

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: PANORAMA TEÓRICO E O CASO DOS CONSELHOS DE PARTICIPAÇÃO*

Maurício de Assis Reis**
Pedro Henrique Bento Soares***

Resumo: O modelo democrático, sem dúvidas, assume um papel preponderante na afirmação da dita soberania popular. Não obstante, sua efetividade depende, sobretudo, das estruturas histórico-sociais sobre a qual é posicionada, bem como sobre seus respectivos desdobramentos, que influenciam na canalização de demandas populares na dinâmica interna ao próprio Estado. Neste panorama, diante dos eventuais contextos que são inerentes a esta forma de governo, o objetivo deste artigo é observar instituições empiricamente existentes com ênfase na estrutura dos conselhos de participação que podem contribuir na concretização do exercício democrático, compensando fraquezas que podem emergir dentro do modelo representativo. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica qualitativa descritiva de modo a alcançar os elementos necessários à formulação de uma hipótese que sustente o propósito do presente estudo. Ante o exposto, pode-se inferir que diferentes demandas podem ser capilarizadas via conselhos de participação, potencializando a qualidade democrática ao passo que se verifica uma maior participação social na construção de políticas públicas.

Palavras-chave: Democracia; Conselhos de Participação; Estado; Soberania popular.

Abstract: The democratic model, without a doubt, assumes a preponderant role in the affirmation of the so-called popular sovereignty. However, its effectiveness depends, above all, on the historical-social structures on which it is positioned, as well as on their respective developments, which influence the channeling of popular demands in the internal dynamics of the State itself. In this panorama, faced with the possible contexts that are inherent to this form of government, the objective of this article is to observe empirically existing institutions with emphasis on the structure of the participation councils that can contribute to the concretization of the democratic exercise, compensating weaknesses that may emerge within the representative model. For this, a descriptive bibliographical review was carried out in order to reach the necessary elements for the formulation of a hypothesis that supports the purpose of the present study. Given the above, it can be inferred that different demands can be capillarized via participation councils, enhancing the democratic quality while there is a greater social participation in the construction of public policies.

Keywords: Democracy; Participation Councils; State; Popular Sovereignty.

* Este trabalho é resultado de pesquisa de iniciação científica vinculada ao programa do Centro Universitário de Viçosa (UNIVIÇOSA) com bolsa auferida ao discente participante.

** Mestre em Estética e Filosofia da Arte; Professor de Filosofia na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), unidade de Barbacena; na Faculdade Dom Luciano Mendes (FDLM); e no Centro Universitário de Viçosa (Univiçosa).

*** Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Viçosa (UNIVIÇOSA), graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Introdução

Que se viva uma condição de crise democrática é algo absolutamente evidente e propagado aos quatro ventos e, poderíamos dizer, ocupa o lugar-comum que lhe caracteriza. Mesmo o senso comum é capaz de atentar para um dos problemas clássicos que atribula a realização democrática, a saber, o caráter de falsidade de sua tradicional promessa de um “governo do povo”. Afinal de contas, mesmo em termos teóricos, essa promessa incide sobre a concepção política moderna de soberania, cuja maior importância se revela na emergência do Estado Moderno. Traduzida na forma da demanda acima indicada que reconhece o núcleo democrático na manifestação da vontade popular, isso significa que o Estado nada mais é que uma construção abstrata que se traduz na prática como exercício do poder da soberania popular.

No entanto, tais aspectos preservam características ainda demasiado abstratas. A democracia propriamente dita, esta mesmo que se encontra em crise, precisa ser pensada segundo sua capacidade de efetivar a ideia de uma soberania popular, o que implica em pensar as estruturas empiricamente existentes e sua capacidade em canalizar demandas populares na dinâmica de poder interna ao próprio Estado.

Se essa parece ser uma das questões norteadoras mais amplas do debate democrático, as soluções ao equacionamento entre exercício efetivo do poder e demanda popular por participação precisam sempre ser pensadas em conformidade à realidade histórica de seus problemas, donde se segue nosso problema em particular: trata-se de pensar a questão do desenho institucional brasileiro dos conselhos participativos e sua capacidade em promover democratização, ou seja, em ser capaz de conferir maior qualificação democrática ao introduzir um elemento de maior participação social na elaboração de agendas e políticas públicas, o que, de alguma maneira, configuraria algum tipo de resposta à demanda tradicional por soberania popular.

Dessa forma, este texto se divide em duas partes: i) uma análise do problema teórico tradicional concernente à soberania popular como forma reguladora da democracia frente ao problema de sua relação prática; ii) uma análise dos conselhos de participação como resposta à demanda teórica e sua capacidade de realização democrática.

Entre a demanda teórica de soberania popular e a estrutura propriamente dita da democracia

Um dos conceitos clássicos estudados dentro das ciência e filosofia políticas é o da soberania. Seus contornos, aliás, merecem um destaque a partir dos argumentos evocados por Rousseau, que a entende como uma expressão social representada pela vontade geral direcionada ao propósito de alcançar o bem comum, que apenas ganha concretude a partir do seu efetivo exercício. Não se pode olvidar, por oportuno, que sua relevância se consubstancia na materialização da ordem social, de modo a criar as condições segundo as quais a coletividade passa a deliberar acerca das especificidades que norteiam o desenvolvimento da sociedade. Neste sentido, segundo o filósofo francês, o corpo político é uma construção coletiva, por meio do qual a soberania popular apresenta-se como o instrumento responsável por garantir as prerrogativas humanas. Assim, como explica Rousseau (1996, p. 33) no capítulo “A soberania é inalienável” da obra *Do contrato social*:

Digo, pois, que a soberania, sendo apenas o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se, e que o soberano, não passando de um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo; pode transmitir-se o poder – não, porém, a vontade.

Vale salientar que essa ideia, todavia, deve ser compreendida de modo a transcender seus limites naturais, razão pela qual as vontades particulares podem divergir da vontade geral, sendo esta o substrato daquelas. Neste sentido, assevera o filósofo francês que “cada indivíduo pode, como homem, ter uma vontade particular contrária ou dessemelhante à vontade geral que possui na qualidade de cidadão” (1996, p. 24). Mas como regra geral, seu exercício como fundamento da soberania popular, é responsável pela consolidação de uma sociedade justa, por meio da efetivação dos preceitos firmados pelo contrato social, que torna o indivíduo parte de da totalidade.

Por esta razão, o francês é defensor da democracia direta, uma espécie de governo democrático em que os integrantes de determinada sociedade participam diretamente de todo o processo decisório, sob o argumento de que a soberania não pode ser representada. Logo, a materialização desta forma de governo em uma coletividade fica restrita a

requisitos determinados, que indubitavelmente, são incompatíveis com a modernidade. A democracia ideal, para Rousseau, como obtempera Bobbio (2006, p. 53), exige um estado pequeno, com uma simplicidade de costumes, marcado por uma igualdade substancial entre os indivíduos com pouco luxo. Fica claro, portanto, a dificuldade em verificar uma democracia direta no plano material da sociedade, motivo pelo qual o filósofo francês preocupa-se não com um modelo de política que deva se realizar, mas, ao contrário, que oriente as relações sócio-políticas. Depreende-se, do exposto, que sua abordagem se refere fundamentalmente a um propósito de determinação, que almeja orientar a maneira pela qual o exercício democrático deve proceder.

Lado outro, Norberto Bobbio aborda os modelos democráticos efetivamente existentes, fator crucial para a realização de uma concepção mínima de democracia, que consiste num padrão que pode ser verificado em todas as formas de governos democráticos. Destarte, Bobbio (2006, p. 30) explica que para configurar esse sistema que traz o povo como soberano, deve existir “um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Neste diapasão, fica evidente que o cientista político italiano vai ao encontro da já aludida visão de democracia direta, motivo pelo qual procura elencar uma estrutura empiricamente verificável. Neste sentido, Bobbio acredita na ideia da representação política, que genericamente significa que “as deliberações coletivas são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

O sucesso material desta teoria é resultado de um problema que assola todas as sociedades contemporâneas: a questão de escala e tempo. Neste sentido, a vida do homem moderno é incompatível com as atividades políticas, que exigem uma atenção prioritária para o tema. Para sanar tal empecilho, a partir de processos estabelecidos, são escolhidas pessoas voltadas para a seara decisória, que, de maneira legítima, representam a população em geral. Obtempera Young (2006, p. 144) que:

A representação é necessária porque a rede da vida social moderna frequentemente vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições. Nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos.

Notadamente, a realidade social inviabiliza qualquer possibilidade de uma democracia diferente da representativa. Reitera-se que a democracia direta se estrutura de modo a determinar o modo pelo qual o exercício democrático deveria efetivar-se. Por esta razão,

sua materialização é inviável, haja vista que seu propósito se consubstancia na necessidade de propor uma maneira utópica de democracia, que a despeito de sua impossibilidade, deve ser considerada como um paradigma a ser alcançado. Ademais, aduz Young (2006, p. 145) que “as instituições e a cultura de algumas democracias representativas de fato desestimulam os cidadãos a participar de discussões e decisões políticas”, o que corrobora a intangibilidade do modelo proposto por Rousseau.

Contudo, existem diversas críticas ao modelo representativo que merecem ser mencionadas. Nessa consonância, é completamente possível a desconexão entre o representante e seus diversos representados. Logo, na medida em que ocorre um afastamento entre os sujeitos dessa relação, a população perde a percepção de sua influência no processo político, o que gera por consequência, uma limitação no exercício democrático. Vale dizer que esta situação pode ser explicada por Habermas (1995, p. 40-53). Nesta ótica, aduz o autor que, a partir de uma mudança estrutural, a esfera pública que deveria fazer as vezes de mediação entre Estado e sociedade civil, agora em crise, perde sua funcionalidade, motivo pelo qual as partes que integram o processo comunicativo passam a se preocupar com interesses privados, perdendo a percepção do que é um processo coletivo.

Essa perspectiva, aliás, é demonstrada por Habermas (1984) em *A mudança estrutural da esfera pública*, em que o autor preconiza a crise de legitimação derivada dos efeitos proporcionados pelo desenvolvimento natural do capitalismo. Nessa perspectiva, segundo Bosco (2017, p. 189):

a tese de Habermas da mudança estrutural da esfera pública assenta sobre o diagnóstico de que a distinção característica da esfera pública liberal burguesa entre público e privado se esvai simultaneamente à diversificação funcional do mercado e do Estado. Isto é: da socialização do Estado e da estatização da sociedade surge uma nova relação entre o público e o privado; surge uma nova esfera, que “não pode ser considerada nem como puramente privada, nem como autenticamente pública”. Pode-se, de fato, falar em um processo de decadência: devido às transformações inicialmente ocorridas na esfera econômica (oligopólios e indústria cultural), o raciocínio livre voltado para a verdade da esfera liberal é substituído pela propaganda e a democracia organizada de massas.

E complementa que:

Há aqui uma mudança na disposição entre público e privado, que tem por efeito a mudança da função política da esfera pública e, conseqüentemente, da relação entre Estado e sociedade. Com o Estado social, surge o tipo administrado de capitalismo e uma democracia organizada. Nessa sociedade, a esfera pública política do Estado social corresponde a uma forma decadente

da esfera pública liberal burguesa do século XIX: a discussão pública nos salões e nos círculos literários voltada para a decisão converteu-se em um acordo não publicamente conquistado ou simplesmente imposto de cima para baixo.

Dá a necessidade de ampliar o exercício democrático, em detrimento do cenário de crise de legitimação, exige a formulação de mecanismos que possibilitem uma maior participação nos processos decisórios. Destarte, almejando garantir o melhor desenvolvimento do processo em questão, existem instituições, como os conselhos participativos, que são estruturadas a fim de manter a conectividade dentro do modelo democrático, fazendo a interlocução entre os polos da representação, o que permite uma maior participação cidadã, potencializando o sentimento de pertencimento dos indivíduos no que concerne à coletividade. Essas instâncias participativas, portanto, estabelecem uma relevante função dentro do desenho institucional democrático, conforme assinala Young (2006, p.156):

Sem essa participação cidadã a conexão entre os representantes e eleitores fica mais sujeita a romper-se, fazendo do representante um agente da elite. De sua parte, os representantes devem responder a esses processos participativos. As esferas públicas da sociedade civil são importantes arenas para a participação cidadã e contribuem para manter tais conexões.

Não obstante, vislumbra-se um abismo teórico entre os debates que envolvem os contornos argumentativos da democracia com relação a sua efetivação nos Estados existentes. Isto posto, o resultado do exercício democrático é influenciado pela maneira sobre qual o desenho institucional do Estado em questão é colocado em prática, o que depende, todavia, das circunstâncias sócio-políticas que o envolvem. Nesta ótica, a despeito de ser considerado como uma ferramenta necessária a fim de canalizar demandas populares, os conselhos participativos deparam-se com empecilhos que são inerentes ao seu funcionamento. Logo, percebe-se determinados elementos que, na prática, inviabilizam, em sua plenitude, um discurso plenamente satisfatório.

A bem da didática, a fim de se alcançar uma maior compreensão acerca do tema proposto, devem ser levadas em conta as teorias democráticas, que, a partir de diferentes princípios, tem como propósito analisar a maneira pela qual a relação democrática é estruturada. Neste sentido, existem três grandes correntes doutrinárias acerca do tema: o elitismo-democrático, o participacionismo e, por derradeiro, a teoria deliberacionista.

A primeira delas tem como precursor Joseph Schumpeter, a partir de um viés conservador, acredita na existência da desigualdade como algo estrutural dentro da própria sociedade.

Utiliza desse argumento como algo necessário para o controle governamental por uma minoria que deve “tomar as rédeas” do processo político, razão pela qual a população não possui uma capacidade intelectual suficiente para se autogovernar, excluindo, neste sentido, qualquer possibilidade de soberania popular. Por esta razão, de acordo com a visão schumpeteriana, fica a cargo do povo simplesmente escolher representantes de maneira apática por meio de eleições. Vale salientar que, para o aludido autor, a vontade geral preconizada por Rousseau é algo utópico, já que está pautada pelo princípio consensual da razoabilidade comum, enquanto para o economista austríaco, as pessoas possuem diferentes anseios, o que a inviabiliza na prática. Nesta toada, vale acrescentar que seus fundamentos teóricos são resultados de uma desconstrução da visão clássica da democracia, que segundo Souza (2008, p. 25)

A conformação das demandas político-democráticas como consequência inevitável da abordagem acima ficará a cargo de: homens com vontade política; com objetivos racionalmente definidos; com desejo de governar e com aguçado senso de responsabilidade. Com efeito, o procedimento democrático ou Democracia é na teoria schumpeteriana a existência de indivíduos vocacionados para a complexa vida política.

Ademais, seus contornos que buscam estruturar-se de maneira empírica, tentam afastar os pressupostos normativos da democracia, uma vez que de acordo com Silva (2012):

Para os elitistas a ideia central aparece na seguinte argumentação: uma vez que o poder na sociedade não se distribui de forma igual a todos, logo a participação, não é e nem deve ser igual. Assim o elitismo concebe uma teoria onde a minoria (elite) deve governar e conseqüentemente detentora do poder, e uma maioria que deve ser governada.

Numa vertente diametricamente oposta, a teoria participacionista surge com o propósito de ressignificar a maneira pela qual o exercício efetivo da democracia estava posto. Assim, o processo deve se estender para além do Estado, sendo capilarizado em diferentes instituições participativas. Isto, segundo Pateman (1992, p. 17), apresenta-se como um requisito imprescindível para um governo que se diz democrático. Neste sentido, afirma Silva (2018, p. 372) que:

[...] os defensores da democracia participativa propõem que num governo democrático deve-se concretizar a participação através de toda a estrutura da sociedade, da vida cotidiana dos indivíduos para assim torná-los politicamente ativos, responsáveis e comprometidos a construir uma consciência de interesse pelos assuntos públicos e dos interesses da coletividade.

Ainda mais, essa corrente democrática encontra-se umbilicalmente relacionada à proposta das instituições participativas, que se apresentam como estruturas imprescindíveis para a manutenção do desenho institucional. Neste diapasão, assevera Pateman (1992, p. 44):

A ideia de participação em Stuart Mill se caracteriza pela pluralidade de instituições, que leva a um bom governo uma boa administração da sociedade, através de seus vários membros. Assim no desenvolvimento da teoria de Mill pode-se notar um tipo de participação de caráter ativo na difusão de um espírito público presente através de instituições populares participativas.

Não obstante, a bem da verdade, deve-se ater que a corrente democrática em questão se fundamenta a partir de um ensaio de preceitos, calcados em elementos normativos, fator que lhe retira a possibilidade da materialização efetiva do seu discurso na prática. Tal fator, sobretudo, estriba-se na necessidade de um treinamento cívico, na qual os indivíduos deveriam passar por um determinado processo de aprendizagem a fim de alcançar um maior nível de participação.

Por derradeiro, a teoria deliberacionista, integrada por Habermas, provoca um giro nas teorias democráticas, propondo um novo tipo de racionalidade, que deve ser abarcada em níveis individuais e coletivos. Destarte, as palavras possuem um papel fundamental dentro dos processos políticos, as quais são utilizadas para justificar racionalmente argumentos invocados. Logo, essa corrente doutrinária se preocupa com a realização de um debate efetivo, razão pela qual provoca um intercâmbio de razões públicas, proporcionando, por consequência, a estruturação de um argumento coletivo forte o suficiente para abarcar os integrantes da relação política vigente. É o caso dos conselhos participativos. Assim, comenta Faria (2000, p. 49):

Nessa teoria, a legitimação do processo democrático deriva, portanto, dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática, da vontade e da opinião, que por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões de governo e da administração.

Depreende-se, do exposto, que Habermas não se preocupa apenas com as vocalizações existentes nos espaços formais, mas, lado outro, que a participação integre também os ambientes não institucionalizados. Segundo ele, deve ocorrer uma “combinação e a mediação recíproca entre a soberania do povo institucionalizada e juridicamente não institucionalizado” (HABERMAS, 2003. p. 92). Note-se que a vertente deliberacionista, almeja englobar as preocupações das correntes teóricas citadas alhures, de modo a tentar responder questões de natureza empírico-normativas.

Ademais, a fim de se alcançar um sistema mais democrático, também devem ser levados em conta critérios elencados pelo cientista político Robert Dahl (2001) em seu texto *Sobre a democracia*. Critérios esses que devem ser respeitados para se configurar um processo capaz de instaurar os pressupostos democráticos, responsáveis pela consecução e estabilização dos direitos fundamentais. Tais fatores, como explica Dahl (2001, p. 49), tem como propósito satisfazerem a exigência para que todos os cidadãos possam igualmente integrar o processo decisório. Aliás, a demanda por soberania popular é consequência da concretização dos pressupostos elencados pelo autor. Logo, é vital uma participação efetiva, em que todos os membros devem possuir uma igualdade de oportunidades equivalentes entre si e com uma mesma probabilidade de efetivação. Mas para isso, é fundamental um entendimento esclarecido acerca de todo o desenvolvimento do processo, razão pela qual exige, por consequência, a materialização dos direitos enquanto cidadãos.

À vista disso, vale destacar a forma segundo a qual os critérios suscitados por Dahl (2001, p. 49-50) se conectam, haja vista que a participação efetiva atrelada ao entendimento esclarecido é suficiente para qualificar sobremaneira o processo democrático, proporcionando, neste sentido, desdobramentos necessários a salvaguardar os pressupostos inerentes ao sistema democrático. Destarte, tais elementos, quando presentes no cenário dos conselhos participativos, influenciam na estruturação de um debate instruído de modo a produzir um argumento em consonância com objetivos democráticos.

Mas é claro que, se transportarmos essa carga teórica para a realidade de uma democracia em grande escala, os elementos elencados por Dahl passam a ser dependentes de instituições, responsáveis por garantir a igualdade de oportunidades entre os cidadãos, extrapolando, por consequência, o conceito clássico de representação política. Sob tal perspectiva, a denominada *poliarquia*, segundo o cientista político, referente às democracias efetivamente existentes, exigem instituições políticas capazes de satisfazerem os critérios democráticos. Essa formalidade procedimental deve ser verificada a fim de ter como resultado uma maximização de preferências entre os membros que integram o governo.

Dos conselhos participativos

Dentro do desenho institucional brasileiro, existem formas que permitem uma maior participação da sociedade civil dentro da esfera política. Isto pode ocorrer, por exemplo, por meio de diferentes instituições participativas que permitem uma maior instrumentalização do governo democrático, fomentando a integração entre a política e a população em geral. Vale salientar que essa participação não procura excluir qualquer possibilidade de exercício representativo, mas almeja potencializar as prerrogativas democráticas. Essa interdependência, portanto, procura aperfeiçoar a representação política, utilizando, para isso, uma dimensão participativa.

Existem diferentes exemplos acerca das IP's (Instituições Participativas). Não obstante, este trabalho não procura destrinchar toda a sua abrangência, mas sim focar especificamente com relação aos conselhos, bem como compreender o “problema da efetividade” que o norteia.

Segundo Avritzer (2010):

Os conselhos de políticas públicas são estruturas político-institucionais permanentes vinculados à estrutura administrativa do Estado brasileiro, em seus três níveis de governo (União, estados e municípios) e relacionados a uma área de política pública.

Embora utilizado como apoio político-administrativo desde o século XIX, os conselhos participativos passaram a ser difundidos no período de redemocratização no Brasil, após a ditadura militar (1964-1985). Sua extensão numérica foi resultado de uma intensa pressão social oferecida pela sociedade civil que buscava uma participação mais efetiva dentro das políticas públicas. Destarte, de acordo com Allebrandt (2004), os novos movimentos sociais no processo da formulação da Constituição de 1988, obtiveram êxito, o que gerou, por consequência, na positivação do princípio da participação da sociedade na gestão pública. Assim, como informa Allebrandt (2004, p. 3):

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE em 1999, evidencia que a participação da sociedade civil na gestão pública vem crescendo através dos conselhos municipais, que eram cerca de 27 mil nos 5506 municípios que participaram da pesquisa naquele período. Apenas 20 municípios (0,36% do total) informaram naquela ocasião a não existência de nenhum tipo de conselho; 33 municípios (0,59% do total), todos com menos de 50 mil habitantes possuíam apenas um conselho organizado e 252 municípios (4,57% do total), apenas um com mais de 50 mil habitantes,

possuíam apenas dois conselhos. Os 4.669 municípios (85% do total) que informaram possuir até seis conselhos somam 20.402 ou 75% dos conselhos informados.

Nesta ótica, evidencia-se uma majoração no número dos conselhos participativos existentes, elemento essencial para salvaguardar o desenho institucional democrático. Ademais, a sua relevância institucional pode ser muito bem defendida (INCT, s.d., p. 6), uma vez que:

As principais conclusões apontam que, de modo geral, os conselhos são espaços abertos ao acolhimento e ao processamento de demandas da sociedade civil e que o desenho institucional é relevante, pois tanto pode compensar desigualdades socioeconômicas e informacionais entre conselheiros e favorecer a democratização dos próprios conselhos, quanto limitar a participação para aqueles que não estão organizados ou associados.

Neste diapasão, percebe-se que essas instituições participativas surgem com o propósito de suprir uma deficiência da política representativa, razão pela qual buscam vocalizar demandas sociais periféricas, democratizando, por consequência, ambientes externos a arena política formal. Por esta razão, segundo Avritzer (2011, p. 17), os Conselhos proporcionam um maior aprofundamento dos regimes ditos democráticos, uma vez que contribuem para a formação de cidadãos mais capacitados dentro da seara política e coletiva, uma vez que lhes proporciona justamente as oportunidades para aquisição de entendimento esclarecido mediante uma participação mais assídua dentro da sociedade civil, aspectos já assinalados em referência a Dahl.

Por esta razão, o esclarecimento acerca do processo democrático conduz à compreensão mais sofisticada da própria ação democrática de maneira a ter, por resultado, uma qualificação em sua forma histórica. Assim, resultados como a formação de novos atores sociais contribuiriam para formulação de políticas públicas mais inclusivas, garantindo, também, uma execução mais eficiente e transparente da máquina administrativa.

Por outro lado, é necessário expor que, na realidade, as Instituições Participativas se deparam com um problema de efetividade, que corresponde, para Almeida e Schettini (2011, p. 113)

à sua capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública. Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes.

Vale salientar, então, que isso é uma questão inerente às práticas deliberativas, visto que a realização ou desrealização depende de variáveis, que podem ser externas ou internas dentro de uma estrutura participativa como a dos conselhos. Neste sentido, segundo Button e Ryfe (apud ALMEIDA e SCHETTINI, 2005, p. 113) a qualidade do processo deliberativo depende de “quem instituiu” e “quem participa da deliberação”, fatores que determinam a efetividade da troca de razões entre os atores naquela situação. Assim, defende Almeida e Schettini (2005, p. 117) que:

Ademais, por serem espaços de representação, nos quais uma pequena parte dos indivíduos que mora na cidade tem acesso e condições de disputar influência, é preciso que a definição de quem participa seja mais plural, em relação à possibilidade de incorporação dos diferentes interesses e perspectivas, e que o conselho e suas deliberações estejam abertos ao escrutínio público.

Além disso, a existência de desigualdades dentro de um processo deliberativo se mostra como uma ameaça para a sua efetivação. Neste sentido, teóricos como Cohen e Rogers (apud ALMEIDA e SCHETTINI, 2005, p. 115), trazem como possível solução para o problema, a realização de “mudanças institucionais concretas que alterem as relações de poder a fim que a deliberação se efetive”. E essa visão é ratificada por Almeida e Schettini (2011, p. 115), que expõe:

As diferenças nas habilidades comunicativas ou no conhecimento técnico necessário para deliberação de algumas questões podem ter esse efeito perverso de desigualdade na expressão de preferências e opiniões e no desrespeito em relação a uma fala mais localizada e pautada na vivência do problema. Contudo, não se deve voltar à tese de irracionalidade das massas e impossibilidade da participação, mas avaliar que tipos de soluções são viáveis.

Decerto, trata-se de uma questão de grande relevância dentro da realidade dos conselhos, razão pela qual indivíduos mais vulneráveis podem ter suas capacidades de vocalização de demandas suprimidas, indo de encontro ao real propósito desta instituição participativa, que é possibilitar uma maior integração entre a sociedade civil e arena política formal. Mais uma vez, não se pode olvidar dos elementos aduzidos por Dahl, motivo pelo qual as fragilidades dos participantes no que concerne às regras do jogo, devem ser substancialmente superadas de modo a compensar suas respectivas limitações dentro do contexto da participação.

Outro fator que interfere na qualidade deliberativa dentro dos processos estabelecidos por meio dos conselhos de políticas públicas, se refere ao tipo de interesse e política que está em jogo. Destarte, segundo Avritzer (apud ALMEIDA e SCHETTINI, 2005, p. 116):

Pesquisas realizadas em conselhos de saúde, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente revelam como a delimitação do campo da política e do bem em questão também tem uma influência no público que delibera. Desse modo, os diferentes atores que se mobilizam para instituir e participar destas esferas e os variados objetivos e estratégias de enfrentamento da política pública têm impacto sobre o processo deliberativo, tanto do ponto de vista discursivo, quanto decisório.

Logo, vale ressaltar que a qualidade do processo deliberativo depende da maneira pela qual os atores que dele participam estão engajados. Lado outro, essa participação está completamente atrelada à forma em que essas pessoas percebem a eficácia dessas instituições como instrumentos efetivos para uma mudança social. Assim, de acordo com Wampler (2011, p. 43), “se as IPs não produzem mudanças significativas ou se elas não são percebidas como propiciadoras de processos de mudança, então se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas”

Ademais, a existência de conflitos internos, interesses particulares e argumentos estratégicos, indubitavelmente, limitam a efetividade deliberativa. Nesse sentido, Almeida e Schettini (2011, p. 117) preceituam que:

Em face dessa constatação, é preciso verificar se os espaços deliberativos vêm contribuindo para perpetuar diferenças ou mascarar conflitos. Além disso, ao reconhecer a existência de interesses, faz-se necessário conhecer em que medida é possível manter a legitimidade da deliberação, em políticas que requerem a atenção à parcialidade. Reconhecida a parcialidade e a existência de questões conflituosas, o consenso é imprescindível ou pode-se aceitar algum nível de negociação e ação estratégica?

Por esta razão, deve-se utilizar as ferramentas participativas para os fins que lhe são dados. Assim, qualquer intenção que vai de encontro ao objetivo proposto, compromete, sem sombra de dúvidas, a capacidade dos conselhos de produzirem efeitos dentro da sociedade civil. A fim de salvaguardar o processo deliberativo, existem para isso, diferentes princípios que devem ser respeitados para que ocorra um desenvolvimento de acordo com as prerrogativas democráticas.

O primeiro deles se fundamenta na existência de uma igualdade deliberativa. Nestes moldes, sua relevância pode ser explicada de acordo com a teoria deliberacionista, razão pela qual os atores políticos, por meio de uma razão comunicativa, podem justificar racionalmente seus argumentos, participando, com as mesmas oportunidades, dentro de todo o processo. Assim, de acordo com Almeida e Schettini (2011, p. 112):

A sua importância corresponde à possibilidade de que os espaços deliberativos reduzam a influência de desigualdades preexistentes e que os processos

deliberativos incorporem todos os atores envolvidos na área de política pública, em condições de relativa igualdade.

Atrelado a esse princípio, procurando estabelecer um espaço de acordo com a teoria democrática, todo o procedimento deve ocorrer de maneira pública e plural. Assim, procura-se garantir uma maior transparência e visibilidade no conteúdo dos temas deliberados, bem como incorporar diferentes demandas oriundas da sociedade civil. Almeida e Schettini (2011, p. 113) defendem que “a importância desses preceitos para a análise decorre da frequente tensão entre uma cultura política conservadora renitente e uma cultura política democrática que perpassa a criação e o funcionamento dessas instituições”

Não obstante, as diversas variações dentro do desenho institucional podem comprometer a capacidade de proporcionar uma “democracia mais democrática”. Assim, de acordo com Faria e Ribeiro (2011, p. 127):

O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões.

Neste sentido, a maneira pela qual essas diferentes variáveis se conectam dentro do processo decisório, influenciam no desempenho democrático dos conselhos participativos. Explicam Faria e Ribeiro que (2011, p. 129):

Uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, é uma boa preditora do grau interno de democratização dessas instituições, uma vez que mais vozes estarão inseridas nesse processo. Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, independentemente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo.

Nessa conjuntura, vislumbra-se que o potencial participativo fornecido pelos conselhos democráticos é influenciado sobremaneira pelas diversas circunstâncias que estribam sua construção. Aliás, agregue-se que tais fatores derivam diretamente de vetores históricos, políticos e sociais, os quais devem ser devidamente compreendidos a fim de efetuar-se uma análise mais precisa com relação a cada conselho participativo.

Considerações finais

Se, por um lado vivemos em um sistema político marcado por preceitos democráticos, que preconizam a igualdade formal entre os cidadãos brasileiros, por outro, o que ainda se verifica é uma disparidade entre os diversos atores que compõem o jogo político. Decerto, isso é resultado de um problema estrutural que acaba negligenciando grupos historicamente excluídos e em situações de vulnerabilidade.

Como resposta a esse problema, surgem as instituições participativas que, estimuladas pela sociedade civil, segundo Faria e Ribeiro (2011), almejam democratizar as relações sociais bem como os processos políticos, o que garante, por consequência, uma maior eficácia na gestão de políticas públicas. Dessa maneira, demandas periféricas à arena política formal são capazes de institucionalizar problemas sociais não resolvidos dentro do processo de representação. Não obstante, vale salientar que existem variáveis que limitam a aplicação prática desse discurso, motivo pelo qual percebe-se um abismo teórico entre a construção argumentativa dos conselhos com a sua respectiva aplicação.

Mas, vale salientar que, qualquer que seja o grau de democratização oferecido pelos conselhos participativos, sem sombra de dúvidas, correspondem a um importante instrumento capaz de fomentar o exercício democrático. Por esta razão, estas estruturas institucionais, junto com outras figuras que potencializam a participação cidadã, são imprescindíveis para a efetivação dos direitos e princípios positivados no mais importante diploma normativo brasileiro. Assim, qualquer situação diferente disto, vai de encontro ao parágrafo único do primeiro artigo elencado na Constituição Federal de 1988 que declara: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Referências bibliográficas

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In:

ENANPAD, n. 27, 2003, Atibaia. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTk4OQ==>. Acesso em 23 jun. 2021.

ALMEIDA, Débora; SCHETTINI, Eleonora. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 109-123.

ANTUNES, Vanderlei L. O conceito de soberania em Jean-Jacques Rousseau. *Controvérsia*, v. 2, n. 1, jan.-jun. 2006, p. 70-77. Disponível em <<http://revistas.unisinos.br/index.php/controversia/article/view/7091>>. Acesso em 23 jun. 2021.

AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008, p. 43-64. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?lang=pt>>. Acesso em 23 jun. 2021.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 13-25.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOSCO, Estevão. Habermas e a esfera pública: anotações sobre a trajetória de um conceito. *Sinais*, Vitória, v. 21, n. 2, jul.-dez., 2017. Disponível em <<https://periodicos.ufes.br/sinais/article/view/18456>>. Acesso em 23 jun. 2021.

BUTTON, Mark; RYFE, D. What can we learn from the practice of deliberative democracy? In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (ed.). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005, p. 20-33.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 125-135.

FARIA, Claudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 111-133.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Flávio Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua nova*, v. 36, p. 39-53, 1995.

INSTITUTO DA DEMOCRACIA E DA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO (INCT). *Conselhos de políticas públicas*. Disponível em <[https://dd1f32c5-be96-4004-b244-](https://dd1f32c5-be96-4004-b244-19fa7923b394.filesusr.com/ugd/a46f9a_3fdcf4a1af314731b22ea37691e8db91.pdf)

[19fa7923b394.filesusr.com/ugd/a46f9a_3fdcf4a1af314731b22ea37691e8db91.pdf](https://dd1f32c5-be96-4004-b244-19fa7923b394.filesusr.com/ugd/a46f9a_3fdcf4a1af314731b22ea37691e8db91.pdf)>.

Acesso em 29 jun. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 100, jan.-abr. 2017, p. 83-118.

Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ln/a/dLkRQT88JKty5dWBWKKm4vL/abstract/?lang=pt>>.

Acesso em 23 jun. 2021.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução de Antonio de 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Eduardo Moreira. Participação e inovações democráticas: notas sobre o Brasil contemporâneo. In: FABRINO, Ricardo; SCHETTINI, Eleonora. *Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais*. Belo Horizonte: UFMG, 2018, p. 191-205.

SOUZA, Ronaldo Tadeu de. *Análise da teoria democrática contemporânea: um estudo crítico sobre Joseph Schumpeter*. 2008. 103f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/4006>>. Acesso em 23 jun. 2021.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: In: PIRES, Roberto (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 43-51.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Tradução de Alexandre Morales. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, abr.-jun. 2006. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ln/a/346M4vFfVzg6JFk8VZnWVvC/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 23 jun. 2021.