



A ANATOMIA DA PARTICIPAÇÃO:

os conselhos como arena decisória

Joana Tereza Vaz de Moura*, Alan Daniel Freire Lacerda** e Lindijane Bento Almeida***

Resumo Como espaços de expressão democrática, desde a Constituição de 1988, os conselhos fazem parte de um arcabouço institucional que prevê a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. A literatura especializada usualmente tem analisado tais órgãos à luz de teorias sobre participação e cidadania, faltando um olhar mais detido sobre o processo decisório no interior desses grupos. O objetivo deste trabalho é formular uma abordagem analítica unificada que procure suprir a carência mencionada, integrando a teoria das elites, a da escolha pública e o pluralismo. Com isso, espera-se entender de maneira mais refinada a formação de preferências e de grupos dirigentes no âmbito dos conselhos.

Palavras-chave Conselhos; participação; processo decisório; elites; escolha pública.

THE ANATOMY OF PARTICIPATION: THE COUNCILS AS DECISION MAKING ARENA

Abstract Councils are, since the 1988 Constitution, spaces of democratic expression. They also are part of the institutional framework that provides to the society ways to participate of public policies management. The literature has typically examined these organs in the light of theories of participation and citizenship, missing a closer look on decision making process inside these groups. The objective is to formulate a unified analytical approach that seeks to supply the deficiency mentioned by integrating the theory of elites, the public choice theory and pluralism. With this, we hope to better understand the preference formation and the group leaders in the councils.

Keywords Councils; participation; decision making; elites; public choice.

* Graduada em Administração pela UFLA, mestre em Ciências: Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela UFRRJ e doutora em Ciência Política pela UFRGS.

** Graduada em Ciências Sociais pela UFRN, mestre e doutora em Ciência Política pelo IUPERJ.

*** Graduada em Ciências Sociais, mestre e doutora em Ciências Sociais pela UFRN.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os conselhos gestores mereceram enorme atenção na literatura acadêmica, especificamente nas Ciências Sociais, por se tratarem de espaços inovadores de formulação e acompanhamento das políticas públicas, configurando uma nova relação entre Estado e sociedade, especialmente no que se refere ao papel desempenhado pela sociedade civil na consolidação e no aprofundamento da democracia (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2000, 2004; COSTA, 1997; GOHN, 2003).

Pode-se dizer que, hoje em dia, tem-se um arcabouço teórico denso para entender a configuração desses espaços e seu funcionamento. Vários estudos remetem à questão da participação da sociedade civil como central na discussão, enfatizando, em alguns casos, a relação de poder existente nesses espaços (FUKS; PERISSINOTO, 2006). Outros estudos enfatizam a configuração institucional desses espaços, mostrando que, muitas vezes, a concretização dos ideais democráticos depende muito mais da natureza das instituições que processam as decisões do que do nível de governo encarregado da gestão das políticas (ARRETICHE, 1996; CORTES, 2005).

Embora alguns trabalhos ressaltem a importância de se entender as relações sociais e de poder existentes entre sociedade e Estado nesses espaços (FUKS; PERISSINOTO, 2006; LAVALLE; CASTELO; BICHIR, 2006; MOURA; SILVA, 2008), a maioria das análises centra o debate em torno dos conceitos de participação e sociedade civil, deixando de compreender “quem” ou “o que” formula as políticas públicas nos conselhos.

Este trabalho tem como objetivo apresentar novas formas de interpretar e analisar o processo decisório nos espaços institucionais de participação social que passaram a existir no Brasil a partir dos anos 1990. Ou seja, a partir de três modelos analíticos existentes na Ciência Política, pretende-se complementar o arcabouço teórico das ideias da democracia participativa sobre o processo decisório, a fim de entender como as decisões são tomadas, se resultam de uma discussão em que todos participam igualmente e em que medida aqueles que participam do processo decisório podem decidir considerando os interesses de grupos exteriores a esse processo.

A análise de um processo decisório, obviamente, não permite responder ao questionamento sobre quais são os interesses desses segmentos. O que ela permite é determinar quais interesses e quais ideias motivaram os tomadores de decisão. Conforme o nível de detalhamento das informações que se possui sobre as ações e o funcionamento interno de um conselho, podem-se empregar diferentes modelos

analíticos. Os três modelos analíticos que serão utilizados para entender o processo decisório nos Conselhos são: o pluralista, o elitista e a teoria da escolha pública.

Trata-se, portanto, de uma análise crítica do funcionamento desses Conselhos, problematizando a questão do processo decisório por meio dos representantes das mais variadas organizações que os compõem. Acredita-se, nesse sentido, que tal esforço analítico permitirá compreender mais aspectos relacionados ao processo decisório e como a representação desenvolvida por atores da sociedade civil, nesses novos espaços de debate sobre políticas públicas, interfere diretamente nas decisões do Conselho.

A primeira parte deste ensaio traz uma reflexão sobre a participação da sociedade civil, apresentando os esforços e os limites, na substância analítica, desses conceitos, para entender como o processo decisório acontece.

Em um segundo momento, faz-se uma breve apresentação das três abordagens teóricas e suas contribuições analíticas para o entendimento do processo de decisão política, buscando demonstrar suas potencialidades para apreender a complexidade, diversidade e dinamicidade das relações de poder existentes.

Finalmente, algumas reflexões são feitas sobre a utilização de novos referenciais teóricos, a fim de entender o processo decisório nos conselhos, vistos como novos espaços de participação/representação institucionalmente consolidados no país.

PARTICIPAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL: RETOMANDO E PROBLEMATIZANDO

Os conselhos gestores fazem parte de um arcabouço institucional nos âmbitos nacional, estaduais e municipais, que prevê a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Compreender as práticas e os processos políticos que acontecem em seu interior é aspecto fundamental para refletir sobre os avanços e os limites dessas novas modalidades de expressão da ampliação da democracia no Brasil.

Os processos de redemocratização, ao inserir novos atores na cena política, ao aumentar a participação da sociedade – o que se revelou, principalmente, pela participação dos movimentos sociais –, instauraram uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova forma de fazer política. A partir dessa realidade, recolocou-se na agenda do debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação da sociedade civil no interior do processo decisório.

Uma rápida incursão na literatura é capaz de demonstrar que a ideia de compatibilizar a democracia representativa com a participativa surge como uma alternativa para a crise que, nas últimas décadas, a democracia vem sofrendo. Os anos 1990 trouxeram à tona o apelo à participação como recurso fundante de um novo modelo de democracia, como mecanismo capaz de complementar a democracia liberal-representativa, uma vez que estabeleceria um novo padrão de relação Estado-sociedade, o qual seria capaz de apontar possíveis soluções para a profunda crise vivida pelo Estado capitalista contemporâneo.

Os teóricos do modelo de democracia participativa, o qual ressurgiu na Europa durante os anos 1960, advogam pela tese de que uma maior participação da sociedade na definição das políticas governamentais é de extrema importância, na medida em que possibilita uma maior responsabilidade do Estado perante os eleitores.

Esses teóricos defendem a necessidade da participação cidadã no processo de tomada de decisões das políticas públicas, assim como a criação de canais de controle da sociedade sobre o Estado para além das instituições centrais da democracia liberal, como partidos políticos, representantes políticos e eleições periódicas.

Pateman (1992), em seu livro *Participação e teoria democrática*, chama a atenção para o fato de que a participação gera atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões. Destaca o sentido educativo da participação, a qual, como prática educativa, forma cidadãos voltados para os interesses coletivos e para as questões da política. Os defensores da democracia participativa inovam com sua ênfase na ampliação dos espaços de atuação dos indivíduos para além da escolha dos governantes e ao destacar o caráter pedagógico da participação.

Os teóricos da democracia participativa defendem a tese de que há uma inter-relação entre os indivíduos e as instituições, uma vez que a participação tem função educativa, e os indivíduos são afetados psicologicamente ao participarem do processo de tomada de decisão, o que só é possível a partir do momento em que eles passam a tomar parte nos assuntos públicos e considerar o interesse público. Enfim, essa teoria assinala a importância da experiência nos processos participativos.

A ideia é de que a participação tende a aumentar, à medida que o indivíduo participa, porque ela se constitui como um processo de socialização, que faz com que quanto mais as pessoas participem, mais tendam a participar. Em outras palavras, é participando que o indivíduo se habilita à participação, no sentido pleno da palavra, que inclui o fato de tomar parte e ter parte no contexto onde estão

inseridos. Assim, “quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Na democracia participativa, há, portanto, uma exigência da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, em uma sociedade democrática, porque ela tem um caráter pedagógico no aprendizado das relações democráticas, contribuindo para a politização dos cidadãos, o que é importante para eles exercerem um controle sobre os governantes. A democracia participativa é um modelo de democracia que incorpora e defende a participação da sociedade civil no interior dos Estados democráticos, buscando restabelecer o vínculo entre democracia e cidadania ativa. Isso porque, ao abrir o espaço de tomada de decisão, ao ampliar a participação, os cidadãos levam para as instâncias decisórias informações de fundamental importância para a definição dos problemas, na medida em que eles possuem um conhecimento mais íntimo da realidade local.

Isso não significa dizer que toda e qualquer experiência participativa será capaz de produzir, como resultados, políticas públicas mais eficazes e justas, mas sim apenas aquela experiência que promova e resulte de uma participação de fato pública e democrática.

No Brasil, o debate sobre participação, especificamente no período de transição – entre fins da década de 1970 e final dos anos 1980 –, apresentava-se fortemente marcado pelo contexto político-ideológico da época. Diante da experiência da ditadura militar, o Estado e, mais do que isso, o campo político institucional passa a ser apresentado como o espaço do autoritarismo, sendo seus agentes identificados como responsáveis pela opressão e repressão aos interesses sociais excluídos do bloco no poder. Por outro lado, a sociedade civil se torna o campo da resistência ao poder autoritário, com uma homogeneização discursiva de seus agentes, então percebidos como democráticos, autônomos e portadores da dinâmica da transformação social e política do país (SILVA, 2003).

O marco da transição é a Constituição Federal promulgada em 1988, que “[...] definiu um novo arranjo federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e, especialmente, para os municípios” (ALMEIDA, 1995, p. 92).

Assim, o tema da participação é aclamado em todos os cantos do país, obscurecendo e diluindo, como analisado por Dagnino (2004), os diferentes sentidos que lhe conferem sustentação. Torna-se cada vez mais necessário não apenas “decantar” os diferentes sentidos da participação – os quais parecem acomodados em um axioma que não problematiza uma suposta relação imediata entre democracia e participação –, mas também analisar a participação para além de si mesma,

incorporando os elementos e mecanismos que operam para o fortalecimento (ou enfraquecimento) das práticas democráticas.

Segundo Pedro Jacobi (1996, p. 08),

a participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado.

Além disso, o argumento a favor do aumento da participação também ganha força, principalmente quando movimentos sociais, organizações locais ou nacionais, partidos políticos, sindicatos, ONGs, entre outros atores sociais, começam a reivindicar espaços para aumentar a participação social, em um momento bastante específico, o da redemocratização.

Como mostra Gohn (2003), a abertura de canais de participação política era uma reivindicação dos movimentos populares, principalmente nos anos 1980.

Dagnino (2004) reforça essa visão, ao afirmar que essa experiência dos movimentos sociais configura o que se denomina *projeto participativo*. Os significados atribuídos, no âmbito deste projeto, à participação estão associados à “partilha efetiva do poder entre o Estado e a sociedade” (DAGNINO, 2004).

Segundo Cortes (2005), são muitos os autores que veem os novos espaços de participação social, como os conselhos e orçamentos participativos, de forma otimista, e, de acordo com eles, esses espaços teriam importância central para a criação da democracia participativa e para a melhoria da gestão pública. Esses autores veem com bons olhos os espaços participativos na formulação e implantação de políticas públicas e na criação de outro tipo de democracia em contraste à democracia representativa.

Para alguns deles, esses espaços contribuiriam para a governança e, conseqüentemente, propiciariam a redução da corrupção e da violência, características da relação entre governo e sociedade.

Alguns autores, contudo, defendem uma posição menos otimista com relação a esses espaços, quando sustentam que o desempenho da gestão local estaria, em princípio, obstruído por inúmeras razões, as quais remetem, de maneira geral, à incapacidade político-institucional dos municípios – fragilidade financeira; reduzida capacidade organizacional; tradição de práticas clientelistas ou ausência de

um capital social aprimorado capaz de atuar como partícipe de uma gestão social (CORTES, 2005).

Muitos estudos têm argumentado que esses espaços que se abrem para a representação da sociedade civil, por si sós, seriam preferíveis ao funcionamento das instituições do Estado (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2004; COSTA, 1997). Nesse sentido, não trabalham de modo a entender a sociedade e o Estado de forma relacional. Lavallo (2003) observa que boa parte da literatura sobre participação trata o mundo institucional da política diferentemente do mundo da sociedade. Como ele mesmo aponta, existe um descompasso entre o modelo teórico e os atores que conformam a sociedade civil, a qual é altamente heterogênea, tendo características de clientelismo, autoritarismo, etc.

Outro elemento sempre presente nessas análises e que parece comprometer a perspectiva com a qual essas experiências têm sido estudadas é o fato de esses espaços serem considerados como de participação direta, principalmente em virtude da ausência de mediação dos partidos políticos no processo.

Desse modo, ora focando no sistema representativo e em sua reconfiguração, ora na importância da chamada sociedade civil e nas inovações participativas, as ciências sociais deixaram de lado o fenômeno da representação política exercida por organizações da sociedade civil.

Segundo Lavallo, Houtzager e Castello (2006, p. 46),

a problemática da representação política no seio das organizações civis é encoberta pela ênfase na sociedade civil e na participação cidadã como alicerces para a reforma da democracia. No primeiro caso, porque é concebido que os atores da sociedade civil emergem por uma continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social [...]. No segundo caso, em virtude de a participação cidadã cancelar [...] a própria idéia de representação (grifos no original).

Por outro lado, no entanto, tal visão encobriu tanto a apreensão e análise da complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil quanto os profundos vínculos e as interdependências existentes entre a configuração do campo político-institucional e a conformação do tecido associativo¹.

¹ Uma exceção, no contexto dos anos 1980, foi o trabalho de Boschi, cuja crítica a uma apreensão “anti-institucionalista” dos processos de organização social se expressa na seguinte afirmação: “As instituições organizam a experiência diária dos indivíduos, dando forma aos ressentimentos e definindo as demandas e metas de ação. Também são um determinante implícito das formas eventualmente assumidas pelo protesto, no sentido de que é a vida institucional que agrega e dispersa as pessoas” (BOSCHI, 1999, p. 19).

Ou seja, vista como solidária, preocupada com o interesse geral, em associação espontânea, entre outras características, a sociedade civil passa a ser o alvo das análises sobre participação, em decorrência da própria ideia da atuação conjunta entre sociedade e Estado.

O processo decisório nos conselhos se torna, então, um grande desafio a ser enfrentado por analistas, já que movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil têm de aprender e apreender esse novo formato institucional de relação com o Estado. Na medida em que compõem o aparato decisório do Estado, os conselhos articulam, em seu espaço, os representantes escolhidos em pleitos eleitorais, via partidos políticos (os governantes e seu bloco de ocupantes de cargos de confiança e funcionários), e os representantes da sociedade civil, via os mais diferentes movimentos sociais e as organizações (FERRAZ, 2005).

Para tanto, é preciso entender a dinâmica que se estabelece nos conselhos e analisar o papel dos dirigentes políticos na condução de intermediação dos diversos interesses ali representados, a partir das relações sociais que se constituem e que fazem determinadas entidades e/ou o poder público dominarem o debate e, conseqüentemente, a agenda pública.

Assim, um aspecto, em especial, parece demandar instrumentos teórico-metodológicos mais qualificados, capazes de fornecer marcos interpretativos e gerar informações que permitam um tratamento analítico mais adequado à complexidade que caracteriza o objeto empírico em foco: observa-se a necessidade de introduzir teorias que possibilitem refletir o resultado de uma deliberação a partir da interação dos indivíduos, ou seja, deve-se procurar as regras que coordenam o comportamento dos indivíduos de forma a buscar convencer os demais em torno de suas preferências. Intenta-se mostrar também como toda a decisão do grupo tem custos internos, isto é, custos para os próprios tomadores de decisão e riscos externos, os riscos para quem recebe as decisões de fora, conforme salienta Sartori (1994, p. 289) e é teorizado no próximo item.

ELITISMO, PLURALISMO E TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

São conselhos infensos à formação de elites em seu interior? O intento democrático que os criou é capaz de manter efetiva igualdade de poder entre seus membros? Grande parte da melhor tradição da teoria social sugere que isso é simplesmente impossível. Os autores elitistas, por exemplo, veem a ascensão de elites como um processo inevitável nas sociedades e organizações (MICHELS, 1968; MOSCA, 1939; PARETO, 1966). Eles chegam, inclusive, a tecer juízos sombrios sobre

a possibilidade da própria democracia, diante do fato de que sempre são minorias que governam.

Por ora, importa reter os mecanismos geradores dessas minorias governantes e, em seguida, indagar se tais mecanismos também existem nos conselhos. Embora frequentemente identificados como um conjunto de autores, a verdade é que os três teóricos citados apresentam diferenças importantes na maneira como definem o que são elites e as razões da manutenção de seu poder.

Já é canônico, sobre isso, afirmar que a minoria governante de Mosca se define por sua capacidade organizacional (GRYNSZPAN, 1996). Elites são minorias organizadas e, na verdade, organizam-se com mais facilidade justamente por serem minorias, ou seja, grupos pequenos. Maiorias enfrentam diversos problemas de ação coletiva ao perseguir objetivos e, por esse motivo, terminam por ceder às preferências do grupo que já está organizado e com objetivos definidos.

A rigor, as formulações de Mosca, a exemplo de outros autores, desde a Antiguidade, antecipam a formalização do problema efetuada por Olson (1999).

Como bem aponta Sartori (1994, p. 300-303), a formulação de Mosca é mais bem especificada quando se considera a questão da intensidade desigual das preferências individuais². Minorias formam grupos mais duráveis e que se importam bastante com determinada questão pública ou com um conjunto de questões.

Nesse particular, é fácil perceber que a elite política, por exemplo, tende a ser composta por pessoas que, por variados motivos, dedicam forte atenção à condução dos assuntos públicos. Maiorias intensas são bem mais raras e efêmeras; minorias intensas são grupos reais que persistem ao longo do tempo. Por essas razões, pode-se perceber que a intensidade de preferências, sendo comum a um grupo de pessoas, é um mecanismo efetivo de formação de elites, considerando que grupos com preferências intensas consigam se organizar.

Em Pareto, a elite é definida em termos meritocráticos: seja qual for o talento, a elite é composta por aqueles que o possuem no mais alto grau. Não importa se a atividade associada ao exercício do talento é julgada moralmente boa ou ruim; podem existir elites de ladrões, intelectuais e artistas, por exemplo. Obviamente, o foco paretiano está em elites políticas e econômicas, o que significa dizer que são aqueles cujo talento para o exercício do poder e para a aquisição monetária é mais pronunciado.

2 Ver também o capítulo 4 de Dahl (1989) e Buchanan e Tullock (1999, p. 125-131). O primeiro texto foi publicado pela primeira vez em 1956, e o segundo data de 1962.

Quando há uma concentração de indivíduos de baixo talento na elite, esta decai e se expõe à substituição, seja por lenta penetração de elementos superiores de estratos intermediários, seja por via revolucionária.

Michels, por sua vez, repõe os termos da formulação mosquiana, de corte organizacional, aduzindo novos elementos ao raciocínio do autor italiano. A necessidade moderna de influenciar grandes eleitorados de massa e de criar máquinas partidárias de alcance nacional conduz à concentração de poder nos líderes partidários e à subversão de preceitos igualitários existentes na fundação de certas agremiações. Embora Michels não dê esse passo, a mesma *rationale* pode ser estendida a sindicatos e outras organizações que precisem criar grandes burocracias.

Consideradas em conjunto, as formulações dos três autores são no mínimo céticas quanto às possibilidades da democracia e do sufrágio universal, mas seu pessimismo já foi, a rigor, superado na teoria social.

Podem ser encontradas duas limitações no raciocínio elitista. Em primeiro lugar, ao concentrar a atenção em estruturas e organizações, essas teorias perdem de vista a possibilidade de que a interação entre organizações oligárquicas produza um resultado democrático, ou seja, promotor dos interesses de vastos segmentos da população antes não representados por nenhuma organização. A segunda limitação informa que a separação entre líderes e seguidores não deve ser vista, *prima facie*, como negação da democracia, e sim como um simples indicador de seus limites técnicos e operacionais (LIPSET, 1968; SARTORI, 1994).

Propõe-se, portanto, o emprego dessa cadeia conceitual à análise dos conselhos, sugerindo, precipuamente, que a apreensão destes como arenas decisórias leva ao reconhecimento da existência de elites em sua composição, as quais podem estar em competição moderada ou em disputa mais intensa, dependendo do conselho em questão, mas são identificáveis, em algum grau, por uma atuação mais destacada e por características organizacionais que as distinguem de seus representados.

Para uma abordagem mais adequada das políticas públicas elaboradas nos conselhos, ressalta-se, portanto, a importância dos papéis da burocracia técnica do Estado e de tomadores de decisão associados a grupos de interesses.

Os teóricos pluralistas vão aceitar, de forma geral, sem maior resistência, as conclusões que sugerem a inevitabilidade da formação de elites, adicionando, contudo, o pressuposto de que a democracia só é impossível quando há apenas uma elite governante identificável em determinada comunidade política.

A existência de várias elites distintas competindo por apoio reduz a probabilidade da oligarquia, de acordo com essa visão. No clássico *Who governs?*, de 1961, Robert Dahl lança objeções aos argumentos que concluem pela existência de

uma elite unificada nos Estados Unidos, fazendo uma pesquisa na cidade de New Haven, na qual mostra a ascensão de diversos grupos e a progressiva dissolução do antigo grupo oligárquico que dominava a localidade no século XIX.

Segundo o argumento dahlsiano, as conclusões mais pessimistas da teoria das elites não se sustentam quando se consegue provar que há uma variedade de grupos disputando apoio político.

Para os propósitos deste trabalho, importa notar que a abordagem pluralista não nega os mecanismos de formação de elites identificados pela tradição elitista. Ela nega, de fato, as implicações mais ambiciosas e negativas dessa tradição, relacionadas à possibilidade da democracia e à relevância do sufrágio universal, replicando que elas não se sustentam. Ou seja, é possível aplicar um paradigma pluralista de análise em uma dada investigação empírica, utilizando proveitosamente os mecanismos discutidos por Pareto, Mosca e Michels.

Basicamente, não haveria problema conceitual na identificação, em determinada arena decisória, de distintas elites fundamentadas na posse de diversos talentos, preferências intensas sobre áreas de política pública e atributos organizacionais que as destacam dos grupos de base que representam.

Pergunta-se: em que contexto decisório tais elites operarão, no caso dos conselhos? Que características o definem? A partir de elementos desenvolvidos primeiramente por Buchanan e Tullok (1999), no contexto da teoria da escolha pública, pode-se dizer que a ciência social dispõe do aparato analítico básico para responder a essas perguntas.

Particularmente, a adaptação promovida por Sartori (1994, cap. 8) do raciocínio dos dois autores mencionados é útil. Segundo tal formulação, podem ser entendidos, em larga medida, os conselhos como *comitês*.

Eis como o raciocínio se desdobra: supondo que a escolha pública nesses comitês impactará pessoas e grupos sociais externos a eles, é necessário formular duas variáveis inerentes a qualquer processo decisório, com estas características: custos externos e custos decisórios. O primeiro custo se refere aos prejuízos que os agentes terão que consumir, em função das medidas tomadas na arena decisória, que se referem a toda a coletividade. O segundo custo se refere ao valor e ao tempo consumidos pela barganha necessária para fazer a escolha – ele se amplia quanto maior for o número de pessoas necessárias para se chegar a uma decisão. Obviamente, se o ator é racional, este procurará minimizar ambos os custos.

As variáveis principais na mensuração do custo decisório são o número de pessoas participantes da tomada de decisão e a regra de votação do órgão decisório. Quanto maior for o número de participantes, mais altos são os custos da tomada

de decisão; quanto mais próximo da unanimidade for o patamar necessário para a aprovação de medidas, da mesma forma, ampliam-se os custos decisórios.

Como notado por Buchanan e Tullok (1999), há uma relação entre os dois custos, no que se refere à escolha pública. A melhor garantia contra a imposição de custos externos é a adoção da regra da unanimidade, pois esta confere automaticamente poder de veto a todos os decisores quanto a qualquer alteração do *status quo* que seja vista como prejudicial a um indivíduo ou a seu grupo. Por outro lado, regras de unanimidade ou mesmo de maioria qualificada tornam muito elevados os custos decisórios, na medida em que ampliam excessivamente o poder de barganha de cada participante. No limite, podem inviabilizar qualquer decisão.

Os custos externos sobem, por sua vez, com a adoção de regras de maioria simples, por exemplo. Nesse sentido, a interação da percepção dos dois custos será importante para a maneira como os atores desenharão as instituições e decidirão “coletivizar” determinada área da atividade social ou mantê-la na esfera privada. A “coletivização” implica possibilitar que outros agentes provoquem custos, via decisão estatal, sobre a ação individual.

Entretanto, a *rationale* de Buchanan e Tullok (1999) deixa de considerar com maior detalhe outro fator importante para a equação em análise aqui: o método de eleição do corpo decisório. Na conclusão de sua abordagem, torna-se evidente que o fenômeno da representação significa, entre outras coisas, a redução dos custos decisórios presumíveis, em sistemas de democracia direta.

Simplesmente, a partir de certo tamanho populacional, tais sistemas não são manejáveis, o que torna a representação inevitável. Pergunta-se, assim: o modo como se constitui a representação tem impacto sobre os custos externos e decisórios? Inexiste razão para supor que não.

No caso dos conselhos, a prevalência de regras paritárias, em sua composição, entre setores da sociedade e do governo, por exemplo, pode ser evidência não apenas da influência de preceitos democráticos na constituição dessas arenas, mas refletir uma opção pela redução dos custos de decidir e dos riscos que novas decisões podem trazer para os grupos representados (riscos-custos externos).

A paridade desestimula o uso de votações puramente majoritárias, no estilo soma-zero, pois nenhum segmento presente no conselho detém maioria absoluta. Portanto, a regra de votação por maioria pode até existir regimentalmente, mas os atores tacitamente concordam que ela não deve ser acionada amiúde.

Tal entendimento reduz os custos externos que usualmente incidem sobre minorias derrotadas, em decisões frequentes, por maioria simples ou absoluta.

O formato paritário também evita os custos decisórios mais severos associados à obtenção de maiorias qualificadas, induzindo, em princípio, que os segmentos entrem em acordo internamente, antes da própria negociação entre eles.

Se os conselhos têm majoritariamente a presença de membros da sociedade civil, como é o caso dos CONSEAS³, recaem sobre esse segmento os custos da decisão; e mais ainda quando esses agentes têm conhecimento sobre o tema superior ao outro grupo, ou seja, detém um atributo que eficazmente os diferencia dos demais.

É dentro desses parâmetros que se pode falar em conselhos como comitês, no sentido empregado por Sartori. Eles são, essencialmente, grupos: a) relativamente pequenos e de interação face a face; b) duráveis e institucionalizados; c) que tomam decisões em um fluxo decisório contínuo.

A terceira característica significa, crucialmente, que os membros se engajam “em trocas que vão além do momento presente” (SARTORI, 1994, p. 306). A rigor, os segmentos podem tolerar concessões substantivas em relação à sua posição ou a “derrotas” pontuais, pois o fluxo decisório garante que eles poderão exigir reciprocidade, em momento posterior.

Por sinal, essa é outra característica que desestimula votações majoritárias convencionais, pois a interação se torna soma-positiva. Ou seja, não há derrotas ou vitórias absolutas, e sim compensações recíprocas retardadas, para usar a feliz expressão de Sartori.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos da análise do processo decisório, as implicações dos três modelos, especialmente o da teoria da escolha pública, são importantes. Em particular, a correspondência do processo político aos diferentes *inputs* depende do grau de abertura do sistema político, do grau de convergência dos interesses, do grau de compromisso dos gestores com certas estratégias, das oportunidades proporcionadas pelas instituições e das capacidades dos grupos de premiar ou punir os gestores.

Assim, somente alguns grupos têm capacidade de influenciar as políticas públicas, e os instrumentos e programas dependerão das capacidades dos principais agentes de influenciar as probabilidades de ganho de seus representantes,

3 Os CONSEAS têm, obrigatoriamente, em suas composições, 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do poder público.

assim como do grau de homogeneidade das preferências dos agentes e organizações e de seus respectivos pesos econômicos.

A teoria da escolha pública tem demonstrado que as regras e as instituições são importantes para se perceber os resultados das escolhas coletivas. Percebe-se que as regras de funcionamento e sua composição realmente importam nas escolhas, pois, uma vez que os detentores do saber são representantes da sociedade civil e que são maioria no Conselho, é de se esperar que as escolhas dos representantes estejam sempre em consonância com a maioria (sociedade civil), em razão do caráter de composição desse espaço.

O que é preciso perceber é se essa maioria é a “maioria qualificada”, e não uma maioria absoluta, já que a única garantia é de que propostas de alterações de regras satisfazem o interesse geral, e não interesses específicos, o que faz essas propostas serem aprovadas por uma maioria qualificada.

Mesmo que os conselhos tenham um caráter apenas consultivo ou de aconselhamento ao Presidente da República, podem exercer forte influência nas definições da agenda para os temas em questão, portanto, pode-se identificar uma efetividade deliberativa, entendida como a capacidade efetiva de esses conselhos influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações.

As principais indicações obtidas demonstram que, ao contrário da representação eleitoral tradicional, na representação política da sociedade civil, nos conselhos, os representantes têm legitimidade pelo reconhecimento acerca de seu grau de competência e qualificação, e não necessariamente do vínculo direto com a base.

Muitos representantes se constituem como detentores de saberes, formando uma espécie de elite política que tem dificuldades em dialogar com os setores tradicionalmente excluídos e, mais ainda, transformam-se em “personalidades” detentoras desse poder. Assim, sob essa ótica, não se preocupam em ter um respaldo da base, pois são os conhecedores da temática.

O problema em si não é que uns grupos estejam mais articulados que outros, mas sim que essa maior articulação signifique um abafamento de determinados segmentos da sociedade.

Assim, o que se verifica na prática é a fragilidade dos conselheiros diante da centralização do poder nas mãos de alguns poucos, especialmente daqueles especialistas. A presença de um governo que tenha projeto político participativo

pode ser um forte indicador da possibilidade de maior efetividade deliberativa dos conselhos.

Outro aspecto que merece reflexão se refere ao tamanho do grupo em questão, ou seja, o tamanho do Conselho, o número de participantes, pois se percebe que quanto maior é o grupo, menor é o grau de participação, o que naturalmente gera concentração de poder decisório nas mãos de poucos, caracterizados aqui por aqueles que detêm determinados capitais. Desse modo, a participação também pode gerar efeitos perversos que se configuram no embate de interesses entre os diversos grupos que fazem parte do processo.

Entretanto, apesar de alguns grupos se conformarem como uma elite política, muitas vezes, os representantes que dominam o debate não detêm todos os recursos de poder, portanto, pode-se dizer que há o que Robert Dahl chama de um “equilíbrio de poderes”. Há uma combinação de diferentes recursos políticos, e nenhum grupo isoladamente tem a capacidade de controlar totalmente a comunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e política sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

AVRITZER, Leonardo. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 76-78, abr./jun. 2000.

_____. *Participação política em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

BOSCHI, Renato. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 01-19, 1999.

BUCHANAN, James; TULLOK, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

CORTES, Soraya. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson; MELO, Marcus André (Org.). *Desenho institucional e participação política: a experiência no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 47, p. 179-192, mar. 1997.

DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

- _____. *Who governs? Democracy and power in an American city*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2005.
- FERRAZ, Ana Targina R. *Impactos da experiência conselhistas sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde: o caso do movimento popular de saúde de Campinas-SP*. 2005. 185 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- FUKS, Mário; PERISSINOTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, supl. 60, p. 67-81, fev. 2006.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.
- GRYNSZPAN, Mario. A teoria das elites e sua genealogia consagrada. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 41, p. 35-83, 1996.
- JACOB, Pedro. *Ampliação da cidadania e participação – desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil*. 1996. 278 p. tese (Doutorado em ciências sociais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em: <www.teses.usp.br>. Acesso em: 10 mai. 2007.
- LAVALLE, Adrián G. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 90. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.
- LAVALLE, Adrián G.; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata M. *Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis*. CEBRAP, 2006. (mimeo.)
- LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, supl. 60, p. 43-66, fev. 2006.
- LIPSET, Seymour. Introduction. In: MICHELS, Robert. *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. 2. ed. Nova York: Free Press, 1968. p. 15-39.
- MICHELS, Robert. *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. 2. ed. Nova York: Free Press, 1968.
- MOSCA, Gaetano. *The ruling class: elementi di scienza política*. Nova York: McGraw Hill, 1939.
- MOURA, Joana Tereza V.; SILVA, Marcelo K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. supl., p. 43-54, ago. 2008.

- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- PARETO, Vilfredo. *Sociological writings*. Organização S. E. Finer. Oxford: Blackwell, 1966.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SARTORI, Giovanni. *Uma teoria da democracia revisitada*. v. 1. São Paulo: Ática, 1994.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Tradições associativas populares e democracia: uma análise comparativa das experiências de Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: CONGRESSO DA ALAS, 24. *Anais...* Universidade de San Martin, Arequipa, Peru, 2003.