

**PENSANDO
A DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA**

Este livro reúne um conjunto de artigos que analisam experiências recentes, como os Organismos Participativos e Práticas Inovadoras, desenvolvidas na Europa e na América Latina, que têm como principal motivação o estímulo à participação social como meio de renovação da democracia. Esses artigos contribuem significativamente para aprofundar a discussão acadêmica sobre a democracia, entendendo que a participação e representação são elementos essenciais do processo político. As reflexões dos autores são de grande relevância para aqueles que são responsáveis pela implantação e gestão de inovações no campo da democracia, por apresentar ao leitor uma visão aprofundada dos problemas e potencialidades dessas inovações democráticas.

Aborda representações de forma inovadora, sob perspectivas de análise de participação. Adicionalmente elaborada por intelectuais a seguir, por membros do governo e a terceira, pela sociedade civil.

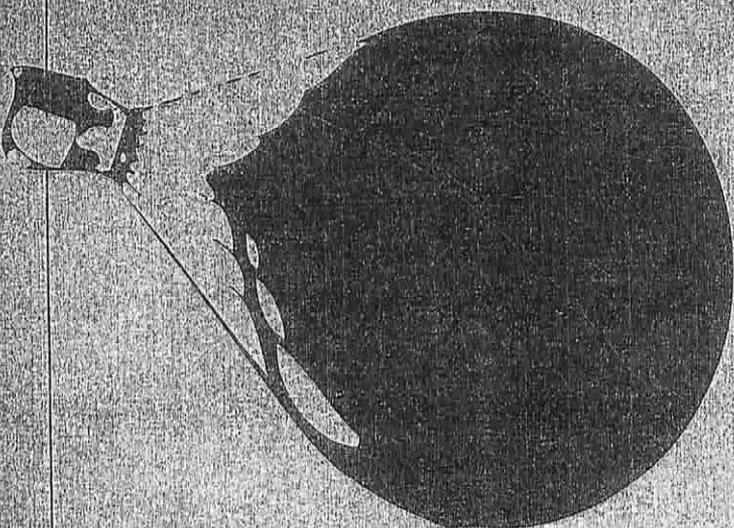


silva e cunha [orgs.]

experiências internacionais de participação

experiências internacionais de participação

Eduardo Moreira da Silva
Eleomora Schettini Martins Cunha
[orgs.]



**PENSANDO
A DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA**



Coleção
Pensando a Democracia Participativa
Volume 2

Eduardo Moreira da Silva
Eleonora Schettini Martins Cunha
(Organizadores)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Experiências internacionais de participação / Eduardo Moreira da Silva, Eleonora Schettini Martins Cunha (organizadores). - São Paulo : Cortez, 2010. - (Coleção Pensando a Democracia participativa, v. 2)

ISBN 978-85-249-1583-3

1. Administração pública 2. Cidadania 3. Democracia 4. Gestão participativa 5. Justiça social 6. Orçamento 7. Participação política 8. Participação social 9. Política social 10. Políticas públicas I. Silva, Eduardo Moreira da. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins. III. Série.

10-02987

CDD-323.042

Índices para catálogo sistemático:

1. Participação democrática : Políticas públicas :
Ciência política 323.042

Experiências Internacionais de Participação

30 05 13

*Subtítulo, cidadania e política
por eleonora schettini
128 pgs*



UFMG



Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação*

*Ernesto Canuza Fernández***

1. Novas tendências da participação cidadã

Ao longo dos últimos cinco anos, o âmbito local foi uma referência na articulação democrática. Em muitas questões, o município serviu como um ensaio de medidas democráticas tendentes a incluir os cidadãos na vida pública e política, quando não o palco onde se concentraram os avanços mais inovadores.

Depois da progressiva modernização administrativa experimentada durante os anos 1980 e 1990 na Europa, há pouco tempo foram desenvolvidos novos modelos de gestão pública que podemos considerar de terceira geração, como o Modelo CAF¹ impulsionado pelos minis-

* *Nuevos instrumentos de participación: entre la participación y la deliberación. Traducción do original em espanhol de Daniela Matens de Vasconcelos.

** Pesquisador do Instituto de Estudios Sociales Avanzados da Espanha (Iesa-CSIC).

1. O Modelo CAF (Common Assessment Framework) é um modelo de autoavaliação de desempenho organizacional específico para o setor público implantado nos países da União Europeia a partir de 2000. (N. T.)

tros de administrações públicas da União Europeia. A característica distintiva desses novos modelos com relação aos seus antecessores é sua firme aposta na confluência da participação cidadã com a eficiência administrativa, incorporando a integralidade da gestão e a relação com o ambiente como variáveis centrais dos modelos de avaliação. De alguma maneira, os cidadãos tornam-se, cada vez mais, o ponto de referência na gestão pública (Reichard, 2002), ampliando a usual interpretação do cidadão como *cliente* a um composto híbrido onde tem espaço uma concepção política de cidadão (Modelo CAF, 2003, p. 34). Esse cenário dá ensejo a uma série de perguntas e questões acerca da participação cidadã que, ao considerar outras formas de participação e de relação com os cidadãos, parecem extrapolar os tradicionais limites de eficiência nos quais a nova gestão pública costumava enquadrar a gestão nas administrações.

A evolução dos modelos de gestão pública está inserida em um contexto em que a permanente e constante insatisfação cidadã com o sistema político passou a ocupar um lugar central na gestão. Isto perfila o problema da participação cidadã a partir de contextos diferentes daqueles que foram habituais nos anos 1980 e 1990, dotando as questões da participação de um papel central na estrutura institucional da administração. Nesse sentido, durante os últimos anos, observa-se um aumento significativo do desenvolvimento de novos instrumentos de participação na Europa (Colino e Del Pino, 2003; Sintomer, Herzberg e Röcke, 2008), impulsionados tanto no âmbito do Legislativo quanto do Executivo, com medidas destinadas a revitalizar o envolvimento dos cidadãos e fortalecer as próprias instituições. A preocupação com a participação cidadã pode ser observada a partir de três dimensões diferentes que confluem na importância da participação na gestão pública:

1. *Política*: a constatação de uma baixa confiança dos cidadãos no desempenho do trabalho institucional, e não nas instituições democráticas em si mesmas, abre um espaço de reflexão destinado a buscar as mudanças necessárias para incrementar a legitimidade e o papel de liderança das administrações em um contexto em que já não possuem o monopólio do interesse ge-

ral. Portanto, têm que facilitar e coordenar o espaço público dentro do espaço à sociedade e à cidadania.

2. *Administrativa*: a constatação do aumento da complexidade dos problemas, a interdependência tanto das causas quanto das soluções, assim como o problema da articulação dentro da administração e entre as administrações e os agentes sociais e econômicos requerem, nessa dimensão, um ponto de vista relacional. Os últimos planos estratégicos, assim como os modelos da nova gestão pública de última geração (Modelo CAF, o Modelo de Cidadania do OCSP², na Espanha; o Modelo da KGSF³, na Alemanha), propõem uma ação administrativa a partir de tais elementos, reforçando tanto o contato com os cidadãos, como uma forma de trabalho mais horizontal e relacional. Ao mesmo tempo, as mudanças sociais trazem à tona uma sociedade diferente daquela à qual a administração estava acostumada, que se caracteriza por ser heterogênea e plural, exigindo igualmente uma mudança nas formas de comunicação e relação.

3. *Social*: progressivo incremento da importância que adquire socialmente a autonomia individual, tendo em vista a radical secularização experimentada e o auge que atinge nos indivíduos o poder de decidir por si mesmos, manifesto nas pesquisas de opinião pública. Isto apresenta um cenário que dá sentido às relações contingentes que abraçam o problema do público a partir do envolvimento dos cidadãos no espaço público, e não a partir da integração a um *dever ser* abstrato. Dessa maneira, e considerando a perda do monopólio do interesse geral por parte das administrações, emerge um problema intimamente ligado ao desenho das políticas públicas em um horizonte de

2. 'On-line Certificate Status Protocol' (OCSP) é uma certificação digital utilizada, por exemplo, no Cartão de Cidadão, que tem validade em todo o território da União Europeia e que substitui um conjunto de documentos (cédula de identidade, contribuinte, segurança social título de eleitor, entre outros). (N. T.)

3. O Modelo KGSF alemão trata de uma rede de municípios que concorrem entre si quanto à qualidade do seu desempenho. (N. T.)

recursos limitados, onde qualquer normativa é suscetível de crítica: o que se prioriza, como e quem participa na priorização que enquadrada a atuação pública em um horizonte de transparência e participação.

As três dimensões delimitam um contexto no qual a participação cidadã torna-se central. Como exemplo disso, podemos observar as formas administrativas que há alguns anos ocorrem na Europa (Reino Unido, França, Alemanha, Holanda, Espanha), quase todas com objetivos semelhantes: melhorar as relações entre o governo local e os cidadãos mediante: a) medidas destinadas a fortalecer o papel executivo e legislativo dos representantes locais nas administrações municipais. O objetivo é duplo. Em primeiro lugar, pretende-se alcançar maior transparência da gestão, identificando com mais clareza as responsabilidades executivas e, em alguns casos, facilitando a eleição direta dos prefeitos; em segundo lugar, busca-se estabelecer um maior contato com os cidadãos, liberando os legisladores de funções executivas para que possam estabelecer um maior contato com o eleitorado e os grupos sociais geralmente marginalizados nas instituições representativas, ao mesmo tempo em que se dota o *Pleno Municipal* de um efetivo caráter legislativo; b) medidas destinadas a fomentar a participação cidadã mediante novos e tradicionais instrumentos, como os planos integrais de bairro, na Alemanha e no Reino Unido; a obrigatoriedade dos conselhos de bairro nas cidades com mais de 80 mil habitantes, na França; a obrigatoriedade dos municípios britânicos de consultar os cidadãos antes de adotar decisões políticas (2008); a utilização de novos instrumentos cidadãos, como os "júris cidadãos", os painéis cidadãos, as novas tecnologias etc. Em alguns países, as estratégias são de caráter estatal e, portanto, requerem uma ação generalizada em todas as administrações locais.

Nas administrações locais, com exceção das estratégias estatais incluídas nas reformas legislativas anteriores, o novo contexto social e político impulsionou o desenvolvimento de novos instrumentos de participação com a ideia de superar os próprios problemas que os municípios enfrentam. Embora seu desenho e aplicação tenham sido, em muitos

casos, específicos de determinado município, a difusão de boas práticas, como o *benchmarking*, possibilitou uma progressiva extensão dos mecanismos específicos. Na maioria dos casos, esses mecanismos têm como base a ampliação do sujeito participativo, geralmente monopolizado pelos grupos sociais corporativos, possibilitando a entrada de grupos sociais informais e pouco representados pelos canais formais, além de pessoas a título individual. Uma segunda característica comum é a vinculação de tais instrumentos a processos de deliberação nos quais os participantes podem efetivamente argumentar e refletir, em um lugar público, sobre as políticas municipais; em alguns casos, também podem estar vinculados a processos de tomada de decisões. Desta maneira, a participação é ampliada a grupos sociais tradicionalmente aliados dos canais formais de participação, além de vincular a participação aos canais das políticas públicas, buscando maior acordo e implicação da pluralidade cidadã. Nesse ponto, o novo contexto para a democracia pretende estar inscrito sob uma nova relação entre participação e eficiência (OCDE, 2001). A partir desse ponto de vista, a participação já não é observada como um custo em detrimento da eficiência administrativa, mas como um custo necessário para alcançar a eficiência.

Perante a crise de participação e confiança nas instituições políticas que os diagnósticos sociais demonstram, são abertas novas portas para se compreender tal crise como um processo de mudança política. Em vez de entender que o sistema democrático padece de um grave problema, afirma-se que os cidadãos deixaram de confiar nas tradicionais formas de participação política. A população demanda novas formas de participação mediante as quais possa ter uma relação mais direta com a gestão dos assuntos públicos. Segundo o informe do Comité de Ministros do Conselho da Europa (2001), essas mudanças teriam que refletir nos seguintes pontos:

- a) novos instrumentos que vinculem a participação a processos de tomada de decisões;
- b) instrumentos que implementem formas mais flexíveis de participação;
- c) instrumentos que incluam a população não organizada.

Neste sentido, podemos traçar a evolução da participação cidadã no âmbito local seguindo três fases ao longo dos últimos vinte anos. Vamos utilizar como exemplo a sua evolução na Espanha, embora, em termos gerais, seja compartilhada por outros países da União Europeia. No Quadro 1, representamos graficamente os mecanismos de participação de forma geral, pois as diferentes fases e instrumentos próprios de cada etapa se solapam, o que nos mostra o amplo leque de ferramentas e instrumentos disponíveis pelas administrações para implementar processos participativos:

- a) na Espanha, a transição democrática trouxe como consequência a extensão dos mecanismos de participação cidadã consultivos e associativos por meio dos conselhos territoriais e setoriais, que se consolidaram nos anos 1990 em muitos municípios, e quase ao mesmo tempo no restante da Europa;
- b) na Espanha, nos primeiros anos da década de 1990, mecanismos de cogestão são introduzidos mediante acordos com grupos associativos locais para gerir alguns serviços municipais. Por outro lado, implementam-se os planos de bairro com participação ativa da base associativa no seu desenho e execução. Em meados dos anos 1990, iniciam-se os processos participativos em torno das agendas 21 e dos planos estratégicos das cidades, que embora façam uso desigual da participação, apresentam uma dimensão mais inclusiva da população nos diagnósticos urbanos, tanto a partir dos cidadãos organizados quanto dos não organizados;
- c) em finais dos anos 1990 e princípios do novo século, na Espanha e na Europa, emergem novos instrumentos de participação de base individual e vinculados a processos deliberativos. Na Espanha, são principalmente os "júris cidadãos" e os órgãos participativos. No Reino Unido e na Alemanha, são criados os júris cidadãos e os planos integrais de bairro com forte impacto da participação cidadã.

Quadro 1
Mecanismos de participação na Espanha.

	De tipo setorial	De tipo territorial	Âmbito cidade ou geral
Mecanismos participativos de base associativa	Conselhos setoriais Cogestão de serviços e centros cívicos	Conselhos de bairro ou distrito	
Mecanismos participativos de base mista	Agendas 21	Planos integrais de bairro	Planos estratégicos
Mecanismos participativos de base individual	"Júris cidadãos"		Órgãos participativos Pesquisa deliberativa

Fonte: Font (2001) e elaboração própria.

A importância que adquirem os processos participativos, em finais da década de 1990, vem respaldada pelas reformas legislativas⁴, que refletem o crescente aumento do discurso participativo no âmbito local. Sua importância pode ser bem observada no incremento do orçamento das administrações locais destinado à participação cidadã entre os municípios espanhóis durante os últimos anos (Femp, 2002).

Desta forma, pode-se falar de uma espécie de "novo espírito" da participação, que em maior ou menor grau está provocando o desenvolvimento de novas iniciativas que têm como objetivo consolidar a participação popular no desenho das soluções administrativas. Na Espanha, podemos mencionar os instrumentos deliberativos, como os "júris cidadãos" (Font et al., 2000) ou a Pesquisa Deliberativa (Cuesta et al., 2008), os Órgãos Participativos (Ganuza e Gómez, 2008) ou as inovadoras formas de participação nos municípios, onde é obrigatório anexar a to-

4. Nos referimos, principalmente, a 2000 Local Government Act impulsionada pela administração britânica, à lei da democracia de proximidade promulgada pela Assembleia Francesa no ano de 2002, e à lei de medidas para a modernização dos governos locais da Espanha, de 2003. Tanto na Holanda (2002), quanto na Alemanha (anos 1990), foram apresentadas reformas legislativas semelhantes.

dos os projetos municipais uma memória participativa na qual se defina sempre o plano de participação de cada um dos projetos, seja urbanístico ou de serviços. A questão que ressaltamos é a importância que se atribui à participação, superando, em muitos casos, os limites dos mecanismos tradicionais, fundamentalmente informativos e consultivos, rumo a um novo contexto mais inclusivo e democrático.

Os novos mecanismos participativos, impulsionados desde o final dos anos 1990, reúnem algumas características semelhantes que nos permitirão abordar a problemática da ação pública a partir de um novo contexto em que progressivamente é incorporada como modelo de participação cidadã em âmbito local:

1. são mecanismos orientados para um tipo de participação que não privilegia as associações, ou seja, por um lado, estão destinados a todos os cidadãos organizados e não organizados e, por outro, abordam os problemas de forma geral, e não a partir dos interesses corporativos dos diferentes grupos. Pressupõem uma ação pública aberta e transparente, onde se destacam a argumentação e, em alguns casos, como nos Orçamentos Participativos, os critérios de justiça social;
2. são mecanismos nos quais se destina um espaço ao diálogo e à comunicação, com o necessário espaço e tempo reservados à informação prévia, à discussão e à tomada de decisões. O que significa uma expressa regulação institucional para proteger certos espaços e permitir um amplo diálogo sobre os assuntos que afetam o conjunto da população;
3. são mecanismos destinados a priorizar políticas e não a tomar posições sobre políticas, mesmo que nenhum deles seja expressamente vinculante. Em última instância, esses mecanismos se apoiam na relação positiva que se estabelece entre a participação e a influência dos processos nas políticas públicas;
4. os mecanismos pressupõem um processo de tomada de decisões sobre os assuntos que afetam o conjunto por igual, o que provoca a criação de um espaço onde se parte da discussão de um in-

teresse geral, e não da negociação entre interesses particulares. Isto implica uma distinção entre um espaço público não estatal e o espaço privado, transformando-se em questão para tratar aquele, e não este.

2. Entre a participação e a deliberação

Se é um fato que a participação experimentou um crescente impulso durante os últimos anos, não fez menos a análise que suscitou a própria articulação da participação no ambiente das instituições representativas. Se falamos de um novo espírito é porque os novos mecanismos de participação concedem aos cidadãos um papel distintivamente político, o que supõe um aparente desafio às instituições representativas: é possível que os cidadãos efetivamente participem nas decisões públicas que afetam a todos?

As instituições representativas fundamentam a democracia no processo de tomada de decisões limitado a um pequeno número de pessoas eleitas periodicamente mediante votação popular. Entende-se que os representantes eleitos gozam, assim, da legitimidade política necessária para enfrentar as decisões públicas e que sua própria eleição facilita uma deliberação racional dos assuntos públicos. No entanto, a participação dos cidadãos nas decisões públicas coloca um problema de legitimidade. Mais que isso, gera incerteza sobre a racionalidade dos seus resultados. Há duas questões cruciais para responder: quem participa e em que medida os resultados da participação são racionais.

A emergência da participação e, sobretudo, dos novos mecanismos de participação surgem em um contexto de insatisfação política dos cidadãos, em que aquela é observada como fonte acrescentada às decisões executivas de legitimação. Desde o nascimento das instituições representativas, no século XVIII, esse foi o principal argumento para ver na representação um elemento político necessário que exerce suas funções a uma distância social significativa com relação ao conjunto dos cidadãos. A partir desse contexto, as instituições representativas continuam

cumprindo suas funções de governo. No entanto, aos cidadãos é reservado o direito de participar por meio de formas legais (e ilegais) com o objetivo de influenciar nas decisões dos governantes. Essa participação é difusa e tem como base a capacidade organizativa dos cidadãos, o apoio que reúnem em torno de seus projetos ou propostas, assim como a pressão final que consigam fazer sobre as elites políticas. É uma participação de protesto, que transforma os cidadãos em defensores dos direitos e das liberdades, fazendo desta um contrapeso ao poder dos representantes.

Tornou-se lugar-comum nas reflexões sobre a democracia pensar que a sua qualidade depende diretamente da capacidade de influência dos cidadãos sobre as decisões que adotam os representantes políticos e que o protesto é o canal mais habitual por meio do qual os cidadãos podem influenciar. Esta perspectiva ainda não considerou, convenientemente, a implementação dos mecanismos participativos por parte das administrações, visto que estes levam os cidadãos a formas de participação que não somente os protestos. O fato de criar espaços públicos abertos ao conjunto da população para que possa deliberar sobre o que considera melhor implica uma mudança de atitude. Não se trata somente de defender e fazer pressão para que prevaleçam alguns interesses individuais ou se ganhe certos direitos, mas implica também adotar uma posição geral em que há que se considerar um contexto de recursos limitados para decidir o destino das políticas públicas. A partir daí, o debate sobre a participação se coloca também no terreno da racionalidade de seus resultados, passando de um contexto de negociação a um contexto deliberativo. Isto é possível? Como?

O nascimento da democracia representativa se fez contra o desejo clássico das instituições democráticas (Sartori, 1988; Dahl, 1998; Manin, 1998), ou seja, não incluiu a participação popular direta. Três argumentos foram centrais para o predomínio futuro dessa proposta: à diferença das cidades-Estado, a participação da população é tecnicamente muito complicada nos Estados-nação; 2) as decisões públicas afetam todos os cidadãos, sendo assim necessário que os governantes possam deliberar adequadamente com o objetivo de alcançar as melhores decisões possíveis, portanto, a escolha dos governantes mediante eleições pode

garantir o governo dos melhores; 3) a ampliação à maioria da população do direito ao sufrágio e a garantia dos princípios liberais, como a autonomia popular, permitiu que a sociedade se preocupasse, paulatinamente, com o cuidado das vidas individuais e que aquela fosse penetrada, crescentemente, pela vida comercial, deixando os assuntos políticos em segundo plano⁵. A escolha de uma elite de governantes solucionaria a gestão dos assuntos públicos, com a qual, como afirmou Benjamin Constant, em 1819, ninguém quer se ocupar. Esse processo de mudança deslocaria a liberdade política a um segundo plano, a favor de uma liberdade baseada na ideia da secularização social e no irresistível fato de que cada indivíduo é livre para organizar a vida pelos seus próprios meios.

Esses três argumentos colocam um desafio significativo aos arranjos institucionais baseados na participação. Em princípio, a força de tais argumentos não formulou o uso da participação como procedimento básico de governo, mas como meio de protesto. Contudo, é correto afirmar que a explosão de orçamentos participativos no mundo (Cabbanes, 2003; Sintomer e Koehl, 2008), a proliferação de experiências, como as pesquisas deliberativas (Fishkin, 1996 e 2000) ou os 'júris cidadãos' (Curtain, 2003), levam a participação a um contexto mais sofisticado que aquele que lhe reservou o nascimento dos Estados modernos, ao redor de espaços públicos onde a população pode deliberar e, em alguns casos, decidir sobre questões públicas. Além disso, o desenvolvimento concreto desses mecanismos demonstrou a possibilidade prática de levá-los a cabo e a sua eficiência no momento de obter resultados concretos (Cuesta et al., 2008; Font et al., 2000; Balocchi, 2005). Neste sentido, a participação popular mediante procedimentos elaborados demonstrou que aquela pode adquirir um papel político na gestão pública, a partir de onde seja possível entender os procedimentos participativos como instrumentos de governo.

Não quer dizer que a participação de protesto tenha sua importância reduzida na estrutura política institucional, mas que é possível

5. Os textos de Condorcet, no século XVIII, e de Benjamin Constant, no século XIX, sobre a política francesa são muito esclarecedores a esse respeito.

incorporar a participação popular na gestão pública a partir de um enfoque diferente daquele do protesto. Também não se trata de que esses mecanismos substituam seriamente a estrutura institucional onde estas nasceram (as instituições representativas), mas é correto que a sua expansão pode acontecer na medida em que fique bem definida a capacidade política desses novos instrumentos para encontrar soluções para os problemas concretos, incorporando os cidadãos a partir de uma dimensão política. Isto poderia afrontar os desafios habituais que enfrentam a participação, como o custo de tempo necessário para estabelecer uma organização participativa. Os novos mecanismos não pressupõem um custo de envolvimento elevado para os indivíduos (alguns dias ou algumas horas); pelo contrário, permitem distribuir informação qualificada entre estes com o objetivo de manter uma deliberação equilibrada. Este esquema pode permitir efetivamente levar a cabo a ideia mais proeminente da democracia: que o povo possa ter um papel ativo de influência na gestão pública a partir de uma dinâmica reflexiva. Nessa dinâmica, os indivíduos podem formar sua opinião e mudar sua preferência à luz da informação adquirida, das argumentações ou opiniões escutadas, assim como a própria reflexão em torno das preferências de cada um, o que acrescenta um valor qualitativo à participação em contraposição à participação de protesto.

Os processos participativos apresentam-se aqui entre dois extremos que geralmente se conformam de forma antagônica: a quantidade e a qualidade. Por um lado, se questiona até que ponto a participação de um número indeterminado de pessoas garante uma ótima deliberação e, por outro lado, a questão da racionalidade de resultados. Ambos os extremos polarizam um eixo: em um extremo poderíamos colocar a "participação" e, no outro, a "deliberação", como se estivéssemos falando de duas coisas contrárias. De certa maneira, é assim ou geralmente assim que se compreende: muitas pessoas participando não podem deliberar de forma qualificada e, portanto, o fato de empregar dispositivos "participativos" ou "deliberativos" pressupõe uma diferença significativa. Enquanto os primeiros permitem contar com um amplo número de cidadãos, mas sem qualidade deliberativa, os segundos garantiriam a mencionada qualidade

em detrimento de uma participação popular intensa. Os Orçamentos Participativos fariam um uso intensivo da participação, enquanto os "júris cidadãos" ou as pesquisas deliberativas fariam da deliberação.

Essa imagem simples distorce um pouco a realidade. Em muitas experiências de orçamentos participativos, a deliberação, por exemplo, é utilizada de forma intensiva por meio de órgãos criados para coordenar o processo (os conselhos de Orçamentos Participativos). Talvez as assembleias utilizem mais a participação de forma intensiva, mas também podemos encontrar nelas as dinâmicas deliberativas em algumas experiências europeias. Não obstante, os orçamentos participativos desenvolveram procedimentos inovadores baseados nos métodos de escolha próprios dos mecanismos deliberativos, como o sorteio. Nesses casos, a população é convidada a participar diretamente depois de um sorteio entre os cidadãos residentes no município, o que dá à assembleia um caráter muito deliberativo (por exemplo, na Espanha, Alemanha ou China).

A diferença mais significativa entre os dispositivos "participativos" e "deliberativos" reside na sua projeção social. Os mecanismos deliberativos costumam empregar métodos de sorteio para selecionar os participantes, o que garante a representatividade destes, mas costumam ser processos pontuais, sem continuidade. Isso não garante a construção cívica da cidade mediante um desenvolvimento que vincule as pessoas com seu ambiente. O fato de que cada participante se apresente porque foi designado por sorteio e possa se envolver em um assunto revelante não permite depois aproveitar o conhecimento ou as habilidades adquiridas em outros contextos. O processo deliberativo se projeta como uma experiência pessoal, desconectada da vida cotidiana da população.

Os mecanismos participativos, diferentemente, ampliam a possibilidade de participação cidadã para além das tarefas realizadas, não só porque os processos participativos costumam realizar-se de forma periódica, como os Orçamentos Participativos, o que permite aos cidadãos voltarem a participar, caso desejem, mas porque essa continuidade facilita a visualização do meio em que se vive e a influência que tem o processo participativo sobre ele de uma forma mais transparente. A deliberação tem o problema da descontinuidade, o que frequentemente se

traduz em uma vinculação difusa sobre o processo e a política; enquanto a participação é mais exigente com os participantes, o que dificulta a entrada de cidadãos que participam nos processos deliberativos.

Não obstante, dentro do contexto da democracia representativa, os novos mecanismos de participação demonstram como os cidadãos podem envolver-se politicamente na gestão pública. A difusão e a extensão desses mecanismos podem ser articuladas com a necessidade dos governos de resolver problemas concretos de gestão cujos resultados sempre são incertos, porque isso significa a priorização de algumas alternativas sobre as outras. Até agora, a gestão pública pôde desfrutar de uma opacidade sem consequências políticas relevantes. No entanto, atualmente a demanda de explicações pelas decisões tomadas (*accountability*) coloca aos representantes políticos a necessidade de estabelecer procedimentos de decisão mais transparentes, que permitam realizar uma prestação de contas mais qualificada e periódica. Tanto os processos participativos como os deliberativos possuem suas vantagens e seus inconvenientes. Contudo, em qualquer caso, em muitos contextos seu desenvolvimento nos últimos anos demonstrou que sua implementação é possível. A evolução dos Organismos Participativos, na Espanha, levou à convergência entre deliberação e participação em algumas experiências. Na China, por exemplo, existe uma experiência de Organismos Participativos que se realiza há quatro anos mediante uma pesquisa deliberativa. A busca do melhor contexto participativo para equilibrar a intensidade deliberativa e a participação popular será o motor das inovações democráticas nos próximos anos.

3. Uma descrição dos novos instrumentos de participação cidadã: desenho e implicações

A seguir, vamos descrever quatro dos instrumentos de participação mais inovadores com o objetivo de demonstrar seu funcionamento e desenho em termos gerais. Dois deles não se aplicam diretamente no âmbito municipal, o que nos coloca também as possibilidades que existem de formular processos participativos em escalas maiores.

a) Pesquisas deliberativas

Origem: Estados Unidos e Reino Unido (1994). São utilizadas, principalmente, em escala nacional, mas também foram realizadas em escalas local e regional (Cuesta et al., 2008).

Descrição: seleciona-se, aleatoriamente, uma amostra nacional de cerca de 300 pessoas. Durante poucos dias se reúnem e participam de um processo de discussão sobre temas de relevância política. Durante o processo, os participantes discutem em pequenos grupos e têm a possibilidade de escutar e fazer perguntas a especialistas no tema e representantes políticos. Geralmente é retransmitido pela TV nacional, o que permite que a população possa acompanhar as deliberações dos participantes.

Antes de começar e depois do processo, os participantes preenchem um questionário. Com isso, pode-se observar se o processo modificou as opiniões originais. O resultado final da pesquisa é entregue e distribuído às administrações dos diferentes níveis territoriais. O objetivo final é permitir que um microcosmo do país realize recomendações de pontos de participar em um processo deliberativo. A obra de Fishkin (1996) tratou amplamente dos aspectos da democracia deliberativa associada à utilização de novos instrumentos de participação, como as Pesquisas Deliberativas. Esses exemplos podem ser vistos em Fishkin e Luskin (2000) ou Cuesta et al. (2008).

b) Conferências de consenso

Origem: Dinamarca (1987). Desde 1987, na Dinamarca, ocorreram mais de 25 conferências de consenso. Posteriormente foram realizadas no Reino Unido, Holanda, Finlândia e nos Estados Unidos.

Descrição: são fóruns deliberativos com um grupo reduzido de cidadãos que discutem, geralmente, questões científicas e tecnológicas com uma relevância política e social destacável. É realizada uma sele-

ção de quinze participantes, que previamente responderam a um anúncio nos jornais (embora, por exemplo, nas conferências nos Estados Unidos os participantes tenham sido escolhidos aleatoriamente). Os participantes encontram-se três vezes ao longo do processo em três finais de semana. Durante os dois primeiros, eles discutem aspectos gerais relacionados aos temas da conferência e estabelecem perguntas que serão respondidas e novamente discutidas no terceiro e último encontro, que já é um fórum público. Nesse fórum, os participantes têm a oportunidade de escutar e perguntar a especialistas, acadêmicos e representantes de grupos de interesses. Depois do processo de deliberação, os participantes, conduzidos por um moderador, são impulsionados a alcançar um consenso. O informe resultante é amplamente publicado nos meios de comunicação e também entregue ao Parlamento. O exemplo pode ser visto em OCDE (2001).

c) Os "júris cidadãos" (conselhos cidadãos)

Origem: na Alemanha e nos Estados Unidos nos anos 1970. Contudo, sua ampliação se realiza em meados dos anos 1990, por exemplo, no Reino Unido, Espanha e Austrália. No Reino Unido, os "júris cidadãos" são criados em 1996 e, até momento, cerca de cem já foram implantados.

Descrição: uma pequena amostra de participantes é selecionada aleatoriamente (15-30). Eles assistem a uma sessão plenária onde os especialistas, interessados na temática a ser debatida e os grupos de interesse expõem seus pontos de vista. Os participantes podem entrar para discutir e deliberar em pequenos grupos. Uma vez explorados os temas e as alternativas, os participantes fazem recomendações. Os temas discutidos costumam ser temas de alta relevância política e buscam melhorar e legitimar o processo tradicional de tomada de decisões. Os temas tratados são muito amplos, incluindo temas territoriais, urbanos, ambientais, na área da saúde ou agricultura. Além disso, podem ter como objetivo uma dimensão local, regional ou estatal.

Na Espanha, os "júris cidadãos" foram implantados, principalmente, por autoridades locais no País Basco e na Catalunha. Na maioria dos casos, foram tratados temas urbanísticos, e não questões política e socialmente controversas, embora no exemplo que anexamos pode-se observar como são abordadas essas questões. O grau de rejeição a participar nos "júris cidadãos" é relativamente baixo nas experiências espaciais, entre 1% e 10%, o que se presume uma alta receptividade dos mesmos (Subirats, 2004, p. 42). Nos "júris cidadãos" de Berlim, por exemplo, o grau de rejeição alcançou 80% (Sintomer e Koehl, 2002, p. 34).

À diferença dos mecanismos anteriores, os "júris cidadãos" geralmente são implementados tendo como referência uma escala local. Nesse sentido, seu objetivo não é simplesmente comunicar uma deliberação de acordo com o envolvimento dos atores cidadãos, embora não tenha uma natureza vinculante. Na verdade, procuram priorizar uma atuação política. Por isso, com os "júris cidadãos" é mais perceptível o grau de efetividade existente entre a priorização do processo e sua aplicação executiva. Font et al. (2000) fazem uma avaliação de doze "júris" realizados na Espanha, finalizando nove deles com uma clara vinculação ao desenho de programas ou atuação pública nos anos seguintes. Três deles foram substituídos, posteriormente, pelos Planos Estratégicos. Outros exemplos podem ser vistos em Curtain (2003).

d) Orçamentos Participativos⁶

Origem: Brasil (1989). Durante os anos 1990 se difundem pelo Brasil, onde cerca de 150 municípios, em 2003, realizam a gestão local mediante os Orçamentos Participativos. Em finais dos anos 1990, ultrapassam as fronteiras brasileiras rumo aos países latino-americanos (sobretudo Equador e Peru, mas também Colômbia e Argentina). Finalmente, a partir de 2000, começam a ser criados em alguns municípios na Europa (principalmente Espanha, Itália, França e Alemanha).

6. Para obter uma visão panorâmica dos Orçamentos Participativos na Espanha e Europa, consultar: Canuza e Álvarez, 2003; Sintomer, Herzberg e Röcke, 2008.

Descrição: é o mecanismo mais ambicioso, utilizando uma extensa dimensão da participação cidadã. O objetivo que se busca é incluir os cidadãos em um processo de tomada de decisões vinculado à gestão da administração. Não é feita uma seleção prévia, mas o conjunto da população é convidado a participar nas assembleias de forma voluntária, embora em algumas experiências na Europa já seja feita uma escolha aleatória dos participantes. Normalmente são realizadas três fases ao longo de aproximadamente seis a oito meses. A primeira fase tem como objetivo apresentar o processo, prestar contas das decisões adotadas no ano anterior e fixar regras internas participativamente; a segunda fase é destinada a recolher, mediante deliberação em assembleias públicas, as propostas dos cidadãos; e a terceira fase destina-se a priorizar e tomar a decisão final para apresentar uma proposta conjunta à administração.

Assim como nos instrumentos anteriores, a questão da representatividade está em debate, e embora os objetivos do Orçamento Participativo não busquem tanto a representatividade como a deliberação, ainda assim é um instrumento por meio do qual participam, por exemplo, mais mulheres e pessoas não associadas (à exceção dos mecanismos anteriores). Por outro lado, a crítica geral mais importante se destina a constatar a dificuldade de articular o interesse geral e os interesses particulares, podendo, em alguns casos, entender que estes e não aqueles se destaquem. No entanto, os Orçamentos Participativos, nos diferentes municípios onde são implementados, definem previamente os critérios de justiça social que permitem vincular o particular e o geral de acordo com um horizonte de justiça distributiva. Além disso, essa questão dá maior potencial ao processo ao ser realizada uma regulação do espaço público que ignora as oportunidades de influenciar na tomada de decisões políticas. O processo, de qualquer forma, é complexo e requer um importante envolvimento da administração.

4. Conclusões

Um dos maiores problemas que as administrações públicas enfrentam é realizar sua gestão em um contexto social em que não podem re-

correr a argumentos de autoridade tradicionais. A partir da sociologia, se defende, já há algum tempo (desde Habermas a Giddens, passando por Bruno Latour ou Ulrich Beck), uma mudança social de indubitável carga prática para as organizações públicas. Isto delimita uma administração diferente, aberta, transparente e em diálogo contínuo com a sociedade. A importância que adquire a participação cidadã para as administrações confirma essa inclinação em uma espécie de nova reconfiguração, em que os cidadãos passam a ter um protagonismo mais relevante. O futuro da administração talvez tenha necessariamente que incorporar todos os valores de eficiência para sobreviver. Entretanto, terá de ser acompanhada da participação, já que, de outra maneira, os obstáculos ao progresso e ao desenvolvimento das organizações públicas serão elevados (Denhardt, 1999). Não é certamente irrelevante que um informe da OCDE (2001) já apontasse para a necessidade de incorporar a participação como um custo necessário na boa gestão pública. Se acrescentamos a necessidade que as instituições públicas têm de incrementar os níveis de legitimização que contam na sociedade, se configura um contexto muito inclinado a incorporar a participação e explorar novos caminhos de relação com a sociedade. Os limites aos que estará sujeito serão, como não pode ser de outra maneira, muito variados. Não obstante, há que se considerar a própria história da participação, construída em torno de modelos eminentemente consultivos e que agora timidamente parecem estar inclinados por processos com uma ativa participação. O surgimento de mecanismos de participação, nos últimos cinco anos, vinculados aos processos de tomada de decisões em diferentes países europeus não é só coincidência, mas trata-se de uma demanda pública. De certa maneira, pode ser constatado em um diagnóstico que o CMCE⁷ realizava em princípios do século XXI (2001): os cidadãos participam se entendem que a participação busca fins claros, se esta é transparente. Por isso, se os processos de participação não apresentam uma clara equação de influência que terão na formação pública da vontade política, dificilmente poderão ter continuidade. O declínio da participação, a desconfiança em relação às instituições po-

7. Conselho de Ministros da Comunidade Europeia.

RESUMO DOS INSTRUMENTOS DE INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA

Instrumento	Participantes	Custos	Processo de seleção dos participantes	Vinculações com o processo político	Vantagens	Inconvenientes
Pesquisas Deliberativas	100-200	Alto	Mostra aleatória de cidadãos	Não estão vinculadas a nenhum processo político, mas podem influenciar a opinião pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Muitos cidadãos podem estar envolvidos. - Os debates são frequentemente televisados, o que permite alcançar uma ampla audiência. - O consenso não é indispensável, o que permite considerar bem a diversidade. 	Existe menor grau de deliberação e menor grau de informação que em outros instrumentos. Falta de continuidade e escassa influência sobre a vida política.
Conferências de Consenso	10-16 (mais de uma audiência de 300)	Baixo	1) Cidadãos que respondem aos anúncios 2) Amostra aleatória.	Na Dinamarca, por exemplo, estão vinculadas ao Comitê de Investigação do Parlamento.	<ul style="list-style-type: none"> - Os cidadãos podem participar de discussões que exigem altos conhecimentos. - Bem publicizado e estimula a discussão pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Somente um pequeno número de cidadãos participa (pouca representatividade). - O papel aqui representado pelos especialistas é mais acentuado, o que pode diminuir o papel da cidadania.
Júris Cidadãos	15-30	Baixo	Amostra aleatória	1) Iniciativa da Administração. 2) Não estão vinculados a nenhum âmbito administrativo (Estados Unidos). 3) Ao finalizar, se exige uma resposta das autoridades políticas (Reino Unido).	<ul style="list-style-type: none"> - Tratam um amplo leque de temas a nível local, regional e estatal. - Grande envolvimento e educação cívica dos que participam. 	Pequeno número de participantes, embora seja mais representativo que as Conferências de Consenso.
Orçamentos Participativos	Entre 1% e 2% da população	Alto: reorganização de recursos e organização da Administração	Participação voluntária	Não são vinculantes, mas ao ser uma iniciativa da Administração estão intimamente vinculados às decisões públicas do Executivo.	<ul style="list-style-type: none"> - Participam muitos cidadãos e há um alto grau de envolvimento nos processos públicos. - Grande envolvimento e educação cívica dos que participam. 	<ul style="list-style-type: none"> - É um instrumento que requer um grande envolvimento da Administração e dos representantes políticos. - Existe muita participação, mas não se rege por princípios representativos.

Fonte: Elaboração própria.

líticas e públicas, neste sentido não é direcionada às instituições democráticas, mas à sua forma de operar. Isto significa, conforme o relatório da OCDE (2001), incorporar os custos da participação como os custos naturais da eficiência, porque, em realidade, não se trata só de participar, mas de criar as estruturas institucionais necessárias para que seja possível a participação, o que sempre vai requerer custos de organização e recursos. No quadro resumo final contribuímos com uma comparação entre os quatro instrumentos de participação descritos a partir desse ponto de vista.

Referências bibliográficas

- BAIIOCCHI, G. *Militants and citizens*. Stanford University Press: Stanford, 2005.
- CABBANES, Y. *Presupuestos participativos en ciudades latinoamericanas y europeas*. Prefectura Municipal Porto Alegre, Financiación local y Presupuesto Participativo, Seminario de lanzamiento, Red 9 Urb-al, 2003.
- COLINO, C.; DEL PINO, E. Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción participativa. Documento preliminar presentado en las II Jornadas de Sociología Política, Fac. C. C. Políticas y Sociología, Uned, dic. 2003.
- CUESTA, M. et al. *La encuesta deliberativa*. Madrid: CIS (Colección Cuadernos Metodológicos), 2008.
- CURTAİN, R. How citizens can take part in developing and implementing public policy. *Carberra Bulletin of Public Administration*, June 2003.
- COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA (CMCE)/2001. Recomendación e informe explicativo: "La participación de los ciudadanos en la vida pública local", ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2002. (Disponível em: <www.pisunyer.org>).
- DAHL, Robert A. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- DENHARDT, R. B. The future of public administration. *Public Administration and Management Journal*, n. 2, p. 279-292, 1998.

- FEMP. *La participación ciudadana en los Ayuntamientos*, 2002. Disponible em: <www.femp.es>.
- FISHKIN, J. S. *Democracia y deliberación*. Barcelona: Ed. Ariel, 1996.
- FISHKIN, J. S.; LUSKIN, R. C. The quest for deliberative democracy. In: SAWARD, M. (ed.). *Democratic innovation*. London: Routledge, 2000.
- FONT, J. et al. Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. XIV Concurso de ensayos del Clad "Administración pública y ciudadanía, Caracas 2000".
- FONT, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ed. Ariel, 2001.
- GANUZA, E.; ALVAREZ, C. (Coords.). *Democracia y Presupuestos Participativos*. Barcelona: Icaria, 2003.
- GANUZA, E.; GÓMEZ, B. *Control democrático y presupuestos participativos en España*. Madrid: Fundación Alternativas, 2008.
- MANIN, B. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- OCDE. *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OCDE, 2001.
- REICHARD, Ch. The "New Steering Model" and the citizen. *German Journal of Urban Studies*, v. 14, n. 2, 2002.
- SARTORI, G. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza, 1988.
- SINTOMER, Y.; KOEHL, E. Les jurys citoyens de Berlin, Centre Marc Bloch-Délegation Interministérielle pour la Ville, Berlin, 2002. Disponible em: <http://server.cmb.hu-berlin.de/publi/index1.html>.
- SINTOMER, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. *Budgets participatifs dans Europe*. Paris: Decouveré, 2008.
- SUBIRATS, J. *Nuevos modelos y enfoques de la participación ciudadana: tendencias actuales de participación ciudadana en la planificación y la gestión municipal*. Barcelona: Escuela de Gestión Pública, 2004. Mimeo.