

POTENCIALIDADES E DESAFIOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA À LUZ DAS EXPERIÊNCIAS INSTITUCIONAIS

Mariana Silva Pereira¹

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo refletir por meio de metodologia qualitativa e de cunho teórico-analítico, sobre as potencialidades, fundamentos e desafios da democracia participativa no Brasil em contraste ao avanço do neoliberalismo. A análise se concentra em três experiências institucionais: Orçamento Participativo, Conselhos municipais e Plano Diretor Participativo, destacando seus avanços, limitações e contexto de implementação. Argumenta-se que, apesar da consolidação dessas práticas na agenda pública, sua efetividade e continuidade têm sido comprometida por diversos desafios. Esta escrita parte da premissa de que tais desafios enfrentados pela democracia participativa brasileira se manifestam em três âmbitos interligados, mas analiticamente distintos: o conceitual/ideológico, que trata das disputas em torno do sentido da participação; o estrutural/prático, relacionado às condições concretas e contextuais que favorecem ou limitam a efetivação das práticas participativas; e o institucional/projetual, que diz respeito ao desenho dos mecanismos de participação, seus formatos, regras e graus de abertura à deliberação e influência social. O trabalho busca contribuir com o debate sobre a importância de fortalecer os arranjos participativos como caminho para uma gestão pública mais democrática, inclusiva e conectada à sociedade.

Resumo expandido:

O artigo inicia com uma contextualização introdutória sobre os diferentes regimes políticos desde a democracia grega e o republicanismo romano (BRESSER-PEREIRA, 2005, 2011, 2025) até a Revolução Capitalista nos países centrais e a expansão da população, onde surgiram as condições necessárias para a democracia moderna, que, por sua vez, não poderia mais ser direta, e sim, representativa (BRESSER-PEREIRA, 2005, 2011).

Na esteira dessa transformação histórica, ao longo da consolidação da democracia representativa, surgiram e se fortaleceram as organizações da sociedade civil, que conquistaram legitimidade política e impulsionaram o exercício da cidadania ativa, onde a população tem uma participação política. Dessa forma, segundo Bresser-Pereira (2005, p. 80), criaram-se as “condições básicas para a democracia participativa”. O Brasil é um exemplo desse processo.

Nesse sentido, segundo Avritzer (2008), ao longo do século XX, o Brasil passou de um país com baixa propensão associativa para um dos países com maior número de práticas participativas. Isso se deu a partir da criação do Orçamento Participativo, iniciado em Porto Alegre, e de outras duas formas de participação resultantes do processo constituinte e regulamentações *a posteriori*: os conselhos de políticas (resultado da Lei Orgânica de Saúde e da assistência social) e os planos

¹ Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC. Mestra Interdisciplinar em Artes, Urbanidades e Sustentabilidade pela Universidade Federal de São João del-Rei. Bacharela em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de São João del-Rei.

diretores municipais (resultado do capítulo de políticas urbanas da Carta Magna e do Estatuto da Cidade).

Contudo, essa trajetória do projeto democratizante e participativo que é impulsionada pela Constituição Federal de 1988, orçamentos participativos e conselhos gestores, se contrasta, porém, com o avanço do projeto neoliberal, intensificado no Brasil com a eleição do Fernando Collor de Mello à Presidência da República em 1989. De acordo com Evelina Dagnino (2004), essa dualidade gerou uma crise discursiva, ao qual a autora chama de “confluência perversa”. Com isso, três noções fundamentais são ressignificadas de forma confusa e contraditória: sociedade civil, participação e cidadania.

Após essa contextualização introdutória, o segundo eixo do estudo é o entendimento do conceito de democracia participativa, com base em autores clássicos e contemporâneos, como Rousseau, Pateman, Santos e Avritzer, que se propõem a compreendê-la como um modelo que busca complementar — e por vezes tensionar — a democracia representativa, abrindo espaço para práticas deliberativas e inclusivas de gestão pública.

Nesse debate conceitual, demonstra-se que a democracia participativa visa à efetiva inclusão da população nos processos decisórios, destacando-se a importância de que essa participação se inicie no nível local e se amplie até as instâncias nacionais. Essa concepção ganha força no Brasil a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, em que os movimentos sociais e a demanda por uma maior e mais efetiva participação cidadã ganham espaço na agenda política. Segundo Avritzer (2009), a Carta de 1988 incorpora quatorze dispositivos que preveem formas de participação cidadã, especialmente nos campos da saúde, assistência social, meio ambiente e política urbana — consolidando, assim, a democracia participativa como uma diretriz do novo arranjo constitucional.

Dando continuidade à análise, o terceiro eixo do trabalho apresenta e examina três experiências institucionais da democracia participativa brasileira: Orçamento Participativo, Conselhos municipais e Plano Diretor Participativo. É explicado o contexto de seus surgimentos, bem como dos seus avanços, limitações e desafios.

Dadas as devidas contextualizações, conceitos e examinações, o próximo eixo da escrita é se debruçar nos desafios enfrentados pela democracia participativa brasileira. A análise parte da premissa de que esses desafios se manifestam em três âmbitos interligados, mas analiticamente distintos: o conceitual/ideológico, que trata das disputas em torno do sentido da participação; o estrutural/prático, relacionado às condições concretas e contextuais que favorecem ou limitam a efetivação das práticas participativas; e o institucional/projetual, que diz respeito ao desenho dos mecanismos de participação, seus formatos, regras e graus de abertura à deliberação e influência social.

No primeiro âmbito, o conceitual e ideológico, Evelina Dagnino (2004) analisa como os três conceitos-chave para a prática democratizante – sociedade civil, participação e cidadania – sofreram deslocamentos de significado sob a influência do projeto neoliberal. Tais deslocamentos impactam diretamente na efetividade da participação popular no desenvolvimento de políticas públicas.

Para o segundo âmbito, o estrutural e prático, recorre-se aos autores Lúcia Lüchmann (2003), André Luiz Santos e Elson Manoel Pereira (2015), que pontuam a existência de quatro elementos fundamentais para que haja qualidade na participação da população durante o processo de desenvolvimento de uma política pública: a tradição associativa da sociedade, a vontade política dos poderes Executivo e Legislativo, o desenho institucional favorável e a adesão dos técnicos de planejamento à participação. Esses elementos ajudam a compreender os entraves e potenciais da participação no planejamento urbano e em outras políticas públicas, sendo que as articulações dadas entre si podem favorecer ou desfavorecer o seu desenvolvimento.

Por fim, no terceiro âmbito — institucional e projetual —, a discussão baseia-se na literatura de Leonardo Avritzer (2008, 2009) e Luciana Tatagiba (2005), que examinam como diferentes desenhos institucionais moldam as possibilidades de deliberação, impacto e continuidade dos mecanismos participativos. A tipologia proposta por Avritzer permite compreender por que experiências com maior abertura à participação direta são, ao mesmo tempo, mais democratizantes e mais vulneráveis à descontinuidade política.

Nas considerações finais, argumenta-se que, diante dos desafios apresentados, é importante reconhecer que a democracia participativa, como qualquer outro modelo de democracia, é complexa, repleta de conflitos e marcada por disputas de interesses, valores e visões de mundo. Sua efetividade depende de múltiplos fatores, como o ideológico, estrutural, institucional, operacional e outros. Porém, apesar de suas limitações e vulnerabilidades, a democracia participativa continua sendo uma alternativa mais promissora do que a redução do Estado à sua dimensão mínima, em que os cidadãos são tratados como consumidores e não como sujeitos políticos.

Assim, o que está em debate não é a perfeição da participação, mas seu potencial de transformação. Há experiências, estudos, movimentos e governos que vêm buscando aperfeiçoar esses mecanismos e reinventar a participação em diferentes escalas. Em tempos de crise democrática, fortalecer a democracia participativa é, antes de tudo, a retomada do real sentido de participação, sociedade civil e cidadania, como propõe Dagnino (2004).

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia republicana e participativa. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 71, p. 77-91, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Transição, consolidação democrática e revolução capitalista. Dados, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 223-258, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Aulas 2, 6 e 7 – Teorias do Estado, Revolução Capitalista, Democracia e Republicanismo. Notas de aula da disciplina “Estado, desenvolvimento e capitalismo”, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, FGV-EAESP, São Paulo, 20 fev. e 27 mar. 2025. [Não publicado].

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 279-301.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. Katálysis, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 165-178, jul./dez. 2003

SANTOS, André Luiz; PEREIRA, Elson Manoel. As condições para um Planejamento Urbano participativo. In: PEREIRA, Elson Manoel (org.). A alegoria da participação. Florianópolis: Insular, 2015. p. 1-256.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático: a participação dos subalternos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39–83.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a radicalização da democracia no Brasil. Revista Sociologias, Porto Alegre, n. 14, p. 260–501, jul./dez. 2005.