

# Democracia e participação na gestão de políticas públicas: teoria e prática

Denise Vitale\*

## Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir o conceito de democracia participativa na gestão pública contemporânea, sobretudo na formulação, implementação e fiscalização das políticas sociais. Pretende, especialmente, analisar as duas principais formas pelas quais a articulação entre participação política e direitos sociais tem se realizado nas esferas governamentais no Brasil atual, quais sejam, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

**Palavras-chave:** Democracia participativa. Políticas sociais. Conselhos Gestores. Orçamento Participativo.

## Abstract

*This article's aim is to discuss the concept of participatory democracy in contemporary public management, above all in formulating, implementing and inspecting social policies. It especially intends to analyse the two principal forms by which articulation between political participation and social rights has been carried out in current Brazilian government spheres: the Public Policies Management Councils and Participatory Budget.*

**Keywords:** Participatory democracy. Social policies. Management Councils. Participatory Budget.

## INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo em torno da temática da democracia participativa tem tido significativa projeção tanto do ponto de vista teórico quanto sob o aspecto empírico. A preocupação central gira em torno da questão da legitimidade e do déficit democrático resultante de uma variedade de aspectos: crise do sistema representativo, ausência de mecanismos mais efetivos de transparência e prestação de contas, esquemas sistêmicos de corrupção e desvios de recursos públicos, insuficiência de mecanismos permanentes de controle democrático para além do voto, ausência de representatividade mais autêntica da sociedade civil na esfera política, além das complexas relações circulares que se estabelecem, cronicamente no Brasil, entre dificuldades sociopolíticas e desigualdades socioeconômicas.

Esse conjunto de dificuldades, que afeta a qualidade das democracias contemporâneas, tem encontrado, em uma corrente expressiva da literatura acadêmica, seja nas áreas da ciência política e da

sociologia, seja no campo da administração pública e do direito, problematizações e saídas possíveis a partir da idéia-chave de participação social ou de participação sociopolítica. Apesar de diferirem na construção do argumento, o ponto em comum é o reconhecimento da necessidade do aprofundamento democrático, por meio de um modelo que articule elementos como participação popular, deliberação política e redistribuição de recursos públicos.

No entanto, a identificação desses conceitos como essencial nessa tarefa requer, preliminarmente, seu esclarecimento normativo. Sem pretender esgotar aqui as possibilidades de elucidação do sentido de participação social ou sociopolítica, ou, ainda, da própria idéia de democracia participativa, vale estabelecer alguns parâmetros teóricos que podem nos orientar quanto ao alcance dessas expressões.

Nesse sentido, seguindo o pensamento de teóricos participativistas, que contribuíram para a reflexão sobre o tema nos anos 1960 e 1970, e os desdobramentos das análises de Jurgen Habermas, o argumento central é que a implementação de regimes democráticos participativos nas sociedades

\* Professora e pesquisadora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da UCSal e pesquisadora do Núcleo Direito e Democracia do Cebrap.

contemporâneas deve ser orientada por práticas participativas e deliberativas. Se a democratização da democracia – ou seja, o aprofundamento e o fortalecimento dos regimes democráticos – depende de um resgate de legitimidade, isto requer tanto a participação direta de todos os membros da comunidade, ou daqueles que assim desejarem, como o estabelecimento de um processo deliberativo que preceda as decisões.

É nessa interface entre participação e deliberação, marcada por procedimentos institucionalizados que criem canais para a participação direta dos cidadãos, em assembleias face a face, garantindo o debate e a troca de argumentos, que reside a possibilidade de mudança qualitativa na prática democrática. Essa maior qualificação deve ocorrer tanto no aspecto formal, pela democratização do procedimento, quanto material, pela democratização do acesso a bens e serviços públicos, ou, em outras palavras, pela implementação dos direitos sociais. Desse modo, a ampliação das formas participativas precisa estar relacionada aos espaços de formulação e execução de políticas públicas, assim como ao seu principal instrumento de planejamento e ação, o orçamento público.

A necessidade de refletir sobre a qualidade das democracias contemporâneas relaciona-se também à crise vivida pelas instituições representativas. Embora estas permaneçam necessárias para viabilizar os regimes democráticos nas sociedades atuais, extremamente complexas, elas são marcadas por limitações que, muitas vezes, distorcem seus princípios e objetivos.

Entre os problemas mais evidentes, comuns a países de formação democrática, estão a distância entre representantes e representados, o não-cumprimento das promessas de campanha e a ausência de mecanismos de controle para a responsabilização dos representantes perante o povo. A estes, somam-se, ainda, o poder econômico nas campanhas eleitorais, o poder dos meios de comunicação de massa e da indústria da propaganda, durante as campanhas e os mandatos, a fragilidade

dos partidos políticos e da fidelidade partidária, o culto ao personalismo e as práticas de clientelismo e fisiologismo (BENEVIDES, 1991).

O reconhecimento dessas dificuldades e o debate sobre suas soluções levam a repensar a natureza e as estruturas da representação política. Vislumbra também formas alternativas para o exercício da soberania popular. Entre elas, destacam-se as práticas de democracia direta, associadas a mecanismos indiretos, que resultam no

conceito de democracia semidireta ou participativa. Por esse conceito, a democracia representativa pode e deve ser combinada com institutos de participação popular direta, o que possibilita maior presença dos cidadãos no processo de tomada de decisões. Os dois modos de exercício do poder não constituem sistemas excludentes, mas complementares e compatíveis entre si (BOBBIO, 1997; PATEMAN, 1992)<sup>1</sup>.

Essa complementaridade não significa, porém, ausência de conflitos. O fortalecimento dos mecanismos de participação direta leva a uma nova configuração de poder e coloca em evidência as deficiências da representação. A abertura de espaços à participação popular é, assim, acompanhada por uma tensão constante entre a legitimidade oriunda das urnas e a legitimidade da participação direta, entre a preservação do poder atribuído aos representantes e a exigência de mais poder aos canais de democracia direta. É na busca contínua de equilíbrio entre esses dois extremos que se sustenta o princípio da democracia semidireta.

A implementação da democracia participativa ou semidireta justifica-se na medida em que possibilita suprir grande parte das deficiências do sistema representativo, apontando para o aprofundamento democrático. Se a complexidade das sociedades atuais não permite prescindir de mecanismos de

<sup>1</sup> A rigor, as expressões democracia semidireta e democracia participativa não são idênticas, já que a idéia de democracia participativa pode, no limite, referir-se a um sistema que prescindir de qualquer forma de representação. No entanto, os dois conceitos são comumente empregados como sinônimos por essa possibilidade limite ser pouco considerada na literatura política e jurídica. Neste trabalho, adotamos as expressões como equivalentes, ambas referindo-se a uma forma de governo marcada pela combinação da representação política com o exercício direto do poder, que se caracteriza pela participação direta e pessoal na formação dos atos do governo.

representação, a introdução paralela de práticas permanentes de participação direta, na formulação de leis e políticas públicas, como também na sua fiscalização e controle, pode contribuir para a redução do déficit de legitimidade da democracia representativa. Pode, em última instância, redefinir o espaço da política nas sociedades contemporâneas.

### A Carta de 1988 estipula a "gestão democrática do ensino" como um princípio

#### A ESTRUTURA NORMATIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 afirma pela primeira vez na história brasileira a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. No bojo da nova Carta, o conceito de democracia adotado não se limitou ao restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. O anseio da sociedade pelo exercício mais amplo da soberania popular foi acolhido, com a indicação constitucional de institutos de democracia direta.

Já em seu art. 1º, parágrafo único, a Constituição afirma que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". A previsão expressa do exercício direto do poder pelo povo configura uma importante novidade e estabelece as diretrizes da forma de governo adotada no País.

Com fundamento nesse dispositivo, estabeleceram-se diversas previsões constitucionais de participação popular, no âmbito do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. Assim, o art. 14, ao abrir o Capítulo IV - Dos Direitos Políticos, determina que

[...] a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (I) plebiscito, (II) referendo e (III) iniciativa popular.

Esses três instrumentos constituem institutos de democracia direta na produção legislativa.

Na esfera do Executivo, especialmente na formulação e fiscalização de políticas sociais, a Carta de 1988 estabelece uma relação clara entre participação e direitos sociais. Na esfera da seguridade social, a

Constituição prevê o "caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados" (art. 194, VII). A diretriz da "participação da comunidade" foi reafirmada em particular nas áreas da saúde (art. 198, III) e da assistência social, sendo que, neste último, o texto constitucional refere-se à "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (art. 204, II).

Na educação, a Carta de 1988 estipula a "gestão democrática do ensino" como um princípio, acrescentando a expressão "na forma da lei" (art. 206, VI). No âmbito da cultura, a "participação da comunidade" foi especialmente prevista para a proteção do patrimônio histórico e cultural (art. 216, § 1º). Admitiu-se, finalmente, a "participação de entidades não governamentais" na promoção de programas de assistência à saúde da criança e do adolescente (art. 227, § 1º)<sup>2</sup>.

Para além das políticas setoriais, a Constituição Federal de 1988 prescreveu também o envolvimento da sociedade civil nas políticas de natureza mais abrangente, como planejamento municipal, política urbana e gestão pública em geral. De fato, há a determinação da participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3º) e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII), princípio que foi ampliado doze anos mais tarde, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Vale mencionar, ainda, o disposto no art. 10, que assegura a

[...] participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Na área das finanças públicas, embora a Constituição não tenha feito menção expressa à participação popular, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) determina o incentivo à

<sup>2</sup> É oportuno mencionar a observação que faz Lopes (2000, p. 27), ao identificar a associação entre direitos sociais e participação popular. De acordo com ele: "O texto constitucional indica, no que diz respeito aos direitos sociais, que planejamento e execução de políticas públicas precisam de algo mais do que a representação universal do parlamento". Os conselhos de participação popular. Validade jurídica de suas decisões.

participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias (art. 48, parágrafo único).

Por fim, no âmbito do Judiciário, a participação popular é assegurada tanto no acesso a este Poder, por meio da ação popular (art. 5º, LXXIII), como na competência para julgar determinados crimes, com o estabelecimento do Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII).

O princípio da democracia participativa ou semi-direta é, desse modo, plenamente amparado pela Constituição de 1988. É importante observar, porém, que, embora haja previsão constitucional explícita dos instrumentos indicados, não se trata de um rol exaustivo, mas aberto a outras formas de participação popular.

A adoção de um sistema participativo na Carta de 1988 foi fruto do processo de redemocratização do País e de abertura política iniciados em meados dos anos 1970, período marcado pela emergência de movimentos sociais representando distintos interesses. Os anseios da sociedade brasileira se revelariam em uma complexidade de manifestações: explosão de grandes greves, campanha por anistia política e pelo fim da censura, fortalecimento dos sindicatos, criação de centrais sindicais, articulação de setores empresariais urbanos e agrários e a luta pelo restabelecimento do Estado Democrático de Direito, entre outras. A campanha por Diretas Já e o processo Constituinte foram marcos desses anos, que culminaram com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Durante os trabalhos da Constituinte, centenas de grupos de interesse atuaram, nos quatro cantos do Brasil, recolhendo um total de doze milhões de assinaturas às emendas populares, que possibilitavam aos cidadãos a proposição direta de normas constitucionais, instrumento até então inédito na história brasileira. A própria proposta para que se acatasse o princípio da democracia participativa foi encaminhada por três emendas populares. Além desse mecanismo, os cidadãos puderam participar da elaboração do novo pacto, por meio de sugestões e de audiências públicas.

Todo esse procedimento, marcado por amplo debate público e por intensa participação popular, conferiu aos dispositivos constitucionais, inclusive aos referentes à forma de exercício da soberania popular, um alto grau de legitimidade.

Se a introdução dos regimes representativos no mundo moderno passou a exigir, como fonte de legitimidade, "um critério externo aos próprios governantes para a validação dos regimes políticos e de seus governantes"

(FARIA, 1978, p. 62, 79-80), no estabelecimento da Carta de 1988 esse critério foi encontrado, não apenas no consentimento dos cidadãos, mas, sobretudo, na sua atuação direta juntamente com os deputados constituintes, formulando as bases para o novo pacto social que juridicamente se consolidava no País.

#### OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

No Brasil, a experiência política e social de implementação das diretrizes trazidas pela Constituição de 1988 tem sido realizada, principalmente, por meio de dois instrumentos de co-gestão: os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. Não obstante os déficits de eficácia de institutos como o plebiscito e o referendo, que ao longo de quase duas décadas não se tornaram realidade da prática democrática, a associação entre participação política e direitos sociais tem encontrado uma saída expressiva na institucionalização de conselhos e na construção de estruturas de participação em torno do eixo do orçamento público.

Considerados em conjunto, conselhos gestores e orçamentos participativos apresentam um quadro positivo, tanto para a democratização das instituições sociais, como para a transparência dos atos públicos e a educação para a cidadania, três pontos assinalados pelo pensador italiano Norberto Bobbio como essenciais ao futuro da democracia (BOBBIO, 1997).

No primeiro caso, tanto os conselhos como o orçamento participativo contribuem para a extensão horizontal da democracia, isto é, do *locus* onde esta ocorre, na medida em que permitem a participação política diretamente na gestão de políticas públicas.

A criação desses instrumentos possibilita, assim, a democratização de um outro espaço de poder, a Administração Pública, introduzindo uma nova cultura política, menos hierarquizada e mais aberta aos anseios da sociedade civil.

Essa interferência direta da sociedade na formulação e controle das políticas públicas acaba por promover algum aumento na efetivação do princípio da publicidade. Uma vez que representantes da sociedade civil, no caso dos conselhos, ou mesmo os próprios cidadãos, no caso do orçamento participativo, participam ativamente das deliberações públicas, intensifica-se a exigência por transparência dos atos de Estado.

Também no tocante à educação para a cidadania, as diversas formas de co-gestão entre Estado e sociedade civil desempenham papel essencial. Se a democracia é sempre processo, é também um constante aprendizado para quem dela participa. Espaços de atuação política como os Conselhos e o Orçamento Participativo, por serem canais institucionais permanentes, que permitem a participação dos cidadãos para além do momento do voto, configuram-se como locais privilegiados de formação para a cidadania.

#### OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os chamados conselhos gestores de políticas públicas possibilitam a participação popular em órgãos de decisão integrantes da Administração Pública, para elaboração e controle das políticas setoriais. Constituem mecanismos de co-gestão e dependem de regulamentação em lei (DI PIETRO, 2000). É por meio do Direito positivo que são outorgadas competências específicas aos particulares, chamados para integrar os órgãos colegiados.

Logo após a promulgação da Constituição de 1988, foram criados vários dos principais conselhos

na área de políticas sociais, tais como o Conselho Nacional de Saúde (Lei nº 8.142/90), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.242/91) e o Conselho Nacional de Assistência Social, cujas atribuições foram previstas pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93).

Ao longo dos quase vinte anos de vigência da Constituição de 1988, o expressivo aumento do número de conselhos nos três níveis da federação é notável. Se até 1998 haviam sido criados 27 conselhos federais, em oito áreas de atuação, em 2007 esse número subiu para 62 conselhos, em 25 áreas de atuação.<sup>3</sup>

A criação dos conselhos em nível federal levou a que se instituísem órgãos semelhantes nas esferas estadual e municipal. As leis que regulamentaram conselhos nacionais, como o da saúde e o da assistência social, exigiram a implementação dos respectivos colegiados nos demais âmbitos da federação para efetivar o repasse de recursos.<sup>4</sup> Contudo, se esse requisito contribuiu para a difusão dos conselhos, não garantiu a gestão democrática das políticas e o controle de sua execução.<sup>5</sup>

O expressivo aumento do número de conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis da federação durante a vigência da Constituição de 1988<sup>6</sup>, como também a previsão de instrumentos participativos no âmbito do planejamento ou das finanças públicas, apontam para uma diferença importante no sentido que a idéia de participação assumiu ao longo da década de 1990.

<sup>3</sup> Sobre os dados de 1998, cf. DRAIBE, Sonia. *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. NEEP/Unicamp, Campinas, 1998. Apud GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, São Paulo: Cortez, 2003, p. 85-87. Sobre os dados de 2007, cf. [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br). Acesso em: 20 nov. 2007.

<sup>4</sup> Cf. art. 4º da Lei 8.142/90 (Conselho Nacional da Saúde); art. 30 da Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social); art. 261 da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

<sup>5</sup> Ver, nesse sentido, CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. *Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos*. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.) *Conselhos gestores de políticas públicas*, São Paulo: Pólis, 2000, p. 75.

<sup>6</sup> De acordo com Nelson Rodrigues dos Santos, foram instituídos conselhos da saúde em mais de 4.000 municípios, dos quais cerca de 3.000 funcionam com alguma regularidade. Cf. *Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil*. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (Org.) *Conselhos gestores de políticas públicas*, São Paulo: Pólis, 2000, p. 15. Luciana Tatagiba reúne uma série de dados que também evidenciam esse aumento. Mencionando o trabalho de Antonio Ivo Carvalho, registra que entre 1991 e 1993 foram implementados mais de 2.000 conselhos de saúde em todo o país, numa média de dois novos conselhos por dia. CARVALHO, Antonio Ivo. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995. Referindo-se a uma pesquisa realizada em São Paulo, registra o funcionamento, somente no Estado de SP, de mais de 1.167 conselhos municipais, com uma média de dez conselheiros em cada um. Cf. TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 48.

Ao contrário da característica predominante da participação popular nos anos 1970 e 1980, quando se voltava principalmente contra o Estado, cuja natureza autoritária não permitia uma participação efetivamente democrática, os anos 1990 revelam o fenômeno da institucionalização da participação. Após as pressões sociais na Constituinte e a adoção de diversos canais participativos na Carta de 1988, foi necessário, na década seguinte, regulamentar e implementar os mecanismos previstos. É nesse sentido que os conselhos gestores tornam-se "estruturas de uma nova institucionalidade no país" (TEIXEIRA, 2000, p. 103).

Os conselhos caracterizam-se por três aspectos principais: composição plural e paritária, formada por representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil; a natureza deliberativa de suas decisões; e o objetivo de formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (TATAGIBA, 2002).

Os estudos sobre conselhos têm mostrado que, apesar de previstas na legislação, essas três características nem sempre são verificadas. Em relação ao primeiro ponto, é preciso atentar que a paridade não pode resumir-se a uma questão numérica. Apesar de necessária, não é suficiente. A igualdade deve referir-se também às condições da participação, tais como disponibilidade de tempo e acesso à informação e à linguagem técnica (GOHN, 2003). Ademais, o caráter pluralista e universal nem sempre é garantido, vez que a participação tende a ser restrita a setores específicos da sociedade, podendo levar ao corporativismo ou ao particularismo (TEIXEIRA, 2000; LOPES, 2000).

Quanto à observância efetiva da natureza deliberativa, trata-se, ainda, de algo a ser atingido. Não obstante a importância e o potencial dessa atribuição para democratizar a gestão, a fragilidade do exercício e da implementação do caráter deliberativo é uma dificuldade presente.

Na medida em que a eficácia da deliberação envolve a execução das políticas sociais pelo Estado, depende da vontade política do governo eleito, das metas e prioridades adotadas em seu programa de governo. Além disso, as políticas sobre as quais se deliberou requer, muitas vezes, a articulação com outras políticas setoriais, o que acaba extrapolando

o âmbito de atuação de um dado conselho. Nesse sentido, como a vinculação das decisões não pode ultrapassar a esfera de autonomia de cada órgão colegiado (LOPES, 2000), é necessário construir políticas intersetoriais e um projeto global e estratégico capaz de superar o caráter fragmentário na sistemática setorial (TEIXEIRA, 2000).

Por fim, em relação a seus objetivos, mais do que formular políticas públicas, os conselhos têm se dedicado ao controle da prestação de contas e da qualidade dos serviços públicos, agindo mais como órgãos de fiscalização que de proposição de políticas. As razões para essa deficiência no caráter propositivo vão da falta de capacitação dos conselheiros à centralidade do Estado na elaboração da pauta e à dificuldade de articular interesses distintos (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2003).

#### O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A experiência do Orçamento Participativo (OP) pode ser compreendida como uma das principais dinâmicas contemporâneas de democracia participativa.<sup>7</sup> O OP tem como objetivo proporcionar uma dupla democratização. De um lado, a ampliação do modo de exercício da soberania popular, criando instâncias diretas de participação que se articulam às representativas para a definição anual dos orçamentos públicos, sobretudo em nível municipal, em cujo âmbito ocorre a grande maioria das experiências de OP. De outro, a redistribuição de bens e serviços públicos, visando democratizar o acesso aos recursos públicos. A dupla democratização tem, pois, tanto caráter formal quanto material.

A combinação dos dois fatores caminha na contramão da privatização da esfera pública, típica de cidades segregadas. Tem também evitado que camadas da população mais dependentes dos serviços públicos confundam a necessidade de reforma do Estado com a defesa de seu enfraquecimento (O'DONNELL, 1993).

Do ponto de vista formal, ao abrir a deliberação sobre o orçamento público para a interferência direta

<sup>7</sup> Sobre o tema, conferir: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, São Paulo: Cortez, 2003; VITALE, Denise. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da USP, maio 2004.

da população, o OP introduz um procedimento por meio do qual os moradores de cada município, organizados ou não em associações locais, participam anualmente da definição dos recursos orçamentários. Trata-se, assim, de um procedimento de inclusão, que amplia as formas de participação política em vários sentidos.

No âmbito do fortalecimento da participação direta, ainda que combinada com os mecanismos representativos, o OP refuta uma das principais críticas a essa temática, segundo a qual esta seria inviável na realidade contemporânea (PLOTKE, 1997). A estrutura e a dinâmica criadas pelo OP demonstram a possibilidade de encontrar soluções para a implementação da democracia participativa em sociedades complexas e diferenciadas, sobretudo nos grandes centros urbanos.

É justamente a articulação entre as duas formas de exercício democrático que faz do Orçamento Participativo um instrumento de democracia semidireta. Os papéis desempenhados pelo Executivo na condução do ciclo, e pelo Legislativo no momento de aprovação das leis orçamentárias, demonstram a presença dos mecanismos tradicionais de representação política. Por sua vez, a necessidade de viabilizar a dinâmica com a constituição de delegados e conselheiros revela a presença de elementos representativos criados pelo próprio processo. O caráter imperativo e vinculante das decisões do OP revela, porém, a natureza diversa dessa representação.

Em relação à segunda democratização pretendida pelo Orçamento Participativo, ou seja, a democratização material, a análise das experiências revela tratar-se de um dos objetivos constitutivos do procedimento. A dimensão distributiva, via alocação de despesas com vistas à priorização das áreas mais carentes de cada município, é uma diretriz presente em muitas experiências. Municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte e Belém, que implementaram o OP nos anos 1990, instituíram critérios objetivos de distribuição dos recursos, que levam em conta a combinação das prioridades definidas pelos participantes com as carências de cada infra-estrutura ou serviço demandado nas várias regiões (VITALE, 2004). É a presença des-

ta preocupação que levou Boaventura de Sousa Santos a considerar o OP como o "embrião da democracia redistributiva" (SANTOS, 2002).

É essa associação entre participação direta e redistribuição, que se configura por meio de um procedimento complexo e sofisticado, que faz do Orçamento Participativo um instrumento ao mesmo tempo peculiar e estratégico. Primeiro, porque tem como objeto o orçamento público, ou seja, o instituto político-jurídico destinado à definição de alocação dos recursos públicos. Segundo, porque dispõe de uma metodologia rigorosamente regrada, indispensável para assegurar, nas sociedades contemporâneas, "desencantadas" e internamente diferenciadas, o vínculo entre democracia e justiça distributiva (SANTOS, 2002, p. 514).

Esse último aspecto chama atenção para o fato de que a conversão de participação em democracia não se dá de modo direto e automático. Embora os processos de democratização devam ser acompanhados de maior participação, é preciso que esta ocorra no contexto de um sistema organizado, pautado por princípios, regras e critérios gerais, discutidos e definidos pelos participantes.<sup>8</sup>

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo no Brasil aponta, como vimos, para a realização do princípio da democracia semidireta a partir de uma dinâmica inovadora, compatível com as exigências das sociedades modernas. São processos que abrem espaços à participação e à deliberação dos cidadãos, orientados por um conjunto de regras que procuram assegurar a equidade do procedimento. A conversão de mais participação em mais democracia ocorre graças ao respeito a essas normas. Este trabalho procurou apontar para as possibilidades que a temática da democracia participativa vem trilhando, teórica e empiricamente.

<sup>8</sup> Nesse sentido, a teoria procedimental de Habermas é essencial. Ao determinar a necessidade de um procedimento democrático regrado, com critérios, prazos e agendas definidos pelos participantes, refuta a imagem da participação e da deliberação como algo anárquico e desregrado. O Orçamento Participativo atende a essa exigência, apresentando um procedimento institucionalizado para a deliberação orçamentária. Ver HABERMAS, Jürgen. *Popular sovereignty as procedure*. In: BOHMAN, J. e REGH, W. (Eds.). *Deliberative democracy: essays on reasons and politics*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 53 e COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 390.

Não obstante as inúmeras dificuldades e os desafios que trazem, trata-se de um caminho fértil, por onde a democracia pode se aprofundar e se consolidar.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- CARVALHO, Antonio Ivo. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1999.
- CRUZ, Maria do Carmo. Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação da comunidade em órgãos da Administração Pública. *Revista de Direito Sanitário*, v. 1, n. 1, p. 36-48, nov. 2000.
- DRAIBE, Sonia. *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. Campinas: NEEP/Unicamp, 1998.
- FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade*. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. Popular sovereignty as procedure. In: BOHMAN, J.; REGH, W. (Eds.). *Deliberative democracy: essays on reasons and politics*. Tradução William Regh. Cambridge: The MIT Press, 1999.
- LOPES, José Reinaldo Lima. Os conselhos de participação popular. Validade jurídica de suas decisões. *Revista de Direito Sanitário*, v. 1, n. 1, p. 23-36, nov. 2000.
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos*, n. 36, p. 129-136, jul. 1993.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PLOTKE, David. Representation is democracy. *Contellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.
- VITALE, Denise. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*. 2004. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2004.