

A TEORIA DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR: as trajetórias participativas no Recife e em Módena

THE DEMOCRATIC THEORY AND POPULAR PARTICIPATION: Recife and Modena participative trajectories

Daide Giacobbo Scavo⁹⁵

A hipótese que orienta este trabalho é substancialmente a crise da democracia, reduzida a mera normalização das instituições, com partidos e parlamentos sempre mais marginalizados e incapazes de contrapor-se ao poder pessoal dos líderes políticos, que, apresentando-se acima das partes, dirigem diretamente às massas como intérpretes indiscutíveis da nação. Uma democracia “mínima” de caráter procedimental, que passou do exercício ativo do poder popular, como aparecia no seu significado original, para o gozo passivo dos direitos pessoais, como hoje é normalmente aceita, trocando os direitos coletivos pela privacidade e o isolamento do cidadão individual.

Tal democracia é subalterna às exigências do capitalismo, preocupada em garantir a governabilidade em sociedades dominadas pelas lógicas do mercado, caracterizadas pela exploração do espaço público, pela privatização da vida humana e pela racionalidade econômica em todas as esferas, devorando não só as promessas de progresso, de liberdade e de igualdade, como a própria idéia da luta por elas. Uma democracia moderna que deixou de representar valores como igualdade e liberdade de todos os cidadãos, tornando-se hoje, na definição procedimentalista de Bobbio (1986), um mero conjunto de regras, permitindo a tomada de decisões por um reduzido grupo de lideranças, estabelecendo regras e procedimentos que garantem a alternância rotineira do poder entre diferentes elites políticas e uma limitada participação da massa popular. Uma

⁹⁵ Mestre em Ciências Sociais pela UFRN, davidegiacobboscavo@hotmail.com

democracia liberal entendida sempre menos em termos de poder popular e mais em termos de liberdades civis, afastada das idéias de autogoverno e poder popular, que constituiriam o núcleo fundamental do conceito clássico de democracia.

Partindo desta hipótese, o presente trabalho procura alcançar basicamente três objetivos: examinar criticamente a teoria democrática hoje hegemônica; discutir as mais significativas teorias democráticas contra-hegemônicas; analisar concretamente as novas experiências participativas, concentrando nossa atenção no funcionamento do Orçamento Participativo.

No primeiro objeto, investigamos a relação histórica entre democracia e sistema capitalista, com suas tensões não resolvíveis entre as exigências de satisfação das demandas do povo soberano e os requerimentos da acumulação do capital. Procuramos re-percorrer a trajetória histórica-política da democracia representativa, construída à margem da participação popular, restritas aos canais institucionais de representação – como o direito de votar e de ser votado – apresentada hoje, com seus estreitos limites e âmbitos, como o fim de toda a aspiração democrática.

Para alcançar este objetivo, abordamos questões teóricas e históricas que contribuíram na formação do paradigma democrático elitista-competitivo hegemônico, revisitando criticamente os textos mais amplamente difundidos e citados, procurando compreender, desse modo, o processo de resignação da teoria democrática desde projeto de sociedade, no seu significado originário, a categoria política, como hoje é normalmente aceita, tornando possível aos seus inimigos de ontem abraçá-la, oferecendo a ela as mais altas expressões de louvor em seu vocabulário político. Sobretudo a partir da redefinição dos Federalistas norte-americanos criaram-se as bases da conhecida “democracia representativa”, onde o governo pelo povo continuou a ser o principal critério de democracia, ainda que este seja filtrado pela representação controlada pela classe dominante, esvaziando-a de qualquer conteúdo social (LOSURDO, 2004).

Uma reformulação conceitual da democracia que, partindo dos Estados Unidos se espalhou progressivamente na Europa, colocando-se a serviço do capitalismo moderno, alterando o significado de cidadania e deixando intactas as relações de propriedade, consolidando uma concepção de democracia de “baixa intensidade”. Estamos falando de uma democracia adversária do poder popular, criada nas nuvens etéreas da ciência

política dominante, que, de acordo com as decisões tomadas por um reduzido grupo de dirigentes políticos, desvalorizou seu significado originário e seu caráter incluyente e participativo. Uma teoria democrática de caráter liberal, pobre de atributos, que nada tem a ver com a justiça e com a luta pela igualdade, sendo hoje aberta em crise, exibindo em todo o mundo evidentes sintomas de esgotamentos, “sobrevivendo” em sociedades capitalistas, dominadas pelo mercado com desemprego em massa, subemprego, pobreza, desabrigo, racismo e violência criminal, tanto nos países periféricos como nos países centrais.

A análise crítica da teoria democrática hoje hegemônica representa o ponto de partida para o desenvolvimento do segundo objetivo deste estudo, possibilitando abrir o debate sobre as novas propostas participativas nas teorias democráticas contra-hegemônicas, que se estão espalhando pelo mundo, enriquecendo a democracia de adjetivos populares, garantindo certo patamar de igualdade e inclusividade, expandindo a definição de participação, ao abrir novos campos de intervenção e pluralizando os modos e âmbitos de exercício da participação nos assuntos que têm relação com a vida cotidiana.

Hoje, frente à crise da democracia representativa, a participação se tornou um tema muito discutido entre os partidos políticos, os movimentos sociais, as empresas, as Organizações não governamentais (ONGs) e muitos outros. Como ressalta Dagnino (2005), no atual panorama político, existe uma confluência perversa de duas versões concorrentes de participação. Numa delas a participação é “um projeto construído em torno da ampliação da cidadania e do aprofundamento da democracia”, na outra, “está relacionada ao encolhimento das responsabilidades do Estado e à progressiva retirada do Estado do seu papel de garantidor de direitos” (DAGNINO, 2005: 158). O que temos, então, são duas diferentes lógicas de participação que estão em permanente disputa. É nosso interesse, nesta segunda etapa, revisar e discutir o conceito de participação popular nas propostas teóricas dos principais autores para assim, poder refletir sobre as diferentes formações e intensidades que esta participação pode assumir na democracia liberal, convencidos de que a participação popular é um requisito indispensável para a emancipação das classes subordinadas e para sua verdadeira inclusão numa sociedade mais humana, mais justa e, conseqüentemente, mais democrática.

É nosso objetivo enriquecer a análise da questão democrática com novas vozes e perspectivas populares que permitam aos indivíduos maior dignidade e controle sobre suas próprias vidas, entendendo a democracia como um processo de autodeterminação que não pode ficar restringida à esfera política, precisando ampliar seus horizontes, incentivando a ruptura com tradições estabelecidas, buscando novos objetivos e novos direitos que estimulem a participação popular como processo de autodeterminação. A reapropriação de outras práticas participativas – incluindo os mutirões, as greves, os protestos – ampliam a teoria democrática, ressaltando a luta da população marginalizada contra a pobreza e a desigualdade como questões políticas, que precisam ser enfrentadas pelo poder público, deixando de ser apenas assuntos técnicos e burocráticos.

Uma discussão aprofundada sobre os diferentes significados de participação popular, nas teorias democráticas contra-hegemônicas, nos ajudará no desenvolvimento do terceiro objetivo da pesquisa. É nosso intento analisar concretamente as novas experiências participativas que estão se espalhando pelo mundo, concentrando nossa atenção no funcionamento do Orçamento Participativo – instrumento participativo de origem popular que luta simultaneamente contra as formas de regulação e emancipação, que não regulam e não emancipam, buscando espaços participativos nas instituições locais que regulam a vida cotidiana.

Procuraremos empreender uma avaliação deste instrumento como uma possível saída frente à crise da democracia representativa, sempre mais reclusa nas instituições, ao lado do poder e da manutenção da ordem existente. Buscamos empreender um estudo comparado sobre duas experiências de Orçamento Participativo (OP), no Norte e no Sul do mundo: na cidade de Módena, na região da Emilia Romagna, na Itália, e no Recife, capital de Pernambuco, aqui no Brasil; realizando um balanço das potencialidades e constrangimentos observados. Investigamos duas experiências participativas que se encontram nos dois hemisférios para ressaltar a existência de formas de resistência populares, de caráter local, que hoje estão resistindo aos estragos das políticas neoliberais, que continuam criando pobreza e marginalização social no mundo todo, aprofundando brutalmente a distância entre as classes sociais, entre os ganhadores e os perdedores.

É nosso interesse debater as novas formas de participação e ampliação do exercício de cidadania que estão nascendo no mundo, intervindo nos conflitos econômicos e políticos, resgatando a importância dos espaços públicos. Em suma, novos percursos democráticos que procuram conciliar a participação popular com as limitações do capitalismo, afirmando-se em sociedade, que sempre mais decapitam politicamente as classes subalternas, não mais consideradas titulares de direitos sociais e econômicos; privadas de uma organização partidária com a qual possam contar e sem possibilidade de acesso aos meios de informação; impossibilitadas, resumindo, a fazer-se ouvir no plano político.

Trata-se de uma análise comparada que entende ressaltar como o Orçamento Participativo é uma instituição híbrida, dependente de seu funcionamento e de seus resultados no papel da sociedade civil, como também da vontade do Estado e dos partidos políticos, dos recursos econômicos da cidade, das tradições participativas e de tantos outros elementos. O que significa que o OP não pode ser plenamente compreendido sem que seja apreendida a sua relação com os diferentes momentos da realidade social.

Procuraremos estudar os dois modelos de Orçamento Participativo em uma perspectiva histórica, como parte de um percurso de democratização das instâncias e dos espaços públicos caracterizadores da vida política das duas cidades, reconstruindo as lutas populares dos partidos políticos e dos movimentos sociais em favor da redistribuição do poder e das reformas sociais significativas, que permitam à grande maioria compartilhar os benefícios disponíveis na sociedade, pluralizando os modos e âmbitos de exercício da participação, agindo nos assuntos que têm relação com a vida cotidiana.

Dois percursos democráticos distintos, sendo estas conjunturas políticas e econômicas as alianças partidárias, o tecido social, a capacidade de investimento no atendimento das demandas sociais, que lutam, cada um a seu modo, para alterar as relações de forças na sociedade, estimulando a participação da sociedade civil na gestão das políticas urbanas, procurando inverter as prioridades para o atendimento das demandas populares, bem como o reconhecimento para todos dos direitos sociais, indispensáveis para a democratização do poder público. Duas experiências democráticas ainda incipientes e incapazes, até hoje, de superar o padrão democrático hegemônico, mas não por isso, não merecedoras de interesse. Experiências populares vivas, que

batalham para dar vida a processos e mecanismos de participação, procurando novas ferramentas que possam equilibrar o poder das elites, apontando valores democráticos em favor do reconhecimento mútuo de dignidade humana para todos.

No caso de Recife, ressaltamos a profunda desigualdade social, acirrada nas últimas décadas por transformações em diversos aspectos das relações econômicas que tendem a afetar negativamente o hábito da participação. Na medida em que a população percebia um compromisso da política com as “elites” e, conseqüentemente, um bloqueio de suas expectativas de melhoria de vida, preferia a auto-exclusão política, entendendo a vida política como algo “distante” em relação aos interesses cotidianos, associada com enganação, interesses pessoais, corrupção, dominação, sujeira, entre outros atributos pejorativos.

No caso de Módena, evidenciamos a ausência de forças políticas radicais, como um evidente limite à expansão e radicalização da participação, não encontrando nos partidos políticos, elementos agitadores e esclarecedores, capazes de manter vivo o debate sobre as importantes questões da vida política, econômica e cultural.

Apesar dessas objetivas limitações, ressaltamos, nas duas cidades, a existência de interessantes elementos participativos, críticos da teoria democrática hegemônica, procurando percursos democráticos populares alternativos, incentivando a redistribuição de poder e de recursos econômicos, participando na decisão acerca dos objetivos e na alocação dos recursos públicos.

No Recife, a participação popular envolve quase exclusivamente as classes mais pobres, que há anos lutam, adquirindo experiência e maturidade, radicalizando as cobranças, buscando hoje em dia mudanças mais ousadas. Da parte dos movimentos sociais populares, vemos que inúmeros grupos socialmente enraizados que, hoje, por um conjunto de fatores externos e internos, se expressam livremente como forças políticas, pressionando e participando na administração da cidade. A presença no governo da cidade de um partido político, como o Partido dos Trabalhadores (PT), historicamente sensível às necessidades populares, representa um enorme potencial político e uma grande oportunidade para articular os anseios e descontentamentos populares no interior das instâncias institucionais.

Em Módena existe uma riqueza e diversidade de movimentos populares e experiências democratizantes que reforçam o exercício do direito, da cidadania, forçando a administração local a reconhecê-los como interlocutores no momento da formulação das políticas públicas. Uma participação que foi sempre extensa, possibilitando um fortalecimento do tecido associativo e o surgimento de novas formas de identidade coletiva e de redes associativas. O hábito participativo é parte de uma tradição histórica, consolidada no tempo; um elemento “natural” na vida social dos seus cidadãos, espontânea e heterogênea, envolvendo diferentes classes sociais na luta pela preservação do bem-estar social. Está claro aos cidadãos de Módena que não participando na vida política da cidade, deixariam a cidade nas mãos dos partidos políticos, comprometidos com a cultura neoliberal.

A participação, nas duas cidades, é o meio para garantir os necessários direitos sociais, representando a escola de democracia onde os cidadãos podem aprender através da práxis, que, como lembram Marx e Engels na “A ideologia alemã” (1979), é fundamental para a tomada de consciência, sendo práxis e conscientização dialeticamente inseparáveis. Quanto mais os cidadãos se auto-organizaram e participam, mais se conscientizam. Quanto mais se conscientizam, mais agem.

A consciência é um movimento e não algo dado. A consciência representa um processo dinâmico, amadurecendo por fases distintas. Longe de qualquer linearidade, a consciência se movimenta trazendo consigo elementos de fases superadas, que constituem os novos estágios. A ação coletiva coloca as relações vividas num novo patamar, vislumbrando a possibilidade de alterar as fases vividas, procurando novos patamares, questionando o caráter natural das relações cotidianas. As lutas coletivas, as lutas de setores, grupos e categorias sociais das mais diversas que podem trazer a transformação das consciências em si, procurando a transformação material da sociedade, tornando-se um meio político de alcançar tal transformação.

A consciência não está para além da evolução histórica real. Não é o filósofo que lança no mundo; o filósofo não tem o direito, portanto, de lançar um olhar arrogante sobre as pequenas lutas do mundo e de desprezá-las. (LUKÁCS, 1974: 92).

Quanto mais os cidadãos se organizam e participam nas políticas públicas, mais se conscientizam, criando, a partir de baixo, os germes de uma sociedade mais justa e mais igualitária.

Nos casos analisados, evidenciamos as enormes diversidades sociais, cidades marcadamente diferentes, tornando os objetivos participativos diferentes, assumindo características e peculiaridades autóctones⁹⁶.

Em Módena, o OP opera em um difundido bem-estar econômico e social, valorizando o momento da inclusão; incentivando a participação popular, como possibilidade de conhecimento; buscando envolver os cidadãos que não participam. O OP melhora qualitativamente e quantitativamente o fluxo de informações à disposição dos cidadãos, incentivando e favorecendo o diálogo entre cidadãos e administração e criando entre os participantes uma maior consciência das problemáticas presentes no território. O processo participativo revitaliza o diálogo entre os cidadãos e as instituições, entregando nas mãos dos cidadãos importantes questões da cidade e abrindo uma nova política de envolvimento dos cidadãos nas escolhas públicas.

Uma participação que envolve as diferentes classes sociais, quebrando a desconfiança de quem não está acostumado a participar com o aporte de políticas públicas, que operam conjuntamente ao OP em uma relação institucional, oferecendo espaços participativos estatais, uma assistência técnica, recursos públicos, operando conjuntamente em outras formas de participação. Seria preciso ampliar a participação, incentivando a intervenção dos movimentos sociais, ampliando os recursos destinados ao OP, aprofundando o papel político do OP, não limitando seu operado nas questões ligadas à moradia, buscando agir nas questões estratégicas da cidade como, saúde, educação, habitação, trabalho, renda e outros. Uma participação no OP que sofre pela ausência dos movimentos sociais organizados, contentando-se da “pequena política”,

⁹⁶ Nos dois casos, o apoio político dos partidos políticos, o PT no Recife e “Rifondazione Comunista” em Módena, que assumiram um compromisso com os próprios cidadãos, gastando tempo, energia e recursos para reformar o processo político, facilitando os cidadãos a expressar as próprias dúvidas e fazer as próprias propostas.

sem ter a ousadia de voar mais alto, deixando nas mãos do corpo político as principais decisões políticas e econômicas.

O Orçamento Participativo do Recife se apresenta como um importante elemento de participação popular, observando-se uma continuidade histórica independentemente da sigla partidária que assumiu a gestão municipal, sendo fundamental o papel dos movimentos populares organizados na sua manutenção. Na gestão do PT, o OP manifesta um caráter dinâmico e fortemente democrático, protagonizado pelos movimentos que estão lutando para a reversão das prioridades nas intervenções das políticas públicas, funcionando, sobretudo, como distribuidor dos poucos recursos disponíveis no município para o investimento, operando a favor daqueles que moram nas palafitas ou nas áreas alagadas. Nesta experiência, ressaltamos alguns limites como a estrutura burocrática, a tradição de clientelismo e a reduzida capacidade financeira frente às enormes necessidades que a cidade apresenta. Uma participação centrada nas classes dos “sem nada”, que procuram influenciar as políticas públicas, conquistando importantes trunfos que precisam ser aumentados, envolvendo novas classes sociais, numa luta comum contra a barbárie do mercado. No futuro, espera-se a consolidação e ampliação deste modelo participativo, buscando o apoio das classes médias, aprofundando e radicalizando o caráter do OP. Será importante ampliar a ação do Estado no plano local, confrontando-se com a privatização do modelo neoliberal, atribuindo ao governo um papel ativo e imprescindível no desenvolvimento democrático da cidade.

Nesta democracia liberal, hoje hegemônica, as demandas sociais não são atendidas pelas políticas públicas, desviando a maior parte delas para o mercado por meio da privatização e desestatização. Como evidenciamos no primeiro objetivo da pesquisa, com a centralização do mercado, a democracia liberal se tornou funcional às suas disposições, administrando e garantindo a manutenção da ordem dominante, oferecendo interpretações políticas realistas, esvaziando de significado a noção de público e de responsabilidade pública, deixando a regulação das relações sociais nas mãos do mercado e dos imperativos de eficácia e produtividade.

Frente à crise da democracia representativa, o conceito de participação se tornou elemento-chave, como possibilidade de enriquecer a democracia liberal de adjetivos, incentivando, a nível local, a organização autônoma da população ao redor de

reivindicações que são dirigidas ao Estado, dando lugar ao surgimento de espaços e práticas democráticas participativas que desafiam a dominação dos representantes. Procuramos defender uma concepção ampliada de democracia, entendendo a luta pela democracia como uma luta pela participação plural e pela diversidade cultural, que operam ao lado das respectivas subjetividades, superando posturas privatistas e corporativas através da construção de novos espaços plurais de poder, para garantir os direitos já existentes e para criar novos direitos civis, políticos, sociais.

O Orçamento Participativo, como debatido nas duas experiências, no Recife e Módena, buscam, a nível local, a “institucionalização” da participação popular nas políticas públicas, incentivando uma gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa. Ressaltamos como o OP pode representar uma opção para os limites da democracia representativa liberal, que historicamente sempre desvalorizou o papel da mobilização social e da ação coletiva, supervalorizando os mecanismos representativos, prescindindo dos mecanismos participativos. É a partir dessas premissas que o OP deve ser avaliado no meio onde opera, buscando compreender suas relações com os outros elementos que constituem a sociedade.

O OP pode representar um caminho contra-hegemônico no debate sobre a democracia, incentivando a participação popular e redistribuição de renda, se opera em conjunto com as políticas públicas, protagonizando o papel dos cidadãos na esfera pública. O OP é um espaço de participação, uma possibilidade de constituir esferas públicas não estatais, interface entre Estado e sociedade, lugares de representação e negociação, permitindo aos cidadãos participar da vida política, consolidando um tipo de processo decisório que podemos denominar de “negociado”, no qual o poder público e a sociedade civil procuram, conjuntamente, reformar uma democracia representativa apática e vazia de significados.

Numa análise mais generalizada sobre o instituto da participação popular, estudamos dois casos distintos. Em Módena a participação opera difusamente na sociedade, sem ligações com partidos políticos de esquerda incapazes de fornecer respostas adequadas num momento de crise econômica profunda. A esquerda modenense que, ontem, orgulhava a classe trabalhadora italiana, atualmente se tornou

bastão do conservadorismo, substituindo a sua tradicional postura socialista com um reformismo de caráter liberal, fechando-se sobre si mesmo, na busca do poder pessoal, abandonada pela grande massa, congelada e inerte à frente dos numerosos ensinamentos que esta crise do capitalismo está trazendo.

A participação hoje não é mais assunto dos partidos, mas dos movimentos, que lutam contra uma classe política e econômica profundamente corrupta, retomando a distinção entre delegados e representantes, lutando pelo poder revogatório do mandato e pela duração curta e rotatória dos delegados. Uma democracia horizontal onde se avance todos juntos no ritmo dos mais lentos, operando fora dos centros de poderes, usando meios de informação alternativos à mídia hegemônica, sendo uma participação difundida e interligada entre as diferentes classes. A participação em Módena representa um processo político espontâneo de auto-emancipação popular, que, porém, hoje parece operar sem organização, sendo ausente a parte teórica da práxis popular capaz de nortear os objetivos em longo prazo, buscando os caminhos para a democracia.

No Recife, a participação é reservada aos de baixo, aos sem nada que se educam e se formam politicamente em um processo vivo, aprendendo na luta. Tal participação, por ser reservada aos pobres, é incapaz de abrir-se a outras classes sociais, sendo veiculada pelos movimentos populares, buscando uma qualidade de vida e justiça social centrada no poder público. Movimentos sociais que, com a gestão do PT, encontraram a possibilidade de expressar as próprias reivindicações, adquirindo maturidade na práxis participativa, reconhecendo-se como classe para si em oposição à classe dominante, a qual se é verdade que foi pega de surpresa, já retomou a capacidade de iniciativa, usando seu domínio midiático, criticando a excessiva presença do OP nas políticas públicas, criminalizando os movimentos populares, ressaltando o tema da corrupção presente no governo do PT.

Ao concluir este estudo, queremos elogiar os novos percursos participativos que se estão espalhando pelo mundo, pois, apesar das evidentes contradições e limitações, procuram resgatar a necessidade da participação como possibilidade para resistir ao poder opressor do capital, emancipando o poder da práxis popular na luta pelo reconhecimento mútuo de dignidade humana, pela afirmação dos reprimidos, dos não-

subordinados, dos anti-heróis, que cotidianamente buscam receitas “caseiras” para sobreviver.

Hoje, as massas populares estão sozinhas, abandonadas pelas organizações sócio-políticas, como os partidos e sindicatos, erodidos pelo progressivo processo de despolitização e fragmentação de suas lutas e referenciais de classe, ficando sempre mais reclusos nas instituições, ao lado do poder e da manutenção da ordem existente, sem perspectivas de superação da sociedade capitalista, sem um projeto novo de sociedade, sem valores alternativos. Infelizmente, os partidos que se apresentam como forças políticas de esquerda aceitam essa democracia liberal como valor universal, acima das críticas; por isso, abandonaram a luta de classe e operam, exclusivamente, na “esfera política”, sem a preocupação com o econômico, com o social, com o cultural.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

DAGNINO, E. *We all have right, but...Contesting concepts of citizenship in Brazil*. In: KABER, N. **Inclusive citizenship: meaning and expressions**. London: Zed, 2005.

LOSURDO, D. **Democracia ou Bonapartismo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

LUKÁCS, G. **História e consciência de classe**. Estudo de dialética marxista, Porto: Publicação Escorpião, 1974.

MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.