

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO OLHAR POPULISTA*

Paulo Edgar da Rocha Resende**

Resumo

Revisitamos a categoria de populismo, que nos permite repensar os fundamentos da democracia representativa e as potencialidades da democracia participativa. Ao ser destacado o papel de lideranças, na formação identitária do “povo”, diante da complexidade de demandas sociais não atendidas, problematiza-se o traço elitista da democracia representativa. O aprofundamento do ideal democrático, neste contexto, deverá afetar o atual modelo de representação dos cidadãos e de recepção-processamento de demandas sociais. Propomos uma análise crítica dos agenciamentos de participação direta, como os orçamentos participativos, a partir de debate atualizado da categoria de populismo.

Palavras-chave: democracia participativa, democracia liberal, populismo, radicalização democrática.

Abstract

The category of populism is revisited, allowing us to rethink the fundamentals of democracy, as defined by the theory of democracy, and the parameters for analysing the potential of participatory democracy. By highlighting the role of leaderships in the formation of the identity of “the people”, which expresses the complexity of unsatisfied social demands, we critically inquire into the elitist aspect of representative democracy. In this context, strengthening the democratic ideal ought to affect the current model of citizen representation and of reception-fulfilment of social demands. This article proposes a critical analysis of the direct citizen participation programs, such as the Participatory Budgets, from an up-to-date debate on the category of populism.

Key-words: participatory democracy, liberal democracy, populism, democratic radicalization

* Este artigo foi apresentado na “I Jornadas de Análisis Político Crítico: repensando los cuarenta años desde Mayo del 1968” no dia 14 de Novembro de 2008 em Bilbao, Espanha. Uma versão em espanhol do artigo foi publicada nas atas do congresso.

** Bolsista do Ministério de Ciência e Inovação da Espanha, possui Diploma de Estudos Avançados em Ciências Políticas e Administração e é Doutorando em Gestão de Políticas Públicas e Transformação Social no IGOP, Universidade Autônoma de Barcelona, aonde também colabora como pesquisador na área de Movimentos Sociais e Participação. Pauloedgar.darocha@uab.cat

Introdução

A proposta deste artigo surgiu a partir de pesquisa de doutorado sobre os limites dos programas institucionais de participação cidadã no sistema político liberal democrático. Pela lógica constituinte deste sistema a participação dos cidadãos tem uma finalidade essencialmente de controle, através de eleições livres e periódicas, de líderes eleitos para a tomada de decisões políticas. Ainda que iniciativas de inclusão mais ampla da cidadania são cada vez mais frequentes, em prefeituras de diversos países, sempre encontram resistências para se estabelecerem. Nos melhores casos, a participação cidadã direta comparte da composição da agenda pública de serviços e investimentos.

Para investigar os elementos da estrutura política tradicional que obstaculizam ou têm o potencial de obstaculizar a participação efetiva dos cidadãos, encontramos importantes problemas metodológicos. Estes problemas se justificam pelo caráter inovador do enfoque. Sentimos falta de referencial teórico metodológico que identifique elementos estruturais que impedem o amplo desabrochar da participação. Encontramos, na teoria do populismo, nos termos apresentados por Ernest Laclau; na metodologia de Gilles Deleuze *Deleuze* (1988a y 1988b); e na genealogia de Michel Foucault *Deleuze* (1988a y 1988b), a problematização mais atual da complexa interação entre participação, representação e liberalismo. Ao cartografarmos a relação governantes-governados, estaremos atentos não só com as linhas duras da análise institucionalista e suas eventuais flexibilidades de acordos e consensos. A liberdade dos cidadãos torna sempre possível as linhas de fuga, os fluxos da multiplicidade por fora de somas, consensos e acordos postulados pelos liberais. Vislumbra-se a possibilidade do traço *trágico*¹ de uma história que jamais se completa, que exige o compromisso com o devir, da *malizia de ogni giorno*, posto que *domani sarà un altro giorno*, no qual a democracia se reinventa.

A cartografia deleuziana, a genealogia foucaultiana e a teoria do populismo de Laclau abrem a discussão sobre os limites da. Destas proposições, por hora nos concentraremos na proposta de Laclau, com seu minucioso trabalho sobre as etapas da articulação populista.

¹ O termo *trágico*, aqui, não faz referência a desgraças e catástrofes. Empregamos a conotação nitzscheana de *tragédia*, na qual os fenômenos históricos estão abertos para ser escritos e determinados por cada ação individual cotidiana de liberação ou retração da liberdade. Ver: Nietzsche, 2002.

I. Por uma acepção de populismo

O termo populismo é amplamente utilizado com conotações negativas, sobretudo na linguagem popular e nos meios de comunicação. Costuma ser associado com demagogia, paternalismo, personalismo, líderes carismáticos, oportunismo político e irresponsabilidade administrativa (Panizza, 2005: p. 2). A análise política acadêmica freqüentemente relaciona o termo a um período da história Latino Americana², entre 1930 e 1960, na qual líderes carismáticos, como Vargas e Perón, obtiveram grande apoio popular em regimes políticos que escapavam do modelo clássico da democracia liberal. Em análises recentes³, a categoria é bastante utilizada em referência aos novos líderes da extrema direita europeia. Todas essas formas de classificação do populismo compartilham elevada imprecisão, falhando na justificação dos limites espaciais e temporais em que o fenômeno se subscreve ou na construção de tipologias sem contar com um núcleo teórico capaz de dar sustentação comum à toda heterogeneidade de manifestações do fenômeno (PANIZZA, 2005: p.2-3).

Na teoria de Laclau, a categoria aponta para determinada forma de articulação de demandas populares não satisfeitas. Não há um perfil político ideológico preestabelecendo o caráter populista da articulação destas demandas:

“populism is an ontological and not an ontic category – i.e. its meaning is not to be found in any political or ideological content entering into the description of the practices of any particular group, but in a particular mode of articulation of whatever social, political or ideological contents” (Laclau, 2005b: p.34).

De acordo com Laclau, os elementos imprescindíveis para que haja populismo são os seguintes:

- Divisão dicotômica da sociedade em dois campos: um que se apresente a si mesmo como parte que reivindica ser o todo;
- A dicotomia implica divisão antagônica do campo social;
- O campo popular pressupõe a construção de uma identidade global a partir da equivalência de uma pluralidade de demandas sociais. (LACLAU, 2005a: p. 110).

A apresentação de um setor da sociedade (a *plebs*, sem privilégios) que se apresenta como o todo (o *populus*), é possível justamente pela série de demandas não satisfeitas. O que forma, une e identifica o povo é uma cadeia de equivalências

² Ver, por ejemplo: Drake (1999) y Coniff (1999).

³ Entre outros: Betz (2002), Rydgren (2006).

constituída pelo único elemento comum: a não contemplação de demandas específicas: “*in oppressing all of them, the oppressor simultaneously renders all of them the ‘same’*” (Panizza, 2005: p.6). Assim, “aquellos responsables de esta situación no pueden ser una parte legítima de la comunidad; la brecha con ellos es insalvable”. Se assume, em tal contexto, que há “demandas sociales insatisfechas por un lado, y un poder insensible a ellas, por el otro” (LACLAU, 2005a: p.113).

Esta divisão dicotômica da sociedade em dois grupos antagônicos e a legitimação do grupo menos privilegiado como um todo, e não parte do todo, ajuda-nos a entender o surgimento de líderes populistas e o recurso de determinados populismos a instrumentos de consulta direta aos cidadãos. Nesse ponto também é importante destacar o componente das “demandas sociais insatisfeitas”. Quando isto ocorre, temos a divisão da sociedade e a criação de uma nova identidade de grupo que se constitui a partir da união da *plebs*. A construção simbólica deste antagonismo ocorre por via da identificação e nomeação do *nós* e dos *outros*. (PANIZZA, 2005, p.3-4).

Na luta popular, supõe-se a unificação também da figura que define o inimigo, cuja identidade é tanto menos evidente no caso de demandas mais específicas, com foco bem definido. Por esse inimigo comum ser inicialmente pouco evidente, “las equivalencias que intervienen en esa determinación [del enemigo] pueden operar en muchas direcciones diferentes”⁴ (Laclau, 2005a: p.114), como grupos étnicos, políticos, econômicos, religiosos, etc. Quanto mais amplo é o espectro de demandas específicas, mais difícil é a identificação de quem compõe a *plebs* e de quem são seus inimigos. Panizza insiste na dimensão do anti-*status quo*, como essencial ao populismo “*as the full constitution of popular identities necessitates the political defeat of ‘the other’ that is deemed to oppress or exploit the people and therefore to impede its full presence*” (PANIZZA, 2005, p.3-4).

Fica claro, em tal perspectiva, que a frustração de demandas sociais só se produz pela deficiência da democracia representativa em canalizar às políticas públicas os interesses e necessidades específicos de todos os setores da sociedade. Ao detectar que os partidos e governos já não estão sendo capazes de exercer suas funções de representação dos cidadãos, limitando-se a tarefas administrativas e procedimentais,

⁴ Destaca-se que essa determinação, no populismo de Laclau, é resultado de um processo hegemônico desde um dos setores da sociedade cujas demandas não foram satisfeitas: “Si se va establecer entre ellas [demandas individuales] un vínculo equivalencial, entonces debe encontrarse algún tipo de denominador común que encarne la totalidad de la serie. Como este denominador común debe provenir de la misma serie, sólo puede ser una demanda individual que, por una serie de razones circunstanciales, adquiere cierta centralidad” (LACLAU, 2005a: p.124).

Mair é categórico na conclusão: *“The decline of party democracy has also clearly enhanced the scope for populist solutions”* (MAIR, 2002: p. 88).

II. Representação e populismo

Alguns autores que trabalham sobre teoria de populismo encontram no fenômeno certa rejeição à democracia representativa (Riker, 1982), ao se propor conexão sem mediação entre cidadãos e governantes: *“From the outset, populist movements opposed the institutions or procedures which impeded the direct and full expression of the people’s voice”* (Meny y Surel, 2002: p.9). Assim, o populismo poderia significar uma tentativa de democracia participativa integral, com tendência a não contar com a mediação de partidos políticos (Mair, 2002: p. 89). De todo modo, é praticamente consensual na literatura o que Shils considera princípios cardeais do populismo: *“the notion of the supremacy of the will of the people, and the notion of the direct relationship between people and the government”* (SHILS, 1956, apud Panizza, 2005: p.4).

O que faz a diferença é a existência do antagonismo, segundo Panizza (2005: p.5), baseado na comum frustração de demandas, quando a institucionalidade representativa não for capaz de representar, de forma igualitária, os distintos setores da sociedade (MAIR, 2002; MÉNY y SUREL, 2002).

Aceitando que esta trajetória ao populismo jamais será linear, e que poderá devir por caminhos imprevisíveis Laclau vai além e entende que o fim do populismo coincide com o próprio fim da política, uma vez que ela se transformaria em administração e anularia a divisão social:

“If populism consists in postulating a radical alternative within the communitarian space, a choice at the crossroads on which the future of a given society hinges, does not populism become synonymous with politics? The answer can only be affirmative” (LACLAU, 2005b: p.47).

II. 1. A capacidade de assimilação da democracia liberal e a nova representação

A democracia liberal é incapaz de levar em conta muitas das demandas sociais específicas, simplesmente porque não foi elaborada tendo este objetivo como elemento central. A influência madisoniana na origem da democracia liberal prioriza o controle social dos líderes para evitar o abuso de poder. Sua fundamentação na liberdade negativa, traduzida como a ausência de interferências externas (especialmente de

governos), é entendida – por liberais como Berlin, Hayek, Riker e outros – como oposta à liberdade positiva, que é a capacidade de auto-governar-se (Berlin, 1969; Riker, 1982; MacPherson, 1977). Assim, a democracia liberal se limita aos procedimentos eleitorais de seleção dos líderes mais aptos da elite qualificada, que competirão entre eles sobre a tomada de decisões governamentais (Schumpeter, 1966: p.283). A atuação cidadã se constituirá pela aceitação ou rejeição desses líderes, fiscalizados principalmente através de meios de comunicação de massa. Si a participação dos cidadãos nas instituições políticas fosse nutrida e maximizada, poderia pôr em perigo a estabilidade do sistema, diminuir o consenso sobre as normas e debilitar a poliarquia, arguem Sartori (1962); Dahl (1956); Huntington, Crozier y Watanuki, (1975). O populismo como a democracia participativa seriam definitivamente patologias à democracia liberal:

While democratic systems are constantly struggling with the uneasy association between the, at times clashing, principles of democracy and representation, populism tends to reject the principle of representation outright or at least to limit its use as much as possible. From this point of view, populism constitutes the most acute tension between the power of elites and the role of the masses. (MÉNY y SUREL, 2002, p.16-17)

Não parece que Laclau e Panizza estejam de acordo com a primeira parte da colocação acima, de que o “populismo tende a rejeitar por completo o princípio de representação”. Para eles, algum tipo de representação não só é complementária, como também indispensável, para que haja a articulação populista:

Populism is not just about a crisis of representation in which people are weaned off their old identities and embrace a new ‘popular’ one. It is also about the beginning of representation, allowing those who have never been represented because of their class, religion, ethnicity or geographical location, to be acknowledged as political actors. (PANIZZA, 2005, p.11)

A questão das duas faces da representação, emprestada da obra de Pitkin (1967), é outro elemento central aqui. A representação política opera em dois sentidos opostos: dos representados aos representantes e dos representantes aos representados. Por um lado, os representantes assumem as demandas de setores da sociedade e devem defendê-las como de interesse geral. Por outro, fazem com que os representados se identifiquem com seus líderes (Laclau, 2005a: p.200). É evidente que mais democrático será o ambiente no qual os primeiros predominem sobre o segundo, mas quando se trata de grupo marginalizado da sociedade, a vontade a ser representada não está constituída no

terreno político. É o processo em que o líder faz com que este setor seja incluído na política, que constitui essa vontade. O que em termos práticos significa a

constitución de esa voluntad mediante el proceso mismo de representación. La tarea del representante, no obstante, es democrática, ya que sin su intervención no habría una incorporación de esos sectores marginales a la esfera pública. Pero en ese caso, su tarea consistirá no tanto en transmitir una voluntad, sino más bien en proveer un punto de identificación que constituirá como actores históricos a los sectores que está conduciendo (LACLAU, 2005a: p.201).

Esta segunda face da representatividade, do líder ao representado associa populismo e totalitarismo, cuja dinâmica opera por elementos emocionais e de identificação/admiração pessoal dos seguidores com o líder. Por usar métodos autoritários, o governante fascista tem mais êxito em homogeneizar a massa, que qualquer líder parlamentar (LACLAU, 2005a: p.201-203).

As razões que fazem com que os representados aceitem as decisões de seus representantes devem ser analisadas diante da alternativa: precederam à representação ou foram constituídas mediante a representação. As primeiras se produzem a partir de processo legítimo, do qual *Freud* denomina a distancia entre o eu e o eu ideal. Haverá sempre alguma distancia entre o eu e o eu ideal, qualquer representação sempre envolverá algum nível de identificação. O sujeito legitima o líder por reconhecer-lhe como um eu ideal. Entender a associação que há entre essas razões e o processo de identificação-representação permite “distinguir de manera apropiada entre lo que sería la manipulación y desprecio absoluto hacia la voluntad popular y lo que sería la constitución de esa voluntad mediante la representación simbólica” (LACLAU, 2005a, p.203).

A representação simbólica, desde o representante aos representados é indispensável para a emergência do populismo. A totalidade do povo, unificado em torno a uma cadeia equivalencial de demandas frustradas, é constituída politicamente por um significante vazio, que quando toma a forma discursiva inclui ao povo no processo político e gera uma nova identidade. “Por otro lado, si el significante vacío va a operar como un punto de identificación para todos los eslabones de la cadena, debe efectivamente representarlos, no puede volverse totalmente autónomo de ellos” (LACLAU, 2005a, p.204-205).

Essa exigência do populismo ao processo de representação vai muito além do que o liberalismo pretende com a democracia. Assim, populismo no sistema político

pode ganhar formas completamente heterodoxas, que escapam do que o liberalismo aceita como padrão da prática política democrática. Laclau admite que “algunos movimientos populistas puedan ser totalitarios (...), pero el espectro de articulaciones posibles es mucho más diverso de lo que la simple oposición totalitarismo/ democracia parece sugerir” (Laclau, 2005a, p.209). O enfoque requer pensar a democracia mais como “construção de sujeitos democráticos populares” que como método de controle de representantes por vias eleitorais.

III. O populismo como metodologia de análise da participação

Ao buscar propor uma análise dos instrumentos formais de democracia participativa, baseada na teoria do populismo aqui exposta, temos que esclarecer o foco. Não se trata de classificar determinados agenciamentos como populistas. A perspectiva metodológica visa operacionalizar a análise da democracia participativa. Não propomos a substituição dos parâmetros de avaliação da qualidade dos instrumentos participativos, que ganharam grande difusão⁵. O propósito é verificar se os instrumentos da democracia participativa desenvolvem um *modus operandi* da política que seja substancialmente diferente daquele existente nas instituições da democracia liberal, ou se é apenas complemento desta, sem maior significado para o fortalecimento da intervenção do povo na política, nos termos expostos por *Laclau*.

Por questões de potencialidade da experiência e da diversidade de estudos e práticas, o referencial empírico adotado aqui faz referência ao programa de Orçamento Participativo nos formatos desenvolvidos pelas Prefeituras de Porto Alegre (entre os anos de 1989 e 2004) e São Paulo (entre 2001 e 2004)⁶. Estas experiências de participação de alguma forma flexibilizam as linhas duras do institucionalismo de representação liberal. A tomada de decisão sobre um dos aspectos mais relevantes da administração municipal – a aplicação dos recursos públicos – se transfere desde técnicos e políticos aos cidadãos. A democracia participativa, enquanto conceito, põe a liberdade positiva em nível superior de importância à liberdade negativa, ao mesmo tempo em que as torna compatíveis. Em outras palavras, põe a vontade dos cidadãos em perspectiva de maior relevância que o controle dos representantes pelos representados, mas sem abdicar deste último fator. Se o liberalismo político é aquele proposto por

⁵ Ver, por ejemplo: Anduiza y De Maya (2005) y OIDP (2006).

⁶ Para estudos sobre essas experiencias de participación, ver respectivamente: Fedozzi (1997) y Sánchez (2003 e 2004).

Madison, Berlin e Hayek, a democracia participativa certamente estará mais perto do populismo que da democracia liberal.

Este enfoque desenvolvido contribui para uma visualização dos atritos do processo participativo com as instituições liberais, abrindo caminhos para o desenvolvimento exitoso de práticas políticas heterodoxas. Destacamos as variáveis que consideramos mais centrais do populismo de *Laclau*, que devem ser levadas em conta para verificar as seguintes potencialidades dos instrumentos participativos:

1. Satisfazer a diversidade de demandas sociais;
2. Incluir a participação de todos os setores sociais com demandas frustradas;
3. Permitir a união de setores sociais com demandas frustradas;
4. Gerar lideranças entre as bases sociais participantes;
5. Afetar a relação representante-representado;
6. Gerar antagonismo pela divisão dicotômica da sociedade.

A seguir, desenvolvemos esses elementos como metodologia de análise da participação, com breves referências às experiências institucionais de participação cidadã.

1. A primeira etapa para se verificar o *potencial dos instrumentos participativos em atender às demandas* é a identificação dessas demandas na sociedade. Em segundo lugar, a verificação de decisões propostas pelos cidadãos participantes, vinculadas à decisão final do governo em executá-las. Por último, a análise sobre a atenção que o governo atribui a essas demandas sociais. Interessa saber o grau no qual estão sendo satisfeitas, depois de haver sido identificadas pelo processo de participação, e a genealogia explicativa dos fatores que implicam no cumprimento ou não dessas demandas. Os limites constitucionais ao poder popular será sempre o limite mais difícil de ser vencido pelos instrumentos mais comuns de participação cidadã. No sistema político liberal, os *checks and balances*, que impedem os excessos de poder e simultaneamente resguardam os interesses de propriedade, dificilmente conseguem incluir os setores sociais menos privilegiados, sem a ruptura ou a instabilidade institucional como a que suscita o populismo.
2. *A inclusão de todos os setores sociais menos privilegiados* é o elemento fundamental que o programa de participação propõe. Já que uma das características-chaves do populismo é a constituição política da vontade desses

setores marginalizados, o papel do líder que de cima constitui vontades, através da representação simbólica, perde sentido. Na democracia participativa, é a própria institucionalidade ad hoc que desempenha esse papel. Cabe à instituição participativa desenvolver sistema em que os setores de extrema marginalidade estejam aptos a formular de forma autônoma demandas, que o governo acolhe. Dinâmicas de grupo, com recursos de formação e trabalhos de promoção da auto-estima costumam ser eficientes, mas obviamente não são as únicas formas de consegui-lo. Deve-se esperar que os programas de participação sirvam para o reconhecimento de direitos de influenciar o governo. A tarefa de inclusão de grupos segregados exige esforços mais amplos do que os despendidos para a participação de outros grupos da sociedade. Em São Paulo, por exemplo, a Prefeitura identificou nove grupos sociais com elevados índices de vulnerabilidade social, para atribuir-lhes facilidades de eleição de delegados e, conseqüentemente, de aprovação de suas propostas. A organização do programa buscava os deficientes físicos em casa e fazia assembléias nas aldeias indígenas, com regras estabelecidas em diálogo com os próprios indígenas, para que houvesse respeito à cultura deles.

3. A questão da *união dos setores sociais com demandas frustradas* nos aproxima do efeito que os instrumentos institucionais de participação podem ter sobre movimentos sociais. É importante remarcar a tensão existente entre populismo e democracia participativa. Enquanto o populismo busca homogeneizar o social, para que este tome o poder a partir de sua legitimação antagônica, os instrumentos participativos no âmbito da democracia representativa funcionam com lógica oposta. Buscam identificar e canalizar para o governo demandas específicas da sociedade o que pode ser fatal para articulações populistas. Por outro lado, se a participação está organizada em assembléias, reuniões de bairros e plenárias municipais podem ter o papel de reforçar movimentos sociais ávidos na exigência de maior atenção do governo às suas necessidades. A articulação populista, neste cenário, fica facilitada e dependerá somente de motivações que tenham – como a não satisfação de suas reivindicações – para que o momento equivalencial chegue a uma ruptura antagônica. Isso não é tão difícil de ocorrer, a partir da participação, já que o próprio processo de consulta e deliberação, promovido pelo estado, tende a gerar elevadas expectativas nos participantes. Outro elemento a se levar em conta é que, uma vez que os setores sociais com

demandas historicamente insatisfeitas se apresentam no sistema participativo, tendem a atrair investimentos e programas públicos. Enquanto isso, os setores mais privilegiados tendem a estar mais afastados do programa, já que têm menos demandas a reivindicar. Esta legitimação, que ganha o governo em investir nos setores mais carentes, pode ser interpretada como a “parte que reclama ser el todo”, que, segundo *Laclau*, é uma das condições do populismo.

4. A *produção de lideranças* e representantes desde as bases sociais é outro elemento que as assembleias e plenárias são capazes de produzir. Mas é fundamental que haja um processo delegativo. Os cidadãos se auto-apresentam como delegados ou conselheiros, que representarão tipos de demandas sociais – como as de território, área temática ou grupo social -. A formulação de discursos e a confiança que buscam adquirir de seus representados, assim como as negociações que devem fazer com o governo e a devolução dos resultados aos participantes, têm elevado potencial de formar líderes aptos a ocupar cargos eletivos do governo. Neste processo, é importante que tenham oportunidades de conhecer em profundidade as dinâmicas de funcionamento da estrutura governamental em que participam e que tenham fácil contato com os cidadãos e responsáveis do governo.
5. Para *afetar a relação representante-representado* além daquelas geradas pela representação interna ao processo de participação, é necessário que os participantes tenham contato direto, não somente com técnicos do governo, como também com representantes eleitos. Era comum nos Orçamentos Participativos de Porto Alegre e São Paulo os delegados e conselheiros assistirem ao plenário municipal de votação da lei orçamentária, para pressionar vereadores pela aprovação sem emendas do plano elaborado de forma participativa. Esta relação, sem necessariamente depender de uma estrutura institucional, fortalece o poder cidadão, fazendo com que os representantes tenham margem menor para se distanciarem das demandas sociais. Como já discutido no item anterior, a capacidade de gerar lideranças entre os cidadãos participantes facilita que estes se tornem representantes políticos, com o diferencial de procederem dos mesmos setores sociais que historicamente se encontravam afastados do processo político.
6. A *ênfase no antagonismo* é o que põe em cheque às experiências institucionais de democracia participativa. As assembleias e a eleição de delegados entre

cidadãos participantes de processos como os Orçamentos Participativos, estimulam a formulação de discursos e a criação de lideranças que podem se afirmar com base na identificação do inimigo comum. A elaboração de critérios técnicos a partir de, e em conjunto com, a participação pode facilitar alguma divisão da sociedade entre privilegiados e necessitados. Os Orçamentos Participativos de São Paulo e Porto Alegre, por exemplo, adotaram critérios para a priorização das propostas aprovadas de modo participativo, em que o grau de carência por um serviço público, o nível de exclusão social e a dimensão populacional, combinavam com o nível de participação dos cidadãos em determinada área do município. De todo modo, a capacidade de permitir tensões e antagonismos na sociedade se torna bastante problemática no contexto liberal de universalismo e limites constitucionais. Os antagonismos sempre põem em risco a estabilidade das instituições constituídas e a manutenção dos privilégios.

Com essa análise, podemos inferir que a democracia participativa, em sua modalidade institucional de instrumentos de participação cidadã, apesar de seu grande potencial, se constituiria mais no âmbito do porvir previsível e retilíneo que do devir transgressor e imprevisível foucaultiano (Foucault, 1979 y 2003). Isto se deve principalmente por ser posta em funcionamento e controlada a partir do estado, dentro de uma ordem institucional dominada de *checks and balances*, em que se evita qualquer excedente de poder popular, que possa desestabilizar a ordem. A democracia liberal, ainda que integrada com dispositivos participativos, está sempre disposta a determinado limite de incorporação da vontade popular. Dimensão que o populismo tende a romper. Esta nova institucionalidade abre caminhos para que a democracia saia do *plano da organização* e vá para a imprevisibilidade do *plano da consistência*. Há riscos, mas merece atenção a emergência de novos protagonistas em tal ordem de caráter populista, caso, por exemplo, dos indígenas na Bolívia. Pode-se tanto ganhar a dimensão autoritária de cooptação, como a de radicalização da prática democrática, que desconstrói, em algum grau, a separação entre estado e sociedade.

Bibliografia

- ANDUIZA, Eva y DE MAYA, Sergi (2005). *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*. Col. Finestra Oberta, n.43. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- BARBER, Benjamin (1984). *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California press.
- BERLIN, Isaiah (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- BETZ, Hans-Georg (2002). "Conditions Favoring the Success and Failure of Radical Right-Wing Populist Parties in Contemporary Democracies" in Yves Mény y Yves Surel (ed.). *Democracies and the Populist Challenge*. New York: Palgrave.
- CONNIFF, Michael (1999). "Introduction" in Michael Conniff (ed.) *Populism in Latin America*. Tuscaloosa and London: University of Alabama Press.
- DAHL, Robert (1956). *Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- DELEUZE, Gilles (1988a). *Diferencia y Repetición*. Madrid: Júcar.
- _____. y GUATTARI, Félix (1988b). *Mil Mesetas: capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pré-textos.
- DRAKE, Paul (1999). "Chile Populism Reconsidered, 1920s-1990s" in Michael Conniff (ed.). *Populism in Latin America*. Tuscaloosa and London: University of Alabama Press.
- FEDOZZI, Luciano (1997). *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo.
- FOUCAULT, Michel (1979). *Microfísica del Poder*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- _____. (2003). *Hay que defender la sociedad: curso del Collège de France (1975-1976)*. Madrid: Akal Ediciones.
- HUNTINGTON, CROZIER, WATANUKI (1975) *The Crisis of Democracy: report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- LACLAU, Ernesto (2005a). *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2005b). "Populism: What's in a Name?" in Francisco Panizza (ed.). *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.
- MAIR, Peter (2002). "Populist Democracy Vs. Party Democracy" in Yves Mény y Yves Surel (ed.). *Democracies and the Populist Challenge*. New York: Palgrave.
- MACPHERSON, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford New York: Oxford University Press
- MÉNY, Yves y SUREL, Yves (2002). "The Constitutive ambiguity of populism" in Yves Mény y Yves Surel (ed.). *Democracies and the Populist Challenge*. New York: Palgrave.
- NIETZSCHE, F. (2002). *Assim falou Zaratustra*. São Paulo: Martin Claret.
- OIDP – Observatório Internacional de la Democracia Participativa. (2006). *Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos*. Ayuntamiento de Barcelona.
- PANIZZA, Francisco (2005). "Introduction: Populism and the mirror of democracy" in Francisco Panizza (ed.). *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso
- PITKIN, Hanna Fenichel (1967). *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press.

- RIKER, William H. (1982). *Liberalism Against Populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- RYDGREN, Jens (2006). *From tax populism to ethnic nationalism: radical right-wing populism in Sweden*. New York, N.Y.: Berghahn Books.
- SÁNCHEZ, Félix Ruiz (2003). “Presupuesto Participativo en São Paulo: nuevos desafíos para la gestión democrática” in Ernesto Ganuza y Carlos Sotomayor (ed.). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- _____. (2004). *OP: Trajetória Paulistana de uma inovação democrática (2001-2003)*. Tesis Doctoral. São Paulo: Pontificia Universidad Católica.
- SARTORI, Giovanni (1962). *Democratic Theory*. Detroit: Wayne State University Press.
- SCHUMPETER, J.A. (1966). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Geo. Allen & Unwin.
- SHILS, Edward (1956). *The Torment of Secrecy: the background and consequences of american security policies*. Glencoe, Ill.: Free Press.