

NOVOS ARRANJOS DA DEMOCRACIA

PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO: TEORIA DEMOCRÁTICA E EXPERIÊNCIAS INSTITUCIONAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.

Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre (orgs.). São Paulo: Ed. 34, 2004, 368pp.

LUCIANA TATAGIBA

O aumento da participação institucional, constatado durante toda a década 90 em vários países da América Latina, trouxe novos temas para a agenda política e impôs novos problemas ao debate teórico. Pois tão fecundas quanto os impactos dessas experiências de participação e deliberação sobre o processo de produção das políticas e sobre as relações Estado/sociedade têm sido as interrogações teóricas acerca dos desafios que lhe são inerentes, assim como as tendências resultantes desses processos no que respeita aos significados na democracia em construção. Nesse contexto é bem-vinda a contribuição representada pela publicação do livro *Participação e deliberação: teorias democráticas e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, organizado por Vera Schattan Coelho e Marcos Nobre, lançado no final de 2004.

O livro está organizado em duas partes. A primeira concentra a discussão teórica e a segunda traz análises de experiências empíricas. Duas questões encontram referência destacada no primeiro conjunto de artigos: a primeira diz respeito à contribuição específica da idéia de deliberação para a teoria da democracia, e a segunda, à necessidade ou não de se formular um modelo teórico alternativo ao modelo da democracia representativa. No tratamento a essas questões, os argumentos remetem a uma interrogação igualmente importante: até que ponto são razoáveis, no contexto das sociedades contemporâneas, as expectativas normativas presentes no modelo da democracia deliberativa?

Trata-se de considerar em que medida, no contexto de sociedades plurais, complexas e desiguais, é razoável investir numa concepção normativa da democracia, que aposta na participação ativa dos cidadãos, em espaços não coercitivos, como forma de operacionalizar a deliberação¹. Aqui é a vertente do realismo político que, denunciando os níveis excessivos de idealização presentes no discurso da democracia radical, explicitará a tensão entre "o ideal deliberativo e o componente estratégico e conflitual inerente à política" (p.71). Nessa

[1] Na apresentação, o problema é assim exposto: "Maior participação pode levar a avanços democráticos em contextos de escassez de recursos materiais e cognitivos e aguda assimetria de recursos? (...) A democracia pode contribuir para criar as condições adequadas a sua própria realização?" (p. 12).

direção, problemas como os custos da participação, a questão da autonomia dos atores, os déficits cognitivos, as assimetrias de recursos, a dimensão contrafactual da política como construção de consensos, o escopo e os limites da deliberação pública, o problema da representação, a legitimidade da participação, entre outros, ganham centralidade nas análises. Por meio dessas questões, busca-se problematizar o lugar e a importância da participação e da deliberação para a teoria da democracia.

Na segunda parte do livro, são as experiências concretas de participação e deliberação que aparecem em primeiro plano e convidam a uma revisão dos modelos teóricos. Elegendo como estratégia o estudo de caso, as análises voltam-se para a dinâmica de novos arranjos de participação, tais como conselhos gestores, orçamentos participativos e comitês de bacia, e buscam compreender em que medida essa dinâmica tem permitido que os princípios inovadores que lhes deram origem se traduzam em práticas políticas também inovadoras na gestão dos negócios públicos. Ou ainda, em que medida esses novos desenhos institucionais têm de fato favorecido uma participação mais efetiva e autônoma dos atores sociais na produção das políticas públicas, e quais as condições que favorecem ou atrapalham esse processo.

Para além de suas contribuições específicas, os artigos chamam a atenção para a natureza ambivalente das experiências participativas no Brasil contemporâneo no que diz respeito aos seus resultados, demonstrando que, apesar de ampliarem o acesso dos cidadãos e grupos organizados aos centros de decisão, essas experiências não garantem que eles possam, nesses espaços, alterar a lógica de produção das políticas. Desnaturalizando a relação frequentemente estabelecida, entre os teóricos da democracia deliberativa, entre participação e democratização da gestão, sugerem que, em algumas condições, a participação pode compor a outra face de uma mesma estratégia de despolitização do debate público e promoção da apatia política².

Nas entrelinhas, os artigos revelam terrenos de disputa em torno dos significados da democracia e da própria ação política. Disputas que estabelecem clivagens muito claras que, no campo acadêmico, se traduzem na valorização de marcos teóricos distintos e na afirmação de agendas de pesquisa também variadas. Mas, em conjunto, o livro nos remete a uma outra e mais importante constatação: a riqueza e complexidade das experiências de participação e deliberação em curso, particularmente no caso das sociedades latino-americanas, não encontram espaço adequado para análise e interpretação nos quadros teórico-conceituais à nossa disposição. Ou seja: o livro parece evidenciar a incapacidade dos modelos teóricos de iluminarem adequadamente as experiências empíricas, dotando-lhes de inteligibilidade. Aliás, ele não apenas evidencia essa desconexão, mas a reproduz em vários momentos, inclusive em sua estrutura interna, na qual as

[2] Nessa direção, afirmam Alonso e Costa na conclusão do artigo sobre a participação da sociedade civil nas audiências públicas para licenciamento ambiental (APLAS): "Nossa conclusão é que o modo como as autoridades organizaram as APLAS assim como seu formato institucional, não favoreceram a participação: eles o bloquearam (...) A criação de novos espaços para discussão e a incorporação de novos agentes neles não resultam necessariamente em padrões de tomada de decisão substancialmente melhores do que os obtidos pelos 'processos tradicionais'" (p. 310). A esse propósito, ver também o artigo de Pedro Roberto Jacobi.

discussões teóricas e empíricas seguem fechadas em seus próprios âmbitos, compondo partes distintas e claramente delimitadas. Nesse sentido, o livro não chega a trazer uma contribuição inovadora ao debate já em curso.

Esse descompasso entre as elaborações teórico-normativas e as experiências empíricas é geralmente atribuído ao fato de os modelos expressarem uma realidade própria aos países centrais. Quando transpostos a países periféricos, eles perderiam em muito a capacidade explicativa diante de um contexto no qual a própria idéia de democracia encontra dificuldades para se afirmar face às mais diferentes desigualdades. Mas, para além dos problemas relativos à importação dos modelos teóricos produzidos alhures, são os próprios fundamentos normativos das experiências participativas que justificam uma revisão das teorias democráticas ao aproximar conceitos e idéias que tradicionalmente se apresentam como unidades conceituais de pares dicotômicos: sociedade civil/sociedade política, lógica comunicativa/lógica instrumental, deliberação/agregação, vontade individual/vontade geral, interesse particular/bem comum, participação/eficiência. A natureza e o desenho institucional das práticas participativas e deliberativas promovem uma acomodação, por certo tensa e conflitiva, entre campos, estruturas e lógicas de atuação em geral vistas como contraditórias ou até mesmo excludentes. Nisso consiste sua novidade histórica, sua singularidade, que comporta perspectivas promissoras tanto em relação à prática política como em relação ao avanço da discussão teórica.

Como demonstram os artigos de Avritzer e Wampler, de um lado, e de Laval, Houtzager e Acharya, de outro, as experiências de participação e deliberação, em suas ambivalências, revelam-se fontes importantes para a renovação da discussão teórica sobre a democracia ao contestarem, empiricamente, a lógica de um pensamento dicotômico e polarizado. Nesse sentido, uma das principais contribuições dessas experiências está na forma como nos convocam a repensar as fronteiras entre sociedade civil e sociedade política, entre o campo institucional e a esfera societária. Como afirmam Avritzer e Wampler: "No âmbito do debate teórico sobre a democratização, pesquisadores vêm perdendo de vista (ou negligenciando) elos fundamentais entre atores da sociedade civil, participação local, coalizões de governo e instituições, pois têm considerado apenas duas opções mutuamente exclusivas: a desmobilização da sociedade civil nos contextos pós-transição ou a emergência de OSC contra-institucionais ou do tipo movimento social. Esses arcabouços teóricos são incapazes de demonstrar como a sociedade civil no Brasil está associada a esforços para a expansão do terreno institucional através do qual cidadãos competem por recursos políticos" (pp.210-211).

Partindo de uma estratégia metodológica inovadora, as conclusões presentes no artigo de Laval, Houtzager e Acharya também convidam

a um reexame da natureza dos vínculos entre sociedade civil e organizações políticas tradicionais, assim como a uma reavaliação do papel desses vínculos na estruturação das práticas participativas: "A existência de vínculos com instituições tradicionais da esfera política revelou-se o fator mais influente na participação dos atores da sociedade civil nos novos arranjos institucionais (...) Com maior precisão as duas variáveis mais consistentes (...) foram: manter relações significativas com partidos políticos (...) e ter vínculos contratuais com o governo (...) Em geral, os resultados sugerem que a visão indiferenciada da sociedade civil presente em grande parte da literatura sobre a participação, bem como uma leitura dicotômica normativa da divisão entre sociedade civil e Estado, podem produzir mal-entendidos grosseiros sobre a atual dinâmica participativa" (pp. 353, 359).

O fato é que estamos longe de compreender adequadamente esse fenômeno novo, caracterizado pelo aumento da intensidade do diálogo entre públicos e instituições, entre sociedade civil e sociedade política em canais institucionalizados de participação. Há muito a avançar para que possamos interpretar adequadamente as consequências práticas e teóricas dos novos arranjos participativos, e, em particular, as mudanças que eles promovem no plano das relações entre públicos societários e instituições políticas, ainda mais se esse esforço tem como contexto mais amplo a compreensão das especificidades da democracia na América Latina, com suas virtualidades e desafios próprios. Um dos caminhos para o avanço desse debate está na produção de pesquisa empírica de qualidade capaz de gerar problemas teóricos que desafiem os postulados hegemônicos acerca da relação entre participação e democracia, contribuindo para a formulação de modelos com maior capacidade de explicar os processos investigados.

LUCIANA TATAGIBA é professora do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp.