criticisms made to this phase in more current articles, focusing on questions related to the very concepts of participation and civil society, in addition to the inflection produced by the idea that participation is a specific type of representation; c) finally, we will analyze some less idealistic diagnoses regarding the functioning of councils and participatory budgets, seeking to understand how the theoretical turn is also reflected in the empirical field.

**Keywords:** democracy; social participation; representation; political science

---

<sup>1</sup> Prof. Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ na linha de Teoria e Filosofia do Direito. Afiliação: Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8442468712755959> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9405-8021> E-mail: [fmendes.alexandre@gmail.com](mailto:fmendes.alexandre@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

A ideia de realizar um mapeamento das análises desenvolvidas sobre a participação social no momento posterior à Constituição de 1988 surgiu de um incômodo prático. Como defensor público do Estado do Rio de Janeiro, em atuação no Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) entre 2007 e 2011, e, posteriormente, como pesquisador de mobilizações políticas e sociais, testemunhei uma frustração crescente com relação ao funcionamento concreto das instâncias participativas e o seu real sentido democrático.

Na própria Defensoria Pública, fiz parte do coletivo que apoiou a criação da Ouvidoria Externa (Lei estadual 169/2016) e pude constatar, em que pese a qualidade do trabalho e a legitimidade dos ouvidores eleitos, que a escolha dos candidatos está fortemente ligada a um histórico prévio voltado para a política representativa ou para a presença anterior na burocracia estatal. Além disso, no acompanhamento das políticas urbanas e dos projetos de intervenção realizados no contexto dos megaeventos, convivi diariamente com o brutal atropelo de qualquer instância que pretendesse erguer uma voz dissonante aos projetos já pré-aprovados. Foi uma época de muitas conferências, diagnósticos, diretrizes e cartilhas temáticas, mas, também, um momento de reflexão sobre o abismo crescente entre as políticas públicas e formas de gestão democrática.

Vale lembrar que, por um breve momento, durante os protestos de Junho de 2013, essa reflexão se disseminou para além da lógica dos gabinetes, através de uma política dos encontros que era marcada pela difusão, por todo o espaço urbano, das ocupações de praças, assembleias de bairros e fóruns públicos de mobilização e de discussão<sup>2</sup>. Não por acaso, o desejo por uma maior participação em assuntos da cidade aparece em manifesto do Movimento Passe Livre – São Paulo (MPL-SP), escrito logo após os eventos de Junho, vejamos:

É assim, na ação direta da população sobre sua vida – e não a portas fechadas, nos conselhos municipais engenhosamente instituídos pelas prefeituras ou em qualquer uma das outras artimanhas institucionais –, que se dá a verdadeira gestão popular. (...) Vivenciou-se, nos mais variados cantos do país, a prática concreta da gestão popular (ROLNIK, R et al [Orgs]. 2013, p. 28-29)

Após o lampejo de Junho, e, em grande parte, em razão das expectativas que foram bloqueadas, a crise se aprofundou ainda mais. Hoje ela culmina naquilo que especialistas e organizações da sociedade civil denominam de “desmonte da participação”, movimento

---

<sup>2</sup> Trabalhei este tema em detalhe no livro: MENDES, A. Vertigens de Junho: a insistência de uma nova percepção. Rio de Janeiro: Autografia, 2018.

impulsionado pela política de esvaziamento da democracia levada a cabo pelo atual governo federal. Segundo Wagner Romão, Carla Bezerra e Maira Rodrigues, após uma tentativa frustrada de extinção dos órgãos colegiados na administração federal, o governo Bolsonaro passou a editar decretos específicos alterando o funcionamento de cerca de noventa conselhos participativos, com o objetivo de neutralizá-los completamente<sup>3</sup>.

O objetivo deste artigo, porém, não é realizar uma análise do contexto contemporâneo, mas trazer uma proposta de mapeamento do debate brasileiro sobre participação social delimitada temporalmente entre o início da década de 1990 até meados da década de 2010. A reunião dos artigos aqui trabalhados foi realizada, justamente, com intuito de qualificar teoricamente a percepção da crise descrita acima. Portanto, não se trata de uma pesquisa teórica realizada através da investigação de um campo empírico específico, ou de uma proposta qualitativa realizada por dentro do campo de estudos da participação.

Trata-se de um estudo inicial, de natureza bibliográfica e delimitado temporalmente, que busca compreender como os especialistas da área lidam com as expectativas, frustrações, possibilidades e limites das políticas de participação. A estrutura do artigo está baseada em três eixos fundamentais: a) primeiro, uma caracterização da denominada fase apologética, momento em que a participação era vista como um vetor de democratização do estado brasileiro, a partir de uma argumentação de tipo dualista; b) segundo, uma leitura das críticas realizadas a essa fase de estudos em artigos mais atuais, privilegiando os questionamentos relacionados aos próprios conceitos de participação e sociedade civil, além da inflexão produzida pela afirmação de que a participação é um tipo específico de representação; c) por último, iremos analisar alguns diagnósticos menos idealistas com relação ao funcionamento dos conselhos e dos orçamentos participativos, buscando compreender como a virada teórica se reflete, também, no campo empírico.

Não é nosso objetivo realizar qualquer tipo de defesa de uma linha teórica específica, mas tentar caracterizar de forma mais concreta o campo da participação através da reunião de análises, geralmente, realizadas por cientistas políticos com pesquisa direcionada ao problema estudado. Pelo mesmo motivo, não empreenderemos uma análise normativa ou jurisprudencial sobre o assunto, permanecendo no campo de interseção entre Direito e Pensamento Político. Nesse tópico, não nos interessa o estudo do pensamento político em sua *démarche* mais englobante, e sim perceber como as teorias políticas são recebidas no contexto brasileiro e passam a dialogar com as pesquisas específicas do campo da participação - o que veremos já neste primeiro ponto, dedicado à fase apologética.

---

<sup>3</sup> ROMÃO et al. “O desmonte da participação social”. In: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/608258-o-desmonte-da-participacao-social>. Acesso em 15.09.2021

## 1. A FASE APOLOGÉTICA: PARTICIPAÇÃO SOCIAL ENTRE SOCIEDADE E ESTADO

No artigo *Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre a sua efetividade* (2013), em consonância com os objetivos deste artigo, Wagner Romão e Carla Giani Martelli indicam as diferentes gerações de estudos sobre as instituições de participativas no Brasil. O objetivo é compreender, antes de qualquer análise específica, como tais âmbito foram lidos e interpretados pela própria teoria política, a partir de multiplicação de institucionalidades voltadas para a participação.

Segundo os autores, a primeira geração, desenvolvida entre 1990-2000, se constitui a partir da tentativa de defender as instituições participativas como instrumentos de aprofundamento do processo de democratização brasileiro e dos objetivos político-normativos ínsitos ao seu programa. Estamos no momento pós-constitucional no qual a teoria política busca delimitar a participação social como um objeto específico de análise, enfatizando os aspectos positivos da proliferação desses instrumentos. O período é, assim, de expectativas, celebração e apologia da participação como caminho de renovação da democracia brasileira (idem, p. 125).

Tal geração é bem ilustrada pela conhecida publicação organizada por Boaventura de Souza Santos, intitulada *Democratizar a democracia* (SANTOS [Org], 2002), com textos de pesquisadores de vários países. Na introdução, escrita em coautoria com Leonardo Avritzer, o sociólogo afirma: “à luz dos casos estudados, o Brasil e a Índia são os países nos quais as potencialidades da democracia participativa mais se manifestam” (SOUZA; AVRITZER, 2002, p. 65). No mesmo sentido: “temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem-sucedida de combinação entre elementos de democracia participativa e representativa (idem, p. 66).

As afirmações sobre o sucesso do aprofundamento da participação, no Brasil, geralmente são baseadas em duas experiências: o Orçamento Participativo e o Conselho Gestor de Políticas Públicas<sup>4</sup>. No primeiro caso, exemplos como os orçamentos participativos de Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte são indicados como experiências que garantiram a participação direta do cidadão, a partir de formas de discussão descentralizadas no território, princípios distributivos para a redução efetiva das desigualdades e deliberações que realmente determinam decisões do poder público.

---

<sup>4</sup> Afirma Avritzer: “As instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de políticas e os orçamentos participativos” (AVRITZER, L. In: AVRITZER, L [Org.], 2010, p. 43)

No segundo caso, embora alegando-se maior insegurança analítica, são frequentemente mencionados os potenciais dos conselhos para democratizar decisões sobre políticas públicas e para garantir uma distribuição mais racional dos recursos públicos nas áreas de referência (AVRITZER, 2010, p. 37). Da mesma forma, registra-se que grande novidade dos conselhos gestores teria sido a possibilidade de criação e expansão de uma esfera social pública e de um “novo padrão de relação entre Estado e sociedade” (GOHN, 2011, p. 231).

A análise das duas experiências citadas foi, frequentemente, acompanhada de uma recepção peculiar do debate teórico-político em nível europeu. Para os fins deste artigo, vejamos dois exemplos que nos ajudam a traçar um retrato do momento: (i) o primeiro, se refere ao conceito de democracia deliberativa, em relação direta e crítica com o debate habermaseano; (ii) o segundo, se refere aos conceitos de capital social e de poder local, em recepção do pensamento de Putnam. Ao final deste tópico, veremos como a experiência do Orçamento Participativo é lida através dessas ferramentas teóricas.

(i) Quanto à primeira recepção, citamos novamente Avritzer, em sua leitura de democracia deliberativa realizada no artigo intitulado *Teoria democrática e deliberação política* (2000). No texto, o autor promove uma revisão crítica do pensamento de Jürgen Habermas, apontando, na obra do filósofo alemão, um conceito de esfera pública que é incapaz de estabelecer uma relação direta com a política, limitando-se ao campo da simples influência. Para Avritzer, é possível identificar uma contradição no conceito habermasiano de deliberação pública eis que, de um lado, ele deposita na esfera pública e na sociedade civil uma fonte fundamental de legitimação do poder administrativo e, de outro, impede que esta fonte “seja capaz de produzir arranjos institucionais” (AVRITZER, 2000 p. 40).

Para o autor, seria necessário, então, reconhecer os limites da teoria habermaseana e abordar elementos de institucionalização da deliberação pública, analisando os formatos institucionais que podem ser desenvolvidos numa democracia deliberativa. Para tanto, Avritzer recorre aos esforços dos teóricos Joshua Cohen<sup>5</sup> e James Bohman<sup>6</sup> que conferem aos processos de deliberação argumentativa uma perspectiva claramente institucional. Nesse caso, os atores da esfera pública deixam de ser meramente informais para integrarem procedimentos institucionais voltados para a cooperação decisória.

---

<sup>5</sup> Os seguintes livros são citados pelo autor: COHEN, J. “Moral pluralism and political consensus”, in COPP, D. et al. *The Idea of Democracy*. Cambridge University Press, 1993. COHEN, J. “Procedure and substance in deliberative democracy”, in BOHMAN; REHG (ed). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MIT Press, 1997. COOKE, M. *Language and Reason*. Cambridge, MIT Press, 1994.

<sup>6</sup> O seguinte livro é citado pelo autor: BOHMAN, J. *Public Deliberation*. Cambridge, MIT Press, 1996.

Ainda para Avritzer, “o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre Estado e sociedade, que têm surgido em países tão diferentes como o Brasil, a Índia e os Estados Unidos” (idem, p. 43). No caso brasileiro, o principal exemplo da institucionalização da deliberação poderia ser encontrado, como vimos, no papel exercido pelo orçamento participativo e pelos conselhos gestores. Ambos apresentariam as seguintes características: a) implicam a cessão pelo Estado de um espaço decisório, em favor de uma forma ampliada de participação que leva em conta razões não necessariamente estatais; b) as informações relevantes para a tomada de uma decisão se tornam públicas e podem ser apresentadas por atores não estatais; c) há a possibilidade de modificar os arranjos institucionais através das próprias experiências organizativas (idem, p. 44)

Nesta linha de argumentação, a questão não se limita em destacar o papel da sociedade civil na mobilização de temas que circulam na esfera pública, mas de mostrar como ela pode interagir virtuosamente com o Estado. Como consequência, o estudo das instâncias participativas se inclina para uma sinergia possível com as institucionalidades formais, sendo este o ponto que suscitará, como veremos, um debate posterior.

(ii) Quanto à segunda recepção teórica, a esfera participativa e a esfera estatal acabam aproximadas através dos conceitos de comunidade cívica<sup>7</sup> e de capital social<sup>8</sup>, de Robert Putnam (1993), desenvolvidos com base nas experiências participativas de diversas regiões italianas. Aqui, a visão dualista (sociedade x estado) é questionada a partir do papel que uma comunidade cívica pode exercer para práticas que conduzem a um êxito democrático e econômico. Em Putnam, a possibilidade de determinada sociedade acumular capital social seria fundamental para estabelecer um ciclo virtuoso de participação e aprofundamento democrático (idem).

A utilização do conceito de capital social permite, também, uma virada investigativa para o histórico particular e contexto local de cada tradição associativa. Para Orlando Santos Junior, “diferenças históricas e culturais podem determinar culturas cívicas diferenciadas entre os municípios e estabelecer diferentes padrões de interação entre o sistema legal e o seu contexto social (...)” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 93). De acordo, portanto, com cada realidade local se pode estabelecer distintas relações entre a “esfera governamental e a sociedade civil” (idem).

---

<sup>7</sup> Putnam define comunidade cívica na esteira da clássica interpretação de Tocqueville sobre a democracia americana: “a comunidade cívica é marcada por uma cidadania ativa e solidária, por relações políticas igualitárias, por um tecido social baseado na confiança mútua e na cooperação” (PUTNAM, 1993, p. 15, tradução nossa).

<sup>8</sup> O conceito de capital social, na mesma linha, é desenvolvido a partir dos dilemas da cooperação social, sendo mais presente em comunidades que possuem normas de reciprocidade e redes de ação coletiva. As redes de ação coletiva seriam responsáveis, por exemplo, pela difusão da confiança e do senso de cooperação espontânea em determinada comunidade. (idem, p. 169).

Por outro lado, na leitura de Junior sobre Putnam, não só a estruturação da sociedade civil seria importante para definir uma prática de participação, mas também a ação governamental consistiria num fator atuante na própria “conformação da cultura cívica”. Assim, a governação democrática se define pelos “padrões de interação entre as instituições governamentais e a sociedade, baseados na ampla inclusão social e no alto grau de participação social” (idem p. 95). O espaço privilegiado de análise passa a ser os “canais de participação dos cidadãos na vida política e social” e sua relação com os governos locais (idem).

Por sua vez, realizando um balanço sobre a passagem dos conceitos tradicionais de movimento social e de sociedade civil para o de capital social, Julian Borba e Líllian Lenite enfatizam dois aspectos que justificariam o seu uso nas análises das práticas participativas: primeiro, como já comentamos, o conceito de capital social permite um enfoque “relacional” entre as esferas cívicas e institucionais, rompendo com a visão dicotômica anterior; segundo, ele permite uma visão com ênfase mais descritiva e menos normativa, contextualizando cada prática a ser estudada (BORBA; LENITE. 2004, p. 472).

Para os autores, isso permite com que as ações comunicativas da sociedade civil não sejam vistas através de uma pressuposição teórica, mas a partir de cada situação concreta. Assim, o que importa não é a quantidade de associações civis existentes em determinado contexto, mas o grau de cooperação e confiança existente entre a sociedade e as instituições. Este olhar direcionaria a investigação para uma dimensão “micro” e permitiria reduzir a normatividade presente nos enfoques anteriores, criando indicadores mais precisos na análise das práticas participativas (idem).

Assim, seja pelo debate interno realizado na chave da democracia deliberativa, seja na utilização do conceito de capital social, podemos reconhecer uma aposta teórica que atua na mesma direção: realizar uma passagem das análises centradas nos movimentos sociais e sua relação com a democracia (participação popular) para uma investigação que prioriza as relações possíveis entre a esfera da sociedade civil e a esfera estatal. As reflexões são direcionadas, assim, para os processos de institucionalização, na crença de que os novos canais de participação poderiam se constituir como antídotos para o caráter autoritário do estado brasileiro.

Após a breve exposição dessas duas vertentes de recepção teórica, vejamos como a busca por uma institucionalização da participação social e a valorização de uma sinergia com ações governamentais serve de ponto de partida para as análises realizadas sobre os orçamentos participativos. Para Avritzer, por exemplo, o caso de Porto Alegre é paradigmático porque reúne, na década de 1990, duas condições especiais que se entrelaçam: uma excepcional “tradição

associativa” existente na cidade, visível desde a década de 1950, mas também “um segundo tipo de excepcionalidade que seria a concentração da disputa política entre dois partidos de esquerda e, ao mesmo tempo, o fato de ambos terem proposto formas de participação” (AVRITZER, 2003, p. 24).

Além da articulação entre associativismo e vontade política, na conceituação dos orçamentos participativos, Avritzer os define como “uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa”, destacando como elemento central uma “cessão da soberania” para conjuntos de assembleias regionais e temáticas que “operam a partir de critério de universalidade participativa (idem, p. 14). As OPs articulariam formas de participação local (assembleias) e por delegação (conselhos), representando uma combinação de métodos presentes no repertório da tradição da democracia participativa (idem, p. 15). Além disso, elas estariam baseadas no princípio da “auto-regulação soberana”, uma vez que as regras de deliberação são definidas pelos próprios participantes (idem).

Em trabalhos posteriores, as instâncias participativas, incluindo os OPs, são conceituados como “instituições híbridas” ou “órgãos híbridos” (AVRITZER, PEREIRA, 2005), por envolverem um “partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil” (idem, p. 17). Essas formas teriam sido o resultado de um longo processo de “reorganização da sociedade civil e das suas formas de relação com o Estado” (idem) e de transformações institucionais e jurídicas ocorridas, “especialmente a nível local”, desde a década de 1970 (idem).

Como vimos, o espaço público (local) deixa de ser concebido através dos acentos habermaseanos e é definido como os múltiplos processos de articulação entre “parceiros de direito público e privado, tais como grupos de habitantes, organismos profissionais, ONGs, empresas e órgãos de administração pública municipais, estaduais e federais” (idem, p. 20). Essa relação de compartilhamento é definida, então, por uma via de mão dupla: o Estado deixaria de ser “hierárquico e bipolar”, se organizando através de vários centros de decisão e diferentes níveis institucionais e, no mesmo passo, os indivíduos e os movimentos sociais exerceriam o papel de “atores e agentes” de novas formas de ações reivindicativas e de representantes nas formas ampliadas de participação (idem).

## 2. A FASE CRÍTICA: A PARTICIPAÇÃO COMO UM TIPO DE REPRESENTAÇÃO

Em direção oposta, a segunda geração de estudos, aqui denominada de fase crítica, refere-se às pesquisas realizadas em meados dos anos 2000, que apontam um descompasso entre os objetivos políticos-normativos da participação e os limites demonstrados pelas experiências reais que se consolidavam no Brasil. Nesse momento, ganha corpo análises que questionam *os reais potenciais das instâncias de participação*, levando em consideração a própria multiplicação deste tipo de institucionalidade a partir daquela década.

A constatação de que o ideário participacionista era confrontado, em inúmeros aspectos, com as experiências concretas vivenciadas em diversas instâncias, produziu uma virada nas leituras realizadas. Ao perceber que o que chamamos de “participação social” consiste numa prática mais próxima das experiências reservadas à ideia de representação política, (i) uma vertente optou por trabalhar o tipo de legitimação da representação que estaria em jogo nas instâncias (por afinidade temática, por aproximação etc.); (ii) outra vertente optou por suspender qualquer referência a processos políticos mais amplos recusando, também, qualquer dimensão valorativa que seria ínsita à ideia de participação.

(i) Quanto à primeira vertente, uma importante inflexão é realizada através da afirmação de que as “experiências participativas” produzem, na verdade, um aumento da dinâmica de representação, e não o contrário. Assim, o desafio não seria mais teorizar a relação entre participação e instituição, entre esfera pública e estado, ou comunidade cívica e ações governamentais, mas compreender quais visões de legitimação habitariam esta nova forma de representação.

Nesse sentido, para ficarmos em apenas uma referência, Lavallo, Routzager e Castello, em artigo intitulado *Democracia, pluralização da representação e sociedade civil* (2006), afirmam que a literatura sobre as inovações realizadas nas instituições democráticas não tinha dado, até aquele momento, uma devida importância ao fenômeno das funções de representação exercida pelos atores da sociedade civil. Por isso, os autores se esforçam para desenvolver uma crítica sobre o uso corrente dos conceitos de participação social e de sociedade civil. O primeiro obscureceria o fato de que as novas institucionalidades funcionariam, em regra, a partir de uma dinâmica de representação ampliada e não de auto-apresentação; o segundo (sociedade civil) atrai concepções estilizadas e unificadoras que apagam, tanto diferenças internas existentes entre atores societários, como interações distintas realizadas nas interfaces com as instituições políticas. (idem, p. 79).

Assim, cria-se uma vinculação natural e contínua entre “sociedade civil” e “sociedade” deixando ocultos os processos representativos que constituem a primeira, exemplificados na ausência de distinção entre cidadão e associação civil. Ao qualificar de participativo todos os processos que envolvem, seja a atuação direta, seja a atuação por representação, as diversas teorias da democracia participativa perdem importantes fenômenos que ocorrem através da representação dos atores societários nas novas institucionalidades. Em razão disso, os autores propõem que estas instâncias sejam analisadas através do conceito burkeano de “representação virtual” que, diante da impossibilidade de participação direta, enfatiza a lógica do “compromisso” entre representantes e representados (idem). De qualquer forma, trata-se de investigar a legitimidade e as modalidades de representação envolvidas nas instituições de participação, e não opor, como na fase anterior, uma prática democrática a outra.

(ii) A segunda vertente pode ser identificada naquilo que Romão e Martelli (2013) denominam de recusa da dimensão normativa em favor do desenvolvimento de ferramentas metodológicas utilizadas para avaliar a eficácia e a efetividade das instâncias participativas. Segundo os autores, trata-se de uma geração “capaz de identificar e analisar de forma sistemática processos e resultados produzidos pela implementação de IPs em diferentes setores de políticas públicas” (idem, p. 125).

Nesse sentido, no horizonte das perdas de referências políticas e normativas, emergem propostas que tentam se ancorar em dois eixos: a) de um lado, trabalhos que enfatizam “os atores sociais e políticos, priorizando, então, entrevistas, questionários, observação participante etc.” (idem, p. 134); b) de outro, estudos que estão centrados nas regras de funcionamento das instituições e buscam extrair determinadas consequências com relação à adoção de determinado desenho institucional (idem). O problema apontado por esse conjunto de análises, em suma, estaria nas análises político-normativas que teriam adiado por muito tempo as descrições sistemáticas das práticas do que é efetivamente produzido nas instâncias participativas.

Com efeito, Adrián Lavalle, que pode ser aqui utilizado como referência-chave, em artigo intitulado *Participação: valor, utilidade, efeitos e causa* (2011), retoma a discussão sobre as gerações de estudos sobre as instituições de participação para separar em duas correntes. As primeiras são aquelas que prolongam equivocadamente o ideário “radical” da participação popular, culminando em posições valorativas (denúncias, críticas com relação a não participação etc.); as segundas, superando as expectativas normativas, se propõem a investigar o que realmente ocorre nas instituições de participação (idem).

Para o autor, tal descrição é possível se o pesquisador operar três recortes: a) suspender o significado da participação como valor em si, já que, tratando-se de um bem, não está sujeito à investigação empírica; b) proceder à redução do objeto, delimitando precisamente os efeitos derivados do material estudado: “a escolha de redução consiste em postular com precisão o efeito ou o conjunto restrito de efeitos de interesse a ser aferido” (idem, p. 40); c) esquivar daquilo que se denomina “causalidade remota”, isto é, “aquela em que a relação entre causa e efeito é atravessada por espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários” (idem).

A suspensão de qualquer dimensão valorativa é acompanhada de um esclarecimento conceitual que se traduz como ponto de partida para as investigações sobre participação. Segundo Lavallo, “participação” é, ao mesmo tempo, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica das diversas vertentes de teoria democrática e, por último, categoria que indica procedimentos institucionalizados previstos em leis e regimentos (idem, p. 33). Essa polissemia torna o conceito sempre equívoco e fugidio e indica uma falta de consenso inicial sobre aquilo que se espera de uma instância de participação.

Sobre a primeira acepção, Lavallo realiza uma observação: em primeiro lugar, a ideia de participação adentra no cenário nacional como uma categoria voltada para uma série de práticas e lutas que se iniciam nos anos 1960 e se fortaleceram no período da redemocratização. A participação aqui é vista como participação popular e não faz referência nem às eleições, nem às instituições do governo representativo e, tampouco, era liberal no sentido de invocar um direito universal que contempla o livre envolvimento dos cidadãos a despeito de suas classes sociais (idem).

No contexto de transição para a democracia formal, o ideário da participação popular sofre uma inflexão para outro registro: a participação cidadã, tendo a Constituinte como uma das principais arenas de disputa e afirmação da nova concepção (LAVALLE, G. A, 2011, p. 35). O resultado foi a consagração da participação como direito constitucional coletivo e depois sua sistematização, com ênfase na criação de conselhos, na legislação infraconstitucional de diversos setores específicos (assistência social, saúde, educação, cidade, infância e adolescência, cultura etc.).

É neste contexto, segundo Lavallo, que a participação emerge como categoria da teoria democrática, significando uma ferramenta para avaliar a qualidade da nova democracia brasileira e a formação das novas instâncias participativas, herdando todo o aporte realizado desde a década de 1970. Desse cruzamento, surge a participação como “ideia-força”, ancorada teoricamente na

crítica da teoria democrática novecentista e como prática que remonta às lutas da década 1960. Para Laval, no entanto, seria preciso realizar um afastamento provisório do ideário presente na fase apologética para que as experiências sejam avaliadas com mais precisão e menos vinculação postulatória.

Portanto, ambas as vertentes, tanto a que busca discutir a participação como representação, como a que busca neutralizar as dimensões normativas do ideário participativo, compartilham do esforço comum de superação da fase apologética na direção de uma análise mais realista. A relação entre esfera pública e instituições estatais não é mais abordada por uma visão dualista, mas como um processo baseado em ações recíprocas que afastam uma concepção “pura” de participação. As instâncias participativas aparecem como um elemento intrínseco ao fenômeno da representação, perdendo sua ideia-força voltada à crítica da democracia representativa e, ao mesmo tempo, estando sujeitas às crises e às redes de influência da política tradicional.

No próximo ponto, o nosso foco será direcionado, justamente, para as duas experiências que foram consideradas, na fase apologética, como modelos de aprofundamento de uma democracia participativa: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo. O objetivo é perceber como, na esteira dessa abordagem menos idealista, algumas análises trouxeram elementos importantes sobre o funcionamento real dessas instâncias de participação. Vale ressaltar que não buscamos uma crítica *in totum* dessas instâncias (o que seria outra forma de idealismo), mas, tão somente, compreendê-las através dos diagnósticos menos apologéticos e mais realistas, possibilitando um olhar mais complexificado do fenômeno.

### **3. ANÁLISES EMPÍRICAS: CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS**

No diagnóstico realizado por Santos Junior, Queiroz Ribeiro e Azevedo, em pesquisa cujo objetivo foi avaliar os dez anos de implantação de conselhos municipais no Brasil, podemos obter a informação, não só de que o perfil dos conselheiros em termos de renda e escolaridade é bastante superior ao resto da população, como também que metade dos conselheiros, tanto da sociedade como do poder público, são vinculados a partidos políticos, sendo que a maioria afirmou participar ativamente da vida orgânica dos seus partidos e ter simpatia por programas de esquerda (JUNIOR et al. 2004).

Apesar de encontrarem potencialidades democráticas na experiência dos conselhos, definindo-se novos padrões de relação entre governo e sociedade, os autores indicam alguns limites a partir da investigação por eles realizada, dos quais destacamos três: a) parte significativa dos segmentos sociais, em especial os mais vulneráveis, não tem sua agenda representada nessas arenas públicas, justamente por não possuírem prévios vínculos associativos com organizações sociais que exerçam um papel representativo; b) a abertura dos canais de participação se mostrou fortemente impulsionada pelo governo federal (através da sua vinculação aos repasses da União), e não por dinâmicas locais ou municipalistas; c) há uma forte fragilidade dos conselhos com relação ao poder decisório, de fiscalização e de planejamento, sendo identificada uma forte dependência com o poder público (idem, p. 51).

Em 2007, Maria Eliana Labra (LABRA, 2007) publica um extenso balanço de avanços e retrocessos nas políticas de participação no Sistema Único de Saúde apontando para graves problemas no campo do envolvimento da sociedade e da escolha das entidades participantes. Quanto ao primeiro tópico, a autora afirma que o desconhecimento geral das funções, objetivos e utilidades do Conselhos se traduz “em baixo ou nulo envolvimento da comunidade nas atividades do colegiado e na eleição ou indicação de representantes para conselheiro no segmento dos usuários” (idem, p. 37).

Com relação à representatividade das associações, Labra reconhece que no âmbito do dito sistema nacional de participação “parece inevitável a formação de um estamento profissional de conselheiros” (idem, p. 41). Em muitos casos, a produção deste estamento é realizada sem qualquer participação comunitária já que a indicação é feita entre os próprios dirigentes. Além disso, observa-se que há “pouca ou nenhuma transparência nas decisões e prestação de contas” e “a comunicação entre representante e representada é frágil ou inexistente” (idem).

A situação com relação à composição dos conselhos de saúde não apresenta um quadro diferente. Para Labra, “as irregularidades são recorrentes e quase impossíveis de resolver” (idem, p. 38). As pesquisas constataam que “a composição não é paritária; os critérios de escolha do representante são mal conhecidos; um mesmo conselho representa segmentos com interesses opostos (...)” (idem). Muitas vezes, o conselheiro é um político em cargo eletivo (em geral, vereador), ou é indicado pelo próprio prefeito ou agremiações desconhecidas da comunidade. Os prestadores privados praticamente não participam porque resolvem suas questões diretamente com o gestor ou os seus funcionários. (idem).

Em 2010, Luchmann e Borba retomam o debate, buscando avaliar a “qualidade” da representação exercida e suas diferenças com relação à representação eleitoral. Os resultados da pesquisa empírica não são diferentes das conclusões elaboradas em investigações anteriores (LUCHMANN, 2007; Cf. JUNIOR. et al. 2004). Identificou-se a formação de uma “espécie de elite participativa”, em sua maioria indicada ou “filtrada” pelas associações civis e entidades e pelo desenho institucional dos conselhos, exercendo várias práticas de representação (por trajetória, pessoal, geral etc.):

Por um lado, o desenho dos Conselhos, por estar assentado na representação por entidades ou organizações da sociedade civil que atuam na respectiva área do Conselho, promove um processo de filtragem na escolha da representação institucional. Esta filtragem vai impactar, sobremaneira, o perfil dos representantes na configuração de uma “elite” participativa. Por outro lado, tal desenho, como já apontado em vários estudos (LÚCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2004; PINTO, 2004b), é, na maioria das vezes, impreciso ou vago quanto aos aspectos de autorização e prestação de contas. Como consequência, temos várias práticas de representação nesses espaços, na conformação de um desenho cuja qualidade (democrática) acaba dependendo mais da “boa vontade” ou do tipo de organização/ vínculo do conselheiro, do que dos mecanismos institucionais que sejam balizadores da ação de tais representantes (LUCHMANN; BORBA, 2010, p. 242)

No entanto, é num artigo de Tatagiba e Blikstad (2011), que encontramos as pistas mais evidentes das relações que podem ser estabelecidas na constituição do “filtro” que determina o perfil dos representantes eleitos. Mesmo tratando de um contexto singular, i.e., as eleições para o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo – CMH-SP (entre 2003-2009, com ênfase no último ano), as autoras optam, não por traçar as características gerais de cada conselheiro, mas por descrever as alianças e embates políticos que ocorrem durante o processo de escolha.

Com isso, abre-se uma perspectiva de análise que propõe que as dinâmicas participativas se apoiam e utilizam repertórios políticos já conhecidos, fundando-se, não sem conflitos e tensões, “em vínculos e lealdades já constituídas no decurso das encarniçadas disputas travadas nos territórios para as eleições executivas e legislativas” (TATAGIBA, BLIKSTAD, 2011, p. 148). Não estamos afirmando apenas que a “sociedade civil” que ocupa as instâncias participativas é determinada por processos múltiplos de filtragem, mas que, a partir do caso de São Paulo, é possível entender que esse processo de seleção é totalmente atravessado por forças institucionais já existentes e atuantes nas disputas eleitorais para outros espaços de poder.

Por isso, de acordo com as autoras, a composição do CMH-SP é decidida através de escolhas que refletem simetricamente a polarização política existente entre PSDB e PT (até 2009 de forma majoritária, depois de 2009, de forma proporcional). Através de questionário aplicado

a diversos militantes do movimento de moradia paulista, chegou-se à conclusão de que 72% de seus integrantes eram próximos a partidos políticos, sendo que desses, 91.6% indicam o PT como partido de preferência e 2.8% indicam o PSDB.

Além disso, evidenciou-se não só a participação partidária no processo eleitoral (com exceção de 2009, quando o PT não apoiou explicitamente nenhuma chapa em razão de uma divisão nas chapas identificadas como esquerda), mas também uma mobilização fortíssima da máquina pública, na gestão Kassab, para viabilizar a vitória da chapa do governo, apoiada por outros partidos, como DEM, PSDB e PPS. A prefeitura disponibilizou seus espaços públicos (subprefeituras, centros de saúde, espaços de circulação) para dar publicidade à chapa, além de ter utilizado ônibus escolares da rede municipal para transporte de eleitores (*idem*, p. 203).

No que se refere à estratégia dos movimentos sociais, as autoras afirmam que a atuação é semelhante à eleição de um vereador. A experiência das lideranças do movimento de moradia no engajamento eleitoral, “normalmente a favor de candidatos do PT”, é utilizada para tentar provocar uma ampla mobilização nos territórios a favor dos conselheiros indicados pelos movimentos. Além da designação de coordenadores que possuem maior contato com os bairros e comunidades, outras esferas são mobilizadas, como universidades, ONGs e mandatos de vereadores (*idem*, p. 210).

Outra observação realizada através da pesquisa é que, apesar do engajamento dos partidos políticos, as eleições de 2009 demonstrariam que havia uma ligação mais efetiva entre os conselheiros e determinados vereadores que conseguiam mobilizar de forma mais eficaz os seus redutos eleitorais (*idem*, p. 211). Isso significaria que essas eleições foram marcadas pelo sucesso da atuação da máquina pública, já que a “chapa do governo” (DEM, PSDB, PPS) obteve vantajosa vitória, e dos redutos territoriais hegemônicos por mandatos individuais.

Do ponto de vista geral, como já afirmamos, Tatagiba e Blikstad concluem que “as linhas de clivagem PT versus PSDB, fortes na estruturação do sistema partidário brasileiro, repercutem de uma forma sensível também na política do CMH-SP, reafirmando a polarização entre esquerda e centro-direita (...)” (*idem*, p. 177). Se o momento de fundação dos conselhos, seria marcado por uma absoluta presença de conselheiros ligados ao PT, o segundo estaria caracterizado pela internalização da polarização política para dentro dessa instância de participação.

Do ponto de vista metodológico, as autoras não apenas se inserem na denominada fase pós-apologética, negando a fictícia oposição entre Estado e sociedade civil ou entre representação e participação, mas recusam também uma limitada análise da “dinâmica política interna” ou do desenho institucional das instâncias participativas. Segundo elas, optou-se por

uma investigação que estabelece como centro: “a forma como esses espaços se conectam com os seus contextos mais amplos e os significados que adquirem a partir desses pontos de referências externos” (idem, p. 180).

A abertura para contextos mais amplos e externos possibilitou uma análise que relaciona as estratégias dos movimentos sociais, dos partidos políticos e sua relação com uma instância participativa específica. Na qualificação dessa relação, contudo, as autoras evitam interpretá-la como uma “contaminação” da esfera pura da participação pelos jogos político-partidários, mas enfatizam que a representação (e não a participação direta) nos conselhos é formada por processos que não ocorrem no vazio, e sim, por atravessamentos já existentes em determinado contexto.

Assim, para uma análise mais realista sobre o funcionamento dos conselhos de políticas públicas, não seria o caso de recusar o modelo apologético através de uma suposta neutralidade baseada em indicadores mais científicos. A linha defendida Tatagiba e Blikstad, que nos parece útil para compreender os impasses presentes nas diversas leituras que ora descrevemos, busca inserir a discussão sobre as instâncias participativas em *processos mais abrangentes*, ampliando o escopo de análise e o próprio conceito de político.

Vejamos, agora, como o mesmo movimento pode ser identificado nas análises sobre os orçamentos participativos. A criação dos OPs, em especial a partir da iniciativa pioneira de Porto Alegre, foi considerada, durante muitos anos, como o exemplo mais vigoroso do potencial da participação cidadã através de novas institucionalidades consolidadas a partir do momento pós-constitucional brasileiro. Aliás, desde a década de 2000, a difusão dos OPs não se dá apenas em âmbito nacional, mas em todos os continentes do mundo, fato que constitui, inclusive, uma linha própria de pesquisa (SYNTOMER *et al*, 2012).

Como vimos no primeiro ponto deste artigo, as experiências de participação orçamentária serviram de estímulo para abordagens dualistas, que consagravam uma dupla interação entre, de um lado, o papel central da infraestrutura associativa ou dos novos elementos culturais ao nível das comunidades locais e, de outro, a vontade política ou o empenho institucional dos poderes públicos em valorizar essas instâncias de participação e deliberação. Além disso, o histórico traçado nessas análises geralmente acentua o papel do Partido dos Trabalhadores<sup>9</sup>, durante a década de 1990, na criação, difusão e viabilização dos orçamentos participativos através da conquista de uma série de prefeituras que passam a ser cunhadas de “populares”. Elas teriam sido o gatilho para a citada ampliação dos orçamentos participativos

---

<sup>9</sup> Segundo Avritzer (2006): “As experiências de orçamento participativo tiveram, até 1997, um cunho fundamentalmente partidário, uma vez que a sua grande maioria esteve vinculada ao Partido dos Trabalhadores”. In: AVRITZER, ANASTASIA [Orgs.], p. 40.

---

para além do espectro político de esquerda e para além das fronteiras nacionais<sup>10</sup>.

No entanto, apesar dessas constatações, mesmo no caso específico dos orçamentos participativos, a oposição entre a esfera da sociedade civil e da vontade política, ou do estatal e a do não estatal, começou a ser questionada já no início da década de 2000. Essas análises iniciam e, por diversas formas, podem ser incluídas nos primeiros passos do caminho aberto pelos estudos menos apologéticos e dualistas que marcam a esta linha de investigações sobre participação social.

Do ponto de vista da crítica do conceito normativo de sociedade civil, Baierle, em sua pesquisa sobre os movimentos populares de Porto Alegre, já na década de 1990, havia percebido um padrão “corporativista de bairro” que marcava, por exemplo, a atuação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). Com a crise que a entidade na redemocratização, ela acaba desempenhando o paradoxal papel de representante legal das associações na Prefeitura, tendo internamente uma estrutura “burocratizada e esvaziada” (BAIERLE, 1992, p. 196), que não refletia as ações práticas dos movimentos.

A emergência de novos movimentos populares urbanos para além da UAMPA significaria, em Porto Alegre, uma experimentação de abertura para novas formas de fazer política e busca por uma cultura menos corporativa, baseada numa cidadania ativa. Nesse repertório, tentou-se ampliar a dinâmica localizada nos bairros e criar espaços de cogestão entre os movimentos e as prefeituras que se identificavam, também, como populares.

Apesar de reconhecer, naquele momento, a riqueza dessa experimentação, que estava calcada no reconhecimento de uma multiplicidade, em detrimento de uma visão unitária da UAMPA e da esquerda de vanguarda tradicional, Baierle já identificava alguns riscos relacionados, em especial, ao Orçamento Participativo: a) uma presença determinante do estado como organizador e condutor dos debates, que ameaçaria a autonomia dos movimentos; b) uma atuação reduzida e limitada de decisão em torno de “preferências” de investimento público, e não um debate global sobre o orçamento público; c) um alcance populacional reduzido, privilegiando movimento organizados e trazendo o risco de uma clivagem entre “dirigentes e dirigidos”; d) uma ausência de interação entre os movimentos populares que se soma à pouquíssima representatividade da UAMPA como âmbito de articulação das associações (idem, p. 337).

---

<sup>10</sup> “É possível também perceber uma pluralização dos partidos cujos prefeitos adotam o orçamento participativo. Entre os casos de orçamento participativo existentes até 1997, havia 53 experiências no Brasil, 62% entre elas concentradas em administrações do Partido dos Trabalhadores e 72% entre elas concentradas no campo de esquerda (PSB, PDT e PCdoB). Entre 2000 e 2004, foram registradas 170 experiências de OP no Brasil, 47% dentre elas concentradas no Partido dos Trabalhadores e 57% no campo de esquerda. (Avritzer, 2006) O principal fenômeno observado nesse período é o crescimento do número de experiências feitas no espectro político centrista, isto é, por partidos como o PMDB e o PSDB” (Idem, p. 41).

Em artigo publicado em 2001, velhos e novos riscos foram identificados, por Baierle, com uma tendência de fechamento (“termidor”) da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, em razão de três vetores: a) os efeitos da agenda neoliberal no campo dos serviços públicos (privatização, governança técnica, focalização e despolitização); b) a incapacidade dos OPs se transformarem em espaços de discussão das políticas mais gerais da cidade (subordinação das deliberações a uma agenda mais ampla, definida em outros espaços permeados de lobbies); c) a perda de autonomia dos participantes dos OPs em função dos efeitos das disputas internas ao PT e a ampliação de sua ingerência nos âmbitos de deliberação.

Com relação ao último ponto, Baierle comenta que, num primeiro momento, com a ascensão do partido à prefeitura, o campo de interface entre o PT e os movimentos sociais foi esvaziado, já que centenas de militantes e tendências partidárias internas começaram a ocupar os cargos públicos e a travar disputas no interior da administração. Contudo, o autor aponta que o sucesso progressivo da experiência do orçamento participativo provocou um segundo movimento: “todos os grupos focaram suas atenções para o espaço do OP como forma de recrutar novos membros” (BAIERLE, 2002, p. 321).

Além disso, à ampliação de quadros do PT e da Frente Popular na administração pública e nas instâncias de participação somou-se uma série de projetos financiados pela prefeitura que ofereciam uma verdadeira “oportunidade de trabalho” para ativistas e representantes comunitários, que passaram a contar com uma opção de crescimento político e econômico. Baierle, afirma que se deu a emergência do “cidadão profissional”, ou seja, “um tipo de político amador agindo individualmente, mas que está sempre disponível para representar a comunidade ou mediar relações entre governo e comunidade” (idem).

Assim, retomando a sua crítica elaborada dez anos antes, o autor aponta que se o orçamento participativo atuava no sentido de fomentar novas organizações comunitárias e a participação de novos indivíduos nessas organizações, eles também são moldados pelas ações sociais possibilitadas pela Frente Popular e o governo. Para o autor, se a adoção de uma carreira política por uma liderança comunitária é algo que pode ser visto como “natural”, do ponto de vista da participação seria importante garantir uma alta rotatividade de conselheiros presentes e uma zona de autonomia com relação aos interesses/disputas levadas a cabo por partidos políticos ou ONGs.

Na mesma linha, em 2003, Zander Navarro apresenta um comentário crítico sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre (aspas do autor), questionando o conceito de esfera pública não-estatal. Para o autor, a dimensão não estatal do âmbito de participação foi sendo apropriada, através dos anos, pelo poder político (NAVARRO, 2003, p. 119), entendido como uma aliança entre o governo municipal e o bloco político que o sustenta.

Assim, Navarro argumenta que os espaços sociais abertos pela dinâmica do orçamento participativo, em seu momento mais vivo, foi se constituindo, ao longo do tempo, como espaços privilegiados de reprodução política, a partir da imbricação entre operadores partidários-governamentais e lideranças comunitárias, envolvendo também o cidadão. Esse círculo vicioso, segundo o autor, reinstaurou um “clientelismo de novo tipo”, formado não mais a partir dos velhos caciques, mas através de quadros partidários que “vem bloqueando a potencialidade do processo” (idem).

A conclusão, portanto, é que o OP de Porto Alegre acabou adquirindo uma visão meramente instrumental, ligada a interesses eleitorais e a uma mecânica de funcionamento subordinada ao particularismo partidário (idem. p. 120). As formas de recrutamento de operadores comunitários, as escolhas realizadas nas reuniões e a abrangência da iniciativa demonstram que o processo de participação restou dominado, não só pelo jogo político tradicional, como pelo jogo efetuado a partir de somente “uma visão política da sociedade” (idem, p. 121). Por isso, segundo Navarro, a “ideia ufanista da cidade que participa” não se sustenta e sucumbe a um olhar mais crítico e criterioso (idem).

Com efeito, uma retomada da experiência participativa, como mecanismo de aprofundamento democrático, exigiria gestos claramente inovadores, sendo o principal deles expressado pela busca de uma maior autonomia cidadã no interior do processo de participação. Isso não significaria, para Navarro, aderir a uma visão purista da autonomia, como âmbito utópico descolado das forças política em jogo, mas criar formas constantes institucionalização das decisões pelas quais os sujeitos do processo não seriam tutelados pelo interesse governamental-partidário, valorizando, inclusive, novas trajetórias sociais presentes da vida política da cidade (idem, p. 125).

A interrogação feita por Navarro sobre a presença de novas práticas clientelistas, no contexto do orçamento participativo de Porto Alegre, ganhou uma pesquisa própria, em 2005, realizada por Edinara de Andrade, através da comparação empírica das experiências daquela cidade e de Blumenau (ANDRADE, 2005). As conclusões são muito parecidas:

No caso específico das experiências estudadas (em Porto Alegre e em Blumenau), a observação participante das assembléias e reuniões do OP permitiram evidenciar que muitas lideranças locais seguem um caminho de ascensão política, que vai da direção de entidades sociais, passa pelos postos dentro do OP, como delegados ou conselheiros, e culmina com cargos de assessoria parlamentar ou, mesmo, na prefeitura (ANDRADE, 2005, p. 224).

Além da constatação da utilização do orçamento participativo como “trampolim político” que culmina em cargos na administração pública, Andrade também comenta a presença determinante das associações de moradores nas decisões operadas nas instâncias de participação analisadas. Segundo a autora, a presença nessas entidades constitui praticamente um “pré-requisito” para a participação no OP, sendo que elas também exerceriam uma função de monopólio dentro das instâncias de decisão.

O problema é que, para Andrade, as associações de moradores pesquisadas mantêm relações hierárquicas e pouco democráticas no interior das comunidades representadas. Somando-se a profissionalização dos delegados para a carreira política com o distanciamento das associações de moradores com relação aos representados, a conclusão é que “os elementos de uma cultura historicamente pouco participativa se manifestam no OP, gerando novas formas de clientelismo” (idem).

Com temática parecida, o trabalho de Wagner Romão ganha destaque através de artigo intitulado *Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política* (2011). No texto, Romão se propõe a analisar o funcionamento do orçamento participativo, afastando-se da chave explicativa que confere centralidade ao papel da sociedade civil (ROMÃO, 2011, p. 219). Na mesma linha das pesquisas já citadas, as análises do autor revelam que os conselheiros eleitos se aproximam mais da chamada sociedade política (partidos, vereadores e governos) do que de uma mobilização cuja origem seria a “infra-estrutura associativista” do local.

Diferenciando dois perfis de conselheiros, os jogadores e os idealistas, Romão mostra que os últimos tendem a se distanciar das instâncias do orçamento participativo, seja por considerarem que o espaço está dominado pelos vícios da política tradicional, seja por perceberem a pouca eficácia deste instrumento de participação. Já os primeiros (os jogadores), tenderiam a permanecer considerando o OP como espaço privilegiado para ascensão no sistema político.

Levando em conta essa tendência, Romão afirma que a experiência dos orçamentos participativos só possui um potencial democratizante: a criação, no âmbito da sociedade política, de um âmbito que concentra jogadores com poder reduzido e protagonistas da política local (idem, p. 240). Portanto, a sua eficácia não transborda os limites do jogo político tradicional podendo configurar, tão somente, um fator de equilíbrio entre os partidos e suas bases, mas nunca um processo de abertura democrática de viés participativo (idem).

Essas constatações são levadas em consideração no balanço dos vinte e cinco anos de pesquisa sobre os orçamentos participativos, realizado por Luchmann (2014), destacando os vários eixos de análise e suas variações de acordo com a própria multiplicidade de experiências que essa instância abarcou por todo o mundo. Seguindo a linha aqui já exposta, o enfoque crítico é sintetizado a partir dos seguintes pontos: a) a desconexão de uma série de análises com o campo político mais amplo e das relações de poder que atravessa as instituições e os atores políticos e sociais; b) uma concepção normativa de sociedade civil que obscurece o as suas diferenças e suas relações com a sociedade política e impede a percepção de estratégias e desdobramentos do poder político; c) uma ênfase nos desenhos institucionais internos das instâncias participativas que desconsidera os arranjos mais amplos ligados ao Executivo, ao Legislativo, ao papel dos partidos políticos e dos espaços de conflito informais que ultrapassam determinada experiência de participação (LUCHMANN, 2014, p. 180).

Luchmann reconhece, na esteira das conclusões expostas anteriormente sobre os conselhos de políticas públicas, que há um campo atual de análise deixado em aberto, que busca relacionar as pesquisas existentes com outros referenciais teóricos mais amplos, produzindo uma interlocução que *reintroduza elementos ligados ao campo político*, entendido em seu aspecto mais amplo. Isso incluiria, segundo ela, reflexões sobre as especificidades da representação exercida, as estratégias adotadas poder político-institucional, os tipos de coalização eleitoral realizadas, os níveis de complexidade das estruturas administrativas, as relações com outros espaços de participação social e as trajetórias e configurações dos atores sociais envolvidos (idem, p. 190).

## CONCLUSÃO

Inspirado por dilemas práticos, relacionados à atuação jurídica que realizei no âmbito das instâncias participativas, este artigo privilegiou um itinerário que partiu da defesa apologética das instâncias participativas a uma fase mais crítica fundada no real funcionamento de dezenas dessas instâncias, especialmente a partir da década de 2000. O objetivo do artigo não é, como já mencionado, anular a vasta experiência das instituições de participação no Brasil, mas realizar um mapeamento que possa iluminar os constrangimentos reais que, rapidamente, se tornam evidentes a qualquer profissional que atue neste âmbito.

Com efeito, apesar de todos/as autores/as valorizarem, em alguma medida, a existência desses espaços, podemos concluir que o que denominamos participação é, na realidade, o efeito de uma trama complexa de relações de poder envolvendo a burocracia estatal, as carreiras políticas profissionais e os partidos políticos, as relações hierárquicas existentes no interior das próprias sociedades civis e movimentos sociais, as relações clientelistas determinadas pelo poder público e as relações com perspectivas mais abrangentes que ampliam o conceito de político.

Essa constatação abre a oportunidade para uma pesquisa posterior que possa incluir a dinâmica da participação em processos políticos mais abrangentes, como a crise do ciclo progressista na América Latina, a dependência do país com relação aos grandes projetos de desenvolvimento e extrativistas, os dilemas da mobilização política com a emergência de um novo repertório de ação coletiva, a burocratização e a crise dos movimentos sociais tradicionais, a ascensão dos populismos autoritários e neofascismos etc. Do caminho que vai da fase apologética à fase crítica, a percepção de que as instituições de participação não estão isoladas dos processos e das escalas mais abrangentes, cria uma oportunidade de reintrodução do político em um sentido mais amplo, movimento que se torna relevante na atual fase de “desmonte” generalizado da democracia brasileira.

## **BIBLIOGRAFIA:**

ANDRADE, Edinara Terezinha de. *Democracia, Orçamento Participativo e Clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2005.

AVRITZER, L. “Teoria democrática e deliberação pública” In: *Lua Nova* (50), 2000.

\_\_\_\_\_. “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico” In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. “Reforma política e participação no Brasil”, In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. [Orgs.]. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. *Experiências nacionais de participação social*. Rio de Janeiro: Cortez, 2010.

BAIERLE, S. G. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Curso de Ciência Política, UNICAMP, São Paulo, 1992.

\_\_\_\_\_. “OP ao Termidor?” In: VERLE, J.; BRUNET, L. *Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayi, 2002.

BORBA, J; LENITE, L. “Sociedade Civil ou Capital Social? Um balanço teórico.” In: Revista Alcance, Vol. 11, n. 3, set /dez, 2004.

\_\_\_\_\_; LÜCHMANN, L.H.H. “A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas” In: Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 2, n.2, jul-dez, 2010.

GOHN, M. G. “Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina” In: Revista Pensamento & Realidade. V. 10, n. 18, 2011.

LABRA, Maria Eliana. Existe uma política de participação e controle social no setor saúde? Contribuições para um debate urgente. Texto preparado para o Centro Brasileiro de Estudos em Saúde, dez. 2007. Rio de Janeiro: CEBES, 2007. [mimeo].

LAVALLE, G. “Participação — Valor, Utilidade, Efeitos e Causa”. In: PIRES, R. [Org.]. A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, no prelo.

LÜCHMANN, L. H. H. “25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas”. In: Política & Sociedade, vol. 13, nº 28, 2014.

MENDES, A. *Vertigens de Junho*: a insistência de uma nova percepção. Rio de Janeiro: Autografia, 2018.

NAVARRO, Z. O. “Orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.) *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

PUTNAM R. *Making democracy work*: civic traditions in modern Italy. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

ROLNIK *et al.* *Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

ROMÃO, W. “Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política”. In: Lua Nova, n. 84, p. 219-244, 2011.

ROMÃO, R; MARTELLI, C.G. “Estudo sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade” In: Revista Pensamento & Realidade. V. 28, n.1, 2013.

ROMÃO *et al.* “O desmonte da participação social”. In: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/608258-o-desmonte-da-participacao-social>. Acesso em 15.09.2021

SANTOS, B. de Souza [Org.]. *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. de Souza; AVRITZER, L. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. In: *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e Governo Local*: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de [Orgs]. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SINTOMER, Y; HERZBERG, C; RÖCKE, A. “Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo” In: *Sociologias* 14 (30), Ago. 2012.

TATAGIBA, L; BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador’: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo”. In *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

**Trabalho recebido em 30 de setembro de 2021**

**Aceito em 01 de outubro de 2021**