

As regras dos jogos participativos: para um paradigma da complexidade*

The rules of the participatory games: towards a paradigm of complexity

Roberto Falanga¹

Resumo

Ao longo das últimas décadas, grande ênfase tem sido dada ao chamado paradigma da “escolha racional” como dispositivo teórico para explicar o comportamento humano. O paradigma tem ainda providenciado elementos-chave e controversos para o debate científico sobre os mecanismos de escolha democrática. Todavia, é preciso reforçar o debate sobre a vertente “epistemológica” dos novos mecanismos de participação da sociedade civil na construção das políticas públicas. A análise das regras adoptadas nesses exercícios democráticos não tem apenas interesse teórico, mas também um retorno prático no seu planeamento metodológico. Este artigo pretende abrir uma reflexão multidisciplinar sobre as regras dos “jogos participativos”, discutindo quatro eixos de análise oriundos do debate científico e lançando ainda um quinto eixo, menos tratado na literatura científica. Os cinco eixos de análise servirão de contribuição teórica e metodológica para o debate sobre um novo paradigma da complexidade no âmbito da participação.

Palavras-chave: Participação. Democracia. Escolha racional. Regras do jogo. Complexidade.

Abstract

In the last few decades, the “rational choice” paradigm has been greatly adopted in order to explain human behaviour. The paradigm has been providing key but still controversial elements for the scientific debate concerning democratic decision-making mechanisms. However the “epistemological” side of participatory mechanisms for civil society in policymaking has received little attention hitherto. The understanding of the participatory rules has high relevance in both theoretical and pragmatic terms for the enactment of such new democratic exercises. The article has exactly the purpose to open a multidisciplinary-based reflection on the “rules of the game” in participation. Towards the aim, four analytical items from the scientific debate are discussed together with a fifth item, less considered in scientific literature. The article finally frames the five analytical items as theoretical and methodological references that will hopefully contribute to the debate concerning a new paradigm of complexity.

Keywords: Participation. Democracy. Rational choice. Rules of the game. Complexity.

* Recebido em: 11/09/2014
Aprovado em: 09/04/2015

¹ Investigador pósdoc no âmbito do Projeto Europeu MOPACT no Instituto de Ciências Sociais ICS (Universidade de Lisboa); Professor de Ciências Sociais na Universidade Católica de Viseu.

1 Introdução

Este artigo visa contribuir para a reflexão científica que se tem desenvolvido, em nível global, em torno dos processos participativos com a sociedade civil para o aprimoramento das políticas públicas. A articulação desses processos tem tentado responder a uma série de desafios que têm sido postos aos sistemas governativos democráticos ao longo das últimas décadas. Com fim encarar esses desafios é que o envolvimento directo da cidadania para medidas e intervenções públicas tem aproximado as instituições políticas das instâncias sociais.

A operacionalização da inclusão dos atores sociais solicita uma reflexão complexa e que precisa de ser sistematizada. O artigo parte de um enquadramento sobre a teoria da escolha racional e levanta desde logo algumas considerações críticas sobre a sua aplicação à dimensão económica, política e social. O paradigma da escolha racional tem sido utilizado, debatido e também criticado ao longo das últimas décadas. Além de ser um exemplo máximo de sistematização de uma teoria sobre pensamento e comportamento humano, esse paradigma representa um termo de referência para discutir desde uma vertente epistemológica às regras da participação. Nesta linha o artigo aprofunda o tema da participação da sociedade civil na construção de políticas públicas e, por fim, propõe cinco eixos de análise que podem servir de base para a possível formulação de um paradigma da complexidade.

Os cinco eixos referem-se a diversos aspectos a serem tomados em consideração sempre que se queira observar um processo de participação. Parte-se dos atores envolvidos: quem propõe e quem participa; passa-se pelos níveis de implementação do processo no âmbito da construção das políticas públicas; investiga-se as abordagens que são adaptadas para a inclusão dos actores; finalmente conclui-se com o nível organizacional que suporta a implementação dos próprios processos. A exploração desses cinco eixos representará uma base relevante para entender as regras que orientam os processos de participação, seu potencial de mudança perante os desafios políticos, económicos e sociais das últimas décadas. Todavia, eles não serão suficientes para formular um paradigma único e válido para todos os processos de participação.

A própria natureza da participação impõe pensar num paradigma da complexidade, isto é, num paradigma que tome em conta questões e opções levantadas com base em cinco – e demais – eixos de análise: (i) quem pro-

põe; (ii) quem participa; (iii) quando se participa (fases de construção das políticas públicas); (iv) como se participa (abordagens participativas); (v) quais componentes administrativas e organizacionais são mobilizadas para o processo participativo. Pretende-se, no fim, contribuir para a sistematização dos “jogos” participativos em ato para continuar a debater e imaginar regras eficazes para a inclusão dos cidadãos na vida política.

2 O paradigma da escolha racional e a teoria dos jogos

O paradigma da “escolha racional”, e a “teoria dos jogos” que o suporta, têm representado um ponto de referência fundamental para enquadrar e argumentar comportamento e escolha dos seres humanos (VON NEUMANN; MORGENSTEN, 1944). O paradigma da escolha racional tem visto uma enorme difusão e sistematização nos campos da matemática e da economia e tem fomentado debates e reflexões sobre as suas (controversas) aplicações em outros âmbitos disciplinares também. Ainda assim, aquilo que, ao longo das últimas décadas, tem sido promovido como o mais viável – se não único e legítimo – padrão explicativo do comportamento humano perante opções de escolha, precisa mais do que nunca ser reenquadrado como uma convenção comum, como um conjunto de regras que permite entender certos tipos de situações, mas não todas. Nesses termos, já foi argumentado do ponto de vista psicológico em que medida a racionalidade não pode ser considerada como a única lógica capaz de fornecer uma explicação fundamentada da realidade – e menos ainda do regime democrático (FALANGA, 2012). Este capítulo visa debater a força e a ‘insuficiência’ do paradigma da “escolha racional” ao tratar de dimensões intrinsecamente ligadas à vida democrática.

Escolha constitui termo que define o ato de vontade que opera uma preferência perante opções de condutas alternativas. Da escolha à decisão, passa-se pela acção implementada graças ao próprio processo de escolha (GHERARDI, 1985). O paradigma da escolha racional supõe que, para escolher, seja preciso ter ou obter um conhecimento fundado de todas as alternativas disponíveis (PEREIRA, 1994). Trata-se de um tipo de conhecimento que se supõe ocorrer fora do processo de decisão e, com base nos recursos pessoais do indivíduo, com mínima se não nula interacção com factores externos. Na teoria dos

jogos, por exemplo, os jogadores têm de conhecer o sistema de regras com antecedência e serem cientes – sempre com antecedência – das possíveis consequências decorrentes das suas escolhas.²

Quando aplicado ao “dilema do prisioneiro”, proposto por Albert Tucker e baseado na situação em que dois presos vêm a ser questionados sobre a culpabilidade de crime sem que algum deles saiba qual “estratégia” – e portanto que tipo de decisão – será adoptada pelo outro, estabelecem-se opções de saída que podem ser interpretadas à luz de dois princípios da racionalidade aplicada. Se ambos confessarem, estabelecer-se-ia o chamado “ótimo de Pareto” enquanto, se os dois não confessarem, haveria o estabelecimento do “equilíbrio de Nash”. O ótimo de Pareto descreve uma situação em que os recursos são locados de forma que não se possa imaginar outra disposição, a menos que alguns jogadores não aumentem o seu retorno à custa dos outros. O equilíbrio de Nash descreve, outrossim, um jogo não cooperativo, em que cada jogador adota uma estratégia para se manter em harmonia e, portanto, em ausência de conflito – com os outros jogadores. Atingir esse tipo de equilíbrio, que se revela único em um jogo, implica que ninguém possa melhorar os seus resultados mudando apenas a estratégia individual. Todos os jogadores, enfim, estarão obrigados a considerar as escolhas dos outros.

No caso concreto do dilema do prisioneiro, se existisse uma racionalidade perfeita e ambos os presos soubessem qual estratégia seria adoptada pelo jogador adversário, o melhor resultado seria um ótimo de Pareto. Tal resultado seria conseguido graças à não admissão de ambos os jogadores. Nesse caso a tese sobre o egoísmo dos jogadores cairia porque cada prisioneiro preferiria o dano menor para os dois, isto é, optaria para o bem comum. Na realidade, a estratégia dominante resulta ser a confissão de ambos, pois ela garante retorno maior e imediato comparado com a não confissão. Sendo essa a solução do jogo, o axioma da racionalidade perfeita falha, pois o equilíbrio é dado por um resultado pior do ótimo de Pareto.³ Ainda, no dilema do prisioneiro, uma acção

cooperativa por parte de um jogador impõe externalidade positiva sobre o adversário. Isto é, ambos os jogadores deveriam ter interesse em cooperar e respeitar a norma e, no caso oposto, serem punidos quando eles não colaborarem. Contudo o modelo aplica-se dificilmente à realidade já que raramente a resolução de problemas ocorre em “isolamento” e sem conhecimento de todas as estratégias de outros atores, bem como os seus *pay-offs*.

3 Âmbitos de aplicação e críticas ao paradigma da escolha racional

James Coleman (1990) foi inspirado pelas possibilidades cooperativas dos jogos racionais, ligando-as à própria emergência e à natureza das comunidades. O autor identifica a importância das regras normativas em termos de penalidades e sanções, e, portanto, de acções que visam contrastar interesses meramente individuais. Um elemento de complexidade é representado pelas modalidades mais livres de atuar em um contexto. A liberdade dos chamados *free riders* e, no geral, dos indivíduos tem-se tornado o tema central das teorias liberais e neoliberais. Os *free riders* impõem questionamento crítico da aplicação “racional” de penalidades e sanções a nível comunitário. A maximização do ganho individual é concebida como objectivo externo, e, portanto, externalidade positiva, e propõe novamente a “busca do útil”, já postulada no modelo económico clássico do *homo oeconomicus*, ao centro da reflexão epistemológica.

As liberdades individuais e a persecução dos interesses individuais aumentariam automaticamente a riqueza global de uma comunidade. A sinergia de interesses e ganhos individuais estaria garantida por uma “mão invisível” que acabaria por providenciar o bem-estar colectivo (SMITH, 2009). O ótimo de Pareto tornar-se-ia, assim, uma formulação analítica da “mão invisível” e das inclinações – naturalmente egoístas conforme as teorias liberais – dos indivíduos na sociedade. O mercado consiste no teorizado como mecanismo perfeito que selecciona as empresas garantindo locação ótima dos recur-

² Quando um jogador tem uma estratégia melhor do que as outras, ela é definida dominante e esse “plano de acção” pode ser calculado singularmente ou pode depender das escolhas feitas por outros jogadores. A estratégia do jogador constitui, portanto, algoritmo criado para desempenhar, jogo que de fato define um encontro, uma relação.

³ Vários autores têm introduzido variáveis adicionais ao cálculo

de desse tipo de jogos com o intuito de analisar criticamente a aplicação *tout court* do princípio de racionalidade em situações reais (e.g. o “orgulho” ou o “altruísmo” que podem levar, no caso do dilema, a confessar ou não confessar por Fudenberg e Levine (2009); o “tempo” e/ou o conhecimento das escolhas dos outros que pode levar à emergência de uma estratégia cooperativa por Johnson, et al. (2001).

tos e o alcance de uma máxima eficiência ao interno do sistema económico. Numa situação em que os recursos iniciais sejam dados, um sistema de mercados competitivos garantiria a superioridade da “concorrência perfeita” em detrimento de outros regimes económicos, como o monopólio e o oligopólio.

A falsificação de que essa ideia de mercado seja a mais “racional” – e razoável – tem sido formulada por muitos autores ao longo das últimas décadas. Sen (1992) representa um dos mais influentes opositores à ideia de uma economia neoliberal que se quer baseada na indiferença do tipo de sociedade e das suas necessidades colectivas. A sua abordagem contradiz a necessidade de alcançar o “ótimo” com base nos indicadores da disponibilidade de bens materiais geralmente utilizados pelos economicistas clássicos. O autor introduz novo conceito de desenvolvimento em que o crescimento económico não esteja “reduzido” ao mero crescimento de renda e salienta, pelo contrário, a qualidade de vida como parâmetro de avaliação (SEN, 2010).

Os limites do paradigma racional aplicado ao sistema económico refletem, também, os limites que esse paradigma tem quando ele é considerado a base explicativa da democracia representativa. Em contexto de desenvolvimento económico neoliberal, a ideia de solidarismo utilitarista e de maximização da satisfação dos eleitores/consumidores revela que os princípios de escolha têm sido abordados em muitos casos como uma possível extensão da escolha individual. Um exemplo disso encontra-se na formulação que Pettit (2000) faz do princípio de “resiliência” aplicado a conjuntos colectivos. O carácter autorreferencial da escolha racional não seria destino, mas sim potencial sempre “virtualmente” presente e implementado em contingências específicas para com a sobrevivência dos indivíduos. Isso explicaria a resiliência de certos comportamentos no seio das instituições e a produção – e reprodução – de mecanismos funcionais visados à manutenção do *status quo*. As teorias funcionalistas, tanto no âmbito das ciências políticas como também nas ciências organizacionais, adotam o paradigma da escolha racional como referência e justificam a resiliência de certos padrões de comportamento individuais como factor de enviesamento (PARSONS, 1961).

Enquanto os economistas tendem a enfatizar o processo de otimização de deliberação em ambientes conhecidos, como no caso dos mercados, na ciência política, sublinha-se a dimensão contextual e a imprevisibilidade

do comportamento social como variável crítica (RAWL, 1971). Os fenómenos sociais só são explicáveis ao envolver indivíduos, as suas propriedades, os seus objectivos, as suas crenças, as suas acções. Elster (1979) discute os limites da teoria da escolha racional, quando adoptada em *strictu sensu*, enquanto resultado de dois processos de filtragem. O primeiro refere-se ao conjunto abstracto de acções possíveis que satisfazem restrições físicas, condições técnicas, económicas e políticas. O segundo tem a ver com os recursos viáveis para os objectivos perseguidos. A escolha racional poderia ser assim explicada quer em termos de deliberação colectiva, quer em termos de estrangulamentos a nível institucional. Contudo, a teoria da escolha racional não consegue explicar de uma forma satisfatória como as nossas escolhas podem afectar as escolhas dos outros. A própria função de utilidade individual resulta problemática, pois esse processo não pode ser reduzido a um problema de maximização da utilidade no presente, sem tomar em conta o futuro. Como é que se explica a união de escolhas presentes com fim uma mudança futura? Como é que hoje se podem fazer escolhas que minimizem amanhã os efeitos de uma racionalidade imperfeita? Enfim, como é que se podem fazer escolhas erradas e autoenganar-se hoje se, conforme a teoria da escolha racional, os indivíduos conhecem *a priori* todas as alternativas? Escolher o ‘presente’ sem pensar no ‘futuro’ entra em conflito com os princípios racionais. A falta de consideração do factor tempo é, em si, uma escolha irracional.

O que está em causa é o carácter universal, a-contextual e a-histórico que o paradigma da escolha racional acaba por impor ou exercer, no âmbito da interacção económica, política e social. O comportamento dos indivíduos na sociedade falsifica os axiomas da escolha racional tanto nas interacções sociais, como nos fluxos económicos do mercado financeiro, como também nas decisões de carácter político.

A “inexplicabilidade” da razão vai além dos limites encontrados “fora” da teoria ou nas contingências ligadas à natureza humana ou das instituições. Olhando para o âmbito sociopolítico, a tomada de decisão não pode não ser enquadrada dentro dos processos de deliberação política. Não há indivíduos livres de restrições e capazes de julgar sem “interferências” entre alternativas para atingir seus objectivos. Ao definirem escolhas, os indivíduos constroem a própria contingência. O que é posto em causa, portanto, não é apenas um problema de

forma governativa, mas sim de essência epistemológica e de ordem política. A definição das regras do jogo não tem a ver apenas com a constituição de um *interframe* no qual se dinamizam encontros e conflitos. A construção das regras do jogo é parte integrante do próprio jogo democrático. Como argumentado por Mouffe (2000), com base em Hobbes, a abordagem racional na teoria liberal democrática tem posto de lado a extrema variabilidade contextual como fator que integra a criação das regras democráticas.

Os limites da teoria da escolha racional aplicada ao regime de democracia representativa serão aprofundados no próximo parágrafo. Urge contudo sublinhar que é preciso enquadrar a democracia representativa como uma possível ordem socioeconômica e sociopolítica entre outras e que, portanto, nem todas as “perguntas” podem ser “respondidas” pelo jogo democrático da representação política.

4 A crise da democracia representativa e os desafios da democracia participativa

A democracia representativa neoliberal pode ser considerada não só como produto convencional dos indivíduos mas também como centro de irradiação de paradigma histórico que tem imposto específicas formas de poder. O (des)equilíbrio socioeconômico e sociopolítico que essa imposição tem vindo a criar a nível global tem de ser compreendido como um processo de dominação epistemológica (SANTOS, 2000; 2003; 2006). A legitimação de um sistema de pensamento e conhecimento – geralmente próximo à (re) produção feita pelo Ocidente – tem tido efeitos enormes na construção das sociedades contemporâneas. No que diz respeito à democracia representativa, ela tem visto os seus aspectos procedimentais enfatizados e normalizados em detrimento de outras formas de democracias, por vezes mais conflituosas e controversas. As formas de participação que, ao longo das últimas décadas, têm sido legitimadas como consonas ao papel de cidadão referem-se – não por um mero acaso – à figura do eleitor. A identificação entre mecanismos representativos e democracia tem vindo a reforçar a normalização da democracia representativa como sistema de governo, tentando reduzir o máximo possível o próprio debate acerca dos diversos princípios democráticos que podem fundar o governo das sociedades (NUNES, 1998–1999).

A força com que este equilíbrio se tem mantido, promovido e reproduzido a fim de constituir (des)equilíbrios funcionais ao exercício de um poder coercitivo dentro das democracias, bem como entre os regimes democráticos, tem levantado aspecto novo da “propaganda” contemporânea: o das mudanças fictícias, ou seja, das mudanças proclamadas que não acontecem para a manutenção do *status quo* (WALLERSTEIN, 1995). A instituição do paradigma representativo, junto à expansão dos princípios neoliberais a nível global, tem sido garantida por um processo consensual entre centros políticos e económicos que ultrapassam os próprios Estados. O modelo de democracia representativa, no cenário capitalista, tem-se imposto não só globalmente mas sim por meio de instituições internacionais que têm consagrado a manutenção de certa hierarquia de poder no “sistema mundo” (WALLERSTEIN, 1993; SANTOS, 2001). O difícil e problemático papel jogado pelos Estados nacionais face à financia e economia global tem-se torando ainda mais evidente nesses últimos anos de crise e nas difíceis condições em que a soberania popular tem sido exercida em muitos dos Países que adotaram medidas de austeridade.

Não só a crise recente, mas o próprio percurso histórico da democracia representativa nas últimas décadas testemunham o caminho controverso e de afirmação de um paradigma económico, político e social que pode ser entendido à luz da crítica da escolha racional. Quando, nos anos ’80, a democracia representativa de marco capitalista pareceu ter ganho um lugar definitivo no “sistema mundo”, a sua “hegemonia” começou a ser posta em causa também no seio dos próprios sistemas económicos, políticos e sociais que a tinham adotado. Experiências democráticas orientadas a recuperar e fortalecer a participação da cidadania, em muitos casos reduzida a mero papel de eleitorado, afirmaram-se na tentativa de “reinventar” o Estado ou, ao menos, contrastá-lo nas suas derivas “racionalistas”. E foi à “periferia” do paradigma capitalista que as primeiras experiências institucionalizadas de participação conseguiram pôr ênfase sobre a necessidade de rever os pilares fundadores da democracia representativa neoliberal, dos direitos da cidadania e da distribuição de recursos e riquezas (SANTOS, 2003). A crise do Estado na América Latina, a necessidade de ultrapassar criticidades ligadas à pobreza difusa e à desigualdade social, bem como de redinamizar uma economia que tinha vivido durante muito tempo sob a égide do sistema ocidental, levou algumas cidades do Brasil a experimentar proces-

sos de participação na gestão orçamental (ALLEGRETTI; HERZBERG, 2004; BAIOCCHI, 2005; AVRITZER, 2006).

Perante a dificuldade de procurar desde logo uma peremptória pacificação do conflito, o envolvimento da cidadania visava primeiro promover mecanismos de deliberação para uma renovada transparência governamental e para uma difusa responsabilização do sistema de convivência. As tensões sociais vinham a ser canalizadas em um novo projecto partilhado entre instituições políticas e sociedade. Projectos e lugares onde houvesse a possibilidade de se encontrar e formular alternativas viáveis, eficazes e justas no âmbito das políticas públicas. Projectos e lugares, enfim, onde, à escolha racional, foi preferido um paradigma complexo de interacção e confrontação entre atores oriundos de diversas áreas políticas, económicas e sociais.

5 Cinco eixos de análise para pensar às regras dos “jogos” participativos

Nos últimos anos, experiências de democracia participativa têm-se afirmado em todo o mundo como possível integração aos sistemas representativos (SANTOS, 2003). A organização dos espaços participativos baseia-se na possibilidade de construir políticas públicas por meio de novos mecanismos de deliberação coletiva. A expansão e difusão dos dispositivos participativos no mundo tem sido tratada por muitos autores das ciências sociais e políticas e, mais recentemente, também da psicologia (FALANGA; ANTONINI, 2013; FALANGA, 2014). O percurso histórico da participação no Ocidente tem-se caracterizado por uma grande variedade de abordagens, por sua vez ligadas a culturas políticas e sociais diferentes. Cornwall (2001) traça uma interessante perspectiva de como a participação tenha mudado abordagens e peso político conforme a visão dos participantes. A autora distingue três passagens históricas principais e relativa configuração do cidadão participante: do beneficiário das políticas públicas nos anos ‘70, passando pelo usuário e promotor auto-organizado nos anos ‘80 (FREIRE, 1996), até certa domesticação da participação por meio da sua operacionalização nos anos ‘90 que vê o cidadãos como *stakeholder* do bem comum (UNDP, 1993; 1997). A partir dos anos 2000, uma renovada ênfase na centralidade do cidadão – enquanto tal – e no contexto de crise tem-se cruzado com a difusa crítica dos sistemas representativos,

da preservação e/ou alcance de direitos básicos, da justa (re)distribuição de recursos e riquezas e, por fim, da genuinidade das intenções políticas ao desenvolver práticas participativas.

Cada processo participativo responde a uma vontade e a um desafio que lhe é próprio do contexto social, económico e político onde ele se instala. Com base nessa diversidade, os processos de participação têm ganhado imensa visibilidade nos últimos anos graças ao impacto em políticas públicas de diversos tipos, da saúde à qualidade vida, do uso e gestão de água e terra à habitação, dos serviços territoriais ao transporte, da educação à cultura etc. (GAVENTA; BARRET, 2010). Uma variedade tão ampla e diversificada de experiências é realmente difícil de enquadrar num paradigma único. Provavelmente a solução mais fiel ao cenário de diversidade visa, exatamente, deixar a diversidade florir. Com base neste propósito e tentando dialogar com essa diversidade que se contrapõe ao paradigma da escolha racional, propõe-se aqui um possível ponto de partida para explorar os mecanismos participativos enquanto “jogos” de atores chamados a se encontrarem, confrontarem, deliberarem e portanto escolherem e decidirem.

Há condições básicas a serem levadas em consideração na análise dos processos participativos. Tais condições têm sido abundantemente discutidas na literatura científica e são resumidamente propostas neste artigo por meio de quatro eixos de análise: (i) quem propõe o processo participativo – por exemplo o processo parte da cidadania (e/ou suas organizações) ou ele é proposto por uma instituição política? (OECD, 2009; SINTOMER, 2010; DELLA PORTA, 2011); (ii) quem participa ao processo participativo – por exemplo o processo é aberto a toda a cidadania ou ele é direccionado a uma parte dela (PETTIT, 2001; DRYZEK; LIST 2003)? A esse respeito, uma parte de estudiosos têm salientado como o exercício de argumentação de alta qualidade tenha de estar ao centro das preocupações da participação. A tradição habermasiana postula que só através de arranjes deliberativos é que os indivíduos podem ultrapassar a “mera” negociação entre interesses pessoais para alcançar novos objectivos de bem comum (FUNG; WRIGHT, 2003). Para o efeito, muitas experiências definidas como deliberativas têm adoptado mecanismos selectivos em resposta ao critério de representatividade populacional e evitamento dos possíveis desvios causados pela auto-selecção de cidadãos “activistas”. O debate entre iniciativas a caracter

“deliberativo” e experiências mais abertas levanta a questão da inclusão nesses processos: até que ponto a seleção dos participantes pode cumprir o critério de inclusão dos sectores à margem na sociedade? De contra, como garantir que o critério de abertura permita um debate de alta qualidade que supere instâncias pessoais (BLONDIAUX; SINTOMER, 2000; FARRINGTON et al., 1993; FISCHER, 2009; FISHKIN, 2009)? Por fim, como dar conta da participação dos participantes e da não participação dos não participantes? Como se articula o poder dentro e fora dos espaço participativos (NIE; VERBA, 1978; GAVENTA, 2006)?

O terceiro eixo de análise refere-se à (iii) fase da construção de políticas públicas em que é implementada a participação: o processo institui-se na fase de formulação ou na fase de realização das políticas públicas? A esse respeito, no alvo da análise das políticas públicas, formou-se um conjunto de autores que, a partir dos anos 1970, tem contribuído enormemente para esse debate dando nova ênfase à fase de implementação (HUPE; HILL, 2002). Se até então essa fase era vista como a mera execução das tarefas mandadas pelos níveis superiores, a valorização do *street-level* faz com que a própria reflexão sobre a fase de implementação participativa tome um novo sentido (LIPSKY, 1980): participa-se para definir as políticas, para implementar algo que foi decidido por outros, ou para fazer ambas as coisas? A última condição a ser considerada consiste na (iv) abordagem utilizada: o processo abre à consulta com cidadania ou visa envolvê-la entregando uma cota de poder de decisão? Essa última questão não tem a ver apenas com a “quantidade” de poder entregue nas mãos dos participantes, mas antes com o próprio desenho dos jogos participativos postos em campo. O compromisso estipulado entre instituição política e participantes, no que diz respeito à formulação e/ou implementação de políticas públicas, é base e efeito do desenho metodológico que se decide implementar para alcançar determinados objetivos. Enquanto as abordagens consultivas prevêem a existência de decisores fora do alvo dos participantes, os processos que adoptam abordagens co-decisionais prevêem a integração dos atores nos órgãos ou grupos de decisão. Bobbio (2006) argumenta que isso não deveria implicar uma distinção em termos de valor. O que pode parecer um poder “em defeito” no caso das consultas pode na realidade deixar espaços de argumentação mais amplos e ter resultados igualmente eficazes em termos de empoderamento cívico. A falta de obrigação

decisional, em outros termos, poderia criar espaço para multiplicar margens de liberdade entre os participantes. Há também outras razões para optar para abordagens consultivas, como por exemplo a desigualdade contextual da distribuição socio-territorial dos participantes o que pode, por exemplo, acabar por prejudicar actores ou áreas mais marginalizadas num processo em que a última palavra é deixada aos próprios participantes. Contudo, muitos estudiosos têm também apontado a abordagem consultiva como um potencial decréscimo em termos de “poder” que continua nas mãos das instituições políticas, bem como um acréscimo em termos de expectativas dos participantes para com o cumprimento das promessas da participação (NAVARRO et al., 2006; ALLEGRETTI et al., 2011; SINTOMER; GANUZA, 2011).

Pouca atenção tem sido dada a uma outra condição que precisa de ser observada atentamente nos processos de participação. Trata-se de eixo de análise fundamental para entender como o desenho dos jogos entre os atores participantes é criado e operacionalizado (BHERER, 2011; FALANGA, 2013; 2014). A (v) componente administrativa, isto é, as formas como a organização de funcionários, peritos e facilitadores exercem as suas funções dentro do processo participativo e interage com os demais atores. Esse quinto eixo integra os outros e se despoleta em múltiplas maneiras. Há, por exemplo, processos que se regem exclusivamente no trabalho das equipas administrativas internas, há outros que diversamente constituem equipas mistas de peritos externos e funcionários públicos, e há outros processos que são ainda regulados por agências externas. A escolha da equipa que organiza o processo reflete-se no poder de articulação que suas funções têm perante os outros participantes, como os representantes políticos e os atores sociais. Mais concretamente, é preciso observar se a equipa é incluída na fase de desenho metodológico do processo participativo, se ela é envolvida apenas nas funções de *back-office* (por exemplo, na mera análise das propostas), se ela é envolvida no contacto directo com os participantes e em que termos (por exemplo, na facilitação da interacção) etc.

Certamente os cinco eixos de análise propostos não conseguem dar conta de todo o cenário que as experiências participativas têm criado ao longo das últimas décadas. Ainda assim, podem servir de base para se aproximar de entendimento de cariz epistemológico sobre a criação de regras nos jogos participativos. Resulta evidente como esses jogos não possam responder a um para-

digma único que explique o processo de escolha humana na interação dentro de arenas participativas. A natureza profundamente complexa – e por vezes contraditória – da participação, desde a sua concepção até à sua operacionalização, necessita de um olhar científico crítico e atento às múltiplas dinâmicas de interesses políticos, de instâncias sociais, de influências económicas, de competências organizacionais e sobretudo de antigos e novos saberes que se cruzam em projectos e lugares de encontro e confrontação únicos.

Com base nisso e perante a impossibilidade de definir um paradigma que explique a natureza da participação, preferimos usar os cinco eixos de forma instrumental para pensar a um paradigma que seja complexo tanto em forma como em conteúdo.

6 Reflexões conclusivas: para um paradigma da complexidade

O artigo propõe reflexão sobre as regras que fundam os processos de participação no âmbito das políticas públicas. Para o efeito, o texto depara-se logo com a dimensão epistemológica da reflexão que, ao querer abordar os princípios que regem um hipotético paradigma da participação, precisa definir narração teórica e metodológica coerente. Para isso, foi enquadrado o paradigma da escolha racional, como referência teórica fundamental para entender a acção da escolha humana nos contextos políticos, económicos e sociais. Esse paradigma tem exercido uma forte influência a nível global e proposto a ideia de um homem extremamente racional, capaz de distinguir e escolher entre várias opções e de avançar com a melhor alternativa com fim satisfazer os seus desejos. Serão fatores externos a determinar a pacificação dos interesses pessoais com o bem colectivo bem como a justificar possíveis falhas da racionalidade.

A realidade mostra que o comportamento humano não só é um fenómeno dificilmente previsível como também impossível de entender fora de uma análise fundamentada nas interações sociais, nas suas recíprocas influências ao longo do tempo, e nos seus destinos. Nas últimas décadas, os sistemas governativos têm sido sempre mais questionados ao respeito da eficácia dos mecanismos de representação eleitoral. Ao mesmo tempo, tanto o cenário económico como a dimensão social a nível global têm mudado profundamente a sua relação com as realidades políticas. Abstencionismo eleitoral, votos nu-

los, protestos são alguns dos sinais de descontentamento que, a nível global, têm-se manifestado perante os sistemas governativos e que têm demandado nova consciência coletiva e novas políticas públicas.

A articulação e difusão de processos participativos com a sociedade civil têm tentado responder a esses desafios e, ao mesmo tempo, têm contribuído a complexificar o leque de possibilidades democráticas para a construção de políticas públicas mais próximas das instâncias sociais. A inclusão das “vozes” dos atores sociais abre uma matéria extremamente fascinante e intrincada de analisar. O artigo assumiu desde logo que a participação pode-se dar em vários modos e para diversos objetivos. Com base nesse assunto, o artigo propôs cinco eixos de análise dos processos: a participação pode ser proposta pelos poderes políticos, bem como ser organizada pelos próprios cidadãos ou pelas suas formas organizadas de representação. Os processos podem abrir à participação de todos os cidadãos ou convidar à participação apenas uns grupos da sociedade. O encontro e o debate dos participantes pode ter reflexo na fase de definição das políticas públicas e/ou na sua fase no terreno. Por fim, o próprio encontro e debate pode dar-se com metodologias consultivas ou de entrega de uma cota de poder aos participantes. A esses quatro primeiros eixos de análise, amplamente debatidos no âmbito das ciências sociais e políticas, foi acrescentado um quinto eixo sobre o nível organizacional (equipes administrativas, peritos, facilitadores etc.), por vezes menos explorado na literatura mas igualmente relevante para entender as regras que fundam os processos de participação.

Os “jogos” participativos têm levado um enorme potencial de mudança que afeta diretamente as maneiras com que os regimes democráticos têm lidado com desafios socioeconómicos das últimas décadas. Por essa razão, é preciso abordar mecanismos e processos participativos com atenção crítica. Cada um dos cinco eixos propostos contém uma complexidade irreduzível a uma lógica única e válida em todos os contextos.

Com base na identificação, análise e ulterior reflexão desses – e outros – eixos, será provavelmente possível encontrar no futuro uma coerência suficientemente ampla para definir um paradigma da complexidade. Até então, ou caso a tal coerência se revele impossível de encontrar, limitar-nos-emos, enquanto investigadores, a observar, debater e imaginar como a estimulante realidade sociopolítica desenhada pela participação, possa conti-

nuar a existir, ser criticada e melhorada e, por fim, a se desenvolver.

Referências

- ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo. *Transnational Institute y Fundación de Investigaciones Marxistas*, Amsterdam, v. 5, n. 4, p. 1-28, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, p. 623-37, Oct. 2006.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005.
- BEHRER, Laurence. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations*, Paris, v. 1, n. 1, p. 105-133, janv. 2011.
- BLONDIAUX, Loïc; SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, Paris, v. 15, n. 57, p. 17-35, janv./mars 2002.
- BOBBIO, Luigi. Dilemmi della democrazia partecipativa. *Democrazia e Diritto*, Milan, n. 4, p.7-26, ott. 2006.
- COLEMAN, James. Norm-generating structures. In: SCHWEERS, Karen; LEVI, Margaret. (Org.) *The limits of rationality*. Chicago: the University of Chicago Press, 1990. p. 19-51.
- CORNWALL, Andrea. *Beneficiary, Consumer, Citizen: perspectives on participation for poverty reduction*. Gothenburg: Sida Studies 2, 2001.
- DARDI, Marcello. Il mercato nell'analisi economica contemporanea. In: BECATTINI G. (Org.) *Il pensiero economico, temi problemi e scuole*. Torino: UTET, 1990.
- DELLA PORTA, Donatella. *Democrazie*. Bologna: Il Mulino, 2011.
- DRYZEK, John S.; LIST, Christian. Social choice and deliberative democracy: a reconciliation. *British Journal of Political Science*, Cambridge, n. 1, p. 1-28, Jan./Mar. 2003.
- ELSTER, John. *Ulysses and the sirens: studies in rationality and irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- FALANGA, Roberto. Changes need change: a psychosociological perspective on participation and social inclusion. *Rivista di Psicologia Clinica*, Rome, n. 2, p. 24-38, giugno/dic. 2014.
- FALANGA, Roberto. Lógica e ilógica das democracias: uma reflexão à margem de sociologia crítica e psicanálise. *Cabo dos Trabalhos*, Coimbra, n. 7, p. 144-162, Jan./Dec. 2012.
- FALANGA, Roberto. Participation and public sector: a democratic challenge. *Universitas Humanas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 11-20, jul./dez. 2013.
- FALANGA, Roberto; ANTONINI, Matteo. Transforming cities, societies and policies. psychological reflections on participatory processes' experiences. *CES Contexto Debates: Rethinking Urban Inclusion Spaces, Mobilizations, Interventions*, Coimbra, n. 2, p. 572-587, June 2013.
- FARRINGTON, John et al. *Reluctant partners: non-governmental organisations, the state and sustainable agricultural Development*. London: Routledge, 1993.
- FISCHER, Frank. *Democracy and expertise: reorienting public policy*. New York: Oxford University Press, 2009.
- FISHKIN, James S. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogy of the oppressed*. London: Penguin, 1996.
- FUNDENBERG, Drew; LEVINE, David K. A. *Long run collaboration on long run games*. Singapore: World Scientific, 2009.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London/New York: Verso, 2003.
- GAVENTA, John. Finding the spaces for change: a power analysis. *Ids Bulletin-Institute of Development Studies*, Brighton, v. 37, n. 6, p. 23-33, Nov./Dec. 2006.
- GAVENTA, John; BARRET, Gregory. So what differences does it make? Mapping the outcomes of citizen engagement. *Working Paper*, Institute of Development Studies, Development research Centre Citizenship, Participation and Accountability, n. 347, p. 1-72, 2010.
- GHERARDI, Silvia. *Sociologia delle decisioni organizzative*. Bologna: Il Mulino, 1985.
- GUIMARÃES, Roberto P. Estado, mercado y democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, v. 40, Feb. 2008.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy*. London: Sage Publications, 2002.

JOHNSON, Phillip; LEVINE, David K.; PESENDORFER, Wolfgang. Evolution and information in a prisoner's dilemma game. *Journal of Economic Theory*, Elsevier, v. 100, n. 1, p. 1-21, Sep. 2001.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

MOUFFE, Chantal. Wittgenstein, political theory and democracy. In: *The democratic paradox*. London: Verso, 2000. p. 60-79.

NAVARRO, Isidoro M.; RAMIREZ, Javier H.; MANJAVACAS, Juan M. El tercer pilar: los tecnicos municipales en los presupuestos participativos. In: TOMAS, Villasantte (Ed.). *La pedagogía de la decisión: aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las democracias participativas*. Sevilla: CIMAS, 2006. p. 145-164.

NIE, Norman; VERBA, Sidney. Political participation. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. *Handbook of political science*. Reading: Addison-Wesley, 1975. p. 1-74.

NUNES, João Arriscado. Para além das «duas culturas»: tecnociencias, tecnoculturas e teoria crítica. *Revista de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 52/53, p. 15-60, Feb. 1998/1999.

OECD. Focus on citizens: public engagement for better policy and services. *Public governance and territorial development directorate*. 2009. Disponível em: <<http://www.sourceoecd.org/governance/9789264048867>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

PARSONS, Talcott. *Theories of Society: foundations of modern sociological theory*. New York: Free Press, 1961.

PEREIRA, Manuel. O problema da racionalidade: um confronto entre as perspectivas da economia e da sociologia. *SOCIUS Working Papers*, n. 4, 1994.

PETTIT, Philip. Deliberative democracy and the discursive dilemma. *Philosophical Issues*, Chichester, n. 11, p. 268-299, Oct. 2001.

PETTIT, Philip. Rational choice, functional selection and empty black boxes. *Journal of Economic Methodology*, Oxford, v. 7, n. 1, p. 33-57, Dec. 2000.

RAWL, John. *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press, 1971.

SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003a.

SANTOS, Boaventura Sousa. Entre Prospero e Caliban: colonialismo, pós-colonialismo e inter-identidade. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 66, p. 23-52, jul. 2003b.

SANTOS, Boaventura Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento, 2000.

SANTOS, Boaventura Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento, 2006.

SEN, Amartya. Comportamento econômico e sentimentos morais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 25, p. 103-130, jan./mar. 1992.

SEN, Amartya. *Lo sviluppo è liber: perché non c'è crescita senza democrazia*. Milão: Mondadori, 2010.

SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Oxford University, 2000.

SINTOMER, Yves. Saberes dos cidadãos e saber político. *Revista Critica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 91, p. 135-153, Dec. 2010.

SINTOMER, Yves; GANUZA, Ernesto. *Democracia participativa y modernización de servicios públicos: los presupuestos participativos en Europa*. Amsterdam: TNI, 2011.

SMITH, Adam. *The Wealth of Nations: a modern-day interpretation of an economic classic*. Oxford: Karen McCreddie, 2009.

UNDP. *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP, 1997. Disponível em: <<http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

UNDP. *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press, 1993. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1993_en_contents.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2013.

VON NEUMANN, John; MORGENSTERN, Oskar. *Theory of games and economic behavior*. Princeton: University Press, 1944.

WALLERSTEIN, Immanuel. Encontros: 1492 e depois; descobertas: 1992 e antes. *Revista Critica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 38, p. 41-48, Dez. 1993.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mudança social? «a mudança é eterna. nada muda, nunca». *Revista Critica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 44, p. 3-23, Dez. 1995.