

Democracia participativa e inovação institucional: desafios e perspectivas para novas pesquisas

*Julian Borba**

Resenhas

O tema da participação da população na gestão de políticas públicas teve, no Brasil, dois grandes condicionantes histórico-institucionais: em primeiro lugar, os efeitos da Constituição de 1988, que instituiu vários espaços de participação, através de conselhos gestores, nos âmbitos municipal, estadual e federal, e promoveu a descentralização do Estado, com a valorização do poder local. Da Constituição também derivaram estatutos e leis orgânicas garantidores da participação. Um segundo elemento que dinamizou esse processo foi a chegada ao poder de partidos de esquerda em vários municípios brasileiros (principalmente o Partido dos Trabalhadores), os quais instituíram e dinamizaram novas instituições participativas, sendo a mais célebre delas o Orçamento Participativo (OP).

Diante desse quadro, o tema dos novos espaços participativos passou a ser um dos objetos mais privilegiados das Ciências Sociais no Brasil. Devem-se destacar dois momentos da produção bibliográfica sobre o tema:

a) nos anos noventa, se destacou por um caráter fortemente normativo, cuja preocupação maior era apresentar o “novo mundo”, ou seja, uma nova institucionalidade que estava sendo criada. Tirando alguns casos, que enxergavam nesses experimentos fontes de um movimento revolucionário, a maioria dos autores centrou sua atenção na relação entre novo modelo de gestão

* Doutor em Ciência Política pela UFRGS, professor da Univali. E-mail: jborba@globalite.com.br.

e sua contribuição para a mudança da cultura política brasileira. Apesar do grande esforço de reconstrução histórica das experiências, contido em boa parte dos trabalhos, em geral, essa produção pecava pela ausência de recursos analíticos mais precisos que permitissem a extrapolação de abordagens, ora essencialmente descritivas, ora voluntaristas e em alguns casos até “visionárias”;

b) na produção mais recente das Ciências Sociais no Brasil, esse viés normativo vem dando lugar a uma preocupação com o rigor analítico, cujos resultados são centrados na avaliação desses experimentos¹. Deve-se ressaltar que, nesse processo de avaliação, um certo ufanismo participatório dos anos noventa vem dando lugar, em muitos casos, a um realismo (realpolitik) que acaba visualizando todos os processos como mais uma expressão de governos em busca de legitimidade.

Acredito ser oportuno destacar que considero saudável a pesquisa com um forte rigor analítico, porém, acredito que as Ciências Sociais não deveriam perder de vista sua função de estar também participando da produção de sentidos, de reflexões sobre o “mundo novo” e da “pluralidade de mundos possíveis” (Lessa, 1998), ou seja, não podem nem devem abandonar sua essência normativa.

Partindo dessa discussão mais geral com relação à produção acadêmica sobre o tema, creio que os trabalhos apresentados na mesa “Democracia participativa e inovação institucional” fazem exatamente essa desejável dosagem entre o empírico e o normativo; entre a “vida como ela é”, os recursos analíticos para estudá-la e as possíveis novas institucionalidades (seus limites e potencialidades) que podem ser pensadas e implementadas.

Em termos de desafios para novas pesquisas nessa área, destacaria três pontos.

- Em primeiro lugar, a necessidade da construção de modelos analíticos que permitissem identificar quais variáveis explicariam o desempenho de diferentes experiências de participação, ou, em outras palavras, qual é o elemento determinante do processo de

¹ Um grande esforço nesse sentido foi o trabalho organizado por Avritzer & Navarro (2003). Dentro dessa mesma onda de estudos, ver Luchmann (2002) e Fedozzi (2002).

democratização: seria o capital social, como já destacou Putnan (1996), ou o “desenho das instituições”, como vem sendo discutido pela tradição neoinstitucionalista? Seriam as duas variáveis complementares ou não? Acredito que, enquanto não tivermos respostas para essas questões fundantes da Ciência Política, não conseguiremos avançar muito mais do que já fomos.

- Um outro ponto que merece ser abordado em termos de agenda de pesquisa é a necessidade de estudos comparados sobre os diferentes formatos e espaços institucionais dos processos participativos. Comparações sobre conselhos gestores, conselhos consultivos, arranjos neocorporativos e orçamentos participativos ajudariam a uma melhor compreensão da dinâmica desses espaços, bem como seus limites e possibilidades no processo de democratização das relações entre Estado e sociedade. Nesse caso, é extremamente importante que sejam identificados com bastante clareza que tipo de comparação estará sendo feita e quais variáveis serão utilizadas, pois, do contrário, correremos o risco de produzir diagnósticos equivocados sobre o tema em análise.
- Por fim, destacaria a necessidade de trabalhos comparativos sobre os formatos e as dinâmicas das instituições de participação, diante de contextos político-ideológicos diferenciados, ou seja, as identificações históricas que teriam se constituído no Brasil entre “modelos de gestão” e orientação partidária do governante (Frey, 1996)² ainda persistiriam, sendo os partidos um espaço institucional significativo na mediação entre Estado e sociedade, e referências para projetos políticos diferenciados, ou estaríamos caminhando para o “fim da história”, e todos os governos, independente das orientações programáticas, estariam adotando práticas e pressupostos participativos? Quais as conseqüências positivas e negativas da “massificação” da participação? Estariam os cidadãos correndo riscos de manipulação ideológica travestida de democracia? Essas são questões que só a pesquisa empírica, sustentada por sólidos referenciais teóricos, pode responder.

² O trabalho de Frey (1996) identificou a existência de dois grandes modelos inovadores de gestão pública no Brasil: o democrático-popular e o social-democrata. Os municípios paradigmáticos desses dois modelos seriam Porto Alegre e Curitiba, respectivamente.

Referências bibliográficas

AVRITZER, L e NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

FEDOZZI, L. **O eu e os outros: a construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese de Doutorado (Sociologia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

LESSA, R. Filosofia política e pluralidade dos mundos. **Episteme**. Lisboa, v.2, p.13 - 39, 1998.

FREY, K. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. **Revista Lua Nova**, n.37, 1996.

LÜCHMANN, L. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. Tese de Doutorado (Ciências Sociais). Unicamp, Campinas.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.