

LIMITES SISTÊMICOS E CONTEXTUAIS À MAXIMIZAÇÃO DO AUTOGOVERNO EM EXPERIÊNCIAS LOCAIS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Resultado de pesquisa finalizada

GT13: Reforma do estado, governabilidade e democracia na América Latina

Paulo Edgar da Rocha Resende
Doutor em Políticas Públicas e Transformação Social
IGOP, Universidade Autônoma de Barcelona
Professor do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política
Universidade Vila Velha – ES

RESUMO

O artigo apresenta os resultados de pesquisa de doutorado que explora os limites da democracia participativa no sistema político representativo. Para tal, são estudados os casos do Orçamento Participativo de São Paulo e do Conselho de Bem-estar Social de Barcelona. Analisar experiências de formatos distintos em contextos radicalmente diferentes justifica-se pela necessidade de distinguir as obstruções à maximização do poder popular, em espaços institucionais de empoderamento, ocasionadas pelo contexto local-temporal daquelas obstruções estruturais, que são naturalmente exercidas pelas lógicas, regras e interesses gerados pelo sistema político liberal representativo.

Palavras-chave: auto-governo, democracia liberal, participação cidadã

I. INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido na literatura recente sobre os problemas dos instrumentos formais de participação cidadã na esfera dos governos locais. Diversos estudos observam limitações sérias no impacto político das decisões e no alcance do poder popular sobre a administração. A maior parte desses estudos demonstram fatores contextuais limitando a participação, o que metodologicamente pode considerar-se falho se o que se busca é oferecer amplas explicações sobre os limites. Isso ocorre pela não observância do importante detalhe que as experiências de participação referidas surgem todas no período dos últimos vinte anos em países com o mesmo sistema político liberal representativo.

É certo que o sistema liberal representativo é de certo modo flexível em seu formato institucional, varia entre contextos sócio-culturais e sofreu diversas modificações desde o seus primórdios finais do século XVIII. Porém, compreender suas lógicas fundadoras e a razão de ser de seus microssistemas que garantem a estabilidade institucional e a preservação do *status quo* nos permite observar com melhor nitidez as dinâmicas tradicionais e as dinâmicas novas de afirmação e renovação do poder instituído.

Com o apoio de casos empíricos significativamente distintos em seus formatos institucionais e localizados em contextos locais e nacionais igualmente diferenciados, este artigo discutirá as limitações da participação, com atenção às particularidades do contexto local de cada experiência analisada e aos pontos nevrálgicos do sistema político. Consideramos pontos nevrálgicos as normas, dispositivos institucionais e práticas políticas indispensáveis à manutenção do sistema e à permanência no poder de

sujeitos e setores sociais historicamente beneficiados, e que potencialmente podem ser desafiados ou ameaçados em eventual alteração da forma em que o poder é instituído e exercido no Estado.

Os casos do Orçamento Participativo de São Paulo (2001-2004) e do Conselho de Bem-estar Social de Barcelona (1986-) foram analisados a partir de principalmente entrevistas e documentos primários. Apesar da possibilidade de identificarmos experiências limitações de ordem política, social, cultural e econômica, a pesquisa se centra nas de caráter político, por acreditar que são reflexos das condições socioeconômicas e culturais e, portanto, diretamente determinantes da configuração institucional da participação. Discutiremos o poder do povo a partir de sua capacidade de influenciar diretamente o processo de tomada de decisões do governo local através das referidas experiências institucionais de participação.

Isto significa dizer que para a análise das limitações da participação foi adotado como referência a potencialidade dessas experiências em maximizar o autogoverno na esfera política local. Ou seja, em um cenário ideal, sem obstruções de qualquer tipo à participação direta dos cidadãos, todos teriam condições adequadas a decidir aspectos principais de todas as leis e políticas públicas que lhes afetem. Dos diversos possíveis ângulos de observação dos fatores explicativos dos resultados da participação, nosso foco se direciona às normas legais, dispositivos institucionais e práticas políticas que incidem negativamente obstruindo o avançar de dada potencialidade.

II. CONFIGURAÇÃO GERAL DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL

Os diversos formatos institucionais de participação cidadã podem ser categorizados em políticas públicas, mecanismos, sistemas estáveis e processos (Resende e Parés, 2009). Neste estudo nos centramos a discutir um órgão estável, Conselho de Políticas Públicas, e um processo, Orçamento Participativo (OP). Os processos de participação costumam ser menos estáveis ao longo dos anos, por estarem mais vulneráveis à mudança de administrações ou administradores, já que geralmente não são instituídos por lei e portanto dependem do projeto político dos líderes do governo. Nos OPs o processo de deliberação que envolve a cidadania é sobre o destino dos investimentos públicos, ou parte dele, em equipamentos e serviços.

Muitos líderes políticos veem os Conselhos de Políticas Públicas como alternativa viável. Estes órgãos oferecem à administração conhecimento sobre a elite cívica da população, que são os que participam, e permitem às organizações expressarem suas opiniões sobre carências sociais e as preferências sobre projetos políticos. Ao não conceder poder de determinar decisões políticas da administração, este tipo de configuração institucional da participação evita a imprevisibilidade das deliberações que a cidadania pode tomar e permite colocar lado a lado o conhecimento popular com o conhecimento técnico-científico, sem compromisso político em levá-los em conta.

Nesses órgãos, o governante não desafia o poder político de setores até então influentes nas instituições políticas, e não estimula as expectativas de influência dos participantes. Ao não ameaçar o poder dos que estão no controle não se intensifica a disputa por poder político. Com mais diálogo da administração pública com organizações da sociedade civil, abre-se possibilidades de incrementar a confiança entre ambos e se tem em mãos instrumento institucional com capacidade de melhorar a eficácia e a legitimidade das políticas públicas. De fato, o formato de participação com ênfase na deliberação e na consulta a organizações da sociedade civil privilegia o aperfeiçoamento das políticas públicas. O diagnóstico aprimorado sobre resultados parciais ou percepções sobre as necessidades da sociedade ou de bairros geralmente resultam em relatórios que sugerem melhorias em políticas já existentes ou a criação de novos programas.

II. 1. Conselho de Bem-estar social de (CMBS)

O Conselho de Bem-estar social em Barcelona começou em 1986 com a primeira lei que regulamentava a participação cidadã no município. O conselho foi pioneiro depois da transição democrática e ainda é o mais prestigiado entre outros 22 conselhos locais sob responsabilidade do governo municipal. Além de sua longa existência, a boa reputação decorre da consistente frequência das reuniões e do compromisso ao seu desenvolvimento de parte de líderes políticos que tem assumido a pasta correspondente, a Secretaria de Bem-estar Social.

Definir investimentos sociais como prioridade é um desafio realmente difícil para o governo municipal devido ao comprometimento dos administradores com agências imobiliárias, empreiteiras e empresas transnacionais voltadas ao turismo para a modernização da cidade. O Conselho de Bem-estar social é desafiado a legitimar e fortalecer a opção para investimentos públicos no campo social, entre a mídia e a maior parte relutante da elite social e política. Neste sentido, o conselho tem importante programa de recompensa para coberturas midiáticas sobre questões de bem estar social em Barcelona. Isso certamente ajuda a estimular o interesse jornalístico no campo social, apesar de que os meios de comunicação de massa costumam estar mais interessados em retratar as questões sociais como problemas de segurança pública, ao invés de retratar a necessidade de investimentos públicos em serviços sociais.

O que ajuda no desempenho do CMBS em atender suas funções é o fato de suas proposições serem em sua maioria direcionadas a um único campo de atuação do governo municipal: a área social. Consequentemente, os diagnósticos e a maioria das recomendações emitidas pelos participantes só precisam ser aceitas por um único líder político. Isso beneficia razoavelmente o comprometimento com o órgão e fortalece as decisões políticas tomadas pela Secretaria responsável. Todas as outras propostas emitidas pela CMBS aplicáveis a outras pastas da administração demandam processos intensos de negociação, mostrando que nem todo líder aceita facilmente propostas populares emitidas por conselhos de temáticas distintas. Essas dificuldades não chegam a causar consequências severas à governabilidade ou à credibilidade do conselho porque suas decisões não têm poder vinculante.

Na maior parte das propostas elaboradas pelos participantes verifica-se que há convergência com posicionamentos assumidos pela prefeitura – durante gestões socialista e eco-socialista. Isto ocorre porque os participantes habilitados a votar nas sessões finais estão representando as organizações sociais mais reconhecidas da cidade e em algumas ocasiões trata-se de ONGs prestadoras de serviços sociais para a prefeitura. Entretanto, muitas vezes apresentam seus posicionamentos pessoais ao invés dos da organização que representam. Uma vez que o número de membros do conselho plenário e dos participantes com poder de voto são formalmente estabelecidos pelo prefeito ou por outro líder de sua indicação, nenhum movimento social reivindicativo ou dissidente está representado no conselho. No caso de alguma proposta não se encaixar no projeto político da administração ela terá chances praticamente nulas a ser levada em conta, já que não são vinculantes, nos confessou um líder político da área de participação da prefeitura. Outro servidor em papel de liderança nos confia que as propostas executadas pelo governo local são as que foram contempladas pelo PAM, Plano de Ação Municipal, o qual é elaborado a cada quatro anos através de um processo de participação em que a transparência é sua maior deficiência.

A falta de diversidade social e conflitos no Conselho de Bem-estar Social coincide com o fato que as propostas aprovadas não têm efeito jurídico para a tomada de decisão. Participantes não são reconhecidos como representantes do povo e nem mesmo representantes de uma rede de trabalho de organizações sociais independentes. Sem reconhecimento consensual da representação do conselho baseada em oportunidade aberta a todos os cidadãos a se engajarem nas suas reuniões, ela nunca poderá ter decisões vinculantes. Neste cenário a legitimidade de tomar decisões políticas ainda se apoia exclusivamente nos quadros representativos tradicionais. A maior função do conselho é apoiar,

legitimar e melhorar a qualidade dessas decisões. Não se pode afirmar que o conselho provoca mudanças significativas nas dinâmicas representativas.

A mais importante limitação que se observa no CMBS se encontra em seu design institucional, não tanto no desempenho do órgão ao longo de sua existência. O órgão foi desenvolvido não para permitir aos cidadãos tomar ou afetar decisões públicas diretamente, mas para criar espaços para informações, reflexões e debates entre a administração e as principais organizações locais do município. Assim, volta-se a melhorar a coordenação de políticas sociais advindas da administração de diferentes níveis e ONGs, e para estudar e emitir relatórios sobre a situação local de bem estar social, discutindo e promovendo respostas a essas situações. Apesar de não formalizado no estatuto do conselho, muitos entrevistados para esta pesquisa identificam ainda que um dos objetivos do conselho é fomentar a cultura do bem estar social.

II.1.1. O contexto em Barcelona

O contexto de comprometimento político com projetos de desenvolvimento econômico afetou claramente o modelo de participação a ser utilizado em Barcelona. Modelos de participação mais abertos e com maior empoderamento dos cidadãos eleva o risco de instabilidade na execução de projetos políticos e na orientação da administração. O comprometimento de líderes políticos locais com um ambiente social, político e econômico estáveis, requerido por grupos de investimentos internacionais e empresas privadas, é um dos fatores determinantes na limitada concessão de poder político aos cidadãos que participam dos espaços deliberativos. O que se evidencia no limitado formato deliberativo do CMBS.

O maior desafio que o conselho trouxe à cidade, de proporcionar conforto e bem-estar social ainda está longe de ser concretizado. Os projetos urbanos predominantes são em sua maioria planejados por grupos de arquitetos e técnicos especializados, não atendendo às necessidades e desejos da população, mas aos padrões de configuração urbana requerida pelo turismo (Delgado, 2007). Prioridade que na maior parte das vezes colide com a necessidade de investimentos na área social. Segundo Capel (2007), desde 1986, ano em que o conselho iniciou suas atividades, a prefeitura e o governo regional da Catalunha investem massivamente em equipamentos de infraestrutura urbana preparando a cidade a primeiramente receber os Jogos Olímpicos de 1990. Desde então, o processo de modernização da cidade nunca foi concluído e recebeu o título de “Modelo Barcelona”.

O modelo se caracteriza pela ênfase no turismo, na promoção de grandes eventos e na economia dinamizada por provedores de serviços, empreiteiras e grandes imobiliárias (Capel, 2007). Críticas sobre o modelo têm insistido que os cidadãos não têm sido escutados sobre o modelo de cidade que desejam. Os diversos conselhos e outros experimentos de participação controlados pela Prefeitura não os permitiu tomar frente nos maiores projetos e foram usados para legitimar o tipo de modernização que estava sendo desenvolvido.

Na cidade modernizada, o preço do aluguel cresceu mais rápido que os salários, acompanhando a remodelação em que diversos edifícios históricos foram destruídos para dar lugar a hotéis modernos e escritórios suntuosos. A maior parte dos edifícios renovados é comercializada com preços elevados, que causam drástica mudança no perfil socioeconômico dos moradores. Neste processo de gentrificação, pobres e trabalhadores deixam bairros tradicionais para dar lugar a novos ricos, alguns deles mais interessados em propriedades para investir e especular que em moradias para habitar. O que resultou em vários apartamentos desocupados (Delgado, 2007). Nestes bairros, como Poblenou e Barceloneta, os investimentos em moradias populares ficou bastante aquém da demanda, terminando de configurar o cenário de que as classes mais baixas não fazem parte de tal projeto de modernização. Nos subúrbios não há turistas, nem grandes investidores, mas também escasseiam os equipamentos públicos de bem-estar social (*ibid.*).

O Modelo Barcelona, que marginaliza o poder popular sem abrir mão dele, também significava tentativa formal de abrir a cidade a diversidades culturais, campanhas de marketing massivas, predominância de parcerias público-privado para investimentos e serviços, prioridade de planejamentos de médio e longo prazo, ampla descentralização política e administrativa e vasta oferta de canais consultivos de participação cidadã. Fica evidente que o modelo referido é na verdade um projeto de regeneração urbana orientada por interesses econômicos conflitantes com interesses populares e sociais. A maior subordinação aos interesses de negócios internacionais, que causou a perversão de interesses públicos listados acima são mais evidentes nas áreas centrais.

II. 2. Orçamento participativo de São Paulo (OP-SP)

O Orçamento Participativo de São Paulo, desempenhado pela administração municipal entre 2001- 2004 e liderado pelos líderes do PT (Partido dos Trabalhadores), foi consideravelmente bem-sucedido em vários aspectos: número de pessoas mobilizadas (cerca de 80 mil); montante do orçamento público afetado (cerca de 7% do total); condições favoráveis para a participação de grupos marginalizados e a formação/ qualificação de delegados e de membros do conselho (Sánchez, 2004).

Por outro lado, o programa teve limitações sérias na execução das propostas e no desempenho final. Os principais problemas não foram diretamente produzidos por imperfeições metodológicas ou limitações do formato institucional, ainda que possam ter causado algum impacto. A metodologia foi capaz de corrigir deficiências do programa e o formato potente, caso as decisões da cidadania tivessem sido todas respeitadas. As obstruções maiores ao poder popular foram provocadas por práticas tradicionais da política representativa, como o clientelismo, alianças e coalizões heterogêneas, estratégias de poder com fins eleitorais, privilegiando a visibilidade e a concentração de poder de algumas lideranças.

Apesar de que o formato institucional do programa tinha afeições bastante avançadas no sentido de possibilitar que cidadãos sócio e politicamente marginalizados participem ativamente do processo de decisão orçamentária municipal, dentro do arcabouço institucional da prefeitura, sua dimensão sofreu limitações importantes. Coordenado por um dos grupos minoritários e mais à esquerda do PT, a Democracia Socialista, o Orçamento Participativo não recebeu do comando central do governo local ou do partido a priorização que poderia ter lhe permitido ganhar centralidade no sistema de planejamento municipal. Houve limites nas capacidades organizacionais básicas do programa, que, como consequência, prejudicou a capacidade de convocar o povo a participar; a escassa publicidade dos resultados; o número de áreas de investimento municipal afetadas e o número de execução de propostas concluídas.

A heterogeneidade do perfil político e ideológico de Secretários e Sub-prefeitos afetou principalmente a forma em que as propostas participativas foram executadas. Algumas secretarias, como a de Educação, tentaram atender a quase todas as propostas. Outras, como a Secretaria de Saúde, ocasionalmente selecionaram propostas populares que já tinham sido definidas como prioridade por técnicos. A Secretaria de Habitação costumava dar mais atenção a outros canais de participação, como o Conselho Municipal de Habitação, que contava com a presença de associados com conexões próximas ao secretário. Esta secretaria e outras, como a de Meio Ambiente, Transporte e a de Segurança, para mencionar as com orçamentos mais elevados, tiveram baixo nível de execução das propostas aprovadas pelos cidadãos no Orçamento Participativo.

A ampla coalizão governamental buscava garantir governabilidade sem tensões ao executivo local. Assim, o PT fez alianças com quase todos os partidos com representação na Câmara Municipal. A coalizão permitiu aos vereadores nomear o chefe de subsecretarias nas Subprefeituras. A estratégia assegurou aprovação de praticamente todas as propostas de lei feitas pelo executivo, mas geraram problemas para o funcionamento descentralizado do Orçamento Participativo. Efeitos mais notórios

foram percebidos na convocação de participantes, na organização das assembleias e no cumprimento de propostas a serem executadas no nível dos distritos.

A maioria dos Subprefeitos estava engajada em práticas clientelistas, gerando outro problema sério à transferência de poder institucional aos cidadãos. Líderes políticos com envolvimento com cidadãos, geralmente líderes de comunidades carentes, tendem a boicotar esforços de participação cidadã não personalistas (ver Abers, 1998). Em São Paulo, essas práticas desencorajaram diversas pessoas a participar de assembleias e geraram dois tipos opostos de demanda de cidadãos a serem respondidas por administradores sublocais: as canalizadas por vias oficiais, da participação institucional, e as extraoficiais, por relações pessoais de favoritismo, entre comunidades e líderes políticos.

II.2.1. O contexto em São Paulo

Na cultura política brasileira o clientelismo foi estabelecido como “processo de incorporação política de massas populares sobre as classes economicamente dominantes” (Kowarick & Camargo et al., 1976, p. 108). Com a miséria e o baixo nível educativo da sociedade brasileira, o clientelismo encontra terreno fértil para se estabelecer ao oferecer acesso privilegiado a recursos e investimentos públicos. Mas apesar das condições socioeconômicas, existem outros aspectos de formato das instituições políticas que também contribuem à consolidação do fenômeno no Brasil: o voto direto a candidatos, por listas abertas, o extenso multipartidarismo, o voto compulsório para a maioria da população e as distorções do sistema proporcional (Limongi & Figueiredo, 1999; Ames, 2003).

Em um sistema político com mais de 20 partidos com representação no parlamento é impraticável governar sem contar com alianças partidárias. A troca de partido ou apoio representativo por escritórios executivos é prática comum em todos os níveis do governo brasileiro. Apesar de melhorar a governabilidade, isso também abre portas para o clientelismo e práticas corruptas. Políticos de partidos mais fisiológicos estão muito mais preocupados em manter e aumentar o poder pessoal a apoiar projetos de descentralização e transferência de poder aos cidadãos. Além da baixa disposição a exercer política oposição, esses partidos historicamente não possuem conexão ou sensibilidade a movimentos sociais e demandas populares.

A política de alianças no governo estudado envolveu o apoio de quase todos os partidos e tencionou sua permanência como uma coalizão para as eleições seguintes. Além das alianças, em São Paulo o Partido dos Trabalhadores fez movimentos significativos em direção a sua centralização, com articulações internas visando o fortalecimento de líderes e a consolidação do favoritismo do partido nas eleições presidenciais de 2002. Lideranças locais buscavam estabelecer a hegemonia do grupo majoritário do partido nas decisões internas e na administração da maior Prefeitura do país. A importância política e econômica da cidade possibilitou que fosse utilizada como trampolim para a visibilidade e o apoio social em todo o país.

As consequências dessas estratégias políticas foram investimentos públicos em grandes projetos guiados mais pela visibilidade que pelas necessidades primárias da população; investimentos foram baseados em relatórios técnicos e receberam orientações políticas mais que participativas; algumas decisões notoriamente de esquerda enfocadas em grupos marginalizados só permitem opinar sobre alguns detalhes dos projetos¹. A dimensão do Orçamento Participativo foi seriamente afetada e até o apoio

¹ Os Centros de Educação Unificados são bons exemplos. Ao invés de utilizar os recursos empregados para satisfazer toda a demanda por escolas públicas, a administração preferiu privilegiar enormes e sofisticadas infraestruturas. Modelados para serem construídos apenas nas áreas periféricas da cidade, sua localização exata pôde ser decidida por participantes do OP.

eleitoral dos cidadãos locais aos Partidos dos Trabalhadores sofreu o efeito de uma estratégia política que estava claramente voltada para a política federal².

A carência de consenso na administração para executar o programa de orçamento participativo não foi causada apenas pela heterogeneidade dos membros da coalizão. A composição social do partido com diversas ideologias e perfis administrativos gerou condutas distintas na condução das políticas públicas em cada secretaria. Lideranças governamentais heterogêneas em uma mesma administração podem causar prejuízo a qualquer política pública. Entretanto, programas de participação popular direta, como o Orçamento Participativo, são especialmente sensíveis por três motivos: a) o programa frequentemente é desenvolvido sem uma lei específica que o reja, dependendo quase sempre de comprometimento político; b) é um aparelho para composição e definição de políticas públicas transversais a todos ou alguns departamentos municipais; c) os titulares de escritórios governamentais eleitos frequentemente usam estratégias pessoais para canalizar demanda de cidadãos, mantendo suas conexões às comunidades e movimentos sociais.

A relação entre o Orçamento Participativo e a Câmara dos Vereadores é “inevitavelmente tensa” porque “o OP cria um obstáculo ao exercício das práticas clientelistas tradicionais” e insere “objetivos impessoais e públicos aos objetivos de tomar decisões sobre a distribuição de recursos públicos” (Pontual, 2005, p. 112). Mas a tensão existe principalmente em decorrência do modelo de participação não conceder aos representantes da Câmara Local espaço para participar ou influenciar decisões populares. Os cargos comissionados no executivo municipal foram trocados pelo apoio das bancadas de cada partido às leis propostas pela Prefeitura, o que inclui o Plano de Obras e Serviços do OP. Basicamente, o programa retira dos vereadores poder efetivo de influenciar o orçamento de investimentos municipais.

Tradicionalmente o uso de verbas públicas já é sujeito a diversos conflitos de interesses e, portanto, disputas nas gestões democráticas atuais entre grupos políticos, sociais e empresariais. Transferir o poder da tomada de decisão sobre estas questões para cidadãos individuais, até então sem poder de influência sobre a administração pública, intensifica ainda mais a competição e a complexidade do processo orçamentário. Em cidades como São Paulo – com enorme desigualdade social e grande conflito entre interesses públicos e privados – esses instrumentos possuem potencial de reconstituir o caráter democrático da esfera pública e equalizar o acesso da sociedade ao poder institucional (Oliveira et al., 2001; Santos y Avritzer, 2005). Entretanto, a histórica desigualdade de poder de influência dos distintos setores da sociedade sobre a política, a cultura tradicionalmente autoritária e hierárquica de líderes políticos e sociais e a ampla margem de manobra do processo participativo, acabam debilitando este potencial.

III. EXPLICANDO LIMITAÇÕES E VARIAÇÕES

As estratégias e condutas políticas adotadas em instituições representativas não se prendem às regras formais já existentes e se moldam de acordo com o equilíbrio de poder, as redes de governança política e os interesses dos atores mais influentes. Neste contexto, as razões pelas quais líderes governamentais consideram fortalecer a participação cidadã através de instrumentos institucionais é fundamental para compreender a lógica governamental, o formato e os resultados da iniciativa. Em pesquisa de grande relevância para este trabalho, Blanco (*et al.*, 2005, p. 30) indagava: Por que os políticos fazem Orçamentos Participativos quando não têm nenhuma obrigação legal para fazê-lo? A questão se torna ainda mais relevante quando consideramos que os instrumentos de participação possuem efeitos muito incertos na performance eleitoral, independente de seus resultados (Anduiza et al., 2005).

² Como eles perderam as eleições locais seguintes em 2004.

Compreender as razões pelas quais um líder ou grupo político resolve desenvolver um instrumento institucional de participação direta dos cidadãos nos auxilia a compreender por quais razões não o fariam. Os fatores explicativos da iniciativa política de criar instituições participativas podem ser entendidos também como fatores fomentadores ou inibidores da ampliação do poder popular sobre as instituições estatais. Blanco (*op. cit.*) agrupou esses fatores, ou razões, em três grandes categorias: a) Razões Estruturais e Contextuais; b) Razões do Perfil ou da Trajetória da Participação; c) Razões Estratégicas ou Instrumentais. Apesar das denominações, o autor se concentrou em identificar condicionantes específicos de cada localidade e temporalidade. O contexto histórico, institucional, político, social e cultural sem dúvida são determinantes. As estratégias para obter êxito eleitoral e governabilidade, o perfil ideológico dos partidos e líderes políticos, a tradição associativa e reivindicativa da população, o tamanho do município, a dependência ao capital privado, entre muitas outras variáveis, compõem o cenário mais ou menos favorável à participação. Determinam o surgimento e a dimensão do programa de participação dentro das instituições representativas, assim como seu impacto no Estado e na sociedade.

Por detrás destas valiosas variáveis explicativas, que variam entre locais e momentos, há outros fatores pouco variantes, mas determinantes para a oferta e a dimensão da oferta institucional de participação. Trata-se do próprio sistema político-econômico de democracias liberais representativas. É o ponto em comum entre todas as experiências de participação direta da população nas instituições políticas. Há uma série de condições gerais no âmbito político, institucional, cultural e econômico que são praticamente invariáveis no sistema liberal, e que possuem relação direta com a dimensão possível do auto-governo na atualidade. Trata-se de: a) o caráter hierárquico do processo de tomada de decisões estatais; b) a concentração de poder em líderes políticos para que tenham visibilidade e vantagens eleitorais; c) a desigualdade de poder de influência na política entre setores da cidadania e entre estes e grupos econômicos; d) a blindagem legal-constitucional dos procedimentos institucionais que limitam possibilidades de mudanças pelo povo; etc.

Democracias liberal-representativas contam com as casas legislativas, partidos políticos e eleições competitivas como principais instituições. São mantidos por uma dinâmica que, por definição, concentra poder em líderes que competem entre si para tomar as decisões governamentais (Schumpeter, 1966). Desde sua fundação, o principal objetivo das estruturas do Estado liberal sempre foi a segurança da propriedade privada e das chamadas liberdades individuais. Enquanto a justiça social, a igualdade, a cidadania e a participação estão sujeitas a instabilidades e ameaças constantes (Barber, 1984).

Estas características intrínsecas da democracia liberal, com margens muito estreitas para variações, demonstram que há conflitos com a participação que visa maximizar o autogoverno. Se a ideia radical de participação é redistribuir entre o povo o poder da tomada de decisões nas instituições do Estado, historicamente controlado por setores da elite, o que mais impede este logro são as dinâmicas, regras e condições sociais próprias do liberalismo político e econômico. São essas condições que determinam as variações contextuais vistas anteriormente.

O dilema é que enquanto a democracia participativa não funcionaria sem instituições representativas, já que foi criada para funcionar dentro deste sistema, já a democracia liberal pode facilmente prescindir de ampla e constante participação dos cidadãos. De fato, o liberalismo surge sem muita afinidade aos direitos democráticos de participação (sufrágio universal, referendun, etc.) e associação (Requejo, 1990, p. 87). A elevada capacidade do sistema em se modificar e assimilar determinadas exigências da sociedade é o que lhe permitiu as recentes incorporações de instituições mais abertas ao envolvimento direto dos cidadãos. O limite desta abertura é o que tentamos identificar nos parágrafos anteriores.

IV. CONCLUSÕES

O que pôde ser observado em São Paulo e em Barcelona, e que é provável de se verificar em outras localidades é a intrínseca tensão entre democracia participativa e democracia representativa. O conflito inexiste somente até o ponto em que a participação não entorpeça as dinâmicas vitais da representação, o que implica baixo poder de decisão da população. Limites à participação sempre haverá, variando em intensidade de acordo com o contexto do espaço-tempo em que a experiência de participação é realizada. As experiências de participação institucional são relativamente novas e portanto ainda necessitarão bastante tempo para atrair esforços significativos e de forma persistente tanto de políticos como de cidadãos, assim como de pesquisas científicas. Estes desdobramentos configuram-se como indispensáveis para que a participação se consolide como veículo definitivo da tomada de decisões políticas.

É importante destacar que esta pesquisa não indica contradições inconciliáveis entre participação cidadã e democracia representativa. Entretanto, os problemas encontrados nos casos analisados demonstram que ao mesmo tempo em que o sistema político tem capacidade de absorver programas de democracia participativa, suas instituições, interesses e regras continuam reproduzindo comportamentos políticos contraditórios a esquemas ampliados de participação. Isto não significa que formulações institucionais não são capazes de amenizar esses problemas. Apenas que formas diretas e indiretas de participação cidadã não funcionam conjuntamente nas mesmas instituições políticas de forma perfeitamente tranquila.

Líderes políticos tendem a limitar o desenvolvimento da participação cidadã sempre que esta ampliar a incerteza sobre a manutenção do seu exercício de poder sobre as instituições públicas. Mas, como a lógica de decisões humanas não é estática e nem sempre determinadas pelas instituições, as diversas características que diferenciam os agentes envolvidos abre espaços à heterodoxia e à participação social. As iniciativas de participação que realmente desafiam às estruturas de poder do sistema liberal são poucas, porém como contra-poder, são fundamentais para progressivamente desmontar a hierarquia e o sistema de privilégios vigente. Estas práticas de contra-poder, pelos motivos expostos, terão tanto mais êxito quanto mais suas origens estiverem vinculadas a grupos sociais independentes de partidos e instituições estatais. A chamada participação *bottom-up* parece mais promissora que os modelos analisados na pesquisa aqui apresentada.

V. BIBLIOGRAFIA

- Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, 26 (4), 511-537.
- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getúlio Vargas.
- Anduiza, E. et al. (2005). Les eleccions y la participació. Font, J. (ed.). (2005). *La Política i la Participació: politics, partits i eleccions*. Barcelona, Espanha: Editorial Mediterrània.
- Blanco, I. et al. (2005). Els polítics i la participació. Font, J. (ed.). (2005). *La Política i la Participació: politics, partits i eleccions*. Barcelona, Espanha: Editorial Mediterrània.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, CA, EEUU: University of California Press.

- Capel, H. (2007). El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado 'modelo Barcelona'. *Scripta Nova*, V. XI, n. 233.
- Delgado, M. (2007). *La Ciudad Mentirosa: fraude y miseria del 'modelo Barcelona'*. Madrid, Espanha: Catarata.
- Font, Joan (ed.). (2005). *La Política i la Participació: politics, partits i eleccions*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- Kowarick, L.; Camargo, C. P. F. et al. (1976). *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo: Loyola.
- Limongi, F. & Figueiredo, A. C. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV/FAPESP.
- Oliveira, F. de et al. (2001). *Atas da revolução: o orçamento participativo em São Paulo*, [mimeo].
- Pontual, P. (2005). Democracia representativa, democracia direta e democracia participativa. Em Abramo, Z. W. e Frati, M. (eds.) *Democratização do Parlamento: alargando as fronteiras da representação e da participação política*. São Paulo, Brasil: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Requejo, F. (1990). *Las Democracias: democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona, Espanha: Ariel.
- Resende, P. y Parés, M. (2009). Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades. En Parés, M (ed.). *Participación y Calidad Democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Espanha: Ariel.
- Rolnik, S. (1989). *Cartografias Sentimental, Transformações Contemporâneas do Desejo*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Sánchez, F. R. (2004). *OP: Trajetória Paulistana de uma inovação democrática (2001-2003)*, [PhD Thesis]. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica.
- Santos, B. S. e Avritzer, L. (2005). Introdução: Para ampliar o Cânone Democrático. Em Santos, B. S. *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*, [Col. Reinventar a Emancipação Social]. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.
- Schumpeter, J. A. (1966). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres, Inglaterra: Allen & Unwin.