

A PARTICIPAÇÃO E A REPRESENTAÇÃO NAS EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO RECIFE

Rosicleide Araújo de Melo¹

Departamento de Ciências Sociais -UFPE

Resumo

A participação vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais (declarados e repetidos) dos processos de deliberação democrática em escala local, como é o caso do Orçamento Participativo. Este trabalho tem como objetivo discutir duas vertentes da democracia que, embora contraditórias, se complementam no modelo de gestão do Orçamento Participativo no Recife, qual seja, a representação e a participação.

Palavras-chave: Participação, representação, Orçamento Participativo, Recife.

Discutir a respeito da participação e da representação nos remete a duas vertentes teóricas da democracia: a representativa e a participativa. Nessas vertentes, alguns teóricos se enveredaram, trazendo grandes contribuições a cerca do entendimento da democracia nos contextos atuais. Analisando a partir de Schumpeter (1947), podemos perceber a forma como este concebe a democracia e sua crítica ao que denomina “teoria clássica”² da democracia. Isto é evidenciado quando o autor cita a dificuldade de definir a democracia como “o governo do povo”, que foi a forma como os teóricos clássicos a definiu. Diante disso, ele propõe a expressão “governo aprovado pelo povo”. Porém, também percebe a limitação desse argumento.

Dessa forma, Schumpeter apresenta uma definição da democracia como um método político, ou seja, como uma forma para se chegar a uma decisão política. Nas suas palavras, “*o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor*” (1947: 328). Portanto, sua definição está relacionada à concessão de poder para governar aos que tenham maior apoio do povo para tal.

Outro autor dessa vertente é Bobbio, que acredita que frente às condições modernas de desenvolvimento dos países e à complexidade das sociedades contemporâneas, a única fórmula possível é a democracia representativa, concebida como o sistema no qual “*as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade*” (BOBBIO, 2000: 56).

A teoria da democracia participativa de Pateman se apóia nas contribuições de alguns teóricos da teoria da democracia que defendem a participação dos cidadãos,

¹ Mestre em Ciência Política pela UFPE.

² Schumpeter (1947: 301) afirma que “além da democracia direta, existe uma riqueza infinita de formas prováveis, através da qual o povo pode participar do governo, influenciar e controlar os que realmente governam. Nenhuma dessas formas (...) possui um direito claro e exclusivo de ser descrita como governo do povo, se tomamos essas palavras no seu sentido habitual”.

como Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G.H.D. Cole. Estes constituem, para a autora, os pais da democracia participativa, considerando os diferentes contextos em que cada um desenvolveu sua teoria. Pateman (1992) propõe uma teoria da democracia participativa afirmando que:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou 'treinamento social', precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação (PATEMAN, 1992: 60).

O debate sobre o futuro de um sistema de governo com mais participação foi uma das preocupações de Macpherson (1978), apontando que a pouca participação está intimamente ligada a uma sociedade desigual. Em vista do referido debate, o autor propõe dois modelos de democracia participativa, sendo o primeiro caracterizado como "enfoque abstrato", já que seria irrealista, pois não permite a existência de elementos próprios das nações ocidentais do século XX. Sobre esse modelo ele explica que:

O modelo mais simples que mais adequadamente pudesse ser chamado de democracia de participação seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Assim, começaríamos com a democracia direta ao nível de fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas (...). Assim, prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais para assuntos desses segmentos territoriais (MACPHERSON, 1978: 110).

Contemporâneo aos autores citados, Boaventura Santos trouxe uma contribuição ao debate sobre a democracia participativa. Ele diz que a democracia participativa, apesar de confrontar-se e opor-se à democracia representativa em alguns aspectos, não a exclui, ela é complementar. Essa complementaridade é vista a partir de estudos de experiências concretas que o autor analisa. Para Santos (2002), essa nova democracia surge após a "*terceira onda de democratização*", onde alguns países, como o Brasil, viveram um intenso processo de redemocratização, depois dos anos 70. Esse processo de redemocratização possibilitou a reinvenção da democracia participativa, através da atuação da sociedade civil organizada em experiências de gestões públicas locais, como os Orçamentos Participativos.

Assim, estas experiências de participação local passam a existir no âmbito dos governos representativos, já que uma democracia como a concebida pelos antigos não é possível na atualidade. Nesse aspecto, a experiência de Orçamento Participativo trouxe inovações para algumas cidades no que tange à participação dos indivíduos na

discussão orçamentária das prefeituras, possibilitando maior transparência e engajamento dos participantes. Conforme Avritzer, esta experiência aparece como fruto da ligação entre os seguintes elementos: *“um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento no acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo”* (AVRITZER, 2003: 19).

Assim, o debate sobre a representação e a participação no âmbito de experiências concretas traz à tona o debate sobre a combinação entre a democracia representativa e a participativa, conforme observa Santos (2002) na passagem abaixo:

Temos, portanto, no caso brasileiro, uma primeira forma bem sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa. Essa combinação ocorre a três níveis: no nível local, cidadãos participam de um processo de negociação e deliberação sobre prioridades na distribuição de bens públicos. Esse processo expressa um elemento já ressaltado no nosso texto que é a necessidade da democracia se articular com uma nova gramática social. No caso do OP, essa gramática tem dois elementos: distribuição justa de bens públicos e negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais. As assembleias regionais, as listas de acesso prévio a bens públicos e o conselho do OP, todos eles expressam essa dimensão que denominamos acima procedimentalismo participativo, um processo de participação ampliada envolvendo um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição (SANTOS, 2002: 66-67).

Conforme vimos discutindo, essas duas categorias fazem parte de dois eixos teóricos, qual seja, a democracia representativa, que reserva a participação do cidadão para o momento das eleições (SCHUMPETER, 1947) e a participativa, que teoriza a necessidade de um envolvimento maior do indivíduo com a política, deixando de lado seus interesses pessoais (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992). Assim, ambas estão imersas num ambiente de dicotomia pelos quais vários autores se inseriram ao longo da história. A necessidade de uma articulação surge justamente pelas exigências dos contextos atuais das democracias que não apenas toma o cidadão como mero expectador da política, mas também como ator ativo no processo decisório.

Dessa forma, a solução para o paradoxo entre a representação e a participação se daria pela articulação entre a democracia representativa e a participativa, pois esta ofereceria respostas mais promissoras na defesa de interesses de identidades subalternas. O êxito de experiências participativas estaria relacionado à capacidade dos atores sociais transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo (CÔRTEZ, 2005: 19).

Como deixa claro Luchmann (2007), essa articulação ocorre em experiências de participação local, as quais apresentam algumas características de participação e representação no seu interior, quais sejam:

Participação e representação individual e coletiva; voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com

todas as conseqüências desta implicação); em diferentes espaços participativos; e com escolha de representantes mediante processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc.) (Luchmann, 2007: 150).

Portanto, conferem um novo tipo de representação que ocorre não apenas entre governantes e governados, mas entre cidadãos capacitados para tal.

O modelo de experiência de participação discutido aqui, no caso o Orçamento Participativo (OP), traz elementos interessantes de discussão em relação a essas duas esferas, e que merecem ser citados. Primeiro, através de que mecanismos a representação acontece e como esta ultrapassa o nível descritivo desta categoria como concebido aqui? E a participação, ela envolve um número considerável de indivíduos, ou restringe-se a um pequeno número? As regras existentes nessa política quanto à participação e a representação podem esclarecer essas duas questões.

Analisando essa experiência, é importante perceber a forma como ela se aproxima do modelo piramidal de Macpherson (1978), à medida que se inicia na base, no caso o bairro, através da participação direta dos cidadãos, se estendendo para o centro, através dos fóruns de delegados eleitos pelos demais participantes e autorizados para os representarem, indo até o topo, através da representação dos conselheiros.

Assim, tem-se no bairro a participação direta dos indivíduos nas plenárias, em que estes deliberam com “igual influência” na decisão sobre as demandas de cada local, elegendo representantes (delegados e conselheiros) para representarem o interesse coletivo. Portanto, a questão do tamanho dos grandes centros urbanos e a possibilidade de participação dos indivíduos é resolvida através da criação desses mecanismos de representação (VITALE, 2006).

Sobre a questão da representatividade nas democracias de grande escala, Dahl forneceu uma importante contribuição afirmando que:

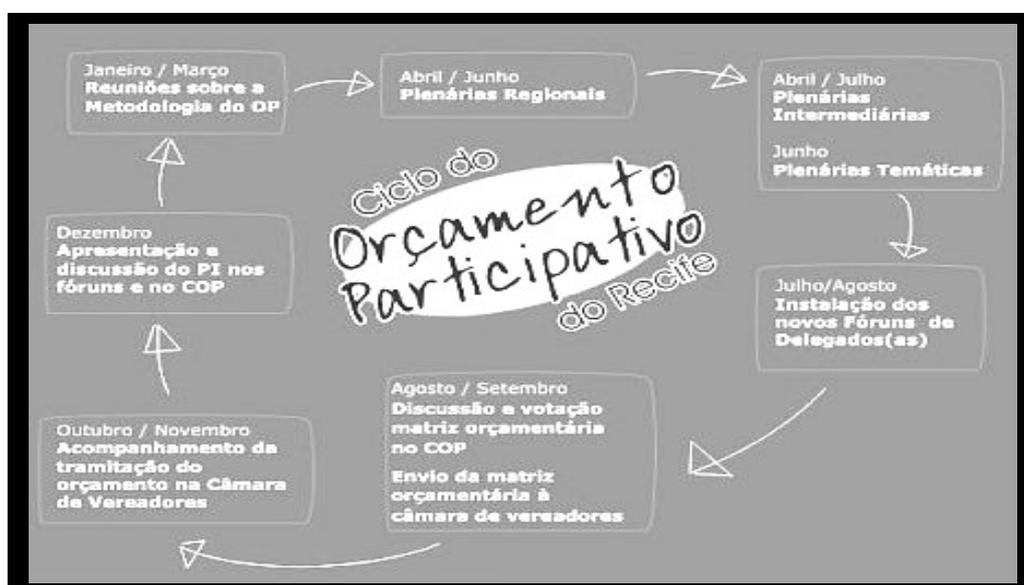
Quanto menor for uma unidade democrática, maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, menor será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes (DAHL, 2001: 110).

Dessa forma, a representação no OP ocorre através de um conjunto de normas estabelecidas pelos atores políticos que conferem aos delegados uma legitimidade. Essas estão postas da seguinte forma: Nas plenárias regionais, que constituem uma escala menor – o bairro - todos participam, tendo igualdade de voz e voto, sendo eleitos pelos participantes alguns delegados, conforme regra em que 10 participantes equivale a 01 delegado, para os representarem nos fóruns de discussão que ocorrem em etapa posterior às plenárias. Estes têm um mandato revogável assentados em algumas exigências que estão postas em um regimento, uma delas diz respeito ao comparecimento assíduo aos fóruns. Um ponto de diferença da representação formal³ para a representação no OP talvez se concentre no fato de esta abrir precedentes para

³ Por representação formal, consideramos a representação que ocorre entre os governantes e governados mediada pelas eleições.

uma maior inclusão dos cidadãos, não se restringindo os representantes a um grupo de elites, apesar, é claro, de existir a cooptação também nessa esfera. Por se tratar de um âmbito menor, no caso, a representação dos interesses dos cidadãos de um bairro, talvez esta obtenha melhores resultados em relação à representação política formal. Aludindo à concepção de Bobbio (2000) sobre o representante como delegado ou como fiduciário, podemos dizer que no OP o representante aparece como delegado de setores do povo, à medida que representa os interesses particulares destes.

Em relação à participação, podemos inferir que sua efetividade aumenta com o maior número de indivíduos participando nas discussões. Na política do OP em Recife, esta acontece no âmbito do bairro, de forma direta, através das discussões e votações nas plenárias nas seis regiões administrativas da cidade, durante um período específico, onde todos podem participar na indicação dos delegados para os representarem posteriormente, bem como na eleição de prioridades dos seus bairros. Dessa forma, este passa a constituir-se de algumas etapas, conforme quadro abaixo:



Fonte: Site da prefeitura do Recife

Assim, as dimensões das atuais democracias permitem que a participação dos cidadãos aconteça em espaços menores de discussão, conforme já discutia os antigos sobre a participação direta do povo na política, bem como no âmbito dos “interesses afetados” (DAHL, 1970)⁴. Por conseguinte, “em qualquer país, quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política” (DAHL, 1997: 46). Por isso, quanto maiores as oportunidades de deliberação nesses espaços de discussões como o OP, maiores as oportunidades de se formar uma agenda a respeito dos interesses dos cidadãos sobre determinadas políticas.

Sobre a representação e a participação no OP, é importante destacar que estas devem acontecer num âmbito de transparência por parte do governo no que diz respeito à divulgação de informações pertinentes para o processo. Assim, a

⁴ Sobre a questão dos interesses afetados, Dahl defende que as pessoas deveriam ter o direito de participar das decisões do governo que os afetassem.

democratização das informações é necessária para o bom funcionamento dessas categorias.

Em relação à participação e a representação no OP, Luchmann (2007) salienta a existência de algumas novidades destas em contraponto aos referenciais analíticos existentes. A primeira delas diz respeito à incorporação da dimensão coletiva no que diz respeito à presença das associações tanto no âmbito da participação quanto no da representação nessa política. A segunda diz respeito à necessidade de direcionar o olhar para as relações entre os próprios representados, pois de acordo com ela “*uma representação legítima requer uma participação ativa dos indivíduos, grupos e organizações sociais*” (2007: 165). Conforme afirmou Young (2006) em relação à responsabilidade dos cidadãos:

Estes precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas. Os representantes devem ouvir essas discussões públicas e as diversas demandas, permanecer conectados com os eleitores e expor as razões de suas ações e avaliações em termos que retomem aquelas discussões (YOUNG, 2006:156).

A terceira diz respeito à “*idéia de representação vinculada à noção de esfera pública*” (LUCHMANN, 2007: 166), tendo no debate o papel de formação de preferências dos cidadãos. Assim, nessa concepção, a constituição da esfera pública permitiria justamente a aproximação e o distanciamento dos representantes e representados, através da “*discussão e debate que definem agendas e reavaliam, pela troca de experiências, informações e opiniões, as ações e direções da representação*” (2007: 166-167). Portanto, para a autora, a participação não constitui um substituto da representação, mas possibilita a “*chave da boa representação*”.

Referências bibliográficas:

AVRITZER, Leonardo (2003). O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). São Paulo: Cortez.

BOBBIO, Norberto (2000). **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DAHL, Robert A. (1970). **After the Revolution: Authority in a Good Society**. New Haven: Yale University Press.

_____. (1997). **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: EDUSP.

_____. (2001). **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. São Paulo: **Lua Nova**, nº 70.

MACPHERSON, C. B. (1978). **A democracia liberal: origens e evolução.** Rio de Janeiro: Zahar. P.97-116.

PATEMAN, Carole (1992). **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SCHUMPETER, Joseph. (1947). **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Zahar Editores. p. 294-359.

SANTOS, Boaventura Sousa de (2002). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 29–78; 457-559.

VITALE, Denise (2004). Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo In: COELHO, Vera Schattan, NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora 34. 239-255.

YOUNG, I. M. (2006). Representação política, identidades e minorias. **Lua Nova.** São Paulo, n. 67.