

mentos consiste de formas de praticar e honrar técnicas democrático-deliberativas, mas cada um, literalmente, estabelece escolas de democracia para desenvolver as capacidades políticas dos participantes.

3. Três experimentos democrático-deliberativos

A fim de estabelecer esses princípios abstratos do projeto democrático, oferecemos agora um breve perfil de cada experimento. O primeiro é um experimento em orçamento urbano oriundo da cidade de Porto Alegre, Brasil. O segundo consiste de duas reformas administrativas funcionalmente específicas destinadas a melhorar o desempenho dos sistemas policiais e de educação pública na cidade de Chicago. O último experimento reúne trabalhadores e empregadores numa tentativa de desenvolver capital humano internacionalmente competitivo no cinturão metalúrgico da cidade de Milwaukee, Estado de Wisconsin, Estados Unidos.

3.1 Orçamento participativo urbano, Porto Alegre, Brasil⁹

Porto Alegre é a capital do Estado do Rio Grande do Sul no Brasil e tem aproximadamente 1,3 milhões de habitantes. Como muitas grandes cidades e orçamentos nacionais na América Latina, uma administração clientelística tem tradicionalmente dirigido a cidade através dos mecanismos longamente testados do paternalismo. Esse sistema alocava recursos públicos não conforme as necessidades públicas, mas com o objetivo de

⁹ A descrição desse experimento deve ser considerada preliminar, uma vez que está baseada em fontes relativamente limitadas e resultam fundamentalmente de entrevistas realizadas por Erik O. Wright em Porto Alegre, em junho de 1998. Pretendemos rever essa descrição na medida em que conhecermos mais sobre a estrutura e a trajetória do experimento em questão.

mobilizar apoio para a engrenagem política. Como resultado, "o orçamento se torna uma ficção, uma evidência chocante do descolamento entre a estrutura institucional formal e as práticas públicas concretas". Sob condições semelhantes em outros lugares do Brasil, pesquisadores demonstraram que esse sistema paternalista "de alocação irregular de gastos públicos correspondia a 64% do orçamento total".

Em 1988, uma coalisão de partidos de esquerda liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) conquistou o controle do governo municipal de Porto Alegre e venceu eleições consecutivas em 1992 e 1996. Sua iniciativa reformista mais substancial, denominada "Orçamento Participativo", visava transformar o orçamento clientelista, tipo voto por recurso, num sistema deliberativo totalmente transparente, decidido de baixo para cima com base nas necessidades dos moradores da cidade. Este arranjo administrativo e articulação de interesses multivariados inicia pelas dezesseis regiões administrativas que compõem a cidade. Dentro de cada região, uma Assembléia Regional reúne-se duas vezes por ano para decidir questões orçamentárias. Executivos municipais, administradores, representantes de entidades comunitárias tais como associações de bairros, clubes de jovens e da saúde, bem como qualquer morador da cidade interessado participa dessas assembleias. Elas são coordenadas conjuntamente por membros do governo municipal e por representantes comunitários. Essas assembleias estão encarregadas de (1) revisar e discutir a implementação do orçamento do ano anterior; (2) estabelecer as despesas prioritárias da região - entre questões tais como transporte, saneamento básico, uso do espaço urbano (plano diretor), e atendimento da saúde - para o ano seguinte; e (3) eleger delegados e substitutos para representá-los numa instituição municipal chamada Conselho do Orçamento Participativo (COP). As prioridades dessas assembleias

regionais amplas e pouco freqüentes são por sua vez estabelecidas a partir das bases, por muitas reuniões preparatórias menos formais, nas quais cidadãos individuais, movimentos de base, e organizações comunitárias se organizam para as discussões nas assembleias regionais.

O COP, uma assembleia de nível mais alto de cidadãos e funcionários públicos, consolida as decisões das assembleias de base num orçamento municipal. O COP compõe-se de dois delegados eleitos de cada região, dois delegados eleitos de cada uma das cinco "plenárias temáticas" representando a cidade como um todo, um delegado do sindicato dos funcionários públicos municipais, um delegado do sindicato das associações de bairro, e dois delegados de agências municipais centrais. O grupo reúne-se intensivamente, pelo menos semanalmente de julho a setembro, para discutir e estabelecer um orçamento municipal que ajuste as prioridades estabelecidas ao nível regional, de forma coordenada com as necessidades da cidade como um todo. Considerando que os representantes dos cidadãos são na sua maioria não-profissionais, as agências municipais oferecem cursos e seminários sobre planejamento orçamentário para os delegados do COP, bem como para participantes interessados das assembleias regionais. No dia 30 de setembro de cada ano, o Conselho submete uma proposta orçamentária ao Prefeito, que pode aceitar o orçamento ou, através de veto, remetê-lo de volta ao COP para revisão. O COP responde através da reformulação do orçamento, ou pela rejeição do veto por uma ampla maioria de 2/3. Funcionários municipais estimam que em torno de 100.000 pessoas, ou 8% da população total, participaram das discussões nas Assembleias Regionais e reuniões intermediárias em 1996.

Esta descrição sucinta apresenta evidentemente apenas uma descrição esquelética que sobrepassa inúmeros detalhes institucionais importan-

tes e a evolução substancial do orçamento participativo desde a primeira rodada de Assembléias acontecida em 1989. Apesar disso, todos os princípios institucionais discutidos na seção 1 acima podem ser percebidos mesmo nessa apresentação sumária: ligações mais íntimas entre os moradores dos bairros e o Estado formal, a formação de grupos diversificados de cidadãos e burocratas deliberando como pares para resolver os problemas complexos do orçamento municipal, a transferência desta função do governo central, de antigas instituições tais como o Legislativo para esse sistema novo *sui generis* e o engajamento permanente de cidadãos leigos nesse processo público. Tomamos a liberdade de sugerir que outros trabalhos examinem se o sistema criativo de Porto Alegre atinge de fato os objetivos democráticos atribuídos a ele - crescente eficiência através da alavancagem do conhecimento local, monitoramento, conhecimento por retroalimentação, resultados mais igualitários, engajamento político sustentado, cidadãos mais competentes e maior solidariedade baseada na cooperação.

3.2 Conselhos de bairro funcionalmente específicos, Chicago

Nosso segundo experimento abrange educação pública e policiamento em outra cidade caracterizada por grande pobreza e desigualdade: Chicago, Illinois, a terceira maior cidade dos Estados Unidos (depois de New York e Los Angeles) e que reúne cerca de 2,5 milhões de habitantes. No final da década de 80, o sistema de Escolas Públicas de Chicago (CPS) sofreu ataques de críticos de todos os lados - pais, membros da comunidade, e empresários locais - que denunciavam que a burocracia escolar centralizada estava falhando em escala massiva na educação das crianças da

cidade. Esses indivíduos e grupos formaram um pequeno, porém combativo movimento social, que conseguiu virar a cabeça desse sistema escolar pesado e hierarquizado. Em 1988, o Legislativo de Illinois aprovou uma lei que descentralizava e abria a administração das escolas de Chicago,¹⁰ conforme os princípios institucionais discutidos acima: A lei reformada deslocou o poder e o controle de um quartel-general centralizado para toda a cidade para as próprias escolas individualizadas. Para cada uma das 560 escolas de primeiro e segundo graus existentes nos limites da cidade, a lei estabelece um Conselho Escolar Local (LSC). Cada LSC é um corpo eleito a cada dois anos e composto de seis pais, dois membros da comunidade, dois professores, e o diretor da escola. Os LSC das escolas de segundo grau adicionam a esses onze membros um representante estudantil sem direito a voto. A lei desloca o poder diretivo dos diretores e escritórios centrais para esses LSC: eles têm o poder e são incumbidos por lei de contratar e demitir o diretor; redigir os contratos de atividades do diretor, que eles monitoram e revisam a cada três anos; desenvolvem anualmente Planos de Melhoria Escolar que abrangem o corpo de funcionários, programas, problemas de infra-estrutura; monitoram a implementação desses planos e aprovam os orçamentos escolares. Esses grupos normalmente se reúnem mensalmente durante o ano escolar e, menos freqüentemente, no verão. Semelhantemente a Porto Alegre, os planejadores do programa descobriram que indivíduos atuando nos LSC freqüentemente não dispunham dos conhecimentos necessários para executar com competência suas responsabilidades e assim, uma nova legislação requer que cada membro do LSC se submeta a 20 horas de treinamento, oferecido pela administração escolar central, em tópicos tais como planejamento orçamentário, planejamento da melhoria escolar, seleção da direção, dinâmica de grupo e responsabili-

10 A lei afeta apenas as escolas na cidade de Chicago, que constitui seu próprio distrito escolar.

dades do LSC.

Essa reforma criou o mais formalmente direto sistema democrático de administração escolar nos Estados Unidos. Cada ano, mais de 5.000 pais residentes do bairro e professores são eleitos para dirigir suas escolas. Por uma ampla margem, a maioria dos servidores públicos eleitos em Illinois que pertencem a minorias atuam nos LSC. Assim como com os conselhos orçamentários locais e municipais de Porto Alegre, os LSC englobam os cinco princípios da democracia deliberativa apresentados anteriormente. Eles constituem novas pontes entre o Estado e a sociedade em nível operacional, transferindo poder a indivíduos que anteriormente não possuíam poder significativo sobre as decisões escolares de bairro - pais, professores e membros da comunidade - nos diferentes grupos de direção. O processo administrativo ao nível da escola - compor e implementar os Planos de Melhoria Escolar, rever orçamentos e encontrar soluções para os problemas mais urgentes da escola - são explicitamente deliberativos e não devem constituir disputas baseadas em interesses. Além disso, esses novos corpos assumem funções anteriormente executadas pelo aparato central da escola, tais como pessoal, planejamento e estabelecimento de prioridades de gastos. O escritório central, por sua vez, se transforma de uma organização que emite ordens de comando em uma que executa funções de apoio - tais como prover assistência técnica e treinamento aos LSC - e avalia o desempenho das escolas de forma comparativa.

Chicago também tem sido palco de um outro experimento em conselhos funcionalmente específicos, este relacionado à reforma de uma outra das burocracias veneráveis da cidade, o Departamento de Polícia de Chicago. Entre 1993 e 1995, o Departamento se reestrutura ao longo de linhas altamente descentralizadas e democráticas que se assemelham (mas

que foram concebidas e implementadas independentemente de) à reforma escolar da cidade. Em resposta à percepção de que práticas convencionais de policiamento comprovaram a sua ineficiência em aplacar o crescimento da criminalidade ou em manter a segurança em vários bairros de Chicago, a Prefeitura Municipal, várias organizações comunitárias e membros do próprio Departamento de Polícia analisaram possíveis alternativas reformistas sob a rubrica genérica de "policiamento comunitário". Em 1995, participantes destes grupos implementaram um amplo programa de reforma, denominado Estratégia de Policiamento Alternativo de Chicago (CAPS), que transfere o ônus da manutenção da segurança pública da polícia para centenas de formas de parceria entre a polícia e os moradores dos bairros.

Estas são as características institucionais básicas: a cidade é dividida em cerca de 280 núcleos comunitários. O núcleo é a célula administrativa de policiamento; a qualquer momento, um carro-patrolha é alocado para cada um dos núcleos da cidade. A primeira grande inovação do CAPS consiste em remeter as operações de segurança pública em nível dos núcleos à observação, participação e direção dos moradores do bairro. Os cidadãos interessados e membros da polícia atuando na área, freqüentam as "reuniões comunitárias de núcleos", mantidas mensalmente em cada um dos núcleos da cidade. A segunda grande reforma do CAPS consiste na redefinição de "como" policiar. Nessas reuniões, os moradores juntamente com a polícia discutem os problemas de segurança pública do bairro a fim de estabelecer, através da deliberação, quais problemas devem ser considerados prioritários para merecer a atenção concentrada da polícia e dos moradores. Em seguida, desenvolvem-se estratégias para atacar esses problemas. A responsabilidade para implementar algumas dessas estratégias é alocada para a polícia (tais como obter e executar mandados de busca e apreensão),

enquanto outras estratégias são alocadas a grupos de moradores (tais como reunir-se com proprietários de imóveis para discutir a dilapidação de prédios). Através de reuniões sucessivas, os participantes avaliam a qualidade da implementação e a eficiência das estratégias, reformulam as estratégias quando necessário e levantam novas prioridades.

Como nos experimentos do orçamento participativo e da reforma escolar, o CAPS envolve nossos cinco princípios de democracia deliberativa. O CAPS estabelece novos grupos de poder no ponto de contato entre a polícia na esfera estatal formal e os moradores do bairro na esfera privada. Muitas vezes, as pessoas que se reúnem nesses grupos mantêm suspeitas sobre os outros, originadas de preconceitos induzidos pelos meios de comunicação ou de posicionamentos conflitantes históricos. As reuniões dos núcleos comunitários constituem oportunidades excelentes para que cada lado - digamos membros da polícia e moradores de grupos minoritários - avalie as intenções reais e as sensibilidades do outro e, assim, estabeleçam relações de trabalho onde anteriormente não existia nenhuma aproximação. Esses núcleos comunitários funcionam através de um processo de solução de problemas explicitamente deliberativo, na medida em que estabelece prioridades para o grupo, desenvolve estratégias para lidar com as prioridades e mantém os integrantes do grupo responsáveis pela performance dessas estratégias. Finalmente, esses novos grupos assumem grande parte do poder de decisão sobre o patrulhamento policial, que antes se diluía em diferentes níveis da hierarquia burocrática.

3.3 Mercados de trabalho e treinamento especializado, Milwaukee, Wisconsin

Nosso último experimento se desloca da reconstrução de governos municipais para novas instituições econômicas que reúnem trabalhadores e

administradores para a causa comum de modernização industrial. A Associação Regional de Treinamento de Wisconsin (WRTP) é um consórcio de cerca de 40 empresas empregando mais de 60.000 operários na área de Milwaukee, Estado de Wisconsin, Estados Unidos. A WRTP, conjuntamente dirigida por representantes de organizações do trabalho, administradores das empresas participantes, e de instituições do setor público tais como Escolas Técnicas e a Secretaria do Trabalho do Estado de Wisconsin, objetiva melhorar a saúde das indústrias da região, através da união de trabalhadores e administradores a fim de promover a modernização e o treinamento especializado que as empresas isoladamente dificilmente poderiam prover.¹¹ Embora a WRTP seja também atuante na modernização das empresas e na transição da escola para o trabalho, seus esforços mais desenvolvidos e notórios se concentram sobre o treinamento dos trabalhadores efetivos.

O ritmo da mudança tecnológica na produção industrial exige modernização constante do capital fixo e humano nas empresas competitivas. Diante desta estrutura competitiva, várias empresas industriais da área de Milwaukee reagiram ao fracasso dos sistemas de treinamento público e privado em manter-se ao nível das inovações tecnológicas, tentando impor reduções salariais compensatórias ou transferindo as suas unidades de produção para regiões de recursos humanos mais desenvolvidos ou então para regiões de menor custo da mão-de-obra. Iniciando com um modelo experimental em 1988, a WRTP procurou melhorar a qualidade do treinamento técnico da área, lançando um programa denominado Centros de Educação do Trabalhador (WECs). Os WECs são pequenas escolas localizadas nas empresas para treinar os trabalhadores nas técnicas básicas mais necessárias ou em técnicas altamente especializadas. No início de 1998, a WRTP já

11 Seja porque constituem bens públicos ou porque condições existentes dentro das empresas não atacam esses desafios por falta de conhecimentos, criatividade, ou simplesmente recursos.

havia estabelecido mais de 40 WECs nas empresas participantes e em outras que solicitaram assistência técnica. No programa WRTP, cada WEC é nomeado e dirigido por um comitê conjunto de trabalhadores e administradores, que seleciona técnicas prioritárias, determina os cursos, oferece esses cursos para a força de trabalho efetiva, renegocia cláusulas do contrato de trabalho que possam ser incompatíveis com tais treinamentos técnicos (tais como regras de antiguidade, classificação de empregos e regras de trabalho) e administra o centro. Os WECs, às vezes, recebem recursos de fontes públicas, mas geralmente de contribuições das empresas. Frequentemente contratam instrutores das escolas técnicas da região para ministrar os cursos nas empresas.

Estas iniciativas de treinamento da mão-de-obra prometem sucesso onde tentativas anteriores fracassaram. Os WECs aproveitam a colaboração dos trabalhadores primeiramente desenvolvendo cursos e prioridades de treinamento com base em experiências concretas da fábrica e em percepções de necessidades. Nem as escolas técnicas, nem os esforços de treinamento liderados pelos empresários têm acesso a essa informação altamente qualificada e de primeira mão sobre quais áreas de especialização merecem investimento imediato e se as rotinas de treinamento estão efetivamente inculcando conhecimentos e habilidades nos trabalhadores. Os WECs também utilizam as "redes de pares" para divulgar esse treinamento para outros trabalhadores e, dessa forma, aumentar o entusiasmo e a motivação que os administradores, agindo isoladamente, não conseguiam. Finalmente, a confiança mútua que resulta desse esforço conjunto conquista o apoio dos empresários na forma de investimento de recursos e apoio dos trabalhadores na forma de posições de barganha menos adversas. Esses WECs incorporam os princípios democrático-deliberativos por começarem a trans-

ferir o poder de decisão sobre o modelo e a implementação do treinamento da mão-de-obra efetiva de um sistema estadual centralizado em escolas técnicas para centros de treinamento descentralizados e baseados na empresa.¹² Esses centros, além disso, reúnem trabalhadores e administradores acostumados a atuar em posições opostas de uma mesa de negociações, num esforço deliberativo para resolver o problema de treinamento.

4. Uma agenda para explorar a democracia deliberativa

Até aqui, traçamos um esboço de um modelo de democracia radical que objetiva solucionar problemas públicos concretos através da ação deliberativa, relacionamos as vantagens práticas e éticas das instituições atuantes conforme esse modelo, e oferecemos breves ilustrações de exemplos concretos que aparentemente incorporam esses princípios. Concluímos este trabalho apresentando dois conjuntos de questões críticas que orientaram nossas investigações: o primeiro refere-se a em que medida esses experimentos que estamos analisando de fato se ajustam ao modelo típico ideal de democracia deliberativa; o segundo investiga uma série de críticas contra o próprio modelo de democracia deliberativa.

4.1 A relação dos casos ao modelo

Mesmo quem apóia os princípios normativos do nosso modelo proposto de democracia deliberativa e acredita que ele oferece um guia para uma inovação institucional viável, pode contudo não acreditar que os expe-

12 De fato, os WECs preenchem uma lacuna ao invés de transferir poder, porque o treinamento da mão-de-obra efetiva tem sido uma parte relativamente insignificante das tarefas educacionais das escolas técnicas.

rimentos específicos que descrevemos se ajustam ao modelo. Portanto, é importante questionar criticamente os casos em termos dos critérios do modelo ideal. Especificamente, cinco questões parecem especialmente relevantes: 1) Quão genuinamente deliberativos são os processos concretos de tomada de decisões? 2) Quão efetivamente são traduzidas em ação concreta essas decisões tomadas através desse processo? 3) Em que medida os corpos deliberativos são capazes de efetivamente monitorar a implementação de suas decisões? 4) Em que medida os processos deliberativos constituem de fato "escolas para a democracia"? 5) Os resultados concretos de todo o processo constituem uma melhoria significativa comparativamente aos arranjos institucionais anteriores?

1) Deliberação

Quão genuinamente deliberativos são os processos de tomada de decisões nesses experimentos? Muitos dos supostos benefícios do nosso modelo se baseiam na noção de deliberação - decisões eqüitativas dependem da concordância dos grupos em torno do que é justo, ao invés de ficar forçando para obter o máximo; a efetividade do processo depende de os indivíduos permanecerem abertos a novas informações e propostas ao invés de teimosamente permanecer com propostas pré-formuladas; a aprendizagem ao nível individual e grupal depende de as pessoas serem capazes de modificar suas opiniões e mesmo suas preferências. Embora a deliberação seja raramente empregada como uma característica descritiva das organizações na ciência social, sua prática é totalmente familiar à maioria de nós nas nossas vidas públicas e privadas - discutindo problemas e resolvendo conflitos, não forçando para obter o máximo, porém fazendo o que parece ser razoável e justo. Esta caracterização generosa do comportamento individual e grupal descreve acuradamente como os participantes dos nossos

experimentos tomam decisões ou como sua interação é melhor caracterizada pelos mecanismos mais familiares de agregação do interesse racional - comando, barganha, conchavos e ameaças? Em situações caracterizadas por diferenças significativas de interesses ou opiniões, particularmente de fontes ideológicas, a deliberação pode resultar num impasse ou num conflito de poder. Esses experimentos são conseqüentemente limitados a ambientes pouco conflitivos?

2) Ações

O fato de que as decisões coletivas sejam tomadas numa forma deliberativa, igualitária e democrática não constitui uma garantia de que essas decisões serão efetivamente transformadas em ação. Em alguns casos, a implementação das decisões pelo corpo deliberativo depende da capacidade e desejo dos próprios membros - por exemplo, as orientações dos conselhos de policiamento comunitário de Chicago aos policiais de patrulha. Em tais casos, os mecanismos imperfeitos de prestação de contas da publicidade e da deliberação podem ser insuficientes para o grupo compeli-la a ação dos seus próprios membros. Em outros casos, implementar decisões pode depender da obediência de outros, sobre os quais o grupo tem autoridade formal - tal como os funcionários sob um Conselho Educacional Local. Tais situações enfrentam uma variedade de dilemas de agente principal bem conhecidos. Ainda em outros casos, implementar decisões pode depender de outros corpos cujas relações com os grupos deliberativos primários são ainda menos estruturadas. No sistema de orçamento participativo de Porto Alegre, por exemplo, as deliberações das assembléias regionais passam por um corpo que envolve toda a cidade, cujo orçamento posteriormente precisa ser aprovado pelo Prefeito. Essas decisões orçamentárias precisam então ser filtradas até o aparato municipal antes que, diga-

mos, uma rua seja pavimentada ou um esgoto construído. Em todos esses casos, portanto, é importante saber até que ponto as decisões tomadas nos processos deliberativos são efetivamente traduzidas em ações sociais reais.

3) Monitoramento

A implementação é mais do que simplesmente ter uma decisão inicial transformada em ação, ela requer também mecanismos contínuos de monitoramento e prestação de contas. Até que ponto esses grupos deliberativos são capazes de monitorar a implementação de suas decisões e cobrar a responsabilidade dos grupos envolvidos? A maioria dos processos democráticos são de fachada, no sentido de que a participação popular enfatiza a decisão de uma questão política (como num referendo) ou a seleção de um candidato (como numa eleição) ao invés de acompanhar a implementação da decisão ou da plataforma. Nossos experimentos democráticos, por contraste, objetivam níveis de participação mais significativos a longo prazo. Democracia aqui significa participação além do ponto de decisão, para a implementação popular, monitoramento dessa implementação e revisão disciplinada de seus efeitos. A participação popular ao longo de todo o ciclo da ação pública, espera-se, aumentará o poder público de fiscalização bem como a capacidade do público de aprender com seus êxitos e fracassos passados. É preciso verificar, entretanto, se o público efetivamente envolvido nesses experimentos é capaz de manter a participação a longo prazo com intensidade suficiente para tornar-se fiscais efetivos das decisões tomadas; assim como nos processos democráticos convencionais, os momentos de decisão são, sem dúvida, bem mais excitantes e visíveis do que os longos períodos de execução que seguem.

4) Escolas de Democracia

Para que a democracia deliberativa funcione em situações do mun-

do real, com pessoas comuns, ela precisa envolver pessoas com relativamente pouca experiência ou conhecimento das práticas da deliberação democrática. A quarta questão pergunta se esses experimentos de fato funcionam como escolas de democracia, aumentando as capacidades e disposições democráticas dos participantes. Enquanto a maioria dos tratamentos padronizados das instituições políticas consideram tanto as preferências quanto as capacidades dos indivíduos como fixas, esses experimentos democráticos consideram essas dimensões de suas participações como objetos de transformação. Exercitando capacidades de argumentar, planejar e avaliar através da prática, indivíduos podem tornar-se melhor deliberadores. Entendendo que a cooperação mediada pela deliberação racional produz benefícios inacessíveis através dos métodos adversários, os participantes poderão aumentar sua disposição de ser mais razoáveis e transformar conseqüentemente limitadas preferências pessoais. Estas hipóteses sobre o desenvolvimento dos indivíduos como cidadãos nesses experimentos democráticos são, evidentemente, altamente especulativas, sujeitas a análises mais rigorosas do efetivo comportamento dos atores.

5) Resultados

Para muitos críticos e apoiadores potenciais, a questão mais importante se concentrará nos resultados. Essas instituições democráticas produzem estratégias ou efeitos mais desejáveis do que as produzidas pelas instituições tradicionais? Uma das principais justificativas para a realocação do poder público a esses grupos deliberativos descentralizados é que eles criam estratégias e soluções de ação pública superiores àquelas dos arranjos mais convencionais do tipo das burocracias comando - e - controle, em função de um conhecimento superior das condições locais, maior capacidade de aprendizagem e melhor fiscalização. Um tópico central para a inves-

tigação empírica, então, consiste em verificar se esses experimentos têm, na prática, conseguido gerar soluções melhores e mais criativas.

4.2 Críticas ao modelo

Além dessas questões que investigam se os princípios do nosso modelo de democracia deliberativa descrevem acuradamente os experimentos que examinamos, um segundo conjunto de questões focaliza críticas que têm sido formuladas contra propostas semelhantes de governo deliberativo e associativo. Pelo menos seis preocupações potenciais podem ser formuladas ao examinarmos o material empírico: 1) a tendência das instituições políticas com objetivos especiais de caírem vítimas da busca de benefícios particulares; 2) o risco de 'balcanização' da política; 3) o problema da representação política justa; 4) a desatenção do modelo a sérios problemas de poder e dominação; 5) a vulnerabilidade da democracia deliberativa à apatia popular e 6) a precária estabilidade e sustentabilidade de quaisquer instituições genuinamente democráticas.

1) Busca de benefícios particulares versus bens públicos

Hipotetizamos acima que esses experimentos produzem bens públicos que beneficiam inclusive aqueles que preferem não participar diretamente. Um orçamento urbano transparente beneficiaria todos os residentes de Porto Alegre e não somente aqueles que fazem parte de organizações formais do orçamento participativo. Da mesma forma, a maioria dos moradores de um bairro se beneficia da segurança pública, todos os estudantes e seus pais têm vantagens com escolas eficientes e todos os trabalhadores numa empresa ganham com o estabelecimento de um centro de treinamento. Potencialmente, entretanto, participantes que procuram

maximizar seus próprios interesses poderiam reverter esse fluxo de benefícios transformando os aparatos deliberativos que usam o poder público para gerar benefícios públicos mais amplos em instituições que promovem interesses privados ou facciosos, utilizando poder e recursos públicos. Membros do consórcio de treinamento, por exemplo, poderiam tentar transformá-lo num direito exclusivo e usar recursos de treinamento públicos como uma arma contra competidores locais. Da mesma forma, o sistema de orçamento participativo poderia ser reabsorvido por uma política clientelista tradicional na qual os chefes partidários controlam a discussão e as resultantes recomendações orçamentárias. Pequenas facções de moradores de um bairro ou de pais poderiam usar os poderes públicos criados pelo policiamento comunitário e pelas reformas na administração escolar para benefício próprio, por exemplo, protegendo apenas algumas ruas ou estabelecendo programas escolares especiais para os objetivos dos seus próprios filhos.

2) 'Balcanização' da política

Outra armadilha potencial desses experimentos é que eles exacerbam a 'balcanização' de uma política que deveria ser unificada. Teóricos democráticos proeminentes como Rousseau e Madison se preocupavam com o fato de que a divisão do corpo político em grupos contendores enfraqueceria o corpo como um todo porque os indivíduos enfatizariam seus próprios interesses facciosos ao invés do bem comum. No extremo, tal facciosismo poderia gerar condições nas quais uma facção dominaria as demais. Desta perspectiva crítica, esses experimentos democráticos poderiam agravar o problema da facção, criando e transferindo poder a centenas de grupos, cada um interessado num problema específico, num pequeno espaço geográfico. Um defensor desses experimentos poderia responder que esses canais de participação adicionam algum componente público às

vidas que, de outro modo, seriam totalmente dominadas por interesses privados ou mesmo mais específicos e que, por conseguinte, o resultado final dessas instituições é o de alargar os horizontes do cidadão e não estreitá-los. As duas perspectivas opostas permanecem hipotéticas, entretanto.

3) Representação justa

Um fato lamentável de todas as democracias contemporâneas é que os cidadãos mais privilegiados em termos de sua riqueza, educação, renda ou pertencimento a grupos raciais e étnicos dominantes participam mais freqüentemente e mais efetivamente do que os seus semelhantes menos privilegiados. Nossos experimentos democráticos pressupõem formas intensivas de engajamento político que podem agravar ainda mais esses preconceitos de status e riqueza. Se aqueles que participam nesses experimentos geralmente representam os cidadãos mais bem situados e aqueles em situação pior não se manifestam, então a ação pública resultante dificilmente será justa e efetiva nas formas descritas acima.

4) Poder e dominação

Relacionada ao problema da representação eqüitativa, outra crítica potencial aos nossos experimentos é que eles prestam insuficiente atenção às diferenças de poder entre os participantes de um lado e atribuem excessiva capacidade conciliatória para a deliberação, de outro. Os experimentos atacam problemas nos quais aparentemente existem vantagens de cooperação para praticamente todos. Isso tende a minimizar a possibilidade de antagonismos reais de interesses ligados a configurações de poder e dominação, que limitam as aspirações das pessoas comuns. Projetos sérios que visam incrementar a justiça social e a igualdade implicam a existência de perdedores e também vencedores - nem cada jogo tem soma positiva - e freqüentemente os perdedores potenciais são poderosos. Uma crítica da

democracia deliberativa sob as condições históricas existentes, oriunda às vezes da esquerda, é que ela só pode funcionar efetivamente se envolver ações que seriamente afetem os interesses de atores poderosos, especialmente os pertencentes à classe capitalista. A democracia deliberativa pode ser um ideal atraente, mas na sociedade capitalista presente ela tem uma tendência inerente de transformar-se numa forma de acomodação aos interesses e privilégios dominantes, ao invés de uma base para desafiar esses interesses. O que é pior, devido às pressões para que aquelas organizações secundárias participando nas práticas da democracia deliberativa se "comportem responsavelmente", elas tenderão a desencorajar ativamente a radicalização. Em outras palavras, não apenas as práticas internas da associação se oporão aos desafios de privilégios, mas a fim de manter a sua credibilidade ante os poderosos, as associações se esforçarão para eliminar totalmente tais ameaças da arena política. Se as associações populares engajadas nesses experimentos em democracia deliberativa fracassam na promoção desses parâmetros políticos - se os aparatos deliberativos se tornam espaços de ameaça concreta ao poder e privilégios das classes dominantes e das elites - então, segundo essa crítica ao modelo, poderia prever-se que os corpos deliberativos seriam desmantelados.

5) Apatia

Enquanto essas quatro primeiras preocupações pressupõem atores energéticos que se comportam de uma forma política inadequada, uma quinta crítica inicia com a observação usual de que a massa dos cidadãos é politicamente não engajada e ignorante, não participante. Desta perspectiva, esses experimentos democráticos exigem demais em termos do nível e da intensidade de participação de cidadãos comuns e demais em termos de conhecimento, paciência e visão de futuro que eles deveriam possuir ou

adquirir num curto espaço de tempo. Deste ponto de vista, o povo simplesmente poderia não comparecer às instituições de participação democrática. A fim de responder a essa crítica, devem-se examinar a quantidade e o caráter da participação em cada um dos nossos experimentos.

6) Estabilidade e sustentabilidade

A última crítica que mencionamos aqui ressalta a questão da estabilidade desses experimentos e sua complicada relação com as instituições mais convencionais das quais se originaram. Movidos por uma ciúmeira compreensível, pode-se esperar que funcionários firmemente baseados nas estruturas preexistentes de poder - políticos eleitos, burocratas, aqueles controlando grupos de interesse tradicionais - usem sua autoridade e recursos para boicotar esses experimentos ou, pelo menos, contê-los numa forma mais ou menos embrionária. Uma expectativa mais dramática seria que esses funcionários procurariam obter o crédito pelo êxito desses experimentos e subsequente-mente basear sua trajetória política sobre a continuidade desses experimentos. Nesse cenário alternativo, políticos e burocratas convencionais se transformam em artífices da transformação democrática-deliberativa, mobilizando apoio popular e das elites para a expansão e reprodução desses experimentos. Num nível mais superficial, os acontecimentos em Porto Alegre parecem ter tomado esse rumo desde o surgimento do orçamento participativo.

Considerações finais

A "Democracia" constitui um dos símbolos mais poderosos do mundo atual. Os Estados Unidos justificam a maior parte da sua política externa e intervenções militares com a bandeira da restauração ou proteção da

democracia em várias partes do mundo. As massas nas ruas da África do Sul e da Polônia precipitaram transformações históricas de regimes em nome da democracia. Apesar disso, justamente no momento histórico em que uma proporção sem precedentes dos governos mundiais se está tornando, pelo menos nominalmente, democrática, a confiança pública na capacidade das instituições democráticas de resolver problemas e representar as aspirações dos cidadãos comuns diminuiu naqueles países com a mais longa experiência democrática.

Acreditamos que este declínio na confiança do estado democrático afirmativo não reflete uma exaustão do potencial da democracia, mas o triunfo político do neo-liberalismo anti-estatal. Na medida em que uma revitalização das instituições democráticas numa escala mais ampla implique mobilização política, para que esses desafios sejam efetivos, são necessários novos enfoques a fim de que as instituições democráticas possam fazer novas contribuições.

Referências bibliográficas

- BOYTE, Harry. **Backyard Revolution**: understanding the new citizen's movement. Philadelphia, Temple University Press, 1980.
- COHEN, Joshua. "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", IN: BENHABIB, Selya. **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political. Princeton, Princeton University Press, 1996. p.95-109.
- CORTES Jr, Ernesto. Reweaving the social fabric. **The Boston Review**, Boston, v.19, n.3 e 4, p.12-14, jun./set. 1994.
- MANSBRIDGE, Jane. A deliberative theory of interest transformation, IN: **THE POLITICS of interests**: interest groups transformed. Boulder, Westview Press, 1992.

p.32-57.

MEDOFF, Peter; SKLAR, Holly Sklar. **Streets of hope: the fall and rise of an urban neighborhood**. Boston, South End Press, 1994.

MILL, John Stuart. **Considerations on representative government**. New York, Prometheus Books, 1991.

PÓLANYI, Karl. **The great transformation**. New York, Rinehart Co., 1944.

RICKER, William; ORDESHOOK, Peter. A theory of the calculus of voting. **American Political Science Review**, (New York), vol. 62, p. 25-42, mar. 1968.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **The social contract**. Cambridge, Hackett Publishing, 1987.

STURM, Susan; GUINIER, Lani. The future of affirmative action: reclaiming the innovative ideal. **California Law Review**, Califórnia, vol. 84, p. 953-1028, jul. 1996.

Resumo

Sob condições de crescente complexidade, ativistas e estudiosos têm buscado novos caminhos de revitalização das instituições democráticas. Recentemente essas tentativas têm sido objeto de considerável atenção. Esse ensaio propõe-se a mapear os princípios institucionais centrais que estão na base das formas deliberativas de governo democrático e, a partir daí, elaborar uma agenda de questões e assuntos que devem ser considerados no exame de casos empíricos de desenhos institucionais que buscam incorporar esses princípios.