



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE CENTRO DE
CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - CCHLA PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DAVIDE GIACOBBO SCAVO

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

**NATAL
2010**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE CENTRO DE
CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - CCHLA PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DAVIDE GIACOBBO SCAVO

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Rio Grande do Norte – UFRN, como exigência para obtenção do título de MESTRE em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Gabriel Eduardo Vitullo.

**NATAL
2010**

DAVIDE GIACOBBO SCAVO

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Rio Grande do Norte – UFRN, como exigência para obtenção do título de MESTRE em Ciências Sociais

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gabriel Eduardo Vitullo (Orientador)

Prof. Dr. Lincol Moraes de Souza (Membro Interno)

Prof. Dr. Assis Brandão dos Reis (Membro Externo)

**NATAL
2010**

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela n. 1	Escala de Participação	51
Tabela n. 2	Os municípios italianos que adotam OP	83
Tabela n. 3	Critérios das prioridades em Módena	119
Tabela n. 4	Participação OP 2001-2008 no Recife	125
Tabela n. 5	Quantidade de participantes nas plenárias regionais e intermediárias, 2001 – 2006 no Recife	126
Tabela n. 6	Execução orçamentária nas RPAs 2001-2007 no Recife	127
Tabela n. 7	Participantes OP 2008 em Módena	131
Figura n. 1	As cinco tapas do projeto participativo “Ex-Fonderie Unite” em Módena	138
Quadro n. 1	Critérios gerais de distribuição de recursos por microrregião no Recife	109
Gráfico n.1	Percentual de OP entre os partidos – 2001 – 2004 no Brasil	81
Gráfico n.2	Prioridades Temáticas 2001-2008 no Recife	107
Gráfico n. 3	Propostas temáticas 2005 – 2008 em Módena	119
Gráfico n. 4	Percentual dos participantes 2005-2008 em Módena	131

LISTA DE SIGLAS

ADHM	Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização
COP	Conselho Orçamento Participativo
ETAPAS	Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
MAS	Movimento ao Socialismo
OP	Orçamento Participativo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCI	Partido Comunista Italiano
PIB	Produto Interno Bruto
PD	Partito Democratico
PDL	Partito Democratico delle Libertá
PDS	Partido Democrático di Sinistra
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPB	Programa Prefeitura nos Bairros
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSI	Partito Socialista Italiano
PREZIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais
PRODEP	Projeto Democracia Participativas
RPA	Região Político-Administrativa
PT	Partido dos Trabalhadores
URB-AL	Urbal Regional Aid Programme
ZEIS	Zonas de Interesse Social

RESUMO

Este trabalho procura alcançar basicamente três objetivos. No primeiro, investiga-se criticamente a teoria democrática hegemônica e sua reformulação histórico-política, passando do exercício ativo do poder popular, como aparecia no significado original, ao gozo passivo de direitos pessoais, como hoje é normalmente aceita. Uma democracia reduzida a mera normalização das instituições, limitando o ingresso do cidadão comum no processo de tomada de decisões, acreditando no mercado como instância mediadora central na regulação das esferas da vida social. Partindo das críticas à democracia liberal, discute-se no segundo objetivo, o conceito de participação popular nas teorias democráticas contra-hegemônicas, procurando novos horizontes políticos, onde a grande massa possa ter a oportunidade de tomar as decisões sobre o seu próprio destino. Na base da discussão teórica sobre a participação, analisa-se no terceiro objetivo, um instrumento concreto de participação, o Orçamento Participativo, comparando duas experiências participativas no Norte e no Sul do mundo.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Orçamento Participativo

ABSTRACT

This work basically achieve three goals. Critically investigate the liberal democratic regime and its historical reformulation, rejecting the popular power and popular self-organization, limiting the entry of normal citizen in decision-making, believing in the market as a mediating body in regulating of the different life spheres of social. Starting from the critical liberal democracy, it discussed the concept of popular participation in the democracy, searching new democratically horizons, where the masses could have the opportunity to make decisions about their own destiny. On the basis of theoretical discussion on participation, we discuss a concrete instrument of participation, the Participatory Budgeting, comparing two participatory experiences in North and South.

Key Words: Democracy. Participation. Participatory Budgeting

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 A RELAÇÃO ENTRE A DEMOCRACIA LIBERAL E O CAPITALISMO.	12
1.1 O CAPITALISMO: QUESTÃO ECONÓMICA E POLÍTICA.	15
1.2 O CAPITALISMO E O ESTADO.	19
1.3 O ESTADO E A DESREGULAMENTAÇÃO UNILATERAL DO CAPITAL	26
1.4 A DEMOCRACIA REFORMULADA	29
1.5 A DEMOCRACIA HEGEMÔNICA	32
1.6 A DEMOCRACIA HOJE	40
2. A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR	44
2.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DEMOCRÁTICO	46
2.2 MODELOS DE PARTICIPAÇÃO	50
2.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO OLHAR DOS PRINCIPAIS AUTORES PARTICIPATIVOS	55
2.4 A PARTICIPAÇÃO RESTRITA	60
2.5 DEMOCRACIA, SOCIALISMO E A QUESTÃO DO PODER.	63
3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: AS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NAS CIDADES DE RECIFE E MÓDENA EM PERSPECTIVA COMPARADA.	71
3.1 O FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	74
3.2 QUADRO PANORÂMICO DE RECIFE E MÓDENA	85
3.3 QUADRO HISTÓRICO-POLÍTICO DE RECIFE E MÓDENA	88
3.4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO RECIFE E EM MÓDENA	103
3.5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO RECIFE E MÓDENA.	125
3.7 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS SOBRE AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO RECIFE E EM MÓDENA	148
4. CONCLUSÕES	153
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	156
6. ANEXO	169

INTRODUÇÃO

A hipótese que orienta o nosso 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 se apresentam acima das partes, dirigindo-se 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, trocando os direitos coletivos com a privacidade e o isolamento do cidadão individual. Uma democracia subalterna às exigências do capitalismo, preocupada em garantir a governabilidade em sociedades dominadas pela lógica 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 a idéia de uma sociedade baseada na igualdade de todos os cidadãos, no decidir coletivamente seu destino, tornando-se hoje, na definição procedimentalista de Bobbio (1986), um mero conjunto de regras que permitem 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 democracia liberal entendida sempre menos em termos de poder popular e mais em termos de liberdades civis, afastada das idéias de auto governo e poder popular, que constituiriam o núcleo fundamental do conceito clássico de democracia.

Partindo desta hipótese, este trabalho procura alcançar basicamente três objetivos:

O primeiro tende a examinar criticamente a teoria democrática hoje hegemônica, investigando sua relação histórica com o sistema capitalista e suas tensões não resolvíveis entre as exigências de satisfação das demandas do povo soberano e os requerimentos da acumulação do capital. Trataremos esta teoria dominante conjuntamente ao regime econômico, à história, às relações de poder, ao papel do Estado e aos elementos diferenciados que agem na mesma totalidade capitalista. Procuraremos percorrer a trajetória histórica-política da democracia representativa, construída à margem da participação popular, restringida aos canais institucionais de representação - como o direito

de votar e ser votado -, hoje apresentada com seus estreitos limites e âmbitos, como o fim de toda a aspiração democrática.

Para alcançar este objetivo abordaremos 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 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. Nesta etapa, concentraremos nossa pesquisa, de cunho teórico, a partir da redefinição dos Federalistas norte-americanos que criaram 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. Examinaremos o percurso da teoria democrática hegemônica que, partindo dos Estados Unidos se espalhou progressivamente na Europa, colocando-se ao serviço do capitalismo moderno, alterando o significado de cidadania e deixando intactas as relações de propriedade, consolidando uma concepção de democracia de “baixa intensidade”. 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 têm 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.

É com uma análise crítica da teoria democrática hoje hegemônica, que temos como ponto de partida o desenvolvimento do segundo objetivo deste estudo, que é o de discutir as novas propostas participativas nas teorias democráticas contra-hegemônicas, que estão espalhando-se 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 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, refletindo sobre as diferentes formações e intensidades que esta participação pode assumir na democracia liberal, convencidos 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 ou 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, no Norte e no Sul do mundo: na cidade de Módena, na região da Emilia Romagna, na Itália, e no Recife, 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, sempre mais dominadas pelas elites, que continuam criando pobreza e marginalização social no mundo todo, aprofundando brutalmente a distância entre as classes, entre ganhadores e os perdedores. Este é um estudo que nos ajudará a compreender um pouco mais 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, afirma 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, sem possibilidade de acesso aos meios de informação, impossibilitadas; resumindo, a fazer-se ouvir no plano político.

Uma análise comparada que entende ressaltar como o Orçamento Participativo é uma instituição híbrida, dependendo de seu funcionamento e 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.

É a concepção de totalidade que orienta este nosso estudo teórico e prático, querendo evidenciar que o mesmo instrumento participativo, inserido em contextos histórico-sociais diferentes, produz resultados diferentes.

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 que caracterizaram a vida política das duas cidades, reconstruindo as lutas populares, dos partidos políticos e dos movimentos sociais em favor da redistribuição do poder e da 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, lutando, 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 lutam 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.

1. A RELAÇÃO ENTRE A DEMOCRACIA LIBERAL E O CAPITALISMO.

Introdução

Na contemporaneidade podemos registrar a existência de uma densa e penetrante trama de relações econômicas, políticas, sociais e ideológicas resultantes da presença de um modo de produção capitalista, que registra uma expansão geográfica sem precedentes, afirmando-se como princípio organizativo das sociedades, atingindo nas mais diversas áreas da vida. Uma sociedade que julga seus membros, principalmente, por sua capacidade de consumo, em busca perene de terras virgens, afastando todos os outros critérios de escolha que seja diferente do espírito do lucro. Tudo o que era espaço comum e coletivo vai sendo privatizado pela expansão do capital, na sua lógica expansionista e privatizadora, apresentando-se como um fenômeno pretensamente “natural”, onde o mercado “aparenta” ser emancipado do político, recorrendo a ele quando necessário, como é possível observar nesta crise econômica, que explodindo em setembro 2008 já desmascarou as mentiras neoliberais, registrando uma intervenção direta das políticas públicas nos déficits econômicos produzidos pelo mercado.

Neste capítulo apresentamos elementos de interpretação que sustentem a hipótese de que não é possível tratar a questão democrática, independentemente do regime econômico, da história, das relações de poderes, do papel do Estado, repudiando uma visão do mundo, que a partir de supostos básicos da epistemologia positivista das ciências sociais, interpreta a realidade social como uma coleção de “partes” e “fragmentos”, cada um dos quais, independente e compreensível em si mesmo. Resgatamos aqui o princípio da totalidade, que fundamentalmente diferencia o marxismo das outras interpretações do mundo, sendo “a política concebida como a resultante de um conjunto dialético – estruturado, hierarquizado e em permanente transformação – de fatores causais, apenas alguns dos quais são de natureza política, enquanto muitos outros são de caráter econômico, social, ideológico e cultural” (BORON, 2006:318). Na convicção da impossibilidade de compreender a questão democrática à margem de uma concepção totalizadora da vida social, discutimos aqui, a estreita relação entre a teoria democrática moderna e o sistema capitalista, não existindo capitalismo sem teoria política, nem sem as formas de dominação social internas das

sociedades e seus modos de inserção no sistema mundial, como formações dominantes (centrais) e dominadas (periféricas).

Concordando com Przeworski, evidenciamos que para compreender a verdadeira natureza da democracia moderna e seu funcionamento, é preciso deter o olhar sobre o regime econômico em que opera, enquanto “discutir sobre a democracia sem considerar a economia na qual esta democracia deve funcionar é uma operação digna de uma avestruz” (PRZEWORSKI, 1989: 102). É hoje inegável o impacto nefasto que as novas modalidades de produção têm sobre os regimes democráticos, liberando finalmente o capital das restrições, que limitavam o capitalismo industrial atuando com independência em um horizonte temporal de prazo muito curto. Se o capital industrial era ligado ao espaço nacional, elaborando estratégias de longo prazo congruentes com a maturação de seus investimentos, tornando-se uma espécie de “refém” do país, o capital financeiro, ao contrário, tem em seu punho os países e as políticas nacionais exercendo sobre eles chantagens intermináveis. O capitalismo na sua forma financeira não precisa mais, como no passado, de formas concretas de trabalho, dissolvendo as antigas identidades, extraindo mais valia do trabalhador sem precisar colocá-lo na fábrica, sem precisar constrangê-lo, sem ter os custos do controle da força do trabalho. De fato, na medida em que subsistam a desregulação, a abertura comercial e a liberalização financeira, o capital pode realizar imensos negócios e obter fabulosos lucros mesmo em um contexto econômico como o atual, caracterizado pela recessão, pela queda dos consumos populares e pelo desemprego em massa.

Como bem evidencia Held (2000), nos regimes democráticos modernos, a hegemonia do capital é completa, desacreditando na política e em tudo o que é público; representados como esferas dominadas pela ineficiência, pela corrupção, e também por um ingênuo romantismo. Estes regimes estão constrangidos a operar em sociedades marcadas pela concentração de lucros e rendas, criando extremos fenômenos de desigualdade e exclusão social, que impedem o funcionamento da democracia que pode existir quando há pelo menos um determinado limite de igualdade social e de condições, não sendo suficiente à de oportunidades. Hoje as democracias modernas aceitam a exclusão social e o empobrecimento massivo em nome do efficientismo econômico, sacrificando os originários valores democráticos no altar do mercado, relegando o povo à quase passividade,

possibilitando o uso de sua “soberania”, de tempos em tempos - no momento da eleição-, escolhendo entre as opções que lhe são apresentadas pelas elites organizadas.

1.1 O CAPITALISMO: QUESTÃO ECONÔMICA E POLÍTICA.

Na concepção liberal de mundo, a sociedade representa o objeto de estudo da sociologia, o mercado é o objeto de estudo da ciência econômica, a política é da ciência política, o passado é da história, o indivíduo é da psicologia e assim por diante. Usando a mesma lógica, o mercado capitalista é despojado de sua historicidade e apresentado como evento natural, sendo as relações de produção capitalistas consideradas como fenômenos abstratos e naturais na história do homem, separadas das formas políticas, sociais e jurídicas do Estado, marginalizando as relações de dominação, os direitos de propriedade e o poder de organizar e governar a produção e a apropriação. Segundo Adam Smith (1999), as relações modernas de propriedade, a que hoje damos o nome de capitalistas, estão enraizadas nas formas mais primitivas de intercâmbio entre produtores e apropriadores, tornando-se crescentemente especializadas numa divisão evolutiva do trabalho, promovendo um processo natural de desenvolvimento pressionado pelo interesse pessoal.

Em outras palavras, o capitalismo na visão liberal é apenas o amadurecimento do comércio e da divisão do trabalho em um processo natural de crescimento, que, como evidencia Weber (1980), é relacionado exclusivamente “à empresa privada individual”, existindo em todos os lugares onde as pessoas se dedicam à busca do lucro comercial. Como criticamente observa Lukacs (1974), no capitalismo o indivíduo – seja ele capitalista ou proletário – parece ser submetido a um destino para ele eternamente estranho, regulado pelas “leis eternas da natureza” que não podem ser influenciadas ou penetradas pelas possibilidades da ação do homem. Nas palavras de Polanyi (2000), o capitalismo se apresenta como um projeto de sociedade regida pelos preços do mercado e nada, além disso, não aparecendo nos discursos liberais a fundamental separação entre o produtor e o os meios de produção, marginalizando o papel do Estado na construção da sociedade capitalista e seus esforços para incentivar os imperativos da competição capitalista e a maximização do lucro, elementos que existiam de forma embrionária em qualquer economia urbana, sendo liberados pela retirada de obstáculos políticos e culturais.

Marx, refletindo sobre as relações pretensamente “naturais” entre apropriadores e produtores, enquadrava a transição do feudalismo ao capitalismo com os processos pelos quais os produtores camponeses, especificamente na Inglaterra, foram expropriados pelo Estado das próprias terras, criando uma classe de fazendeiros arrendatários capitalistas sujeitos aos imperativos do mercado e, de outro lado, um proletariado de trabalhadores agrícolas obrigados a vender sua força de trabalho em troca de salário. Diferentemente dos autores liberais, ele considerava a questão política o último segredo da produção capitalista, repudiando a fantasiosa concepção que a economia de mercado fosse encapsulada em leis eternas e independentes da história e da política, sendo as relações de produção leis naturais próprias do viver em sociedade (MARX, 1974).

Como se sabe, durante os períodos em que na Europa predominaram os modos de produção escravista e feudal, toda a sociedade era concebida como sendo expressão da vontade divina. Tanto os privilégios da classe dominante como também as origens do poder eram justificáveis em nome da religião. Os indivíduos, ao nascerem, já estavam com o seu lugar social definido e assim permaneciam por toda a vida. Política e economia operavam em conjunto para garantir a organização social, não podendo o indivíduo ser concebido fora da sua totalidade, sendo uma parte orgânica desta, precisando de todos para garantir a vida da sociedade.

A partir de 1848, a posição da burguesia na trama social mudou radicalmente. Coroando um processo que começou com a Revolução Inglesa do século XVII, continuando no século XVIII com a Revolução Francesa e terminando em 1848 com as revoluções burguesas, se eliminaram os últimos resíduos das estruturas feudais na Europa, consolidando o poder político da burguesia. Com a afirmação política da burguesia se elaborou uma nova concepção de mundo e também uma nova concepção de indivíduo. O proletariado e o campesinato foram excluídos do processo decisório, como explica Marx em “O 18 de Brúmario de Luis Bonaparte” (2003), criando uma nova organização social baseada nos interesses da burguesia, ressaltando o pressuposto da liberdade individual e da propriedade privada, oferecendo uma imagem de sociedade, como resultado das habilidades e esforços pessoais. Tomava forma uma nova sociedade, denominada capitalista, que difere das formas pré-capitalistas, caracterizadas por modos extra-econômicos de mais-valia - como a coação política, legal, militar, as obrigações, os deveres tradicionais etc.

Um modelo de sociedade caracterizada pela privatização das funções sociais de produção e distribuição e, pela exploração e apropriação de excedentes do trabalho social. Em outras palavras como bem evidencia Wood (2003), no capitalismo a apropriação de mais-valia e a exploração do trabalho alheio não se baseiam diretamente nas relações de dependência jurídica ou política, mas sim numa relação contratual entre os apropriadores, ou seja, os proprietários dos meios de produção, e os produtores juridicamente livres, que não possuindo propriedade, estão obrigados a trocar a própria força de trabalho por um salário, para ter acesso aos meios de trabalho e de subsistência.

A burguesia como classe dominante, queria se ver livre de qualquer tipo de intervenção externa em suas atividades econômicas, legitimando a emancipação da esfera econômica, precisando da ajuda política para proteger suas propriedades, seus direitos individuais e sua liberdade, principalmente a de comércio.

Neste novo modelo de sociedade não se tratava mais de garantir a vida do conjunto da sociedade, agora toda a organização social passaria a ser submetida ao interesse do indivíduo burguês. Concordando com Boron (2008), uma sociedade de indivíduos isolados e atomizados organizada na forma de contratos livres entre os membros da sociedade para garantir seus interesses egoístas. Uma sociedade liberal dividida entre “céu” e “terra”, onde no céu da política todos os cidadãos são iguais e livres, mas já na terra mercantil os indivíduos não são desiguais, consagrando este último como um assunto privado separado da esfera pública, definida segundo os critérios da burguesia. Uma sociedade que simula ignorar as diferenças de classe e de condição social, mas que na prática permite a sua existência na sociedade civil, repousando “sobre uma ficção de pseudo-igualdade que inocenta a desigualdade real” (BORON, 2008: 321).

Adam Smith (1999) foi quem, com mais lucidez, explicitou as consequências desta concepção de sociedade, ressaltando que para garantir o desenvolvimento econômico e social, o Estado deveria incentivar a liberdade individual e a possibilidade de lucro, impulsionando os interesses egoístas de todos. A partir daí, desenvolveu-se toda uma teoria e uma prática na qual a economia foi se tornando cada vez mais sinônimo de mercado, baseada no intercâmbio de produtos conforme seu valor de troca, sendo o lucro individual o objetivo principal da produção, em substituição à subsistência do conjunto da sociedade.

Toma forma uma sociedade dividida entre a esfera política e econômica, onde não há mais necessidade de controle político sobre a economia, sendo a liberdade individual o que mais interessa, afirmando-se um modelo de vida que só aparenta ser acidental, com fantasiosas leis eternas às quais o cidadão precisa adaptar-se para sobreviver. Uma sociedade de caráter alienado, sendo ao mesmo tempo celestial, garantindo a universalidade do sufrágio, a igualdade perante a lei, e cruelmente terrena, obrigando os indivíduos a vender a própria força de trabalho, escondendo atrás da falsa liberdade do mercado, a escravidão do trabalho assalariado. Proclamando seu caráter democrático e popular, justificando a própria autonomia e não responsabilidade frente às injustiças do mercado (ACANDA, 2004).

1.2 O CAPITALISMO E O ESTADO.

A crise econômica mundial que está abalando as políticas neoliberais desvela a forte e íntima relação entre o Estado e o mercado, que aparentam separados quando as condições econômicas o permitem, reaproximando-se quando necessário. No capitalismo o sistema econômico é interligado ao Estado, nascendo praticamente juntos, sendo o próprio sistema mundial uma construção e um produto da expansão extraterritorial dos primeiros estados nacionais europeus. Como observa Perry Anderson (1985), já a partir da época mercantilista (1500-1800) esta relação começa a materializar-se com a presença das monarquias absolutistas e a formação de exércitos regulares, burocracias permanentes, sistemas tributários nacionais, mercados unificados e políticas de proteção militar e naval dos monopólios do grande comércio. Na continuação da ordem feudal, os nobres permaneciam proprietários dos meios de produção, mas a ascensão da burguesia urbana, depois de uma série de avanços técnicos e comerciais, modificava gradualmente a mesma ordem, criando as bases pela acumulação primitiva necessária ao triunfo do modo capitalista de produção¹.

Nos séculos XVIII e XIX, a explosão das revoluções burguesas, com eventos importantes como a Guerra de Independência Estadunidense (1776 - 1783), a Revolução Francesa (1789) e as diversas revoluções européias de 1848 terminam definitivamente com o absolutismo – último legado do feudalismo - derrotando as monarquias de direito divino, consolidando a liberdade econômica, reduzindo o poder da Igreja (separação entre Igreja e Estado) e instituindo as noções de cidadão e de representação política. Elaborou-se uma nova concepção de mundo e de indivíduo. A sociedade começou a ser percebida como resultado das habilidades e esforços pessoais, e não mais como vontade divina. A burguesia com apoio do insipiente proletariado e de parte significativa do campesinato se tornou hegemônica. A nova organização social que se seguiu, foi baseada nos interesses da burguesia, afirmando-se uma concepção do indivíduo livre de vender ou comprar a força de trabalho, como elemento central da sociedade política, permitindo aos seres humanos, que por natureza são indivíduos isolados e atomizados, de viverem juntos. Na concepção dos contratualistas, o Pacto Social é nada mais que uma multidão de indivíduos que se unem

¹ A sociedade se tornava burguesa: o florescimento do direito romano, endurecido no conceito de “propriedade”, a centralização econômica, o protecionismo com a proibição de exportar ouro, prata e moeda e empréstimos ao Estado para financiar a expansão ultramarina.

para garantir seus interesses egoístas, tornando a liberdade e as propriedades destes, direitos naturais, justificados e defendidos pelo Estado.

O campo da economia separa-se aparentemente da política, sendo a única preocupação da política, o de garantir as novas formas das relações, permitindo e legitimando a exploração de uns sobre os outros, em função do lucro. A partir daí, desenvolveu-se toda uma teoria e uma prática na qual a economia foi se tornando cada vez mais sinônimo de mercado, baseada no intercâmbio de produtos conforme seu valor de troca, e não de uso, adquirindo próprias regras, sobrepondo-se a organização social. Como a busca do lucro e barganha individual se tornara o objetivo principal da produção, em substituição a subsistência do conjunto da sociedade, não haveria mais necessidade de controle social sobre a economia, e a política passaria a ser o espaço de expressão da soma de indivíduos e de seus interesses. (ACANDA, 2004).

Nesta nova sociedade o Estado se consolida como regulamentador dos interesses egoísticos, apresentado na filosofia liberal como esfera superior da ética e da racionalidade, como âmbito no qual se resolvem as contradições brutais da sociedade civil, acima das lutas de classe, isolado dos sórdidos interesses materiais em conflito, representante dos interesses universais da sociedade. Hegel foi o grande sintetizador ideológico do Estado na sociedade burguês, “o grande racionalizador de suas estruturas, assim como São Tomás de Aquino foi da sociedade feudal e Aristóteles do escravismo ateniense”, fornecendo os fundamentos filosóficos pela construção da hegemonia burguesa como classe dominante² (BORON, 2006: 320). Uma nova concepção de Estado, que mascara atrás de sua própria neutralidade, interesses bem definidos, que já Marx, a partir dos seus escritos juvenis, desmascarou descaradamente:

O Estado anula, a seu modo, as diferenças de *nascimento*, de *status social*, de *cultura* e de *ocupação*, ao declarar o nascimento, o status social, a cultura e a ocupação do homem como diferenças *não políticas*, ao proclamar todo membro do povo, sem atender a estas diferenças, coparticipante da soberania popular [...] Contudo, o Estado deixe que a propriedade privada, a cultura e a ocupação *atuem a seu modo* [...] e façam valer sua natureza *especial*. Longe de acabar com estas diferenças de fato, o Estado só existe sobre tais premissas, só se sente como *Estado político* e só faz valer sua *generalidade* em contraposição a estes elementos seus. (Marx, 1980: 25).

² Hegel é precisamente quem teoriza a necessidade do Estado na sociedade capitalista, definido por Hans-Jurgen Krahl como o pensador metafísico do capital (...) o disfarce idealista e metafísico do regime capitalista de produção (BORON, 2006: 296)

Na sociedade burguesa o Estado desempenha as tarefas políticas e ideológicas fundamentais que não poderiam ser cumpridas nem pelos mercados nem pela sociedade civil, garantindo o princípio de auto-regulação dos mercados e intervindo quando necessário, colocando o mercado no âmago das políticas públicas, em suas dimensões interna e também externa (LENIN, 1979).

O Estado se torna uma peça fundamental na mundialização dos mercados, envolvendo tanto dimensões econômicas, - como o comércio sem direitos aduaneiros, imposto aos parceiros da nova periferia em formação - quanto políticas, como as alianças com as classes dominantes da mesma, ampliando o contraste: centro e periferias, justificado pelos economistas liberais como um produto natural das “vantagens comparativas”. “*We prefer trade to dominion*”³ afirmavam os Estados liberais europeus, obrigando os países periféricos à assinatura dos tratados comerciais que abriram os mercados locais aos produtos manufaturados e aos capitais financeiros estrangeiros, como demonstram os casos latino-americanos, o Império Otomano, a China, o Japão, o Egito, a Tunísia, Marrocos e vários outros. Um “Sul do mundo” que acabou especializando-se na exportação de matérias-primas necessárias à industrialização do “Norte”, tornando-se sempre mais endividados com o fim das tarifas comerciais e pelo envolvimento na construção da infraestrutura indispensável às exportações. Um capitalismo, como bem descreve Rosa Luxemburgo na “Acumulação do capital” (1984), que há necessidade de juntar para sobreviver, precisando sempre de algo fora dele, necessitando ultrapassar “a fronteira não capitalista”, ocupando regiões externas não capitalistas, imprescindíveis para a continuidade do processo de acúmulo do grande capital, destruindo os diferentes modos de produção para poder-se reproduzir.

Como evidencia Acanda (2006), se antes da tomada do poder pela burguesia a filosofia liberal procurava limitar o poder de um Estado ainda não burguês, delimitando sua esfera de ação legítima, sucessivamente os objetivos do pensamento político liberal mudaram substancialmente. O propósito já não era tanto o de refletir sobre como limitar o poder do Estado, e sim o de pensar em como dividir esse poder entre toda a classe, para que

³ “Preferimos o comércio à dominação”

esse Estado pudesse exprimir um equilíbrio efetivo dos interesses dos diferentes grupos que formam a burguesia⁴.

Com a aparição de um novo ator social, a classe operária, procurou se estruturar num sistema político que impedisse o acesso do proletariado às liberdades políticas que a burguesia já havia alcançado.

A partir de 1848, o pensamento político burguês reinterpretou a concepção de Estado, sendo mudadas as condições históricas, precisava-se de um Estado forte, com o reconhecimento de responsabilidades e atribuições do poder político no econômico e na própria esfera do civil, regulando os espaços e impedindo ou limitando a constituições de entes coletivos capazes de desafiar o domínio do capital (ACANDA, 2006:168).

O princípio do contratualismo, que havia sido erigido contra toda interferência da razão política no campo da racionalidade econômica, foi depois utilizado como argumento principal para reclamar a ingerência do Estado não apenas na esfera econômica, mas também em todo o âmbito das relações civis. Domenico Losurdo (2006) mostra bem as diferenças entre o “contratualismo protoburguês” e o “contratualismo moderno”, ressaltando que se no primeiro afirmava-se à ilegitimidade da interferência política no âmbito da esfera civil, com a tomada do poder pela burguesia, o Estado precisava intervir, legitimando a compra-venda da força de trabalho assalariado como forma contratual essencial.

As numerosas mudanças sócias que o capitalismo trouxe, sobretudo nos países capitalistas desenvolvidos, estimularam a organização dos setores sociais explorados que começaram a lutar para defender seus direitos políticos, econômicos e sociais. Sindicatos, escolas noturnas, associações feministas, ligas sufragistas, cooperativas de consumidores, partidos políticos começavam a surgir no tecido social, fazendo compreender aos grupos dominantes que o Estado não podia continuar sendo o “comitê da burguesia”, precisando operar na sociedade civil, com o deslocamento da política nos espaços considerados antes como privados. (Idem). Esferas e instituições até então ignoradas pelo Estado e abandonadas à iniciativa de grupos sociais específicos, foram cooptadas por ele e convertidas em zonas privilegiadas de seu interesse, criando formas modernas de dominação, bem retratadas antes por Gramsci e sucessivamente por Foucault, com a expansão molecular do Estado.

⁴ Como magistralmente Marx percebeu no “O 18 de Brúmario de Luis Bonaparte” (2003)

Na metade do século XX, os Partidos Sociais Democratas chegam ao poder em numerosos países do mundo e pressionados pelos números protestos populares contra os efeitos das políticas liberais e da liberdade absoluta do mercado, procuram regulamentar as economias nacionais, favorecendo políticas distributivas em favor da classe trabalhadora, regulando as crises econômicas, mantendo políticas de pleno emprego, buscando o bem estar dos cidadãos através de um papel ativo do Estado - *Welfare State*.

Como bem mostra Przeworsky (1989), Keynes com a sua “Teoria Geral” ofereceu uma alternativa: mostrou que as sociedades não estavam mais sujeita aos caprichos do mercado e que agora podiam ser controladas, com o papel ativo do Estado. A “teoria dos bens públicos do Estado” relega a população o papel de fornecer serviços necessários, mas não convenientes pelo privado, podendo intervir no mercado para conter as crises financeiras. A combinação entre democracia e capitalismo, constitui um novo compromisso assentado numa aliança entre capital e trabalho: de um lado, os proprietários dos meios de produção "permitem" aos não proprietários a sua organização e a criação de instrumentos políticos na repartição dos recursos e na distribuição de renda; de outro, os não proprietários dos instrumentos de produção "concordam" com a manutenção da propriedade privada do capital social. Toma forma um Estado baseado na correspondência entre os imperativos do crescimento econômico e as exigências de uma maior equidade social, desempenhando um papel ativo para incentivar o investimento e assegurar o pleno emprego (ROSANVALLON, 1997). A acumulação econômica nesta fase é negociada, ajustada e controlada pelos Estados nacionais⁵, pelas lógicas desenvolvimentistas e pelas práticas anti-sistêmicas, entrando muitas vezes em conflito com a visão unilateral do capital, “obrigado” a tornar-se social e nacional, operando em uma mundialização controlada sobre compromissos sociais históricos. O capitalismo desta fase é atípico, concedendo ao trabalho um lugar que não lhe seria atribuído pela lógica do mercado liberal, baseado nos compromissos com as lógicas nacionais. O crescimento dos salários, paralelo ao da produtividade, do pleno emprego, da seguridade social, da participação estatal no esforço de industrialização, da redistribuição do produto interno por meio dos impostos exprimem

⁵ Estados caracterizados pelas políticas keynesianas ou pelos modelos nacionalistas populistas ou pelo modelo de socialismo real - um “capitalismo sem capitalistas”.

as ambições de projetos societários populares e nacionais, levando o capital a se ajustar às reivindicações dos trabalhadores e dos povos.

Esta fase foi interrompida pelo redimensionamento do Welfare State no Ocidente, pelo desaparecimento do socialismo real no Leste e pela “democratização” das periferias do Sul. Deu-se início a uma nova fase do capitalismo, sem muitas novidades, onde, um neoliberalismo se refaz ao liberalismo de início ‘900, com o retorno de relações de força favoráveis ao capital dominante, através de um modelo baseado na lógica exclusiva do capital e na afirmação que cabe aos trabalhadores e aos povos se adaptar. O conhecimento científico e tecnológico alcançado permitiu responder à crise econômica mundial dos anos 70, através uma reestruturação sistêmica. Os avanços tecnológicos na informática e nas comunicações provocaram alterações substanciais na forma de organizar a produção e na distribuição das mercadorias, possibilitando o fluxo instantâneo de informações e de capitais, inaugurando novas possibilidades de exploração do trabalho. O capitalismo atingiu uma mundialização sem precedentes das suas formas de produzir e de viver, provocando alterações profundas em todo complexo societário. As transformações das relações de produção, a internacionalização econômica e entrada dos privados nas “questões públicas”, desregulamentaram e “libertaram” o capitalismo das regras, procedimentos e instituições que haviam permitido a construção do Welfare State.

Um ultraliberalismo ou neoliberalismo que nasceu teoricamente com o texto “O Caminho da Servidão” de Friedrich Hayek, escrito em 1944, apresentando-se como um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado⁶ (HAYEK, 1981). Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo, pois disso precisavam as sociedades ocidentais.

O panorama político mudou nos anos ‘70 com a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e

⁶ O alvo imediato de Hayek, naquele momento, era o Partido Trabalhista inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra, que venceria. A mensagem de Hayek é drástica, advertindo que a social-democracia moderada inglesa levaria ao mesmo desastre do nazismo alemão, ou seja a uma servidão moderna. (HAYEK, 1981).

profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno.

As raízes da crise, na concepção neoliberal, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos que destruíam a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Segundo Anderson (1985), o remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas, não rompendo completamente com a lógica do estado assistencial. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. As demais reformas fiscais, eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos, reduzindo os impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas, incentivando uma nova e saudável desigualdade que dinamizaria as economias avançadas.

Uma nova época, onde poucas megacorporações - cujo volume combinado de vendas é superior ao produto interno bruto nacional de todos os países do mundo com exceção dos nove maiores⁷ - são capazes de dismantelar as capacidades de resistência dos Estados nacionais, chantageados pela mobilidade do capital, obrigados a alinhar suas legislações trabalhistas e de proteção social a àquelas do país onde forem mais favoráveis ao capital, onde a proteção manifesta-se mais fraca. (CHESNAIS, 2001). Uma "elite global"⁸ que controla crescentemente os mais diversos setores da produção, das finanças, do comércio, dos meios de comunicação de massa, condenando crescentemente segmentos da população do mundo à miséria e ao despotismo dos mercados.

⁷ Modernos leviatãs do mercado - aproximadamente dois centos multinacionais - concentrando em suas mãos quase o dobro do poder econômico das quatro quintas partes mais pobres da humanidade, cuja renda combinada é de apenas 3,9 trilhões de dólares (BORON, 2001)

⁸ Mantendo, porém, uma forte ligação com a própria matriz nacional⁸ e recebendo, sem exceção, benefícios de umas ou outras maneiras com intervenções realizadas a seu favor pelos governos de seus países

1.3 O ESTADO E A DESREGULAMENTAÇÃO UNILATERAL DO CAPITAL.

A relação entre o Estado e o capital globalizado é apresentada pela política neoliberal como um processo benéfico e necessário, admitindo decerto, alguns “mínimos” inconvenientes as quais os Estados devem adaptar-se (esta é a palavra-chave, que hoje vale como palavra de ordem), sem procurar orientar, dominar, controlar, canalizar o poder do mercado. Com efeito, nesta fase as forças de mercado, por fim liberadas dos “limites nefastos” erguidos durante meio século, triunfam, valorizando as tendências naturais implícitas nas dinâmicas dos mercados, das quais nascem todas as liberdades. Hayek e Friedman, os dois maiores ideólogos do neoliberalismo, apresentam, assim, uma dicotomia falsa, mas extraordinariamente eficaz do ponto de vista da propaganda política e da manipulação ideológica; As alternativas são: ou a benfeitora “desregulação” ou a viciosa “interferência governamental” que altera a natural harmonia e produtividade do mercado, pretendendo regular o que por natureza é incontrolável.

Nesta visão, esquece-se, como ressalta Boron (2001), que a “desregulação” não é outra coisa senão a imposição de uma nova modalidade de regulação, não imposta por poderes públicos teoricamente responsáveis diante da cidadania e controláveis por ela mediante o sufrágio universal, mas por vontades e padrões de um punhado de oligopólios que controlam os mercados e a política, fixando por suas próprias vontades as regras do jogo que melhor servem a seus interesses. Nesta fase o mercado, substituindo o Estado, conquistou uma hegemonia cultural, apresentando um processo civilizatório que simultaneamente “desafia, rompe, subordina, mutila, destrói ou recria outras formas sociais de vida e de trabalho, compreendendo modos de ser, pensar, agir, sentir e imaginar” (IANNI, 2000:205).

Um domínio não só econômico e cultural, também político, como indica com exemplar clareza Samir Amin, quando evidencia que:

(...) não há mercados desregulados (...) todos os mercados estão regulados e só funcionam sob esta condição. A única questão é saber por quem e como estão regulados. Por detrás da expressão ‘desregulação’ se oculta uma realidade inconfessável: a regulação unilateral dos mercados por parte do capital dominante. (AMIN, 2001:26).

A mundialização, a desregulamentação e a “flexibilização” dos contratos de trabalho vêm ganhando terreno, afirmando-se não só em cada fábrica, mas na sociedade toda, o princípio

de “*lean production*” (WOMAK et al., 1992). O trabalho humano tornou-se, mais do que nunca, uma mercadoria desvalorizada, com capacidade de negociação, de seus detentores, cada vez menor diante das empresas, com legislações trabalhistas, estabelecidas graças às grandes lutas sociais e às ameaças de revolução social, voando pelos ares. O triunfo da “mercadorização”, que Marx chamava de “fetichismo da mercadoria”, é total e mais completo do que jamais foi em qualquer momento do passado, passando-se a atribuir qualidades humanas a formas exteriores de coisas e inversamente qualidades “coisais” às formas sócio-humanas. O fetichismo da mercadoria e a reificação das relações sociais se afirmam ideologicamente nas sociedades, provocando alterações profundas em todo o complexo societário, formando cidadãos sem perspectivas de mudanças sociais, aceitando como natural uma mundialização capitalista sem precedentes em suas formas de produzir e viver. Uma sociedade do consumo mundializado, abrangendo todos os aspectos e atividade de vida, em um processo de “marketing”, invadindo áreas da existência que até recentemente estavam fora do reino da troca, onde o mercado alimenta sua “insaciável voracidade de crescimento (...) redefinindo como produtos, setores inteiros anteriormente considerados partes das propriedades públicas, que por tanto não estava à venda”. (KLEIN, 2002). Um mercado dominador das relações interpessoais, reorientando e redistribuindo as escolhas pessoais, tornando a cultura do *Shopping Center*, mundialmente dominante.

Um capitalismo, neoliberal hegemônico aceito também, pelos inimigos de ontem, com governos social-democratas que, com o passar do tempo, mostraram-se entre os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais, aceitando, a lógica unilateral do capital e propondo políticas econômicas idênticas em todos os países: juros elevados, redução das despesas públicas sociais, desmantelamento das políticas de pleno emprego, abrandamento do sistema fiscal em benefício das classes mais ricas, desregulações, privatizações etc. Uma nova fase do capitalismo que, na sua incessante necessidade de acumular para sobreviver, não incorpora somente espaços geográficos, como na época de “A Acumulação do Capital” de Rosa Luxemburgo (1984), procurando hoje novos setores da vida humana, para criar as condições materiais ao processo de acúmulo.

Harvey explica, no “Novo Imperialismo” (2004), como em anos recentes foram criados novos mecanismos de expropriação, numa “acumulação por espoliação” para resolver os problemas sobre acumulação, abrindo amplos campos para serem apropriados

pelo capital, com a privatização da habitação social, das telecomunicações, do transporte, água etc. O colapso da União Soviética e depois, a abertura da China envolveram uma imensa liberação de ativos até então não disponíveis na corrente principal da acumulação do capital. Abrindo-se um novo perfil das exportações de capitais, incentivado por políticas neoliberais, privatizando “espaços” públicos, buscando absorver tudo o que fica fora das relações econômicas capitalistas, enfrentando, nessa lógica expansionista, qualquer comunidade que resiste, que refuta considerar o mundo uma mercadoria, que não aceita a nova barbárie globalizada.

Um poder econômico que em perfeita sintonia com as políticas neoliberais dos Estados mantém os setores populares longe dos centros em que são tomadas as grandes decisões, desprezando e ridicularizando a participação ativa de cidadãos na gestão coletiva dos assuntos públicos.

1.4 A DEMOCRACIA REFORMULADA.

Hoje se estabeleceu um consenso entre o capital e a democracia, que escandalizaria até o ideólogo do neoliberalismo Friedrich Von Hayek, que ressaltando a indissolubilidade de liberdade econômica e de liberdade sem quaisquer outros adjetivos, reafirmava a necessidade de distinguir claramente o capitalismo da democracia (HAYEK, 1981). Se na cotidianidade os dois tiverem parecem complementar-se, historicamente apresentam-se como valores quanto mais antagônicos, sobretudo a partir dos séculos XVIII e XIX, quando Rousseau, Fourier, Proudhon ou Marx constituíram poderosas correntes de pensamento político que afirmavam a possibilidade e a necessidade de maior igualdade entre os homens, propugnando uma sociedade mais democrática e mais equitativa. O fantasma da igualdade não estava encarnado apenas nas teorias, começava de fato, a haver uma democratização da vida social, sobretudo a partir do momento em que a classe operária irrompeu com face própria na cena política, colocando em discussão antigos privilégios, questionando as antigas estruturas aristocráticas, querendo a igualdade dos direitos, instituindo as noções de cidadão e batalhando pela afirmação da democracia.

Até o último quarto do século XVIII, pelo menos até a redefinição americana, o significado predominante de “democracia”, tanto no vocabulário de seus defensores quanto no dos detratores, era essencialmente governo pelo *demos*, entendendo-se o “povo” como *status* cívico e categoria social, justificando-se, assim, a difamação generalizada do conceito de democracia pelas classes dominantes. Desde então a categoria política “democrata” foi submetida a uma transformação que tornou possível aos seus inimigos de ontem abraçá-la, oferecer a ela as mais altas expressões de louvor em seu vocabulário político. A redefinição americana através dos Federalistas⁹ foi decisiva, criando as bases da conhecida “democracia representativa”, onde o governo pelo povo continuou a ser o principal critério, ainda que o governo fosse filtrado pela representação controlada pela oligarquia, esvaziando a democracia de qualquer conteúdo social.

O principal planejador desta nova ordem foi o pensador político James Madison, que no Federalista X, advertia que a Constituição norte-americana deveria evitar a injustiça de quebrar “os interesses permanentes do país que não são outros senão os direitos de

⁹ Os Federalistas, James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, em seus artigos concebiam a aprovação da carta constitucional que haveria de unir as ex-colônias anglo-americanas fundando um novo país.

propriedade”, sendo a responsabilidade principal do governo “proteger a minoria opulenta contra a maioria”.

Para rechaçar a ameaça da tirania da maioria através do voto universal, era fundamental manter o poder político no seio daqueles que representam a riqueza da nação mantendo o resto da sociedade fragmentada e desorganizada. A Constituição deveria fornecer os instrumentos para impedir a articulação, reunião e expressão da maioria popular no sistema político, sendo a maioria fonte de turbulência, paixões, sectarismo e opressão contra as minorias (HAMILTON et al., 1985). Os federalistas norte-americanos, depois da Revolução Americana, tinham pela frente uma tarefa sem precedentes: criar um modelo político republicano ou representativo que preservasse a divisão entre a massa e a elite mantendo no poder a oligarquia proprietária com o apoio eleitoral da multidão popular, reformulando o modelo originário de democracia, através de uma sofisticada engenharia institucional que haveria de evitar o governo da maioria (Idem).

Foram os antidemocratas, vitoriosos nos Estados Unidos, que ofereceram ao mundo moderno, a própria definição de democracia, deixando um legado universal que, contrariamente ao conceito de *Isegoria* ateniense¹⁰, evidenciava:

(...) a idéia da representação real de todas as classes de pessoas por pessoas de todas as classes (como) absolutamente visionárias. (...) Mecânicos e manufatureiros, com poucas exceções, sempre se inclinam a dar votos para os comerciantes (...) eles sabem que, por maior que seja a confiança que tenham em seu próprio bom senso, seus interesses são mais eficientemente promovidos pelos comerciantes do que por *si* mesmos. Eles sabem que seus hábitos na vida não lhes oferecem esses dons adquiridos sem os quais, numa assembléia deliberativa, as maiores habilidades naturais são em geral inúteis. (...) devemos, portanto considerar os comerciantes como os representantes naturais de todas essas classes da comunidade. (HAMILTON, Federalista n 35).

Os Federalistas apresentavam ao mundo a representação eleitoral, uma idéia sem precedentes históricos, uma inovação americana, onde sapateiros e ferreiros são representados por seus superiores sociais. Algo então percebido como antítese do autogoverno democrático que passava a ser compatível com a democracia, renunciando o exercício do poder político transferido para as mãos das elites.

¹⁰ Os cidadãos atenienses tinham liberdade e igualdade de fala, permitindo tanto aos ricos como aos pobres emitir julgamentos políticos, como expresso no Protágoras de Platão, por exemplo, quando Protágoras respondendo a Sócrates demonstra que “seus compatriotas agem sabiamente ao aceitar o conselho de um ferreiro ou de um sapateiro em questões políticas (PLATÃO, Protágoras, 324d.)

Na mesma linha, dois séculos depois, Harold Laswell, um dos fundadores da ciência política norte-americana, em um artigo sobre a “opinião pública” na Enciclopédia das ciências sociais, afirmava que as minorias inteligentes devem reconhecer a “estupidez e ignorância das massas” e não sucumbir diante de nenhum tipo de dogmatismo democrático¹¹ (LASWELL, 1942).

A democracia representativa partindo dos Estados Unidos se espalhou progressivamente na Europa, distanciando-se ainda mais de seu significado antigo e literal, esvaziada de conteúdo social, colocando-se ao serviço do capitalismo moderno, alterando o significado de cidadania e deixando intactas as relações de propriedade. Uma forma de democracia dissociada do seu significado grego original¹², sem efeito sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração econômica, separando claramente “democracia” e “*demos*”.

¹¹ As massas podiam ser controladas usando novas técnicas como a propaganda, sendo a aplicação da força bastante improvável nas democracias modernas. (LASWELL, 1942).

¹² É sempre bom lembrar que no modelo democrático ateniense as mulheres, os escravos, os estrangeiros eram excluídos.

1.5 A DEMOCRACIA HEGEMÔNICA.

A democracia liberal consolidada no século XX nasce dos princípios dos Federalistas norte-americanos, aperfeiçoados no tempo pela criação de instituições políticas que regulam os conflitos sociais através da competição política, expandindo o voto, como forma privilegiada de participação política¹³

Consolida-se, sobretudo nos países centrais, o que poderíamos chamar de concepção hegemônica de democracia, reduzida a mera normalização das instituições, estabelecendo regras e procedimentos que garantem a alternância rotineira do poder entre rivais eleitorais (HUNTINGTON, 1968) e uma limitada participação política da massa popular (MICHELS, 1949).

É um fato curioso, como lembra Wood, que nas ideologias dominantes da cultura política, as lutas populares não tenham atingido a condição de marcos na história da democracia. Pelos cânones do liberalismo a principal estrada que conduz à democracia moderna passa por Roma, pela Magna Carta, pela Petição de Direito e pela Revolução Gloriosa, ficando ao largo de Atenas, dos Levellers, dos Jacobinos e do cartismo. A trajetória histórica da democracia moderna não se origina na democracia ateniense, mas no feudalismo europeu, desenvolvendo-se no tempo ao lado do capitalismo anglo-americano. A ascensão das classes proprietárias em relação às reivindicações da monarquia é a origem dos princípios constitucionais modernos, afirmando-se as idéias de governo limitado e da separação de poderes, marginalizando, de outro canto, o critério central da democracia como governo pelo “*demos*”. Enquanto a democracia ateniense teve o efeito de quebrar a oposição ancestral, entre governantes e produtores equiparando camponeses e cidadãos, a divisão entre proprietários governantes e súditos camponeses foi à condição constitutiva da democracia moderna (WOOD, 2003). Um poder elitista buscando em diversas maneiras limitar a carga emancipatória da democracia, adotando ideologias que visavam estabelecer limites, “domesticando” as teorias revolucionárias, apropriando-se dos valores democráticos que podem ser tolerados e naturalizando os outros.

¹³ É bom lembrar que a implantação do sufrágio universal não fazia parte da proposta liberal. Ele foi incorporado, de má vontade pelos liberais, depois de muita pressão e luta popular.

Decidimos concentrar nossa atenção sobre alguns autores que consideramos importantes na formação do paradigma democrático elitista-competitivo. Weber retoma os temas propostos pelos Federalistas norte-americanos, distinguindo entre regime político representativo e regime político participativo, evidenciando que na sociedade moderna precisaria optar decididamente pelo primeiro. Segundo ele a representação é necessária nos processos de decisão política e econômica, sendo “a separação do trabalhador, dos meios materiais de produção, administração, pesquisa acadêmica e finanças em geral (...) a base comum do Estado moderno, nas suas esferas política, cultural e militar” (WEBER, 1978: 985). A complexidade dinâmica da vida social moderna, com sua crescente racionalização da produção capitalista e sua orientação para a eficiência, exige a difusão de aparatos técnico-burocráticos para o controle de funções especializadas nas esferas da vida social. Consequentemente segundo Weber, é inevitável a restrição da liberdade individual pela expansão da racionalização e da burocratização na dinâmica social, concentrando o poder nas mãos de um corpo especializado de funcionários e provocando a substituição da dimensão moral da política com a introdução da separação entre meios e fins.

Weber percebe a democracia de massa como um sistema inevitável nos Estados capitalistas modernos, onde “as massas não podem mais ser tratadas como objetos de administração puramente passivo”, admitindo a participação política delas ao “colocar uma cédula eleitoral, fornecida já preparada pelos partidos, dentro de uma urna, a cada determinado número de anos” (WEBER, 1980: 79). Ao mesmo tempo em que aceita o sufrágio universal¹⁴, ressalta a necessidade de controlar “o domínio da turba direto e irracional” (Idem: 83), com a seleção de “indivíduos criativos”, ou seja, líderes políticos capazes de controlar a expansão da racionalidade burocrática e a “tirania da maioria”, protegendo as questões essenciais do Estado, que não são outras coisas além dos interesses das classes dominantes.

Tomava forma a democracia representativa. Um novo modelo de controle político e social das massas, forte pelo fato de ser popular, capaz de neutralizar o voto pela posição

¹⁴ A extensão do sufrágio universal foi fortemente combatida pelos principais ideólogos liberais durante muito tempo. Para eles, a extensão do direito ao voto às camadas populares entranhava grandes perigos. Daí a ardorosa defesa de uma série de medidas que visavam à exclusão do exercício de um direito político básico, como o direito ao voto, a mulheres, aos negros, aos estrangeiros e aos não proprietários, objetivando, de modo geral, a neutralização política das camadas populares.

eminente do líder político, acima das partes, guia indiscutível da nação, garantindo os interesses nacionais, controlando a massa irracional e perigosa, incapaz de governar, pois antagônica à racionalidade do capitalismo, apresentando vontades irracionais como a sindicalização das relações de trabalho, taxaço das rendas progressivas, nacionalização das empresas privadas, levando em suma, ao socialismo (Idem). Weber reconhece que não seria uma virtude despojada que animaria a democracia moderna, mas, em vez disso, um “materialismo virtuoso” no qual a busca da riqueza assume precedência sobre todos os outros aspectos da vida, reduzindo a democracia a um empreendimento comercial, com lideranças vigorosas com qualidades carismáticas, capazes de superar os três flagelos da política democrática: mediocridade, burocracia e falsidade (DIGGINS, 1999).

Schumpeter (1964) retomando a Teoria Democrática Weberiana, reduz a democracia a um método de escolha popular, optando entre diferentes elites. O povo, no pensamento de Schumpeter não tem opiniões definidas e racionais sobre as questões políticas, sendo uma multidão de indivíduos interessados apenas nas questões que diretamente lhes afetam a vida diária, agindo na busca de seus próprios interesses, não passando de um “produtor de governos” que precisa entender que a ação política é responsabilidade de quem ele elegeu. As questões relativas às temáticas políticas mais amplas encontram-se tão remotas na vida da maioria das pessoas que, quando estas se deparam com tais assuntos, “perdem completamente a noção de realidade” e agem como “se movessem num mundo de ficção”, resultando em uma participação política marcada por um reduzido senso de responsabilidade, ignorância, falta de julgamento e impulsos irracionais. O cidadão médio analisa a política de “forma infantil”: “ele se torna novamente um primitivo”, sendo vulnerável a manipulação dos desejos e escolhas por grupos de interesses que podem modelar e até criar a “vontade do povo” (SCHUMPETER, 1964: 318-320). No pensamento democrático do economista austro-americano, não há lugar para “pressões de baixo”, exigindo que “o público fique tranquilo enquanto seus interesses mais vitais ou seus ideais mais caros são tomados como meta”.

Como o médico, o sapateiro ou o engenheiro, também os parlamentares e os governantes devem conseguir desempenhar seu trabalho sem sofrer a pressão das ruas, sendo sua não participação ativa na dinâmica da esfera política, uma contribuição positiva

ao funcionamento do sistema democrático, podendo-se questionar a também a universalidade do sufrágio universal:

Se não for concedido o voto a pessoas abaixo deste limite, chamaremos de antidemocrática uma nação que exclui do voto, pelo mesmo ou por análogos motivos, outros cidadãos? Observe-se: pouco importa que nós, observadores, consideremos válidos estes motivos as normas práticas em razão das quais se excluem por direito determinados setores da população; importa que a sociedade em questão os admita. E não se objete que, aplicável a exclusões justificadas pela incapacidade (a" menoridade ")), este critério não pode ser aplicado à exclusão em bloco por razões que não têm nenhuma relação com a capacidade de servir-se de modo inteligente do direito de voto, porque a" capacidade "é questão de opinião e de grau e, para estabelecer sua presença ou ausência, certas normas são necessárias. Sem cair no absurdo ou na hipocrisia, pode-se dizer que a capacidade é medida pela possibilidade de prover-se a si mesmo (Schumpeter, 1964:233).

Aos olhos de Schumpeter, o elemento de perturbação do tranquilo e ordenado desenrolar da divisão do trabalho e do mercado político é representado pela intervenção popular, sendo até mesmo o simples envio de cartas aos representantes, uma intromissão indevida dos governados nas ações dos governantes.

Neste mesmo contexto, a juízo de Domenico Losurdo (2004) podemos inserir o último Bobbio, que reduz a democracia ao "poder decisório de um número muito alto de membros do grupo" (BOBBIO, 1984), não sendo possível quantificar o "número muito alto", podendo-se só evidenciar "que uma sociedade, na qual os possuidores de direito de voto são cidadãos homens e maiores de idade, é mais democrática do que aquela em que só os proprietários votam e é menos democrática do que aquela em que as mulheres também têm direito de voto" (Idem: 64). Portanto, evidencia Losurdo, mesmo as sociedades liberais do século XIX, nas quais quem decidia era uma minoria, e até uma minoria restrita (com a exclusão não só das mulheres, mas também dos não proprietários), devem ser consideradas democráticas.

Na sua versão "minimalista" Bobbio radicaliza o argumento weberiano ao afirmar que o cidadão ao fazer a opção pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem-estar social, sabe que está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas:

(...) à medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas (...) Tecnocracia e democracia são

antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum. (BOBBIO, 1986: 33-34).

Uma teoria democrática bobbiana rica de conteúdos éticos, que, porém na realidade terrena, se afirma pelas noções de governabilidade e estabilidade em oposição a qualquer proposta que venha a modificar a dicotomia entre os representados e os representantes, reduzindo a democracia a uma técnica para auto-reproduzir-se através das famosas "regras do jogo". A democracia seria nada mais "que um mecanismo para eleger e autorizar governos", possibilitando a alternância das elites no poder (BOBBIO, 1955).

(...) jamais esqueci o ensinamento de Karl Popper segundo o qual o que distingue essencialmente um governo democrático de um não-democrático é que, apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue (BOBBIO, 1986: 39).

Uma concepção procedimental de democracia de claro caráter elitista, preferindo atuar nos quadros da ordem democrática existente, renunciando às ilusões alternativas e aos projetos sociais transformadores. Segundo o jurista italiano, a democracia moderna, apesar das limitações e das numerosas "promessas não cumpridas"¹⁵, é a melhor forma de governo possível, respondendo aos "requisitos mínimos" e apresentando "deficiências" de maneira alguma realizáveis na sociedade de massa, sendo limitações "objetivas da modernidade das quais ninguém pode escapar" (BOBBIO, 1986).

Frente aos limites da democracia representativa, os indivíduos precisam adaptar-se, aceitando no lugar da utopia uma democracia procedimentalista, um conjunto de regras para a tomada de decisões, um arranjo institucional para eleger lideranças, "um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*" (BOBBIO, 1986: 18).

Não sendo saudável a participação popular além do desejável, a seleção de lideranças políticas representa o remédio contra a participação excessiva dos cidadãos, "não desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade", enquanto segundo Bobbio "nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia", sendo necessário um conjunto de procedimentos, pesos e contrapesos, para controlar e limitar a participação direta da massa nas questões políticas

¹⁵ Revanche dos interesses; a permanência das oligarquias; a participação interrompida; os poderes ocultos; o cidadão não educado, a tecnocracia

(BOBBIO, 1986: 26). Uma teoria democrática moldada na interpretação weberschumpeteriana¹⁶, apresentada como um modelo racional e legal, cujo marco inicial é a norma como garantia contra a radicalidade de qualquer impulso utópico, colocando a racionalidade no lugar das ilusões.

Dahl, dando continuidade ao tema da complexidade do Estado moderno e a impossibilidade da participação popular, defende abertamente a solução da representatividade política:

(...) quanto menor for uma democracia 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 democrática, menor será a capacidade de lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes. (DAHL, 1998:110).

Dahl (2001) procura designar o funcionamento dos regimes democráticos nos países ocidentais desenvolvidos, efetuando uma análise realística dos regimes democráticos existentes e estabelecendo diferentes "graus de democratização". A partir dos parâmetros de análise da "participação política" e da "competição política", o autor procura avaliar o grau de democracia de um regime ou sistema político. Quanto maior a inclusão dos cidadãos no processo de escolha dos líderes e governantes (extensão do direito de voto) e quanto mais grupos dentro de uma sociedade competem pelo poder político, mais democrática é essa sociedade. Uma democracia que atinge seu grau máximo de desenvolvimento (poliarquia) quando o direito de voto abrange a maioria da população e quando a competição pelo poder político envolve grupos distintos.

Dahl, formulando hipóteses acerca das condições mais favoráveis para caminhar em direção a um sistema poliárquico, considera mais relevante à competição política à inclusão política, afirmando que um sistema de limitada inclusão, mas com elevado grau de competição política pode aspirar a ser uma poliarquia.

¹⁶ Segundo Danilo Zolo (1992: 101) a teoria democrática se apresenta em Bobbio de maneira um tanto mais refinada e articulada quando comparada a Weber e Schumpeter, não resumindo a democracia apenas à liberdade de escolha das lideranças, exigindo, para além dessa liberdade, um "arcabouço legal" para a garantia de uma multiplicidade de direitos individuais, que, segundo Bobbio, garantiriam o fim último da democracia: a educação dos cidadãos para a liberdade, distinguindo o regime democrático de qualquer outra forma de governo (Bobbio, 1996a: 29).

Seu caráter elitista e minimalista aparece claramente no seu ideal de poliarquia, onde os cidadãos podem: 1) formular suas preferências; 2) expressar publicamente suas preferências com ações individuais ou coletivas; 3) ter suas preferências igualmente consideradas, sem discriminação referente ao conteúdo ou à fonte desta preferência¹⁷ (DAHL, 1997).

Uma teoria democrática hegemônica que manifesta abertamente desconfiança na participação popular, como evidenciado por Giovanni Sartori:

Nas democracias atuais existem os governantes e os governados; de uma parte o Estado, e de outra, os cidadãos; os profissionais da política e os que se esquecem dela, exceto em raras ocasiões. (SARTORI, 1994:346).

Segundo Sartori (1994), o modelo democrático pode oscilar entre os “custos internos e riscos externos”. Os custos internos significam que toda decisão de grupo tem custos para os próprios tomadores de decisões; os riscos externos são riscos para os destinatários das decisões. Quanto maior o número de pessoas no órgão responsável pelas decisões, maior os custos internos ou custos decisórios. Inversamente, os riscos externos diminuem à medida que o órgão decisório aumenta o número de indivíduos. Os dois instrumentos analíticos estão inversamente relacionados, pois o desempenho positivo de um está ligado ao prejuízo do outro. Ressalta o politólogo italiano que na modernidade os custos internos são preferíveis aos riscos externos, sendo o método representativo a única possibilidade para lidar com os riscos externos, pois uma participação extensa no processo decisório inviabilizaria a tomada de decisões. Apenas a escolha de um pequeno grupo de representantes permite uma redução importante dos riscos externos sem agravar os custos internos

Sartori (1994), concordando em larga medida com Weber, Schumpeter e Bobbio, trabalha com o conceito de consenso procedimental, no sentido de estabelecer as famosas “regras do jogo” para o funcionamento da democracia moderna, esclarecendo que o consenso é a regra suprema na democracia. Uma teoria democrática que, como evidencia

¹⁷ Dahl coloca oito garantias institucionais: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos 5) direito de líderes políticos disputarem apoio e direitos de líderes políticos disputarem votos e direitos dos políticos 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 7) elegibilidade para cargos políticos e 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências (DAHL, 1997).

justamente Vitullo, estrutura-se na noção de estabilidade, manifestando adversidade a qualquer movimento ou modificação que venha a modificar a separação entre os setores populares e os grupos dirigentes, desconsiderando os conflitos de classe e as correlações de força que se estabelecem no modelo capitalista (VITULLO, 1999). Uma democracia hoje hegemônica criada na igualdade civil e na desigualdade social, não questionando as relações econômicas entre a “elite” e a “multidão trabalhadora”, adversária do poder popular, criada nas nuvens etéreas da ciência política dominante, de acordo com as decisões tomadas por um reduzido grupo de dirigentes políticos, desvalorizando o significado originário da democracia, com seu caráter incluyente e participativo.

Uma democracia moderna que, apesar das numerosas ressalvas e limitações, garante hoje evidentes ganhos, direitos e privilégios aos cidadãos, sendo apresentada pelos autores elitistas, como a natural prossecução do Estado liberal, acolhendo em sua própria estrutura os direitos de liberdade, civis e políticos, típicos do liberalismo político.

Disto segue que o estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes... Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia. (BOBBIO, 1986:21).

Hipótese que não podemos aceitar, sendo necessário ressaltar que não foi a benevolência liberal, mas as lutas populares que permitiram a participação política das mulheres, dos trabalhadores, dos analfabetos, dos pobres, dos negros, dos índios e de várias outras categorias sociais. Direitos que hoje precisam ser defendidos, sendo novamente colocados em discussão pelas novas políticas liberais com o “transporte” de critérios de “eficiência” e “racionalidade econômica” da economia para o âmbito da democracia, convertendo os direitos em mercadorias que só podem ser adquiridos por aqueles que podem pagá-los, questionando demandas e necessidades que se achavam já adquiridos, transformadas em questões individuais, da noite para o dia, diante das quais nada se pode fazer, a não ser criar as condições mais favoráveis para que seja o mercado o encarregado de dar-lhes uma resposta.

1.6 A DEMOCRACIA HOJE.

Hoje a grande maioria aceita passivamente a condição de miséria e desigualdade do ser humano, ocorrendo um esvaziamento das energias utópicas e um achatamento das perspectivas históricas em relação ao futuro. Percebe-se um avassalador processo de isolamento social do indivíduo, reduzido a condição de “espectador” frente a uma vida precária, vivida em condições constantes de incerteza e temor para não conseguir acompanhar a rapidez dos eventos, ficando para trás, correndo constantemente o risco de poder ser descartado. Uma sociedade, como evidencia Bauman (2007), regida pela lei do mercado, onde cada necessidade ou vontade tem um preço, onde para poder ser um cidadão precisa-se antes ser um consumidor, satisfazendo sempre novas necessidades, que, porém devem continuar irrealizadas para que a sociedade do consumo nunca sofra com a escassez de consumidores. Consumidores-cidadãos bombardeado por todos os lados “com sugestões que precisamos deste ou daquele produto para ser um certo tipo de pessoa” (Idem 2007:148), recebendo continuamente uma série de estímulos que incitam desejos sempre renovados, vivendo em um presente fragmentado, efêmero e indeterminado, que de acordo com o pensamento neoliberal, implica a aceitação e submissão a esta condição, a esta ordem socioeconômica, desencorajando qualquer ação coletiva que vise transformações estruturais. (EVANGELISTA, 2007).

Uma sociedade apresentada pela grande mídia como uma objetividade inquestionável, como uma forma social natural, com suas relações exploratórias que precisam ser reproduzidas para garantir a sobrevivência, sendo necessário abandonar as ilusões alternativas e os projetos sociais transformadores, na convicção que nada pode haver mais que este capitalismo. Hoje a hegemonia do capital é quase completa, desacreditando a política e tudo o que é público, representado como esferas dominadas pela ineficiência, pela corrupção, e também por um ingênuo romantismo, criticando as políticas sociais pelo caráter assistencialista, gerador de “parasitas” que não produzem, que não criam, que vivem à custa do Estado. Inclusive a esquerda política interiorizou culturalmente a filosofia neoliberal reproduzindo, onde governa, políticas “realistas” que não sobrecarreguem o setor produtivo com excessivas demandas sociais.

Uma concepção de mundo fruto do casamento entre o neoliberalismo econômico e o pensamento político reacionário e conservador, que, como ressalta Fiori (1995), é apresentada com clareza por Huntington equiparando a política ao mercado e reduzindo o Estado, os governos e os sistemas políticos a uma soma de indivíduos orientados pela busca de vantagens individuais. Em 1980, foi Buchanan quem melhor traduziu a concepção teórica de Huntington ao "limitar vigorosamente o número de atividades ainda submetidas ao poder regulador dos Estados" (Idem, 2005:15). Neste contexto político, os partidos políticos se parecem, com um deslocamento das funções partidárias, abandonando a "grande política" e dedicando-se à função governativa (MAIR, 2000). A democracia passou do exercício ativo do poder popular, como aparecia no seu significado original, para o gozo passivo dos direitos pessoais, trocando os coletivos com a privacidade e o isolamento do cidadão individual. A democracia passou a ser identificada com liberalismo, cunhando o novo termo "democracia-liberal", que prevê muito mais que a extensão do liberalismo para a democracia, entendida sempre menos em termos de poder popular e mais em termos de liberdades civis, liberdade de expressão, de imprensa, proteção da esfera privada, defesa do indivíduo e da "sociedade civil" contra o Estado.

Os ideais liberais e o método democrático gradualmente se combinaram num modo tal que a democracia hoje, é o principal instrumento de defesa da liberdade liberal, propondo uma definição da democracia afastada das idéias de auto-organização e autogoverno popular, distanciada do poder popular, que constituiria o núcleo fundamental do conceito clássico de democracia.

Uma democracia que se encontra perante um conjunto de questões não resolvidas, não sendo preocupada com as diversidades de interesses econômicos (BORON, 1994) e as diversidades étnicas (BENHABIB, 1996; YOUNG, 2000) ¹⁸.

¹⁸ A Constituição boliviana aprovada pelo povo em 25 janeiro de 2009 é uma exceção, reconhecendo, já em seu preâmbulo, a diversidade cultural boliviana: "povoamos a Mãe Terra com rostos diferentes e compreendemos desde então a pluralidade vigente de todas as coisas e nossa diversidade como seres e culturas". Em seguida, reafirma o passado de discriminação: com diversidade "formamos nosso povo e jamais compreendemos o racismo, mesmo que o tenhamos sofrido desde os tempos da colônia". O novo texto constitucional garante aos indígenas um ordenamento jurídico diferenciado daquele possuído pelo restante da população. A Constituição afirma que "as nações e povos indígenas exercerão suas funções jurisdicionais através de suas próprias autoridades e aplicarão seus princípios, valores culturais, normas e procedimentos". Além disso, garante que "toda autoridade pública ou pessoa acatará as decisões da jurisdição indígena". O indigemismo se manifesta no sistema legal do país, "a jurisdição indígena respeita o direito à vida, o direito à

Partindo da afirmação de Ortega y Gasset que “liberalismo e a democracia são duas coisas que em princípio não tem nenhuma relação entre si” (1961: 424), constatamos desconcertados como hoje a democracia liberal é representada como o único caminho da liberdade humana, “levando a seu término o desenvolvimento histórico” da democracia (ANDERSON, 1994:12). Uma “democracia polissêmica” segundo Martins (2006), ocultando os seus defeitos, exibindo qualidades que não possui, tornando-se um termo confuso, que ocupa todos os âmbitos da política, não havendo fora dela nada que preste. “Uma boca de jacaré” pronta a engolir e incorporar todos os valores positivos, reunindo conceitos e ideais contraditórias, estando lá e cá, herdeira das velhas tradições burguesas, continuando a garantir a segurança dos interesses econômicos das elites, buscando o consenso dos governados na dimensão civil.

Uma democracia em aberta crise, fazendo confusão entre os interesses privados e públicos, vivendo uma contradição constante entre a expectativa da representação política e a prática real, que resulta na alienação do representado em relação a seu representante (GENRO etc al., 2001), afirmando-se claramente a concepção weberiana de democracia, definida por Losurdo (2004) como “bonapartismo soft”, com líderes políticos depositários de grandes poderes, reduzindo os partidos e os parlamentos a funções quase decorativas, dirigindo-se diretamente às massas, apresentados acima das partes, intérpretes indiscutíveis da nação.

Uma democracia domesticada pelo enorme poder das elites políticas e econômicas que, através um controle quase total da mídia, oferecem ao mundo a própria hegemonia cultural, como conjunto de idéias e práticas que garantam a exploração social e a manutenção do domínio social, em uma forma bem mais assustadora do que ressaltava Althusser:

Dado que, em princípio, a ‘classe dominante’ detém o poder estatal (abertamente ou, na maioria das vezes, mediante alianças entre classes ou frações de classes), e, portanto, tem a seu dispor o Aparelho (Repressivo) de Estado, podemos admitir que essa mesma classe dominante é atuante nos Aparelhos Ideológicos de Estado, na medida em que, em última análise, é a ideologia

defesa e demais direitos e garantias estabelecidos na Constituição”, ou seja, as normas indígenas podem ser livremente seguidas, desde que não atentem contra os direitos fundamentais da pessoa humana. Os indígenas são titulares de autonomia, autogoverno, território, cultura e instituições próprias. A partir da promulgação da Carta Magna, o espanhol deixa de ser a única língua oficialmente falada por bolivianos e um das línguas indígenas do país – ainda a ser selecionada – passa a constar como segundo idioma oficial.

dominante que se realiza nos Aparelhos Ideológicos de Estado, através das suas próprias contradições. (ALTHUSSER apud ZIZEK; 1999: 114 115 e 116).

A Chauí indica o tema da informação como o mais importante na democratização da sociedade, sendo hoje quanto mais deprimente o panorama mundial, com poucos grupos privados que detêm a grande mídia, podendo oferecer uma concepção de mundo simbiótica as relações materiais dominantes,

Talvez a condição mais premente da democracia, aquela que incide nas anteriores (...) seja a questão da informação. Seja qual for o estatuto econômico, a posição dentro de um sistema global de dependências sociais, um indivíduo participa da vida social em proporção ao volume e à qualidade das informações que possui, mas, especialmente, em função de sua possibilidade de acesso às fontes de informação, de suas possibilidades de aproveitá-las e, sobretudo, de sua possibilidade de nelas intervir como produto do saber. (Chauí, 1993:146).

A situação em que vivemos dificilmente poderia ser mais contraditória do que já é. O capitalismo vive uma aguda crise, na sua forma econômica, com a derrocada das políticas neoliberais e na sua forma política, com evidentes sintomas de esgotamentos da democracia representativa. Um mercado que antes exigia a própria independência do Estado agora busca o socorro do público e a política parlamentar que decidiu isolar-se do povo, em nome de governabilidade¹⁹, agora vive sempre mais em baixa, reclusa e assediada pelo povo. Os partidos políticos de esquerda, que ontem lutavam para uma sociedade mais justa, hoje são fieis seguidores do modelo capitalista, fechados nos lugares do poder, afastados das lutas populares, íntimos dos grupos industriais e financeiros.

Neste presente obscuro e indefinido das democracias modernas, onde os modelos de substituição tardam a surgir no horizonte das sociedades contemporâneas, onde, parafraseando Antonio Gramsci “o velho não acaba de morrer e o novo não acaba de nascer”, lembramos de Rosa Luxemburgo que às vésperas de sua prisão e assassinato, e prevendo com seu penetrante olhar o abominável futuro que se fechava sobre a Alemanha e a jovem república soviética, demonstrava demasiada e “incompreensível” confiança no ser humano e em suas capacidades de transformação, lembrando que “quanto mais negra é à noite mais brilham as estrelas” (BORON 2001: 220).

¹⁹ Foram Huntington, Crozier e Watanuki (1975) que chamaram a atenção sobre a “crise democrática” frente à “sobrecarga de demandas”. Era importante para evitar crises profundas nas democracias modernas a “preservação da ordem” e a “estabilidade política”, deslocando o foco das preocupações do problema da construção democrática para a governabilidade.

2. A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Introdução

Lembrava Bobbio, no “Dicionário de política” (2007), que a linguagem da política é notoriamente ambígua, assim o fato de que todos, desde os liberais até os social-democratas, se declaram a favor da democracia não torna este valor mais claro, nem mais verdadeiro, podendo-se registrar simplesmente que hoje este valor se tornou majoritário. Segundo Moraes (2001), a democracia aparece desnaturada do seu conteúdo originário. No lugar de liberdade, igualdade, fraternidade, há globalização hegemônica, privatização, terceirização, degradação dos serviços públicos, sendo os interesses coletivos subordinados à lógica do capital, decapitando politicamente as classes subalternas, privados dos direitos sociais e econômicos, sem partidos políticos de referência, sem possibilidade de acesso aos meios de informação, impossibilitados, em última análise, a fazer-se ouvir no plano político.

Hoje existe um crescente descontentamento popular. Os cidadãos estão sempre mais convencidos que este modelo democrático não é mais suficiente para garantir a reprodução da vontade do povo na atuação das políticas públicas, apresentando um panorama político muito confuso e contraditório.

Na Europa, a sociedade civil rejeita a política parlamentar. Os partidos tradicionais de esquerda aparecem desfigurados, fiéis seguidores das políticas neoliberais, incapazes de contraporem-se culturalmente às vergonhosas políticas chauvinistas da direita política, culpando ironicamente os trabalhadores imigrantes de ser causa de desemprego e violência. Sem políticas de esquerda, os partidos de direita tornam-se uma referência para os desempregados, para os jovens sem perspectivas de trabalho, para as classes subalternas que continuam sendo humilhadas e desrespeitadas pelas duras políticas trabalhistas. Como evidencia corretamente Sader (2009), enquanto a esquerda política na Europa abraça o liberalismo, aqui na América Latina se procura o socialismo do século XXI. Enquanto a esquerda parlamentar europeia está sempre mais isolada e abandonada pelas massas proletárias, aqui os partidos de esquerda ganham politicamente e culturalmente²⁰.

²⁰ Uma esquerda entendida em seu sentido mais amplo que vá do centro esquerda até a esquerda mais radical.

Existe uma clara convicção de que esta democracia assim como é hoje não funciona, espalhando-se pelo mundo novos horizontes e novas perspectivas democráticas que procuram enriquecer a teoria democrática hegemônica com adjetivos populares²¹.

Neste capítulo tratamos o papel da participação popular nas teorias democráticas, que como bem retrata Tocqueville, foi fundamental no percurso histórico da democracia moderna.

Todo este livro foi escrito sob uma espécie de terror religioso, sentimento surgido no ânimo do autor à vista desta revolução irresistível, que desde tantos séculos marcha sobre todos os obstáculos, e que ainda hoje vemos avançar entre as ruínas a que dá lugar (TOCQUEVILLE, 1977:12-13).

Procuramos apresentar teorias democráticas contra-hegemônicas e elementos democráticos participativos em contraposição à matriz elitista liberal que sempre exaltou os estreitos limites e âmbitos da democracia representativa, enfatizando a concepção marxiana que são os homens que criam inteiramente a si mesmos e a toda a realidade social, convencidos que não há uma única direção de desenvolvimento democrático, mas várias possibilidades, no interior das famosas “leis de bronze” da história.

Acreditamos que a atual crise da representatividade deve ser superada por uma concepção democrática mais ampla e efetiva entre Estado e sociedade civil, integrando os cidadãos nas atividades públicas, democratizando os espaços públicos, tornando a democracia um valor estratégico, uma referência básica nos diferentes níveis políticos e econômicos, questionando a clássica dicotomia liberal entre representante e representado. Sendo preciso, como ressalta Genro (2001), a construção de um novo contrato social, repensando a representação eleitoral com formas diretas de controle popular, criando novas instituições de democracia direta que operem entre eleições, não limitando a participação popular ao mero voto.

²¹ Popular na atualidade recobre uma polissemia de significados, podendo-se utilizar por diferentes segmentos da sociedade, independente da posição de classe. Para nós popular representa todos os desfavorecidos do sistema social, trabalhadores e desempregados que sofrem com a desigualdade de acesso a bens sociais, com a precarização dos serviços públicos e com as condições de exploração. Nas palavras de Canclini exprime-se bem a condição de popular. “A questão decisiva consiste na compreensão das culturas populares através da sua conexão com os conflitos de classe e com as condições de exploração sob as quais estes setores produzem e consomem” (CANCLINI, 1983: 46).

2.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DEMOCRÁTICO

Em termos reais e concretos as democracias liberais, mesmo as mais desenvolvidas, apresentam crescentes desigualdades, sendo o aproveitamento efetivo dos direitos e liberdades distribuído de maneira extremamente desigual entre os diferentes setores da população. A desilusão com esta forma de democracia representativa é de tão tamanho, que os mesmos partidos políticos - a maioria das vezes só formalmente -, os movimentos populares e os sindicatos ativos, estão pressionando para criar novas formas de democracia, que enriqueçam a democracia de adjetivos populares, buscando novas possibilidades de mudança democrática “de baixo”.

A partir dos anos 60 a Europa foi sacudida pela afirmação de novos atores sociais na cena política, como os movimentos dos estudantes, das mulheres, que lutaram para o aprofundamento da democracia, procurando novas perspectivas populares, que, embora derrotados, representaram as ferramentas necessárias para o surgimento, hoje na América Latina, de idéias e experiências democráticas contra hegemônicas. A primeira verdadeira pressão por uma democracia mais abrangente, começou nos anos 60 com uma nova e incansável geração comprometida com a democracia e educada sob a influência da luta empreendida para defendê-la. Homens e mulheres que entendiam ultrapassar os limites da democracia representativa, resumida a uma ocasional escolha entre candidatos que quase não podiam ser diferenciados. O desafio começou com a revolta dos estudantes universitários contra o autoritarismo da educação e o imperialismo dos Estados Unidos em guerra contra o Vietnã. Um movimento radical que sacudiu os partidos da social-democracia e partes do poder estabelecido, desenvolvendo-se ao longo da década de 1970, através o movimento feminista, o sindicalismo radical de origem popular, as organizações militantes anti-racismo e os movimentos pelos direitos dos gays e dos deficientes (WAINWRIGHT, 2005). Movimentos sociais, que segundo Robert Kurz, buscavam novas formas democráticas na autonomia individual contra o Estado, sendo, porém, incapazes de sustentar e desenvolver novas idéias de emancipação social para além da sociedade ocidental e capitalista. A lei férrea do dinheiro permaneceu intocada em sua validade, o rastro luminoso dos revolucionários dissipou-se rapidamente, “nas melhores das hipóteses talvez teve um breve relance de olhos no quarto proibido do socialismo, mas a porta logo foi cerrada, e, às pressas, os turistas revolucionários foram reconduzidos às antigas

dependências da revolução burguesa” (KURZ, 1996: 292). Os novos movimentos, desordenados, incipientes e nem sempre consistentes ou coerentes do ponto de vista democrático, lutaram para uma democracia abrangente, e participativa, ressaltando a capacidade potencial do povo para o autogoverno - em contraposição aos teóricos elitistas - apresentando os benefícios que a concretização dessa capacidade traria para a sociedade.

Numa época em que se costuma dizer que o setor privado representa a solução para os serviços públicos, a experiência de Bolonha, na Itália dos anos 70, prova justamente o contrário. Um grupo de mulheres da classe trabalhadora precisava de uma creche para seus filhos. A administração local não tinha dinheiro para custear as instalações, por isso elas se auto-organizaram desenvolvendo uma estrutura educativa participativa aberta a todos, recebendo, mais tarde, o apoio público. O compromisso contínuo das mulheres envolvidas e depois da municipalidade, pressionada a operar, criaram um padrão de referência internacional, com uma administração que envolvia tanto o corpo dos funcionários como os pais dos alunos. Essa primeira pré-escola “La Villetta” foi seguida de 30 outras, todas administradas de acordo com os princípios organizacionais e pedagógicos que inspiravam a primeira. No entanto, o mais importante e que realmente define o sucesso do projeto é a qualidade do atendimento às crianças, considerada entre as melhores do mundo.

O estado de espírito dessa época, como suas rebeliões políticas, envolvia formas novas e mais vigorosas de democracia que, porém, a liderança dos partidos social-democratas, tais como o partido Trabalhista na Inglaterra, os partidos social-democratas na Alemanha e na Suécia e os partidos socialistas na França e Itália não compreenderam. Esses partidos foram surdos a qualquer outra voz que não viesse do seu interior e do parlamento, desconsiderando a rua e a espontaneidade das massas populares como elementos complementares à luta parlamentar, possibilidades de uma mesma totalidade democrática, mas ao contrário foram combatidos e marginalizados como agitadores radicais e anárquicos sem perspectiva política. (ROWBOTHAM, 2001).

Também o Brasil, durante o período das ditaduras militares, foi palco de uma sucessão de fatos que contribuiriam para criar uma sociedade civil mais atuante. Os governos militares nessa época adotaram políticas baseadas na repressão e suspensão dos direitos civis e políticos da sociedade, destacando-se no caso brasileiro medidas repressivas, como o Ato institucional n^o 5 (AI-5), que decretou a suspensão dos direitos

civis, tais como o habeas-corpus, no governo de Costa e Silva (1967-69). Diante do fechamento de canais institucionais de participação durante as ditaduras, o cotidiano passou a ser o *locus* de organização. Vários movimentos participaram ativamente na vida pública, como o movimento do custo de vida (MCV), o movimento de moradia, o de luta contra o desemprego, o movimento de saúde e o do transporte coletivo, reunindo diversos segmentos da sociedade, como estudantes, sindicalistas, padres da Igreja católica, entre outros (DOIMO, 1995). A pauta de demandas incluía desde as reivindicações de caráter cotidiano, como a melhoria de condições locais de vida, demandas de natureza mais abrangente, lutando pela justiça social, defesa dos direitos humanos, anistia e extensão dos direitos de cidadania. As greves que se espalhavam não se restringiam às questões salariais, ampliando sua pauta às reivindicações de caráter trabalhista e social, assumindo conteúdos claramente políticos como as críticas ao regime vigente e as demandas pela ampliação de direitos políticos.

Nas décadas de 80 e 90 assistimos na América Latina ao fim de inúmeras ditaduras militares. Durante a longa marcha pelo “retorno” do Estado de Direito, amplas coalizões de forças – formadas desde a esquerda marxista até liberais – substituíram os regimes autoritários existentes, aliando-se no processo de combate das arbitrariedades do autoritarismo. As grandes coligações anti-ditatoriais dos anos ’80 e ’90 se concentraram sobretudo nos direitos de primeira geração, exigindo o “retorno” das liberdades individuais, garantindo o direito de voto, a liberdade de imprensa e de organização partidária, a inviolabilidade da pessoa humana, etc. O programa “mínimo” foi apresentando às grandes massas depauperadas que marcharam pelas ruas de Buenos Aires, Rio de Janeiro, Santiago de Chile ou Montevideu como a única possibilidade pelo retorno da “democracia”, possibilitando ganhos bastante concretos, tais como empregos e segurança pessoal. Porém nas democracias liberais que sucederam aos governos militares, as classes populares saíram derrotadas, ampliando-se as desigualdades sociais, tornando-se hegemônicos valores culturais como o individualismo e o egoísmo, apresentando-se graves índices de analfabetismo e de incidência de doenças. Em alguns países, como a Bolívia, Paraguai e Equador, as estruturas coloniais de dominação com sistemas de apartheid existente em relação aos índios e aos mestiços, não foram sequer tocadas. Da mesma forma as injustiças que historicamente flagelam as populações no Brasil, Argentina e México e o

restante da America Latina se consolidaram com o receituário do FMI (Fundo Monetário Internacional) e do Banco Mundial, incapazes de alterar o quadro de miséria no continente.

A frente do descontentamento social que as políticas neoliberais criaram na America Latina, hoje a esquerda política está afirmando-se como força relevante no continente. Uma nova onda de governos de esquerda que podemos dividir em duas grandes vertentes. Uma de ruptura, com características revolucionárias, formada por um eixo antiimperialista com Venezuela, Bolívia, Equador e Cuba, que busca modelos democráticos alternativos ao capitalismo. A outra vertente é formada por governos reformistas que não romperam com a democracia neoliberal, buscando, porém variantes mais sociais e participativas. Neste quadro estão o presidente Lula, no Brasil, Tabaré Vázquez, no Uruguai, e os Kirchner, na Argentina.

2.2 MODELOS DE PARTICIPAÇÃO.

Refletimos aqui sobre os diferentes significados da participação, um conceito que raramente em ciência política tem tanta elasticidade e multiplicidade de sentidos, estando nos lábios de todos, mas continuando vago seu significado, podendo assumir diversas formas e intensidades.

Frente à crise democrática no cenário contemporâneo, sustenta-se por todos os lados que a participação, além de uma função instrumental, carregaria consigo uma função educativa, preparando o povo para assumir e exercer a sua soberania de fato. No entanto, é preciso analisar criteriosamente os múltiplos sentidos que a participação pode assumir quando apropriada nos discursos e práticas adotadas, seja pela sociedade civil, ONGs, empresas privadas e governos, entre outros agentes, bem como as implicações políticas e culturais que se encontram em disputa. Convém ressaltar que a adoção de política participativa em um contexto neoliberal, pode representar uma importante ambigüidade, contribuindo à redução da intervenção estatal nas questões sociais, com uma contenção dos gastos públicos para a área social que passa a ser acobertada pelas iniciativas voluntaristas da sociedade civil.

A polissemia de significados, sentidos e conotações, bem como a gama de práticas participativas que têm sido adotadas, torna cada vez mais necessário analisar a participação dos diversos atores para além de si mesma, incorporando os elementos e mecanismos que operam para o fortalecimento ou enfraquecimento das práticas democráticas. Parece-nos importante debater e explicitar melhor a questão da participação nos diversos contextos, aprofundando a reflexão sobre a “arquitetura” da participação, usando uma “escala de qualidade da participação” - de nossa criação.²²

²² A “grade de qualidade de participação” foi elaborada a partir das contribuições de Bordenave (1985), Pateman (1992), Mantovaneli (2001), Arnstein (2002), Silva (2003).

Tabela n. 1 - “Escala de qualidade da participação”

Tipologia de Participação	Políticas Públicas			
	Relação política	Espaços participativos	Assistência técnica	Capacidade de investimento
Dirigida				
Informada				
Consultada				
Propositiva				
Direta				

Obviamente a “escala de qualidade da participação” constitui uma simplificação, pois na vida real das pessoas podem existir muitos mais degraus de participação cuja distinção entre si não seja tão clara e pura como aqui. Porém, estamos convencidos que evidenciar diferentes possibilidades de participação possa ajudar a ilustrar a questão que muitas vezes passa despercebida, ou seja, a participação cidadã pode ser bem diferente. É bom alertar que quando falamos de participação a existência de uma tradição de participação popular é importante para determinar o nível de engajamento social e político da sociedade civil.

Na parte vertical da escala, qualifica-se a tipologia de participação popular – do grau mínimo ao máximo – classificando-se participação *dirigida* quando controlada pelo poder público, através trocas de favores. Uma participação manipulada, sendo os cidadãos convidados a participar sem na verdade poder decidir nada. Sob o mandato ilusório de envolver o cidadão no planejamento, na verdade busca-se submeter e obter o seu apoio.

Na participação *informada*, o cidadão passivo toma parte dos debates, sendo informado sobre as decisões tomadas pelo poder institucional e sobre a prestação de contas. Informar cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções pode ser o mais importante primeiro passo rumo à legítima participação do cidadão. Porém, muito frequentemente o processo de informação é de mão única, com o poder público que disponibiliza as informações, sem participação ativa dos cidadãos, sem que haja um canal

de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja poder de negociação. Sob estas condições as pessoas têm pouca possibilidade de influenciar as políticas públicas para o seu benefício.

Na participação *consultada*, a administração pública interpela os cidadãos para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública, gerando-se, assim, um controle popular sobre as ações governamentais e conseqüentemente uma maior preocupação com a responsabilidade política. Porém se solicitar a opinião dos cidadãos representa uma importante contribuição para incentivar a participação, a própria consulta deve ser integrada nas políticas públicas a fim de favorecer diferentes formas de participação. Quando os tomadores de decisões restringem as contribuições dos cidadãos apenas neste nível, a participação não oferece nenhuma garantia que as opiniões dos cidadãos sejam tomadas em consideração, tornando-se, nas maiorias das vezes, abstrações estatísticas medidas pelos números de participantes. Nos casos conhecidos a consulta existe em diferentes intensidades, a partir de um tipo de consulta facultativa, não necessariamente levada em consideração na hora da definição das prioridades e estratégias, até a consulta obrigatória, onde além de opinar sobre as indicações governamentais os participantes podem colocar suas propostas para o debate final.

Na participação *propositiva* os cidadãos decidem sobre determinadas temáticas, apresentando-se uma cessão da soberania parcial por parte dos tomadores de decisões, que deixam deliberar com igual poder, reservando-se, porém, o direito de decidir sobre a legitimidade e viabilidade das propostas dos cidadãos. Arnstein (2002) evidencia que a eficácia desta forma de participação depende basicamente de dois fatores: a qualidade de assistência técnica por parte do público e o grau de organização da sociedade civil. Na maioria dos casos a participação é limitada às escolhas, não permitindo aos cidadãos continuar no estágio seguinte, não tendo algum tipo de influência nas organizações públicas que implementam o programa. Podemos ainda relevar que onde a participação propositiva teve relevância, ela foi conquistada pelos cidadãos e não entregue pelas classes dominantes que historicamente nunca abriram mãos do poder espontaneamente, sem a práxis revolucionária das massas populares. Na nossa “escala de qualidade da participação”, este grau é o mais alto numa perspectiva de democracia representativa, mantendo-se sempre uma esfera política profissional em face da esfera civil.

Na participação *direta*, os cidadãos deliberam em todas as decisões a eles pertinentes, a esfera política profissional se extingue, mas não o instituto da representação, que pode continuar existindo em diferentes formas, como, por exemplo, através o mandato imperativo. As decisões neste nível são diretamente transferidas nas mãos da esfera civil, sendo um momento de ruptura em favor das massas populares, nas correlações de forças pela busca do poder. Um modelo participativo que, segundo o sociólogo alemão Max Weber (1983), é irrealizável nas sociedades capitalistas, pois a ampliação da cidadania terminaria sempre por se chocar com a lógica do capital, existindo contradições insanáveis entre cidadania e sociedade de classes, entre soberania popular e capitalismo.

Na parte horizontal da escala evidenciamos como as políticas públicas podem influenciar o instituto da participação popular. Primeiramente é importante determinar que tipo de *relação política* se cria entre a participação popular e as políticas públicas, ou seja, pesquisar se a participação desenvolve-se em modo institucional, ao lado do poder público ou opera autonomamente, desatrelada do Estado, sem reproduzir as relações de dominação estatais, rompendo com o padrão homogeneizante das praticas estabelecidas, na busca de relações sociais não contaminadas pelo capital e pelo poder público.

Para esclarecer esta difícil relação com o poder público, é de interesse indagar quais são os *espaços participativos*, se são estatais ou de outra natureza. Também a *assistência técnica* que o público oferece, sobretudo no começo das atividades, é importante para incentivar a participação popular e para determinar o verdadeiro posicionamento do Estado em relação ao instituto da participação. O elemento mais importante é a *capacidade de investimento* a disposição dos participantes, pois nada adianta um instrumento de consulta e deliberação sem instruções de uso e sem recursos econômicos

Como vimos a participação pode ter diferentes formas, intensidades e limitações. Quando atua fora do Estado, livre do “poder-sobre” - na definição de Holloway (2002) -, buscando construir relações alternativas aos poderes característicos das relações de produção capitalistas, corre o perigo de cair numa práxis social voluntarista, ineficaz, longe das grandes questões. Quando a participação se canaliza nos espaços institucionais, encontra maiores facilidade para exigir novas reformas, podendo pressionar “legalmente” o poder público a fazer concessões progressivas. Porém o poder público pode representar um fator de desmobilização da sociedade civil, descaracterizando o movimento, reproduzir as

mesmas estruturas de poder que se querem combater, requerendo a adoção de regras menos aleatórias de participação, que desencadeiam, em muitos casos, um crescente formalismo e burocratização das associações, distanciando-se dos modelos horizontais e informais típicos da participação autônomas.

Podemos assim evidenciar que o poder público é, ao mesmo tempo, uma oportunidade para os atores sociais e um freio podendo representar um importante mecanismo de desmobilização social²³. O arrefecimento da mobilização de base pode levar a uma espécie de “elitismo associativista” com poucos representantes dos movimentos de base que junto ao poder público estimulam a manutenção de uma hierarquia na qual a cúpula mantém e acumula as facilidades de acesso aos recursos, informações e conhecimentos, ampliando e aprofundando níveis de qualificação e especialização que, porém, por sua vez são necessárias frente às complexidades das diferentes arenas públicas.

A “escala de qualidade da participação” pode ajudar na compreensão da combinação e coexistência de diferentes formas de participação, de acordo com as condições histórico-culturais, distinguindo entre participação real e falsa, definindo as diferentes formas de poder da sociedade civil e alertando quando todo o poder é concentrado nas mãos dos governantes, não permitindo uma real participação da população, mas, na melhor das hipóteses, uma apreciação de alguns de seus pareceres. Para que a população possa participar é necessário que ela tenha acesso às ferramentas para tal, ou seja, o poder de decisão. Neste caso, como evidencia Avritzer (2002), aparece relevante o tipo de relacionamento entre sociedade civil e poder público, sendo o formato institucional de colaboração entre Estado e sociedade civil que determina uma mudança significativa na natureza das práticas participativas.

²³ Um estudo de Bógus (1998:79) mostra como um dos mais atuantes movimentos sociais do Brasil, o Movimento de Saúde da Zona Leste de São Paulo (MCZL/SP), depois da vitória do Partido dos Trabalhadores em São Paulo em 1998, foi enfraquecido na sua atuação mais crítica e combativa, pela institucionalização do movimento, rompendo a sua autonomia, cobrando apoio total “ como se, automaticamente, os objetivos dos movimentos populares tivessem sido incorporados pela administração pública e vice-versa”

2.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO OLHAR DOS PRINCIPAIS AUTORES PARTICIPATIVOS.

O surgimento e afirmação de novos movimentos sociais, de novas críticas ao modelo de representação tradicional e de novas formas de ação política expandem a definição de participação e abrem novos campos de intervenção e de criação de espaços públicos, ampliando-se além das fronteiras da esfera estatal, pluralizando os modos e âmbitos de exercício da participação, agindo nos assuntos que têm relação com a vida cotidiana, propondo campos de intervenção alternativos à teoria democrática hegemônica. As idéias de participação popular e democracia são propostas como elementos historicamente não divisíveis, sendo a primeira imprescindível na realização da segunda como podemos encontrar a partir de Atenas dos séculos V e IV a.C., passando por alguns pensadores iluministas como Rousseau, adquirindo maior significado em Marx e nos revolucionários marxistas, como Rosa Luxemburgo, chegando até os autores participativos de hoje.

Aqui restringimos a discussão à concepção de democracia participativa que surge a partir dos anos 60, apresentando alguns autores que buscam incrementar a participação popular nas democracias representativas, em resposta às teorias elitistas baseadas fundamentalmente em dois pressupostos:

antes de tudo, que as massas são essencialmente incapazes; em segundo lugar, que elas são, na melhor das hipóteses, matéria inerte e maleável, ou, na pior, criaturas excitadas, sem regra, com uma tendência ineliminável a colocar em perigo tanto a cultura quanto a liberdade. (BACHRACH, 1974: 2).

Para os autores participacionistas o ingresso do cidadão comum no processo de tomada de decisões romperia com o exclusivo monopólio dos representantes escolhidos e dos especialistas designados por estes últimos, descentralizando as tomadas de decisões. A sociedade tem o direito de decidir sobre seu próprio destino, incentivando a participação de forma direta, e com pleno conhecimento de causa sobre os assuntos que têm imediata relação com suas vidas cotidianas. (VITULLO, 1999).

Os teóricos participacionistas propõem a valorização da participação política na perspectiva da atuação direta dos cidadãos nas esferas decisórias, contribuindo para a propagação das idéias participativas, dando centralidade ao papel do indivíduo na

construção de esferas reivindicativas. A participação é vista como “*un medio esencial para el pleno desarrollo de las aptitudes humanas*” (BACHRACH 1974: 23-24). Para Bachrach, a participação é fundamental para o desenvolvimento das capacidades intelectuais do cidadão e para seu auto-aprendizado. Ela possibilitaria o surgimento de homens e mulheres mais conscientes, “*la educación política resulta más eficaz en el plano en que desafía al individuo a cooperar en la solución de los problemas concretos que lo afectan a él y a su comunidad inmediata*” (Idem: 161).

O autor e defensor do modelo de democracia participativa Macpherson evidencia que a participação começa a entrar na agenda dos trabalhadores após os movimentos estudantis ocorridos na década de 60 do século passado. As tentativas dos trabalhadores para conseguir o controle das indústrias desembocaram na idéia de que deveria haver considerável participação dos cidadãos nas decisões governamentais. Em função disso, o autor duvida quanto ao futuro de um sistema de governo com mais participação para as nações liberal-democráticas do Ocidente. Macpherson aponta que para chegar à democracia participativa é fundamental além de uma expressiva diminuição da desigualdade social e econômica, “a mudança da consciência do povo (ou da sua inconsciência), do ver-se e agir como essencialmente consumidor, ao ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento da sua própria capacidade” (MACPHERSON, 1978: 103).

Ao mesmo tempo, o autor argumenta que não se pode diminuir a desigualdade socioeconômica e mudar a consciência do povo sem uma maior participação da cidadania, decorrendo disso um círculo vicioso. Para tentar sair desse círculo vicioso, de acordo com o autor, é necessário operar nos três pontos fracos no círculo vicioso:

- A consciência cada vez maior do ônus do crescimento econômico.
- As dúvidas crescentes quanto à capacidade do capitalismo financeiro de satisfazer as expectativas do consumidor e, ao mesmo tempo, reproduzir a desigualdade.
- A crescente consciência dos custos da apatia política (Idem: 109).

Esses pontos de fratura detectados no círculo vicioso é que fazem o autor ter uma postura bastante otimista em relação ao advento de uma democracia participativa nas sociedades liberal-democráticas ocidentais. Para ele, “as perspectivas para uma sociedade mais democrática não são [...] inteiramente infundadas. O movimento neste sentido exigirá

e estimulará um grau crescente de participação. E isso agora parece pertencer ao reino do possível” (Idem: 109).

Pateman (1992), outra autora participacionista, considera que a participação promove o desenvolvimento humano, reduz a noção de distância com os centros do poder, aumenta a preocupação individual com os problemas coletivos; enfim, cria uma cidadania ativa²⁴. Entretanto, afirma: “para que exista uma forma de governo democrático é necessária a existência de uma sociedade participativa”. Contudo, para que isso ocorra, é necessário que “todos os sistemas políticos tenham sido democratizados”. Assim, para Pateman, o controle democrático deve ser estendido a todas as esferas da vida, principalmente nos locais de trabalho, considerados por ela como instituições-chave a serem democratizadas. Pateman propõe uma teoria da democracia participativa que seja:

(...) 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).

Com relação à viabilidade da extensão da participação a todas as esferas da vida das pessoas, será possível, segundo a autora, por intermédio da percepção do caráter pedagógico da participação, uma vez que a mesma desenvolve no indivíduo alguns atributos psicológicos que, sendo resultantes da própria participação, a orientam e a fortalecem ao mesmo tempo. Os indivíduos que participam desenvolvem senso de eficácia ou competência política em relação aos limites e alcance da participação que, igualmente, desenvolve a auto-estima daqueles que dela tomam parte.

Pateman não propõe varrer a democracia representativa, mas a manutenção de várias instituições da democracia liberal, como partidos concorrentes, representantes políticos e eleições periódicas, com a adoção de elementos da democracia direta em âmbito local. Apesar do importante papel da participação popular, Pateman parece em alguns aspectos aproximar-se à visão de Sartori (1994) e dos demais pensadores elitistas, quando

²⁴ “Cidadania ativa” que na interessante definição de Maria Benevedes, se resume à formação para a participação na vida pública, não sendo apenas um processo social que permite ao indivíduo, enquanto governado, ter conhecimento de direitos e deveres e deles dar conta com escrupulo e inteligência, mas também de capacitar a todos para a posição de governante em potencial (BENEVEDES, 1991).

evidencia que “está aberto à dúvida se o cidadão médio jamais chegará a se interessar por todas as decisões tomadas a nível nacional como estaria naquelas tomadas mais próximas a ele” (PATEMAN, 1992:110).

Carol Gould tenta resolver as dúvidas de Pateman, ressaltando as possibilidades de alcançar uma participação política mais ampla através movimentos locais desvinculados dos partidos, tomando as decisões autonomamente sobre um amplo espectro de assuntos, como a democratização da eleição de candidatos, a democratização dos partidos políticos e o uso da tecnologia eletrônica a fim de tornar possíveis mecanismos de consulta permanente, facilitando também uma melhor e maior difusão das informações. É fundamental que os representantes sejam responsáveis perante seu eleitorado, através de eleições freqüentes, possibilidade de revogatória, consultas populares e referendos sobre as decisões mais importantes (GOULD, 1988).

Mais recentemente, Boaventura Santos (2002) trouxe uma contribuição ao debate sobre a democracia participativa, apontando uma concepção contrahegemônica da democracia. De acordo com o autor,

o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representante e representado e uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a esse modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo e que, crescentemente, vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, ensejando, assim, a formação, por enquanto combinatória, de redes transnacionais de democracia participativa (SANTOS, 2002: 32).

Santos em parte retoma as argumentações dos autores elitistas - que justificavam a separação entre os cidadãos e os profissionais da política - mas com diferente enfoque, evidenciando que a modernidade trouxe novas problemáticas e novas exigências, que porém não podem ser mais incorporadas, com a simples representação eleitoral, necessitando a formulação de uma nova teoria democrática, ampliando a participação política para além do simples ato de votar, articulando “democracia representativa e democracia participativa”. Isso deve implicar, segundo o autor, uma ampliação do campo do político, de modo a incluir não

apenas as relações com o Estado, mas também inúmeras outras dimensões sociais, econômicas, familiares, religiosas, profissionais, culturais. A repolitização destas dimensões teria como resultado uma profunda transformação da cidadania através de uma participação mais diversificada e mais criativa.

Assim, conforme ao que vimos, podemos ressaltar que pelos autores participacionistas democracia participativa expressa um caráter educativo, pois quanto mais a participação ocorrer na vida dos indivíduos, mais eles estarão habilitados para tal. Uma democracia que como bem sintetiza Vitullo é

conceituada como um tipo de sociedade, como um ideal de sociedade futura. É um estilo de vida, algo que deve permear todas as relações sociais das quais participa qualquer ser humano. Sendo assim, a participação se torna um componente essencial na vida democrática. Implica transferência do poder público à comunidade, pois, sem ela, não seria possível pensar-se em uma sociedade mais humana e igualitária. (VITULLO, 1999: 32).

2.4 A PARTICIPAÇÃO RESTRITA

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. O que está em jogo nestes processos de luta é aquilo que Santos (2002) coloca como tarefa central: a redefinição da democracia e da emancipação social, de um modo que permita aos indivíduos uma maior dignidade, um maior controle sobre suas próprias vidas e a capacidade de serem os artífices do próprio futuro.

Os autores participativos têm o mérito de procurar uma democracia mais dinâmica, incentivando o debate público, as discussões coletivas, as instituições e os mecanismos necessários para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva. A participação ampla é com certeza um requisito necessário a qualquer Estado democrático, porém, como corretamente adverte Losurdo, parece ilusão teorizar que o desaparecimento da mediação constituída pela representação, possibilitaria o povo de expressar sua carga autêntica de emancipação sem mais obstáculos.

Compreende-se bem esta ilusão a partir dos pressupostos até epistemológicos do anarquismo, que, as vezes, assume tons irracionais, com Bakunin constantemente empenhado em celebrar o instinto e a vida em contraposição ao pensamento e à sua pretensão de prescrever regras à vida (BAKUNIN, 1968; 1981). Mas esta ilusão dificilmente pode ser conciliada com a tese de Marx, segundo a qual as idéias dominantes são as idéias da classe dominante, aquela que monopoliza os meios de produção material e espiritual (LOSURDO, 2004: 329)

Segundo Losurdo, o paradoxo é que hoje muitos que buscam uma democracia direta, sem representação, são os mesmos adeptos do *bonapartismo soft*, querendo líderes diretamente eleitos pelo povo atomizado e submetido ao poder totalitário dos mass-media, monopolizados pelos interesses econômicos (Idem). Como observa com razão Zolo (1992), a democracia, nas suas diferentes formas, se tornou cada vez mais vazia, reduzida a democracia de mercado, subjugada à vontade da grande mídia, com postos eletivos apanágio da grande riqueza dos *lobbies* prontos a desembolsar cifras enormes, operando fora dos lugares da produção, não tendo qualquer eficácia nos lugares de trabalho, onde os trabalhadores continuam a serem submetidos a um despotismo que na prática priva-os da própria liberdade negativa que a tradição liberal diz prezar (MARX e ENGELS, 1955, v. 4). A participação não deve ficar restrita à esfera pública, precisa operar também no econômico

e no social, agindo nos lugares de produção, modificando as relações desiguais entre o proprietário dos meios de produção e o trabalhador dono da força de trabalho, buscando o controle livre, consciente e coletivo dos produtores sobre o processo de produção. A participação precisa abranger o ato do trabalho, sendo, na perspectiva marxista, o ato de compra e venda de força de trabalho o núcleo original do capitalismo

Dele se originam a propriedade privada, o capital, a concorrência, o valor de troca, a mercadoria, a mais valia, o trabalho assalariado, a divisão social do trabalho, as classes sociais, a exploração, a dominação com todas as suas conseqüências para a constituição da base material, cria a desigualdade social, entre o proprietário dos meios de produção e o simples possuidor da força trabalho (...) (TONET, 1997: 86).

Essa parece ser uma importante falha das teorias participativas e da nossa “escala de qualidade da participação”, tratando a participação popular só na esfera pública, incapaz de penetrar nas questões econômicas, não aparecendo a desigualdade entre o proprietário dono dos meios de produção e o trabalhador dono da força trabalho, deixando de fora a vida privada dos cidadãos, desnaturando, deste modo, o ser humano, considerado apenas participante da esfera pública. Por mais direitos que o indivíduo possa obter na vida pública, será sempre marcado pelo fato básico de que os cidadãos não são realmente iguais, não sendo possível ignorar as diferenças de classe e de condição social, desconsiderando a esfera privada e suas conhecidas figuras sociais, como o burguês e o proletário.

Vitullo evidencia nas teorias participativas a “ausência, em muitos casos, de uma análise do conflito de classes e da apropriação dos meios de produção” (VITULLO, 1999: 34), apresentando uma democracia desnaturada, como um valor abstrato e universal, acima das partes, desligada das necessidades cotidianas, isolada no alto de sua torre de marfim, “sem o pecado original do concreto”. A ausência da luta de classes é um ponto fraco das propostas participativas, imaginando formas de participação concreta do cidadão sem uma modificação nas estruturas de poder, sem perceber que alguns direitos, como a liberdade de imprensa, são usufruídos só pelas classes proprietárias, que dispõem de recursos para exercer o próprio direito, oferecendo a própria visão e operando a própria hegemonia. (ROCHA, 1990). O reconhecimento da pluralidade e da conflitualidade de opiniões, a abertura de canais para a expressão e formação de uma opinião pública livre são fundamentais para a afirmação-superação da atual forma democrática.

Outro limite identificado por Vitullo (1999) é a forma com que os autores clássicos apresentam a relação entre o local e o nacional, relegando a participação a pequenos espaços,

(...) é fundamental levar a democracia a outros âmbitos (...). O risco que se corre ao limitar-se só ao âmbito local ou ao mais 'próximo' à vida do indivíduo é o de cair em um corporativismo geográfico ou local, é o de fazer prevalecer interesses particulares, corporativos, setoriais, sem levar em conta a política global. Os cidadãos poderiam diluir-se em “consumidores”, “usuários”, “administradores”, “contribuintes”. Não se pode ver ambos os processos como excludentes. Impõe-se democratizar tanto a “grande política” como as esferas que cercam a vida das pessoas (VITULLO, 1999: 36).

A participação nas comunidades locais jamais pode prescindir da dimensão de universalidade, sob pena de perder-se no imediatismo. A mesma ação em contextos diferentes pode mudar inteiramente de sentido. A realidade social é uma totalidade, um conjunto de partes que vai se configurando ao longo do processo democrático, ressaltando a dominação do todo sobre as partes, onde cada momento parcial de luta adquire sua significação revolucionária só na totalidade dos eventos. A democracia participativa não pode ser relacionada exclusivamente ao local, operar sem referência ao global, sem dimensão histórica, sem perspectiva, sem a percepção que cada momento da realidade local é uma etapa do desenvolvimento nacional. Cabe aos cidadãos decidir acerca das questões de interesse coletivo, abrindo, como evidencia Habermas, espaços reais de poder de decisão para a sociedade, espaços públicos deliberativos, com a possibilidade de discussão aberta acerca das políticas públicas e a democratização do processo decisório (HABERMAS, 1995). Concordamos com Habermas na importância de tornar os cidadãos protagonistas da vida política, econômica e cultural, percebendo a democracia como processo de autodeterminação da massa em todas as esferas da vida. Porém, não podemos voar alto demais, como em parte faz Habermas, imaginando uma participação popular no Olimpo das idéias, acima da concretude da luta política, acima do mundo do trabalho, longe das fábricas e do mercado. A participação do cidadão precisa não ficar reclusa na esfera política, ampliando seus horizontes, incentivando a ruptura e a luta com as tradições estabelecidas, buscando novas determinações, novos direitos, incentivando a participação popular como processo de democratização em todas as esferas da vida social.

2.5 DEMOCRACIA, SOCIALISMO E A QUESTÃO DO PODER.

Podemos constatar como as propostas participativas, que se estão espalhando pelo mundo, se renderam à democracia liberal, aceita acriticamente como “valor universal”, como valor acima das críticas, como arena privilegiada para conquistar novos espaços de participação popular, chegando, “progressivamente”, sem rupturas e sem diversidades evidentes, em uma nova época pós-capitalista. As propostas participativas abandonaram definitivamente os desejos “irracionais” da revolução, conciliando valores aparentemente antitéticos como capitalismo, democracia e participação popular, concentrando os próprios esforços na luta pelo protagonismo da sociedade civil na vida pública.

Nas propostas participativas podemos perceber os ecos de um fundamental debate que dividiu a esquerda mundial a partir do início '900 - bem sintetizado na obra de Luxemburgo, “Reforma ou Revolução?” (1999) - retomando as importantes contribuições teóricas dos social-democratas alemães Kautsky e Berstein, dos marxistas austriacos Max Adler e Otto Bauer, e, sobretudo, dos eurocomunistas italianos Togliatti, Berlinguer e Ingrao, entre outros, todos defendendo a idéia da “democracia progressiva”, como processo de aprofundamento da democracia no qual chegaria a um momento em que conviveriam harmonicamente as instituições da democracia representativa com as instituições da democracia de base (conselhos de fábrica, de bairros, etc.)²⁵ (TOGLIATTI, 1966, 1980; INGRÃO, 1977). No Brasil, Carlos Nelson Coutinho (1980), evidencia a importância do aprofundamento e da ampliação das instituições democráticas forjadas no capitalismo, caminhando gradualmente e regularmente até o socialismo, sendo a democracia um meio e um fim, não podendo surgir só após da revolução socialista. Como “a arte de Homero não perde sua validade universal com o desaparecimento da sociedade grega”, também a democracia, com o desaparecimento da sociedade burguesa, não perde seu valor universal, sendo possível estimular as “reformas de estrutura” no interior da sociedade capitalista (Idem).

²⁵ Posição muito bem sintetizada por um expoente do Partido Comunista italiano, Vacca, “(...) a única perspectiva realista para a revolução socialista não é mais a conquista e substituição integral dos aparelhos do Estado, mas, sim, de sua transformação e orientação radicalmente diversas. O terreno fundamental da luta é o dos aparelhos de hegemonia (escola, Igreja, *mass media*, justiça, instituições políticas e administrativas, família etc.)”. (VACCA, apud RADICE, L. “Um socialismo a ser inventado”, *Encontros com a Civilização Brasileira*, nº 9, 1979).

Frente às interessantes considerações sobre a sacralização desta democracia liberal, nós concordando com Moraes (2001) quando evidencia que o modelo democrático é aceitável no capitalismo quando não ultrapassa os limites da ordem burguesa, não sendo mais bem-vindo quando ameaça os privilégios e os interesses estabelecidos, não hesitando em “apelar para os generais” quando este método se torna disfuncional ao regime capitalista. A democracia e a participação popular são tratadas pela maioria dos autores participativos como categorias universais, paradigmáticas e abstratas, apresentadas no céu das idéias onde convivem bucolicamente com o capitalismo, projetando uma imagem paradisíaca e irreal que nada parece com a concretude terrena, sendo a democracia e a participação marcadas, desfiguradas e reformuladas pelo interesses do sistema capitalista. Nunca é impossível esquecer que a democracia que hoje nós temos, com suas liberdades e direitos políticos, é o resultado de uma história de combates e lutas do proletariado, para ser finalmente percebido pelas classes dominantes, não só como trabalhadores, mas como indivíduos e cidadãos, artífices e criadores das instituições democráticas e dos direitos civis, não aceitando a desigualdade formal intrínseca no capitalismo, entre proprietários – homens – e não proprietários – trabalhadores, como honestamente evidenciavam as leis Lê Chapelier ou o voto censitário²⁶ (LOSURDO, 1988).

Refletindo sobre as experiências políticas que procuraram, no século passado, criar uma democracia mais justa e humana, podemos percebemos como todas enfocaram próprios esforços na conquista do Estado e do poder estatal. As dúvidas principais eram acerca de como conquistar o poder estatal, seja pela via parlamentar ou pela via extra parlamentar. A história parece sugerir que a questão de como ganhar o poder não era tão fundamental como parecia ser. Em nenhum dos casos a conquista do poder estatal logrou realizar as mudanças que se esperavam. Nem os governos parlamentares nem os governos revolucionários conseguiram criar uma democracia emancipatória

Aqui nós perguntamos se seria possível mudar as injustiças do regime capitalista, libertando a democracia de suas restrições, sem nós engajarmos no Estado, como na abordagem expressa no nível mais teórico pelo livro de John Holloway, “Mudar o mundo sem tomar o poder” (HOLLOWAY, 2002). Usando o poder que a massa do povo

²⁶ Como bem ressalta Barrington Moore (1966), a democracia hoje presente em países como Inglaterra, França e Estados Unidos, não poderia existir sem a Revolução Gloriosa na Inglaterra, a Revolução Francesa e a Guerra Civil norte-americana.

convencionalmente considerada “sem poder” de fato tem, já que a ordem social existente depende de sua cumplicidade. Isto nós dá um poder de recusa, não aceitando reproduzir o *status quo* e, com isso, transformando as relações sociais. Na convenção que a práxis espontânea das massas populares representa uma fundamental possibilidade de resistência ao poder hegemônico, criando contra poderes democráticos fora do Estado.

Holloway sustenta que deveria ficar para trás a época da tomada do “Palácio de Inverno”, em que revolução é sinônimo de assalto ao poder estatal, dado que todas as tentativas de mudar as sociedades e a democracia através da tomada do aparelho estatal fracassaram, tanto nas suas versões reformistas quanto revolucionárias. Holloway ressalta que sendo o Estado “encapsulado” em relações sociais capitalistas, é fundamental agir fora dele, em uma ação revolucionária espontaneista como processo de transformação quotidiana, de transformação das condições de vida da população envolvida, em termos não só materiais, mas também social e cultural, ou seja, superando as formas burguesas de percepção da realidade. Aprendendo autodisciplina, senso cívico, senso da coletividade, qualidades próprias da verdadeira democracia, em substituição do egoísmo e da corrupção típicos fundamentos morais da democracia capitalista. Revolução significaria a gestação de formas alternativas do fazer social no dia a dia, um processo que passa pela construção de um antipoder, pela dissolução das relações de poder e não pela sua conquista, deixando de lado a possibilidade de ganhar o Estado como posição vantajosa a partir da qual produzir a mudança social.

Concordamos com Holloway quando alerta sobre as ambigüidades do poder na sociedade capitalista, ressaltando as capacidades do capital de produzir e organizar o consenso e a direção política, intelectual e moral na sociedade, trazendo nos dias de hoje o conceito de hegemonia de Gramsci (1976), “o primeiro teórico marxista a elaborar um sistema conceitual completo para apreender de forma unitária a complexa fenomenologia do poder nas sociedades capitalistas contemporâneas”, como conjunto de poderes construídos pela burguesia para impedir à classe operária de continuar com a “guerra de movimento”. (ACANDA, 2004: 173). Para Gramsci, a tomada do poder nas sociedades modernas não era mais possível sem uma “guerra de posição”, preparando um conjunto de estruturas que garantissem a possibilidade de quebrar essa dominação, entendendo a dominação burguesa não apenas como imposição, mas como capacidade de dirigir mais que

obrigar, enfatizando a necessidade de elaborar uma teoria da hegemonia como complemento da teoria marxiana de Estado-força, entendendo o Estado não mais como simples instrumento de coerção, mas também como instrumento de produção, de liderança intelectual e consenso. Gramsci teve o grande mérito de criar as condições necessárias para que a revolução comunista fosse pensada não apenas como assalto ao aparelho do poder político, mas principalmente como produção de contra-hegemonia (ACANDA, 2004)

Como bem ressaltou Weber (1980), no capitalismo é necessário que suas instituições detenham o monopólio do uso da violência e que a pretensão a esse monopólio seja aceita por toda a sociedade. Conseqüentemente, evidencia Gramsci, é imprescindível que o capital controle a produção, a difusão e a aceitação de valores e normas de comportamento. O poder do capitalismo se apóia no controle das instituições que definem e justificam o indivíduo, ensinando a pensar de certa maneira e não de outra, indicando os valores que deve compartilhar as aspirações permitidas, como capacidade do poder de se instalar na produção espiritual da sociedade visando conformá-la de acordo com seus interesses. Assim o assalto ao poder não começa com o ataque aos centros detentores de violência, mas quando se estimula o questionamento das normas e valores que legitimam nossa existência. (ACANDA, 2004). Para Gramsci, o poder do capitalismo não deve ser procurado só nas instituições governamentais e oficiais, mas nas diversas organizações “privadas” que controlem e dirigem a sociedade civil.

A reivindicação do momento da hegemonia como essencial em sua concepção de Estado e a necessária valorização do fato cultural, da atividade cultural, de uma frente cultural ao lado daqueles (objetivos) meramente econômicos e meramente políticos. (GRAMSCI Apud ACANDA, 2004: 177)

Um conceito de hegemonia, revisitado sucessivamente por Althusser, dividindo a superestrutura em duas instancias, a político legal (a lei e o Estado) e a ideologia. A primeira – o aparelho repressivo do Estado - inclui o governo, o exército, a polícia, as prisões, enquanto a segunda inclui as igrejas, as escolas, a família, os partidos políticos, a televisão e outras instituições culturais, que criam a dominação ideológica do capital como sistema de representações (imagens, mitos, idéias, conceitos) que condicionam a existência dos indivíduos. Althusser resalta que o apoio popular às ideais e aos valores capitalistas não é o resultado de falsa consciência, decorrente das diferentes posições de classe, mas

uma perspectiva objetiva da ordem social que estrutura a nossa existência (ALTHUSSER, 1996).

Inserindo-se na mesma linha de debate, Holloway tem o mérito de perceber a profundidade do poder nas sociedades modernas, escolhendo abandonar os projetos revolucionários para a conquista do poder estatal e concentrando seus esforços teóricos na sociedade civil, como elemento de destaque na elaboração de um projeto contra-hegemônico. Concordando com Wainwright (2005), perguntamos, se é verdade que as relações sociais na sociedade capitalista são relações de poder, luta, conflito e possível transformação, e sendo o Estado envolvido por elas, não poderiam as relações sociais do Estado em todas as suas formas variadas e complexas também serem relações de luta, conflito e transformação?

Nós acreditamos que Holloway tem o grande mérito de resgatar a importância da sociedade civil e da espontaneidade popular presentes tanto no marxismo quanto no anarquismo, obscurecidas em parte pelos sucessores de Marx e Engels, como no pensamento de Lênin, onde a vanguarda revolucionária se deveria preservar da “qualquer submissão à espontaneidade do movimento operário” (LENIN, 1978), porém como ressalta Vitullo, renunciando à conquista do poder estatal, Holloway corre o risco de cair no puro voluntarismo, que não há lugar na história das revoluções vitoriosas.

Não existem argumentos teóricos nem razões políticas que justifiquem um tratamento do poder em abstrato. (...). Boron nos adverte contra o perigo de adotar propostas com um evidente caráter quimérico ou quixotesco, consistentes em colocar objetivos grandiosos sem levar a cabo a necessária análise das mediações histórico-sociais que os tornem possíveis. As nobres intenções e esperanças que movem Holloway e seguidores podem desembocar na inação política, na incapacidade de fazer frente às forças que não apenas se opõem à dissolução das relações de poder, mas que se encarregam quotidianamente de sua perpetuação e fortalecimento. (VITULLO, 2007).

Como a maioria dos autores participacionistas, Holloway teoriza um mundo celestial, ignorando as realidades das duras leis burguesas, acreditando no puro espontaneísmo, sem apoio no reino das necessidades, destruindo o capitalismo sem luta, sem reproduzir as armas e os princípios do poder que se quer dissolver, repropondo acriticamente uma “teoria da prefiguração”, onde o fim tem que ser prefigurado nos meios, onde uma sociedade verdadeiramente libertaria pode ser atingida só por uma revolução libertária, existindo uma harmonia entre os fins e os meios, sendo a democracia um meio e um fim.

Rosa Luxemburgo, no começo do século passado polemizando com os anarquistas, ressaltava que, embora fosse óbvia a interdependência entre os meios utilizados e o fim, não era possível no capitalismo marcar uma identidade inseparável entre os meios e os fins, enquanto os meios precisam da práxis revolucionária para acabar com a barbárie capitalista. (GERAS, 1978). Segundo Luxemburgo a luta pela democracia não pode ser desvinculada da luta pelo poder, sendo etapas do mesmo movimento, dois momentos inseparáveis de um só processo, disputando o poder no território, nas fábricas, nos municípios, na própria coletividade, nas famílias, na cultura cotidiana, buscando modificar profundamente não só o poder político e econômico, mas também as pessoas em um renascimento interior do proletariado, onde “a grande massa trabalhadora deixa de ser uma massa governada para viver ela mesma a vida política e econômica na sua totalidade e para orientá-la por uma autodeterminação consciente e livre” (LUXEMBURGO 1991, 1: 103). No pensamento revolucionário da marxista polonesa a democracia socialista não começa somente na terra prometida, mas se desenvolve cotidianamente abaixo da superfície, como toupeira que opera dia a dia, hora a hora, lutando pela formação de espaços livres das relações capitalistas, conquistando progressivamente os micro-poderes presentes na sociedade capitalista, que representam o fator decisivo, a rocha sobre a qual será edificada a vitória final da revolução. (NEGT, 1984).

Nós acreditamos que Holloway e Luxemburgo têm o mérito de concentrar próprios esforços sobre o importante papel do espontaneísmo popular no processo democrático, como elemento fundamental para a tomada de consciência, indispensável para a emancipação das classes subordinadas, sendo a democracia um processo que só se aprende na prática, quando a grande massa tem a oportunidade de agir espontaneamente podendo tomar as decisões sobre o seu próprio destino em um processo de autodeterminação. Porém tudo isso é necessário, mas não é suficiente. Luxemburgo, diferentemente de Holloway, acredita que para criar uma democracia verdadeiramente libertaria é necessária a práxis revolucionária popular, que para ser vitoriosa precisa de organização, de uma forma de mediação entre ação e consciência, tornando conscientes as atividades das massas. Espontaneidade e organização não estão em uma relação exterior entre si, mas contém uma dialética própria, onde as experiências coletivas da classe popular encontram no partido a possibilidade de orientar os objetivos finais. Um partido construído de baixo, em modo

democrático, para ajudar as grandes massas a realizar suas tarefas históricas, como Rosa Luxemburgo descreve a Liga Spartakus.

Não é um partido que quer passar por cima das massas operárias, ou por meio destas próprias massas, para impor sua dominação; a Liga Spartakus quer apenas ser, em todas as ocasiões, a parte do proletariado mais consciente do objetivo comum, chamando continuamente a grande massa operária à consciência de seus deveres históricos (LUXEMBURGO, 1991: 32).

Na teoria democrática de Luxemburgo a organização do partido representa a expressão dos desejos e das necessidades da massa, sendo um elemento agitador, esclarecendo, mantendo vivo o debate, sendo uma referência cultural e política das massas, combatendo asperamente os valores capitalistas, como o egoísmo e a corrupção para abraçar valores socialistas como o coletivo, a solidariedade e a autodisciplina (LOUREIRO, 1997). Na defesa da greve de massas em 1906, nas críticas à concepção de Lênin sobre a questão da organização, nas críticas às posturas da social-democracia alemã, nos questionamentos acerca dos rumos da Revolução Russa de 1917, na defesa dos conselhos de soldados e operários durante a Revolução Alemã de 1918, aparece claramente a questão do espontaneísmo e da organização como elementos centrais do processo democrático, que se materializa só na prática, quando a grande massa tem a oportunidade de tomar as decisões sobre o seu próprio destino.

A democracia luxemburguiana não é um ponto de chegada, mas um processo de luta pela conquista de espaços públicos diferentes do espaço público burguês, criando a partir de baixo os germes de uma sociedade mais justa e mais igualitária, em um longo trabalho de toupeira. Uma democracia socialista que só pode nascer através à educação e a formação política das massas em um processo vivo que só se aprende na prática, quando a maioria tem a oportunidade de tomar as decisões sobre o seu próprio destino, que diferentemente da concepção de Holloway e dos autores participacionistas, não se apresenta como um conceito kantiano, acima das relações de poderes e da luta de classe, mas como processo dinâmico e revolucionário de luta pelo poder. A democracia é sim um meio indispensável para a construção do socialismo, mas não existindo alguma semelhança entre capitalismo e socialismo, é preciso destruir a exploração e a opressão do capitalismo para libertar as forças produtivas da humanidade e construir o socialismo. A revolução e a democracia são

etapas do mesmo movimento, duas faces da mesma moeda, dois momentos inseparáveis de um só processo (LUXEMBURGO, 1979).

A democracia como categoria política, a par de outros valores como igualdade, liberdade e outros, é universal, na medida que é considerada como idealidade paradigmática e abstrata. Porém quando o processo democrático deixa de viver no mundo etéreo da ciência política e desce na suja realidade concreta, torna-se regime político de uma sociedade, perdendo a sua universalidade e calando-se no reino das necessidades. Lembra Moraes (2001), no céu das idéias, a justiça é sempre justa, a paz sempre pacífica, a democracia sempre democrática. Na concretude terráquea o belo é também feio, a paz é também belicosa, a democracia é também oligárquica, plutocrática, burocrática, colonialista etc. A luta pela democracia sem ruptura, sem lutas populares não há sentido, obscurecida e empobrecida pela hegemonia do capital, ressignificada como um simples método de escolha, ocultando os interesses sociais, os ideais e os valores cuja proteção seria mais importante do que qualquer engenharia institucional

3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: AS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NAS CIDADES DE RECIFE E MÓDENA EM PERSPECTIVA COMPARADA.

A partir das considerações sobre a participação nas teóricas democráticas contra-hegemônicas, procuramos concentrar nossa atenção no funcionamento concreto das práticas participativas na democracia liberal, debatendo, neste capítulo, as potencialidades e as limitações do Orçamento Participativo (OP), que reafirmando o legítimo direito dos cidadãos de poder decidir acerca das questões de interesse coletivo, se apresenta como um instrumento de participação direta da população na gestão pública municipal, incentivando a abertura de espaços públicos de discussão e decisão para a sociedade.

O Orçamento Participativo é um instrumento participativo local de caráter popular, experimentado em numerosos países com o intuito de incentivar a formação de espaços de autonomia e decisão nas mãos da sociedade civil, procurando democratizar uma política oligárquica e elitista, que considera a participação popular “não desejável para o funcionamento do regime democrático. Nos casos mais bem sucedidos o OP gera impactos positivos na cultura democrática local, promovendo a justiça redistributiva do orçamento público, a ampliação do papel do Estado, como a estruturação de um novo padrão de relacionamento entre sociedade e governo estruturado no direito à participação.

O fenômeno relevante, no caso do OP, é a capacidade que ele tem de transferir dos mediadores políticos para a população a decisão sobre distribuição de bens materiais através da criação de um conjunto de elementos públicos: assembleias, listas de acesso anterior a bens materiais, critérios de carência. Todos esses elementos, publicamente conhecidos, criam um empecilho ao particularismo e contribuem para o sucesso do Orçamento Participativo. (AVRITZER, 2002: 39)

Neste capítulo procuramos investigar o funcionamento do OP em duas experiências reais, uma aqui no Brasil, na cidade de Recife, e outra na Itália, na cidade de Módena, analisando seus efeitos participativos - tomando como referencia a “escala de qualidade da participação”²⁷.

É bom evidenciar que ainda não existem sistemas de avaliação de seus resultados que sejam capazes de efetivamente comprovar o potencial transformador apontado por seus defensores. O OP suscita, em geral, discursos laudatórios, sem a proposição de instrumentos que possam demonstrar sua auto-atribuída capacidade de emancipação

²⁷ Se decidi desenvolver o estudo comparativo até o final do ano 2008.

democrática. Avaliar os resultados do Orçamento Participativo é tarefa complexa e as dificuldades começam pela delimitação do que deve ser avaliado. Partindo da análise crítica, levantada no segundo capítulo, sobre as propostas participativas, queremos demonstrar nesta análise comparada, como o Orçamento Participativo seja uma instituição híbrida, dependendo seu funcionamento e seus resultados do 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 estudado e nem plenamente compreendido sem que seja apreendida a sua relação com os outros momentos da realidade social. É a concepção de totalidade que orienta este nosso estudo teórico e prático, querendo evidenciar que o mesmo OP, inserido em contextos histórico-sociais diferentes, produz resultados distintos.

Escolhemos comparar o funcionamento do OP em duas cidades que se encontram no Sul e no Norte do mundo para evidenciar que a participação popular é hoje um dos desafios mais importantes que as democracias locais estão vivendo, representando uma possível resposta aos estragos das políticas neoliberais que cotidianamente criam perdedores nos dois hemisférios – ainda que a maioria dos perdedores esteja no Sul. O capitalismo, que sempre trabalhou a polarização entre centros de acumulação e áreas periféricas, hoje mudou sua forma de agir, ultrapassando os confins nacionais e criando um “Sul Global” presente em cada país, com a ascensão do capital financeiro e a destruição das relações salariais estabelecidas, aprofundando brutalmente a distância entre as classes sociais, entre os ganhadores e os perdedores.

Neste estudo comparativo decidimos dedicar uma atenção particular aos participantes do OP, sobretudo oriundos dos setores populares, publicando trechos das entrevistas realizadas entre o ano 2008 e 2009²⁸, para compreender que tipo de relação existe entre o cidadão comum e o OP, procurando semelhanças e diferenças no comportamento político da sociedade civil em relação ao poder político

Na parte inicial do capítulo, debatemos criticamente este instrumento participativo e suas capacidades de enriquecer a democracia de conteúdos populares, reconhecendo a importância da participação popular na esfera pública, estimulando um processo de

²⁸ Escolhemos não publicar informações pessoais dos entrevistados, para simbolizar a voz do povo comum, os anti-heróis que vivem nas duas cidades, buscando, simplesmente, sobreviver.

aprendizagem e compreensão de novos valores, complementando a democracia representativa com diferentes mecanismos da participação direta.

Sucessivamente procuraremos relatar brevemente as principais características - econômicas, históricas e políticas - de Recife e Módena, investigando suas tradições participativas e quais relações se desenvolveram entre a sociedade civil e o poder público, destacando os temas da representatividade social e do pluralismo temático na atuação das políticas públicas, concordando plenamente com Maquiavel quando já no início do Século XVI, ressaltava “(...) o sucesso das instituições livres dependeria mais que tudo do caráter dos cidadãos ou da sua virtude civil”. Duas cidades caracterizadas por uma difundida “efervescência participativa”, mas também por numerosas e importantes diferenças, que, nós achamos, possam determinar o caráter do Orçamento Participativo.

Concluimos o capítulo desenvolvendo uma análise comparanda sobre o funcionamento do Orçamento Participativo nas duas cidades.

3.1 O FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo é uma instituição orientada a criar processos públicos participativos, permitindo aos cidadãos de envolver-se diretamente no planejamento de políticas públicas, contribuindo na decisão sobre o destino do Orçamento Público.

Embora variando bastante para cada cidade, os diferentes modelos do Orçamento Participativo possuem alguns pontos comuns. Normalmente, o processo tem início com a realização de assembleias que congregam moradores de bairros próximos localizados em cada uma das regiões tradicionais da cidade. Os moradores são então informados sobre a composição do orçamento municipal e o montante de recursos disponível. Sucessivamente são realizadas uma ou mais assembleias para a seleção das demandas e para a escolha dos delegados que irão defendê-las no Fórum Regional. Na seqüência do processo, os delegados eleitos nessas assembleias participam do Fórum Regional, em que definem uma ordem de prioridades das demandas de serviços e obras a serem encaminhadas ao poder legislativo. Nessa instância, em muitos casos, é ainda realizada a escolha dos membros que irão representar cada região na Comissão ou Grupo encarregado do acompanhamento e fiscalização do Orçamento Participativo, por ocasião da implementação das obras e serviços.

Após o encaminhamento oficial da proposta ao legislativo municipal, há diferentes tipos de mobilização para garantir a aprovação da maior parte das obras e serviços pactuados durante o processo do Orçamento Participativo. Pode-se perceber a nível geral, que o OP atua de forma complementar à democracia representativa, não substituindo a democracia representativa, mas contribuindo para seu aperfeiçoamento. Em outras palavras a democracia participativa garante que a democracia representativa seja mais democrática (WAMPLER e AVRITZER, 2004).

Nos vários estudos já realizados sobre essa experiência, foram apontadas interessantes potencialidades, como: a criação de um novo padrão distributivo capaz de inverter as prioridades em favor dos mais pobres; a afirmação de uma cultura que favorece o enfrentamento dos conflitos através o dialogo; o compartilhamento do poder entre os governantes e população; o enfrentamento das práticas de corrupção e clientelismo (SILVA; TEIXEIRA, 2007).

Nos casos em que o OP foi aplicado com mais sucesso, se afirmou como um instrumento de participação popular e de justiça social, encorajando a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e da pobreza das áreas. O OP é uma possibilidade para tornar mais transparente o processo decisório, através da participação dos cidadãos que podem tomar importantes decisões em relação às políticas públicas e também desvendar procedimentos orçamentários obscuros. Em meio à crise de governabilidade o OP é uma iniciativa para incentivar a participação popular na elaboração do orçamento público, possibilitando e facilitando o contato entre o governo e os cidadãos em geral, e dos setores mais carentes, em especial, estimulando: a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local; a re-introdução de elementos de participação local e de elementos de delegação; a introdução do princípio da auto-regulação soberana; possibilidade de inversão das prioridades. (AVRITZER, 2003).

Segundo Gohn, o OP proporciona o surgimento de espaços participativos, abrindo novas possibilidades de revigoração da esfera pública e de ampliação da democracia, com os processos compartilhados de tomada de decisões e de fiscalização dos recursos públicos. A abertura de espaços públicos de discussão contribue também para materializar os conflitos sócias e políticos que existem na sociedade civil, incentivando a luta entre as diferentes classes sociais pela hegemonia do OP “como poder de determinada classe de dirigir moralmente e intelectualmente o conjunto da sociedade” (GOHN, 2005: 64). Para Souza (1997) o OP pode contribuir para a criação de uma esfera pública não-estatal, onde a sociedade controlaria o estado, combinando a democracia representativa e democracia direta. Lincoln Moraes (2004), retomando a formulação teórico-política de Tarso Genro no governo de Porto Alegre, descreve o OP como um possível espaço público não-estatal, “onde o Estado deixaria de controlar a esfera pública, e seria penetrada, como na proposta gramsciana, pela sociedade civil” significando uma fusão entre o Estado e a sociedade civil, onde “as decisões não seriam controladas e nem determinadas pelo Estado, mas indizadas pela sociedade civil (MORAES, 2004:583, 584). Como bem evidenciou Gramsci (1976), a sociedade civil é uma noção política, que adquire significado quando situada num contexto sistemático, junto com o Estado, a política e a democracia, sendo um conjunto dinâmico, complexo, discordante e cheio de contradições , por meio da qual a classe hegemônica faz

valer sua dominação, transmitindo a ideologia dominante para todos os integrantes das classes subalternas²⁹. É no tecido multifacetado da sociedade civil que os indivíduos adquirem idéias e valores que conformarão sua atitude diante da vida, que os levaram a aceitar ou rejeitar os diferentes fenômenos sociais com os quais interagem.

O OP representa uma arena para a disputa da hegemonia, com suas instâncias e espaços onde se tomam decisões que afetam a vida cotidiana da maioria da população. Os setores da sociedade civil, em disputa entre eles, passam a atuar e a participar de forma mais direta em espaços discursivos e deliberativos capazes de produzir ressonâncias no corpo social e de gerar respostas das esferas públicas, discutindo e decidindo os rumos mais gerais da cidade, criando as condições para a construção de correntes de opinião pública que lutam para a construção de novas relações de poder. A participação no OP tem a ver com o poder, sendo os espaços de participação espaços de poder, visando a transformação das relações de poder que caracterizam o funcionamento das políticas públicas. Cada ator que participa traz sua própria perspectiva sobre o que significa participar, ser cidadão e ter direitos. Sua interação com os outros pode ajudar na construção de diferentes espaços de poder, reivindicando seus direitos e sua participação na esfera pública.

Teorizando o Orçamento Participativo, no Olimpo das idéias, acima da concretude da luta política, do Estado e das relações de poderes, na mesma linha dos autores participativos, podemos concluir que, conforme a “escala de qualidade da participação”, este instrumento participativo representa uma modalidade de participação *propositiva*, podendo os cidadãos decidir sobre determinadas temáticas, apresentando-se uma cessão da soberania parcial por parte dos tomadores de decisões. Porém descendo na concretude real, percebemos as limitações terrenas do OP, como a sua dependência excessiva do poder público, na forma de assistência técnica e capacidades orçamentárias a disposição dos participantes, dependendo diretamente do interesse e do projeto político do governo. Nesta relação se há uma predominância do poder público no processo de deliberação e tomada de decisões, os segmentos da sociedade civil perdem a autonomia política suficiente, distorcendo os rumos traçados na teoria. Segundo Souza (2001), o conceito de participação,

²⁹ Gramsci elaborou o conceito de “bloco histórico” para captar o vínculo indissolúvel entre base econômica e superestrutura, em oposição ao marxismo vulgar, que dava caráter absoluto à importância da base econômica nas mudanças sociais, considerando a superestrutura como simples epifenômeno (175).

intrínseco à instância do OP, não é claro, tampouco consensual, surgindo problemas muitos complexos quando a participação vem “de cima”.

Na década de 90 os trabalhos sobre o OP estavam marcados pela “efervescência participatória” provocada pelo surgimento do OP em Porto Alegre, sendo, na maioria dos casos, privados de qualquer elemento crítico, ressaltado a participação no OP como possibilidade de emancipação social. Nos trabalhos mais recentes podemos notar uma preocupação maior com os entraves sobre os reais alcances desta experiência, que não pode ficar reclusa na esfera política, precisando ampliar seus horizontes, incentivando a ruptura e a luta com as tradições democráticas hegemônicas (SOUZA, 2001; BOSCHI,1999; FEDOZZI, 1997; ABERS, 1998; RIBEIRO, 2001).

Para Boschi (2005), o fator mais importante no sucesso de uma determinada experiência e que de certa forma assegura sua continuidade e institucionalização é a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos. Essas estruturas são os conselhos, as assembléias e os seminários temáticos realizados no decorrer do processo. Além do aspecto da horizontalização, Carvalho e Felgueiras (2000) em uma análise abordando vários aspectos do OP no ABC paulista mostram a necessidade de o OP estar diretamente ligado com outros espaços participativos, e entre os quais defendem a qualificação dos participantes. Souza (2001) destacou que “problemas ainda mais complexos surgem quando a participação resulta, como no caso do OP, de um programa liderado e induzido pelo governo, ou seja, é uma política que vem ‘de cima’”. No entanto, a autora ressalta a existência de consenso na literatura, que “apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos que decorrem do OP, a experiência tem se constituído em forma de acesso do cidadão ao processo decisório local” (SOUZA, 2001: 8-9).

Com uma argumentação divergente dos autores supracitados, Caccia Bava (2001) afirma que, com exceção de Porto Alegre, os Orçamentos Participativos são apenas o empenho residual de pequenas verbas públicas, sem mudanças de prioridades no conjunto dos gastos públicos. Na verdade, “não chega a se concretizar a participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas no município” (BAVA, 2001: 8).

Paoli (2002)³⁰ evidencia que, freqüentemente, os programas de OP produzem resultados que guardam pouca semelhança com aqueles produzidos nos casos de maior sucesso. O OP, como todos os processos participativos, é objeto de intensas disputas políticas, sendo enfrentado frontalmente pela classe política ou descaracterizado e cooptado através operações de “marketing social”. Giovanni Allegretti³¹ questiona o reconhecimento do OP como “best practice” pelas Nações Unidas, pelo Banco Mundial e por muitas outras organizações econômicas internacionais, sendo uma admiração duvidosa, propondo reflexões críticas sobre as reais motivações e os resultados esperados. Ainda em termos de constrangimentos, convém assinalar que o Orçamento Participativo enfrenta o chamado “engessamento” dos gastos orçamentários, que reduz consideravelmente as margens de manobra não sendo grande o volume de recursos cuja alocação pode ser decidida através do Orçamento Participativo.

Na maioria dos casos estudados, o percentual e os valores absolutos das verbas disponibilizadas foram relativamente baixos para o porte das respectivas cidades, não ultrapassando o 10 % da receita própria do município. Isso representa a vulnerabilidade e a ambigüidade maior deste instrumento de participação, sujeito à vontade do poder público capaz de retirar-lhe o seu potencial democrático e de transformação social.

Embora se reconheça que a efetividade de uma política desse tipo possa ficar comprometida quando os recursos envolvidos se situam em um patamar tão modesto, é necessário lembrar que o Orçamento Participativo rompeu com os paradigmas clássicos da Administração Pública, integrando diversos setores da sociedade no processo de tomada de decisão sobre a alocação de recursos da prefeitura. O OP, suportado por políticas públicas que incentivem a participação popular na gestão local, representa uma inovação em grau de gerar modelos contrahegemônicos de democracia, aumentando a influência de diversos atores sociais nas escolhas políticas e econômicas, formando uma interessante combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia direta.

³⁰ A autora mostra os perigos da apropriação do discurso da democracia participativa por propostas que não significam muito mais que a sua redução às categorias da mercantilização.

³¹ Teórico italiano do Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo no Brasil

O Orçamento Participativo é um instrumento “tudo brasileiro” que surgiu a partir da ação pública dos movimentos sociais nos anos 1970 e 1980, buscando o controle social do orçamento e das políticas públicas.

A transição brasileira para a democracia ao longo da década de 1980 foi acompanhada pela descentralização de autoridade e recursos em favor de estados e municípios, assegurando aos municípios a transferência de cerca 15% de todos os gastos públicos, garantindo às prefeituras a flexibilidade para experimentar novas modalidades institucionais (MONTERO e SAMUELS, 2004).

O debate sobre a participação cidadã se intensificou no momento da Constituinte (1985-1988), quando diferentes forças políticas procuraram desenvolver propostas de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade. A Constituição propiciou tanto a consolidação e abertura de canais de participação cidadã³² quanto fortaleceu a descentralização, fornecendo capacidades financeiras e legais que permitiram aos municípios a administração de questões locais (FARIA, 2000).

Estas capacidades foram importantes para o desenvolvimento da experiência do OP, que se tornará uma das mais inovadoras formas de controle social sobre o orçamento já realizada no Brasil. É importante ressaltar que o marco legal que se estabeleceu a partir da Constituição de 1988 fez com que houvesse transferência de responsabilidade e de recursos. Isso levou a que os municípios procurassem desenvolver maior grau de autonomia, através reformas tributárias com a finalidade de aumentar a arrecadação de recursos próprios. Porto Alegre e Belo Horizonte são dois casos de municípios que conseguiram aumentar suas receitas e não por acaso, desenvolveram duas das mais importantes experiências de OP no Brasil.

O instituto do OP se afirma teoricamente como instrumento capaz de incentivar a discussão pública sobre o orçamento, melhorando conseqüentemente a alocação dos recursos por meio da participação direta dos cidadãos. Essa participação criaria um ambiente propício para crescimento e desenvolvimento da democracia, onde o cidadão aprenderia a enxergar o governo como representante de sua vontade e passaria a reivindicar

³² A partir dela, e com a aprovação de legislações federais específicas, foram implantados de forma articulada nos vários níveis de governo, Conselhos de Políticas Públicas Setoriais, em áreas como Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente.

novos espaços de manifestação, a cobrar a divulgação dos resultados e a exigir a boa conduta dos governantes.

Cada município ou Estado desenvolve o OP com formas variadas, mas com um núcleo comum: a discussão pública da peça orçamentária antes da sua apreciação pelo Poder Legislativo, em processo aberto a todos os cidadãos que queiram participar, seguindo regras conhecidas e regulares, com tramitação das decisões a partir de reuniões plenárias locais até uma instância superior, um Conselho do OP, que organiza as demandas e lhes dá a forma final a ser encaminhada ao Executivo. Em todos os casos, o Poder Legislativo fica à margem do processo, e não existem articulações formais com os instrumentos orçamentários previstos pela Constituição de 1988.

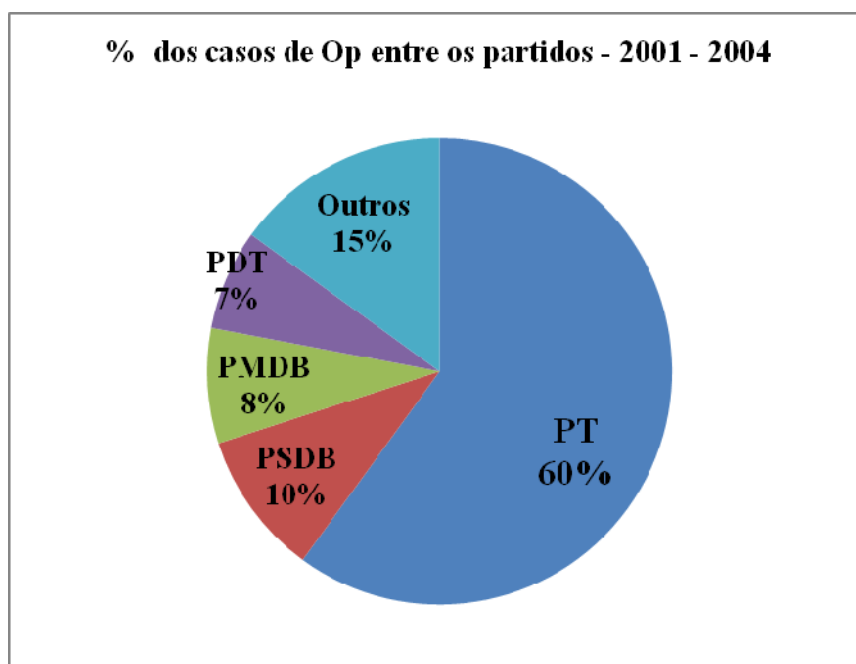
A diversidade de experiências desenvolvidas a partir da criação do OP de Porto Alegre foi classificada por Daniel Filho (2003) em quatro tipos gerais: o OP consultivo reúne sugestões dos cidadãos, mas a decisão é concentrada no Executivo; no OP de Porto Alegre, o Conselho, formado apenas por representantes das plenárias, tem poder de decisão sobre todo o orçamento municipal, embora *"na prática os conselheiros decidam fundamentalmente sobre a quantia disponível para investimentos"* (Idem, 2003:17); nas experiências de Belo Horizonte e Recife, o OP delibera apenas sobre parte dos recursos para investimento, e o restante é decidido pelo Executivo, com possibilidade de emendas apresentadas no Legislativo; o quarto tipo é o de Santo André, em que o Conselho do Orçamento, composto por representantes do OP e da Prefeitura, tem poder de discutir todo o orçamento municipal, embora na prática *"o poder de deliberação dos conselheiros populares restringe-se a investimentos"* (Idem, 2003:18).

A consolidação do OP no Brasil está ligada a, pelo menos, três fatores principais: ao quadro institucional dado pela Constituição; a história de luta e participação das organizações da sociedade civil; aos partidos de esquerda que ascenderam ao poder municipal com propostas participativas.

No período entre 1989 e 1992, o PT governou 9 das 10 cidades que adotaram o OP, todas localizadas nas regiões industriais do país, no sul e no sudeste. De 1993 a 1996, o PT administrou 12 dos 17 municípios que adotaram o OP (66%). No intervalo mais amplo, entre 1989 e 1996, governou 21 dos 27 municípios que o adotaram (78%). O partido se situava claramente no centro dos esforços para promover a adoção do programa. Todos os

governos petistas em grandes municípios (com mais de 100.000 habitantes) acabaram adotando o OP entre 1989 e 2004 (WAINWRIGHT, 2005).

Segundo os dados apresentados em 2009 pelo PRODEP (Projeto Democracia Participativa) existe uma estreita relação entre as experiências de OP e o governo do PT.



PRODEP “Orçamento Participativo no Brasil 1997-2006”

Entre os anos 2001 e 2004 as cidades com Orçamento Participativo foram 194, sendo 60 % dos municípios administrados pelo PT, 10 % pelo PSDB e 8 % pelo PMDB.

Hoje, porém, segundo Rudá Ricci (2009), existe no PT uma marginalização do debate em torno da democracia participativa e da participação popular. Em muitos casos, a proposta do Orçamento Participativo, quando citada, não aparece como forma de participação *propositiva*, aumentando o poder de decisão do cidadão sobre o planejamento da cidade, mas como participação *consultada*, uma mera consulta a respeito de temas da agenda pública, apresentado como um expediente secundário ou complementar de eixos mais importantes da ação do governante.

O Orçamento Participativo na Europa e na Itália.

O começo do século XXI se apresenta um momento importante para as democracias europeias. O tema da participação popular tornou-se uma questão relevante na agenda política, reconhecendo oficialmente o princípio da consulta popular como um dos fundamentos do governo da União (European Commission, 2001)³³.

Entre as diferentes experiências participativas, ressaltamos o Orçamento Participativo que, como evidenciam Allegretti e Herzberg (2004), na Europa se apresenta como “um percurso de diálogo social que toca o coração econômico e financeiro da administração, com o objetivo de criar fortes laços verticais entre as instituições e as pessoas, e contemporaneamente de criar sólidos laços entre os cidadãos”. (Idem: 19)

Numerosos países europeus demonstraram um grande interesse nas experiências latino-americanas de Orçamento Participativo, criando um programa de cooperação entre o governo da União e a América Latina (Programa URB-AL) para a divulgação e aplicação das práticas mais interessantes. Sobretudo foi o caso brasileiro que chamou a atenção dos governantes e dos movimentos sociais, estudando as experiências de governos participativos, entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e as organizações da sociedade civil local, na busca de uma sociedade marcada pela participação propositiva dos cidadãos (Idem).

As primeiras experiências de OP nasceram no final da década de noventa em Espanha, França e Alemanha, seguidos em 2002, na Bélgica, Reino Unido, Portugal e Itália, tomando rumos diferentes, relacionados às distintas realidades locais.

Na Itália as experiências de OP começaram a difundir-se a partir de 2003 com um ritmo de crescimento constante. No começo se procurou imitar o caso de Porto Alegre, mas no tempo se percebeu que a excessiva atenção ao modelo brasileiro poderia não ser totalmente positiva, correndo-se o perigo de não avaliar corretamente as características do território italiano, oferecendo “um alibi aos numerosos administradores que, sem vontade política ou conhecimento do contexto institucional brasileiro, tenderiam a evidenciar os caracteres exóticos e não reproduzíveis, ao invés de compreender os princípios universais e replicáveis” (ALLEGRETTI, 2005:443)

³³ Uma participação que hoje vive um processo de ressignificação, liderado pelas forças liberais hegemônicas no continente, como demonstra o projeto da futura Constituição da Europa.

As experiências de OP tomaram diferentes rumos, procurando modelos autóctones, como Grottammare³⁴, incentivando o diálogo com os casos europeus, sobretudo com a ativação do programa URB-AL e com o trabalho da “Rete del Nuovo Municipio”, estimulando processos de contaminação e emulação.

Em 2009 na Itália, 19 municípios estão desenvolvendo experiências de OP, sendo a maioria das experiências em fase experimental. A nossa pesquisa relevou que são 13 as experiências de OP que se estão realizando com administrações de centro-esquerda (PD e Rifondazione Comunista), sendo 6 as cidades governadas pela direita

Tabela n. 2 - Os municípios italianos que adotam o OP, 2009.

Cidade	Partidos
Bergamo	PDL + Lega
Cinisello Balsamo (MI)	PDL + Lega
Colorno (PR)	PD + Rifondazi.
Castel Maggiore (BO)	PD + Rifondazi.
Grottammare (AP)	PD + Rifondazi
Isola Vicentina (VI)	PD
Locate di Triulzi (MI)	PD
Massa (MS) PD	PD + Rifondazi
Modena PD	PD + Rifondazi
Novellara (RE)	PD + Rifondazi
Parma	PD + Rifondazi
Paderno Dugnano (MI)	PDL + Lega
Pescara	PD + Rifondazi
Pieve Emanuele (MI)	PDL + Lega
Reggio Emilia	PD + Rifondazi
Roma	PD + Rifondazi
San Benedetto del Tronto (AP)	PDL
San Canzian d'Isonzo (GO)	PD + Rifondazi
Vimodrone (MI)	PD + Rifondazi

³⁴ Uma das mias interessantes propostas participativas acontece na cidade de Grottammare onde já a partir de 1994 se estão experimentando percursos de participação que autonomamente reproduziram os mesmos mecanismo do OP (ALLEGRETTI, 2005; ALLEGRETTI, FRASCAROLI, 2006). Na origem desta experiência relevamos uma grave crise política, que no começo dos anos 90, depois de numerosos escândalos de corrupção, levou à dissolução do governo municipal. Como reação um grupo de cidadão deu vida a um movimento para reclamar o direito dos cidadãos de participar nas decisões públicas. Nas eleições de 1994 o movimento venceu as eleições e logo depois começou uma serie de experimentações participativas, denominadas projeto “Grottammare Participativa” que integra o processo de orçamento participativo com outros momentos de diálogo social, na área da urbanística e educacional e no relacionamento com o empresariado privado.

A aceitação do Orçamento Participativo pela classe política italiana é uma vitória da sociedade civil e, sobretudo dos movimentos sociais frente a uma política monopolizada pelos partidos políticos. Nas cidades onde OP é *in itinere* ainda é em fase experimental, sendo tímido o papel popular e ao contrário dominante a presença da política partidária. O dado está jogado, só o tempo poderá dizer se este instrumento se consolidará efetivamente como uma forma de participação propositiva nas relações entre sociedade civil e poder político local ou, como frequentemente acontece hoje na política italiana, permaneça uma experiência inacabada, isolada, prisioneira de um sistema partidário bipolar, distante das exigências dos cidadãos e surdo às interessantes novidades que provêm do Sul do mundo.

3.2. QUADRO PANORÂMICO DE RECIFE E MÓDENA

Aqui traçamos uma breve descrição de Recife e Módena, resumindo os principais aspectos socioeconômicos das duas cidades

Recife

A cidade de Recife, capital do Estado de Pernambuco conta com um contingente populacional de 1.422.905 habitantes numa área total de 217,78 km² (IBGE, 2000). De acordo com Araújo (2005), o Recife chega a ocupar a nona posição quanto à taxa de crescimento da população (0,92 %) em relação a outras capitais como Belém, Fortaleza, Salvador, Goiânia, Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, superando, desse grupo, apenas São Paulo (0,87 %) e Rio de Janeiro (0,74 %).

Em 2005, o PIB do município atingiu os 16.664 bilhões de reais e o PIB *per capita* atingiu cerca de 10.870,00 reais (IBGE, 2005). A cidade apresenta altos índices de desigualdade na distribuição de renda entre a população, sendo a renda média dos 20% mais ricos 43,6 vezes a dos 20% mais pobres, em 1991 (ARAÚJO, 2005:31).

A estreita convivência entre ricos e pobres marca a história de Recife, caracterizada pelas fortes mobilizações sociais contra a injustiça histórica da questão da moradia. A cidade foi apropriada pelas elites proprietárias locais, desde os primórdios da sua urbanização, levando a população pobre a organizar-se e apropriar-se dos espaços “*disponíveis*”. De acordo com Miranda (2005:7), entre 1940 e 1970, “esses movimentos sociais lutavam pelo direito ao espaço (políticas oficiais de erradicação de mocambos, favela e a expulsão para as periferias)”, nas últimas décadas, as lutas se tornaram, sobretudo pelo direito aos serviços públicos.

O que se pode perceber na trajetória política dos movimentos organizados é de uma parte uma grande força combativa para reverter as enormes desigualdades sociais e econômicas, de outra parte uma interação complexa e ambígua com o poder público, sobretudo pela escolha de algumas identidades como interlocutores privilegiados do poder político, configurando-se em boa parte dos casos uma troca de favores no apoio político de uns para os outros.

Módona

A cidade de Módona é geograficamente posicionada no centro da região Emilia-Romagna, conta com um contingente populacional de 180.000 habitantes e a sua extensão territorial é de 182,63 km²³⁵. Ao leste de Módona se encontra Bolonha, ao norte Mantova, ao oeste Reggio Emilia e ao sul Lucca.

A cidade apresenta uma taxa de emprego de 71% ³⁶, sendo a média nacional abaixo de 55%, registrando nos últimos dez anos um incremento de quase o 10%³⁷. Em 2007, o PIB do município atingiu os 22.885 milhões de euros de reais e o PIB *per capita* cerca de 31.900,00 euros (UNICAMERE, 2007). Sendo a renda média dos 20% mais ricos 12 vezes à dos 20% mais pobres³⁸

Economicamente a cidade é caracterizada pela pequena e média empresa, distinguindo-se do Norte de Itália onde se encontram principalmente grandes empresas. A peculiaridade da economia modenense são os “distritos”, ou seja, em cada “distrito” as empresas se especializam em uma determinada fase da produção, assim que a mercadoria final é a resultante de um processo conjunto de cooperação de todas as empresas presentes no “distrito”, facilitando a circulação das informações e a prestação de serviços. Além da pequena e média empresa, existe uma forte tradição agrícola³⁹ – sobretudo com pequenas propriedades - que representa o “famoso” capital social evidenciado por Putnam (2005) na sua pesquisa sobre a Emilia Romagna.

Em Módona já a partir do século XIX existe uma cultura participativa com a formação por parte dos trabalhadores de sociedades de mútuo socorro, ligas e cooperativas, com o objetivo de assistir a nascente classe operária⁴⁰. O hábito da participação popular se

³⁵ <http://www.modenastatistiche.it>.

³⁶ A taxa de emprego é definida pela relação entre os empregados, entre 16 e 64 anos, e o restante da população na mesma faixa etária.

³⁷ www.mo.camcom.it/documenti_modenaeconomica/documenti/2007/4/42_44_td.pdf

³⁸ Os 10 % mais pobres possuem os 4 % da renda total, sendo na media nacional o 2%, e os 10 % mais ricos concentra os 21% da renda, quando a media nacional é de 25 %%. http://www.bur.it/2003/new_351g.htm

³⁹ Na província de Módona a área agrícola ocupa o 69,1% do território, a área urbanizada é de 8,5% (Servizio Pianificazione Urbanistica e Cartografica - Provincia di Modena)

⁴⁰ “*Le società di mutuo soccorso che sorsero dopo il '59 furono, gli è vero, utili e provvide. Ma è un errore credere che esse rappresentano l'ultima, la più perfezionata forma dell'associazione. Il mutuo soccorso tanto provvido per gli operai malati ed impotenti, non è sufficiente a sanare una delle più gravi piaghe dei lavoratori: la mancanza di lavoro e la scarsezza della mercede. Perché la solidarietà umana possa progredire e ricevere nuovo incremento, è necessario qualcosa di meglio: è necessario che il principio della cooperazione riceva ampio sviluppo*” (LUCE, 1890:22).

reforçou com o Partido Comunista Italiano que governou a cidade até o ano 1990, democratizando as instituições políticas com conteúdos mais amplos, mais profundos, mais vinculados à condição de cidadão, condicionando e incentivando o desenvolvimento da economia e a distribuição da renda, ajudando o crescimento da economia e a distribuição de renda em modo mais igualitário.

3.3 QUADRO HISTÓRICO-POLÍTICO DE RECIFE E MÓDENA

Aqui apresentamos resumidamente o quadro político vivido por Recife e Módena após a Segunda Guerra Mundial, procurando fazer um breve relato dos mais importantes acontecimentos histórico-políticos, procurando similaridades e antinomias que poderiam ajudar a compreender melhor as atuais políticas participativas

Recife

A história de Recife é caracterizada pela polarização da própria estrutura urbana: afirmando-se de um lado a cidade “legal”, representada pela existência de serviços urbanos de qualidade e ocupada pelas classes dominantes e de outro a cidade “ilegal”, o “vale tudo jurídico e urbanístico muito propício à expansão de favelas e loteamentos periféricos” (SANTOS, 1982:105).

No processo de modernização da cidade, a velocidade da expansão urbana acentuou a disputa pelo território, buscando transformar as opressivas relações de poder que perpetuavam a pobreza. As questões sociais no Recife eram tratadas pelas políticas públicas como casos de polícia, a população pobre era “regularmente” expulsa das áreas nobres da cidade, obrigada para sobreviver a ocupar morros e alagados sem as menores condições de salubridade ou segurança, sem transporte, sem educação, sem saúde. Nos anos 50 e 60, menos da metade da população dispunha de água potável, apenas 25% contava com esgoto sanitário e a população favelada equivalia a 50% da população total, sem contar as famílias que residiam em habitações precárias, não consideradas pelas políticas públicas como favelas. (LEAL, 2003)

A ausência de condições dignas de vida e a negação por parte dos governantes de direitos mínimos estimularam a formação de movimentos populares em uma luta permanente pela transformação das estruturas sociais. Nestes anos o Partido Comunista desempenhou um papel importante na realidade política da cidade, estimulando e intensificando as lutas pela conquista de direitos sociais e pela ocupação das terras. Os setores populares começam a organizar-se, nascendo numerosas Associações de Bairro, Comitês Populares de Bairros, a Sociedade Mixta Largo do Viveiro de Afogados, a Sociedade Beneficente Mixta 30 de Setembro, em Mustardinha, a Sociedade dos

Proprietários do Largo dos Pescadores da Estrada dos Remédios, entre outras que não possuíam registro em cartório, mas que existiam de fato. Todas elas visavam a posse de terra, a melhoria da qualidade de vida nas comunidades carentes, a democratizar da vida política local, a transformação das demandas comunitárias em políticas públicas e a institucionalização dos projetos e dos instrumentos participativos, pressionando o poder público através de abaixo-assinados, reuniões com secretários e prefeitos e atos públicos (CESAR, COSTA, 1992; SILVA, TEIXEIRA, 2007).

O poder político, nas mãos das elites, assustado com a combatividade dos movimentos urbanos, procurou conter a insatisfação popular, com um padrão de gestão e de governança local de caráter centralizado e técnico-burocrático, com vieses fortemente clientelistas, como demonstra o caso do prefeito Pelópidas da Silveira, relatado por Leal (2003), que amedrontado pelas reivindicações dos movimentos populares, criou em 1963 o “Conselho das Associações de Bairros”, uma entidade de defesa dos interesses das associações de moradores, constituindo um canal privilegiado de reivindicação com poder público.

Em grandes linhas podemos relatar que o período que vai desde 1955 até 1985 foi caracterizado por momentos diversificados da vida política, com a presença de uma tímida democracia (1955/63) e a vigência do regime autoritário (1964/79), desembocando na transição democrática instaurada entre 1980 e 1985 (LEAL, 2003).

O período que se seguiu o golpe militar até 1978, foi marcado por uma forte ação autoritária e de repressão contra as organizações populares, limitando as liberdades democráticas e criando um distanciamento entre o poder público e os interesses populares. Os prefeitos que seguiram no governo da cidade, indicados de forma indireta pelo poder central, mantinham fortes ligações com as elites econômicas da cidade, privilegiando as intervenções nas áreas de classe média e alta e marginalizando os bairros populares⁴¹.

A partir do ano 1977 começa na cidade um período de grande mobilização dos movimentos de bairros, juntamente com o retorno das organizações populares no cenário político nacional⁴². A prefeitura – no período de Gustavo Krause, PDS (1978-1982) –

⁴¹ Neste período eram frequentes a remoção dos assentamentos populares nas áreas centrais para os conjuntos habitacionais em áreas da periferia.

⁴² Foi marcante o surgimento do Movimento Terras de Ninguém pela luta pela posse de terra de 18.000 moradores ameaçados e agredidos pela imobiliária Rosa Borges há mais de 45 anos. Em 1978 foi criada a

procurou conter os protestos, tomando como bandeira de ação a participação das comunidades mais carentes nas políticas públicas, criando os famosos “barracões” (Núcleos de Planejamento Comunitário), como elementos de intermediação entre a comunidade e a Prefeitura. (MELO, 2008).

Classificamos as políticas de participação destes anos, no nível mínimo da “escala de participação”, estimulando uma *participação dirigida*, controlada e manipulada pelo poder público, para “um maior conhecimento da área e (para) controlar os possíveis protestos, manifestações, passeatas por parte da população” (SILVA, 2003:299). A administração de Gustavo Krause desempenhou um papel nitidamente populista, buscando a base do seu discurso nas plataformas do próprio movimento popular, procurando cooptar os representantes populares, institucionalizando associações e indicando lideranças “amigas” como representantes oficiais da prefeitura⁴³.

O processo de redemocratização no Brasil foi caracterizado em 1985 pelas eleições para a prefeitura das capitais, formando-se nas grandes cidades brasileiras uma dinâmica política de fortalecimento da sociedade civil, pressionando os governos locais para a criação de práticas de gestão pública com participação social, visando resolver os problemas urbanos ligados à moradia, aos serviços públicos e às infra-estruturas nos bairros mais carentes.

A administração de Joaquim Francisco (1983/85), no mesmo curso do seu predecessor Krause, procurou conter a grande mobilização dos movimentos populares, com a criação de associações de bairros “pelegas”, atreladas aos programas da prefeitura,⁴⁴ com um crescente processo de identificação das lideranças comunitárias com os interesses dos parlamentares e dos partidos políticos, perdendo-se a ligação com a base popular

“O potencial político dos movimentos populares (...), no meu entendimento, passa pela retomada da independência política. Não quer dizer que não seja legítimo negociar com os políticos, mas, para isto é fundamental que se tenha personalidade própria. Esta personalidade somente se obtém pela legitimidade da representação das lideranças, pela contínua ligação destes com os representados e pela capacidade de obter sucesso no poder local e enfrentar problemas mais abrangentes e gerais” (SOLER, 1996: 3)

Pró-Federação de Casa Amarela – FEACA, posteriormente transformada em Federação, em 1982, que visava à unificação das propostas e lutas dos 400.000 moradores do bairro. (ETAPAS, 1989, p.41).

⁴³ No sentido de reverter o quadro de pressões das camadas populares, a Prefeitura oferecia locais para a instalação da sede de novas entidades, sobretudo nas localidades mais organizadas. (MELO, 2008)

⁴⁴ No período de sete anos, correspondente às duas administrações, foram criadas, cerca de 80% das entidades de bairros existentes no Recife até 1986 (ETAPAS, 1989).

Os tempos estavam mudando no país. Mesmo com a tentativa de cooptação por parte da Prefeitura, se afirmavam na cidade novos movimentos urbanos que lutavam contra o poder público, adquirindo legitimidade política entre as comunidades mais pobres maturando certo consenso quanto à possibilidade de centrar a participação popular centrada nos Conselhos Populares⁴⁵.

Nasciam conselhos de políticas sectoriais e deliberativos, iniciado pelo Movimento pela Reforma Sanitária⁴⁶. Registra-se neste período uma explosão dos movimentos populares, como a FEACA em Casa Amarela, os Conselhos e Associações de Moradores do Setor Sul, na Imbiribeira, a Comissão de Luta do Iburá, mobilizando milhares de pessoas em passeatas de protesto, reivindicando melhorias sociais para as comunidades pobres (MELO, 2008). Tomava forma Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), conseguindo reunir mais de 150 favelas de Pernambuco e eram sempre mais numerosas as associações formadas por moradores de loteamentos clandestinos, que reivindicavam a posse e legalização das terras ocupada.

Nestes anos no Recife apareçam as primeiras mudanças no que tange as questões relacionadas a moradia, posse de terra e infra-estrutura urbana nas favelas e periferias da cidade. Essencialmente há um esforço por parte da sociedade civil para que o poder público municipal reconheça legalmente os direitos dos ocupantes dos loteamentos clandestinos.

Em 1985, na primeira eleição direta para prefeito das capitais depois da ditadura militar, foi eleito Jarbas Vasconcelos, com a coligação de centro-esquerda, denominada “Frente do Recife” - formada pelo PSB/PMDB/PCB/PC do B/PDT⁴⁷ -, derrotando o partido governamental, PDS (Partido Democrático Social), abrindo um novo caminho à participação das organizações populares, com a adoção de práticas de planejamento e de gestão mais participativas, como o PREZIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais

⁴⁵ Como evidencia Lincoln Moraes (2004), na Plataforma eleitoral do PT, “era reservada a estes Conselhos a primazia na definição das prioridades para o atendimento aos trabalhadores de cada região, eles teriam caráter deliberativo e constituiriam o instrumento mais importante de democracia na gestão municipal” (MORAES, 2004:455)

⁴⁶ Em 1986, na VIII Conferência Nacional de Saúde, militantes dos movimentos sociais, representantes dos usuários dos serviços públicos de saúde e sanitaristas planejam participativamente o Sistema Único de Saúde.

⁴⁷ Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Comunista Brasileiro (PCB); Partido Comunista do Brasil (PC do B); Partido Democrático Trabalhista (PDT).

de Interesse Social)⁴⁸ e com uma política de urbanização das Zeis (Zonas de Interesse Social), baseada na participação das associações de moradores no planejamento e na gestão dos recursos e das obras. Se consolidou uma nova fase pelas organizações que passaram a ter um leque de atuação que extrapolava o bairro, enfrentando problemas de interesse mais amplo do conjunto do movimento, como as questões relativas à saúde educação e serviços de infra-estrutura nas áreas dos morros da cidade. (ETAPAS, 1989).

A natureza do poder local, no primeiro mandato de Jarbas Vasconcelos, entre 1985-1988, foi caracterizada pelo envolvimento dos setores populares organizados, buscando possibilidades de autogestão e de autogoverno popular nas áreas da saúde, da educação e do saneamento, democratizando o poder local pela via da participação popular. De modo geral, ao nos determos sobre o período pós-abertura, chama a atenção o modo como a história da participação popular esteve muito ligada à administração de Jarbas. Segundo Leal (2003) Jarbas, pressionado pela frente de esquerda, administrou a cidade propondo três diretrizes: a descentralização, a transparência das decisões e ações e a institucionalização da participação popular. Essas três diretrizes incentivaram o programa Prefeitura dos Bairros (PPB), a criação dos conselhos municipais, dos fóruns, comissões e câmaras setoriais e uma diversidade de programas e mecanismos de participação popular, a exemplo do PREZEIS, Parceria nos Morros, SOS Saneamento etc. O Programa Prefeitura nos Bairros representou um interessante modelo de descentralização das ações e da democratização da gestão. No seu entorno os movimentos populares, com o pressuposto da presença popular nas tomadas de decisão, se relacionavam com o governo, criando modelos de gestão na área da urbanização. (MELO, 2008)

De modo geral, apesar das inovações no que se refere à relação entre poder local e participação, a primeira gestão de Jarbas Vasconcelos não trouxe uma grande incidência das questões ligadas ao conjunto da cidade. Sobretudo a descontinuidade do processo foi um fator importante, com a eleição do candidato conservador Joaquim Francisco (1988) que rompeu com os programas realizados na gestão precedente, propondo uma “retração no espaço conquistado pelos setores populares unicamente à retomada do projeto conservador” (LEAL, 2003: 166).

⁴⁸ O PREZIS é um mecanismo de participação dos moradores de áreas mais carentes no processo de urbanização e regulação de suas áreas de moradia.

As eleições de 1992 para prefeito aconteceram num panorama nacional em que a sociedade civil foi às ruas em protesto contra a presidência de Collor. O candidato Jarbas Vasconcelos, de volta ao PMDB, sai vitorioso, principalmente pela popularidade obtida na sua primeira administração. Desta vez na coligação que apoiou Jarbas houve uma importante mudança. Diferentemente da sua primeira experiência, candidato de uma coligação de centro esquerda, esta vez representou um aliança partidária de centro direita, com a presença do PFL (Partido da Frente Liberal).

Esta mudança será de fundamental importância na administração da cidade. Apesar de retomar muitos dos projetos participativos do primeiro mandato, existia uma forte presença estatal, que procurou restringir a autonomia popular, como demonstra o caso do PPB, substituído pelo Orçamento Participativo em 95/96, onde o poder municipal, ao invés de negociar em grandes plenárias comunitárias, como acontecia na primeira administração, introduziu uma nova intermediação no processo de democratização, os “delegados” que iriam representar as plenárias nas negociações com o poder local, limitando drasticamente o poder de decisão dos participantes. (MELO, 2008)

Sucessor de Jarbas como Prefeito é Roberto Magalhães do PFL, que apesar de assumir publicamente o compromisso de dar continuidade à participação social nas políticas públicas, esvaziou de poder decisional os instrumentos participativos, sendo numerosos os casos de cooptação política entre os líderes dos movimentos.

Os movimentos organizados tiveram o mérito de continuar resistindo e pressionando para obter espaços participativos na gestão municipal. Pela primeira vez, em 2001, o PT, apoiado pelos movimentos, venceu as eleições, determinando uma mudança importante na vida política da cidade. O novo prefeito João Paulo (2001-2008) concebeu um novo discurso político, caracterizado por plataformas programáticas formadas por diferentes segmentos da sociedade, apresentando a própria administração como “um governo de resistências às políticas neoliberais em nosso país. Governaremos de forma democrática e participativa”. “(Plano Plurianual, 2001: 15).

O primeiro passo foi dar centralidade ao Orçamento Participativo, descaracterizado na precedente administração, tornando-o elemento importante no sistema de planejamento e gestão municipal, “o novo modelo de gestão tem no Orçamento Participativo o instrumento central de planejamento das políticas públicas” (Plano Plurianual, 2001: 34). Foi criada a

Secretária de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, além de outros instrumentos de gestão participativa⁴⁹.

Ressaltamos no final deste breve quadro histórico político de Recife, o importante papel dos movimentos organizados na vida da cidade, protagonizando as lutas para reverter as enormes injustiças sociais e econômicas que o poder político, demais complacente com os interesses das elites, sempre ocultou, e incentivando as políticas de participação popular pela definição das prioridades e da alocação de recursos destinados ao plano de ação do governo.

A experiência do PREZIS

Um dos programas participativos mais interessantes foi o PREZIS que simboliza a luta popular pelo espaço urbano de Recife, cidade que sempre relegou os pobres nos morros e nos alagados, reservando o espaço plano da cidade às pessoas com poder aquisitivo. No processo de crescimento da cidade, o principal problema é a distribuição do espaço urbano, os 15% do território urbano foram ocupado por mais dos 56% da população e os 85% restantes pelo restante da população com melhores condições econômicas (FERNANDES, 2004: 14).

O PREZEIS surge justamente da necessidade do povo de conquistar uma lei que possibilitasse a urbanização e a legalização da posse da terra nessas comunidades. A Lei do PREZEIS (1987), reconhece formalmente a existência de dois espaços: um espaço “atraente”, com ruas largas e praças belíssimas e outro espaço que é informal, onde moram pessoas carentes que não têm água, não têm calçamento, não têm esgotamento sanitário, não têm qualidade de vida⁵⁰.

⁴⁹ “O Fórum PREZEIS, que discute especificamente as questões urbanísticas das áreas ZEIS, o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU, que trata das intervenções mais gerais que afetam a cidade como um todo,” (Plano Plurianual, 2001: 34).

⁵⁰ O PREZEIS é organizado da seguinte forma: em cada comunidade “informal” existe uma COMUL (Comissão de Urbanização e Legalização) que é eleita pelos mesmos moradores para um mandato de dois anos. Cada COMUL participa de um grande Fórum que se chama o Fórum do PREZEIS que reúne representantes da sociedade civil, das comunidades, da universidade, da Câmara de Vereadores e algumas secretarias municipais. É nesse grande Fórum que se delibera sobre as questões de interesse das Zonas Especiais de Interesse Social da Cidade do Recife. No Fórum se discutem os recursos, as obras, como é que vai ser feito, onde vai ser feito, como priorizar os recursos.

No dia 11 de março de 1987, a Câmara dos Vereadores aprovou o projeto de Lei do PREZEIS (Nº 14.947) ⁵¹, representando um marco na história do Brasil, enquanto pela primeira vez um projeto de lei elaborado pelo povo havia sido aprovado e, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, o PREZEIS reconhecia o direito social à moradia acima do direito à propriedade, ou seja, “defendia o princípio de que a terra existe para morar e não para ser fonte de lucro e especulação” (FASE, 1997:6).

Evidenciamos, que apesar do reconhecimento formal, não existiu um interesse efetivo do governo municipal, sendo os recursos financeiros limitados ao 1,2% da arrecadação tributária do município. A limitada capacidade de investimento não incentivou a participação, sendo muito baixa a participação da população nas discussões e decisões. Segundo uma pesquisa do Fórum do PREZEIS (2000), em 486 moradores entrevistados, 36% não sabe da sua existência, e entre quem o conhecia os 41,5% desconheciam suas atribuições. (CENDHEC, 1999: 30).

⁵¹ Na negociação com o poder público o texto original perdeu três dispositivos importantíssimos: a obrigação explícita do Município para cumprir as determinações das COMULs; aprovação por decurso de prazo dos pedidos de remembramento ou desmembramento de lotes nas ZEIS; e a responsabilidade da prefeitura em arcar com o ônus decorrentes desta lei (ARAUJO, 2008)

Módena

Depois da Segunda Guerra Mundial a cidade de Módena foi governada continuamente por partidos de esquerda. Em 1948, pela primeira vez na história de Módena, uma força política marxista ganhou as eleições, enfrentando uma situação de pobreza e destruição que emergia com o fim da guerra. O Partido Comunista Italiano (PCI) desempenhou um papel central no processo de reconstrução e redemocratização da vida política da cidade, intervindo diretamente na vida econômica local, com a criação de empregos para a maioria da população⁵².

O PCI foi presente socialmente garantindo a gratuidade e a disseminação de bons serviços de assistência social, oferecendo benefícios básicos e iguais para todos, independentemente de ganhos ou contribuições. A presença de bons serviços públicos permitia às empresas manter salários relativamente baixos, facilitando o desenvolvimento da economia local e da ocupação, sobretudo com a entrada das mulheres que encontram emprego no sistema de bem-estar público (MAGNOLI, 2003). Os serviços públicos oferecidos buscavam a igualdade com os melhores benefícios de qualidade e não como normalmente aceito, a igualdade das necessidades mínimas. O objetivo do governo local era oferecer boas condições a todos os modenenses, assumindo-se a responsabilidade pelo cuidado das crianças, dos velhos, dos mais necessitados, construindo um sentimento de solidariedade e de interesse pela política que era transversal às diferentes classes sociais. Garantia-se o acesso aos cuidados médicos de altíssimo nível, o direito à habitação para todos, um sistema de creches e escolas a tempo integral, o acesso à cultura como direito de todos oferecendo redes de bibliotecas de bairro (Idem).

Existia por parte do PCI um projeto de transformação lento e gradual da democracia liberal, num processo de “democratização progressiva” das diferentes esferas da sociedade, procurando-se alargar o significado de democracia e cidadania, criando esferas públicas participativas, democratizando as instituições, incentivando a inversão das prioridades, socialização das informações, a descentralização administrativa, a auto-organização da cidadania, a transparência. Consolidando-se uma relação de confiança entre

⁵² Do ponto de vista social, o PCI tem sido historicamente o único partido italiano onde os trabalhadores fizeram carreira, tornando-se políticos, personalidades públicas, mesmo parlamentares, ocupando-se dos problemas da classe trabalhadora. “Nas zonas onde o PCI tem governado, em um período mais ou menos longo, a população se encontra hoje em condições muito melhores do que nas zonas governadas pelos outros partidos” (PASQUINI, 1985: 43)

a sociedade civil e o poder público, confirmada pelos repetidos sucessos eleitorais do PCI, que eram regularmente superiores ao 50% dos votos (RIDOLFI, 1997).

No final dos anos 80 as coisas começam a mudar. Na Itália, o socialismo registrou uma crise de consenso, difundindo-se a convicção que o capitalismo era a única opção possível. O Partido Socialista Italiano (PSI) com seu secretário Bettino Craxi, inaugurava a sua nova estratégia governista, criando a primeira grande divisão - nacional e local - na esquerda italiana pós-Segunda Guerra⁵³. As coisas continuaram mudando. Em 1991, com a famosa "virada da Bolognina", o PCI deixou de existir, nascendo no seu lugar o PDS (Partido Democrático de Esquerda) - hoje "Partito Democratico" (PD)⁵⁴ - e "Rifondazione Comunista"⁵⁵

Frente à crise econômica que atingia o país, com uma desaceleração da produção e com altos índices de inflação, a ideologia neoliberal hegemonizava o panorama político. Estes anos marcaram profundamente a sociedade italiana, trazendo mudanças econômicas, sociais e culturais, flexibilizando as relações de trabalho, cortando drasticamente os gastos públicos nos serviços sociais, reduzindo o papel do Estado na regulamentação da economia, descentralizando e privatizando os serviços públicos. (ACCORNERO, 2000). A vitória da ideologia neoliberal no contexto político e cultural italiano era completa. O PDS, o novo partido majoritário da esquerda italiana, reformista e com bases programáticas exíguas, se demonstrou politicamente e culturalmente subalterno à "nova" política liberal, aceitando acriticamente as leis do mercado como a "regra áurea" do viver em sociedade.

Também em Módena as coisas mudaram. O PDS procurou dar ênfase ao mercado, procurando "um capitalismo temperado, onde o Estado administrava, sem interferir nos interesses do mercado" (Documento do Congresso anual do PDS em Módena, 1993). Abria-se na cidade uma nova fase política. O PDS virava página, desmentindo seu passado,

⁵³ O PSI tornou-se partido de governo no chamado "pentapartido", composto pela Democrazia Cristiana, Partito Socialista Italiano, Partito Repubblicano, Partito Social Democratico Italiano e Partito Liberale governando a Itália até 1994.

⁵⁴ O Partido democrático passou por um curioso percurso de reviravolta identitária, nascendo como partido democrático de "sinistra", passou por vários outros nomes até tirar definitivamente a palavra "sinistra". Em 2007 no nascimento do PD, Fassino, secretário do partido, reivindicava quase com complacência, que só a esquerda reformista sobreviveu à queda do Muro de Berlim, ao longo dos anos 90, e que esta esquerda precisava continuar o seu caminho ao centro.

⁵⁵ Nestes anos Rifondazione Comunista viveu numerosas divisões, criando-se numerosos pequenos partidos de esquerda, incapazes de alcançar o quorum mínimo do 4%. Assim que hoje na Itália a esquerda não é mais representada no Parlamento.

renegando “a via emiliana pelo socialismo” e aceitando passivamente as novas receitas neoliberais (BONORA, 2003). A administração da cidade passou de uma “programação pelo socialismo” a uma “programação do possível”, abrindo o público à iniciativa privada, declarando-se incapaz de satisfazer as exigências do sistema social, manifestando a necessidade de uma reorganização do “estado social” que implicava a redução dos gastos e a participação dos privados. Desmanchava-se em poucos anos o sonho de uma sociedade justa e igualitária, protagonizada pelo PCI em mais de trinta anos de governo, como explica bem Magagnoli:

Por três décadas a cidade se moveu dentro de um contexto político-cultural em que o público era considerado o único antídoto possível contra o mal do lucro privado, facilitando entre seus cidadãos o crescimento do valor da democracia, como único elemento capaz de reafirmar equidade na hierarquia social, proporcionando a todos os seus componentes (especialmente às classes mais desfavorecidas), as mesmas oportunidades de acesso à educação, cultura, serviços sociais, saúde (...). (Magagnoli, 2003: 188.)

As mudanças sociais e as “reformas” das políticas sociais criaram novas formas de marginalidade e exclusão social que se aprofundavam sempre mais pelos intensos fluxos migratórios que modificavam o tecido social da cidade, apagando a imagem de cidade ideal, de lugar acolhedor e solidário.⁵⁶

Frente às “reformas” neoliberais, Módena reagiu diferentemente do panorama italiano. A sociedade civil, sem uma referência política, se auto-organizou e resistiu, demonstrando uma surpreendente autonomia política e cultural. Como destaca Pasquino (1987), se afirmou na cidade um novo tipo de participação popular, que refutava a política tradicional, refugiando-se no “protagonismo civil”, com a disseminação de movimentos desligados dos partidos políticos organizados, que agiam em terrenos “não políticos” como a educação, as questões ambientais e a defesa dos direitos trabalhistas. Uma participação, desligada da política tradicional, em defesa da cidade e de sua qualidade de vida, propondo várias formas de contestação não convencionais, rabiscando os muros, não pagando as taxas, bloqueando o tráfego, ocupando lugares públicos.

⁵⁶ Também se manifestava nestes anos um evidente decréscimo demográfico com um progressivo envelhecimento da população modenense, sendo os idosos acima de 65 anos o 10% da população total em 1961, aumentando regularmente até 15,6% em 1985 entre 1983 e 1984, continuando a subir, atingindo o recorde de 186 idosos cada 100 crianças em 1995 (www.modenastatistiche.it).

Como evidencia Magnoli (2003: 27), a participação popular em Módena se afirmou em contraposição aos partidos políticos, refazendo-se “aos robustos elementos de solidariedade e mutualismo que caracterizaram a história da cidade”. Porém continua Magnoli, seria um grande erro não reconhecer na força do associativismo modenense “a capacidade de enquadramento orgânico criado pelo PCI com sua extensa rede de organizações sociais, culturais e mutualistas, agregando os modenenses, incentivados a participar à vida pública”, tornando a sociedade civil uma força política autônoma, independente do poder público e dos partidos políticos (MAGNOLINI et., 2003:55)

Quando a política dos partidos se afastou dos interesses da população, a sociedade civil reagiu, criticando e pressionando a administração pública para manter as políticas sociais, conservando a boa qualidade dos serviços públicos e garantindo para todos os direitos necessários à vida em sociedade. A sociedade civil procurou influenciar o poder público, construindo esferas de diálogo com o governo fora dos “lugares convencionais”, conseguindo conservar direitos que nos outros municípios italianos eram retirados, reafirmando em substância a relação já evidenciada por Putnam (2005) entre participação popular e bom desempenho institucional⁵⁷.

Segundo Mescari (2003), nestes anos os cidadãos participaram mais, apresentando-se na cidade uma participação difundida, horizontal, molecular, operando fora da política tradicional, pressionando a administração local. Quase 60% das atuais associações em Módena nascem no começo dos anos noventa, como forma de protesto contra a “política dos partidos”, deslegitimados moralmente depois de *Tangentopoli*⁵⁸, criando novos terrenos de luta e de atuação política e social. Difundiam-se os “*comitati di cittadini*”, grupos de cidadãos que espontaneamente se juntam, participando diretamente na vida política para tutelar os próprios direitos e interesses que o neoliberalismo colocava em xeque

Segundo Della Porta (2000) e Mescari (2003), os “*comitati di cittadini*” que nascem nestes anos em Módena poderiam ser divididos em: “*comitati a termine*”, “*comitati istituzionali*”, “*comitati pro-loco*”. O “*comitato a termine*” nasce para combater uma

⁵⁷ E’ bom evidenciar que seria quanto mais arriscando estender os resultados levantados por Putnam (2003) em contextos sociais diferentes da Emilia Romagna.

⁵⁸ Tangentopoli (entre o 1992 e o 1994) representa o sistema de corrupções que envolvia todos os principais partidos, especialmente os da coligação governamental, comprovada pela magistratura de Milão

determinada exigência, pressionando e estimulando os referentes institucionais. Não apenas o objetivo pré-determinado é alcançado, o “comitato” termina de existir. O “*comitato istituzionale*” representa um *trait d’union* entre os cidadãos e as instituições, caracterizando-se pela sua presença estável e contínua no território, procurando um diálogo estável com as instituições e favorecendo a construção de relações sociais entre os moradores e a política. O “*comitato pro-loco*” nasce para responder a determinados deságios sociais presentes no território, ampliando no tempo as questões de seu interesse, tornando-se referência territorial para os moradores.

Os “*comitati*” nasciam espontaneamente por vontade popular, afirmando-se como uma importante realidade na cena política modenense, obrigando o poder público a prestar contas das próprias atividades e a acolher as sugestões dos cidadãos sobre algumas temáticas da agenda pública, representando uma forma de *participação consultada* – “escala de qualidade da participação” –, estimulando um controle popular sobre as ações governamentais e conseqüentemente uma maior preocupação dos administradores com a própria responsabilidade política.

A participação popular operava em diferentes áreas: na economia com a difusão das cooperativas. Em 1985, 17 novas cooperativas se formavam com 2.900 sócios. Em 1988 na província existem já 235 cooperativas e 170.000 sócios⁵⁹, tornando-se referência para muitas demandas sociais, como na busca de habitações e na defesa do poder de compra. Na área educacional, experimentando a “gestão social das escolas de primeiro grau”, com o intento de incentivar o encontro, a troca e construção de relações sociais entre os profissionais da educação e as diferentes classes sociais na atuação conjunta da gestão escolar.

o significado da gestão social vai além de uma simples relação entre trabalhadores e pais: tem um sentido político, cultural e educativo [...] implica a vontade de governar de forma descentralizada, oferecendo aos cidadãos mais poder e democracia nas decisões (GHEDINI, 1998: 205).

É interessante perceber como com o desaparecimento do PCI, a participação popular adquiriu um papel importante na vida civil da cidade, afirmando-se como uma força independente dos partidos políticos, espontânea, heterogênea, envolvendo diferentes classes

⁵⁹ A incidência da produção cooperativa em estes anos representa os 24% da produção total das mercadorias. (ISTAT, 1999).

sociais - trabalhadores, estudantes, mulheres, intelectuais, etc. -, construindo autonomamente as próprias referências políticas, culturais e econômicas. Constituiu-se na cidade um terceiro setor variegado, que na definição de Ascoli “se realiza na ação voluntária do cidadão, interpretada como o agir individual dotado de sentido livre e não mercantilizado [...] preenchendo as faltas da política” (ASCOLI, 1985:48)

A experiência de Agenda 21 Locale

Agenda 21 Locale está presente em Módena desde os anos 90, com o intento de incentivar um desenvolvimento sustentável através a participação popular no planejamento e desenvolvimento das atividades do território. O programa se ocupa de: mobilidade sustentável; recursos e território; qualidade social e ambiental; meio ambiente.

Os grupos de trabalho são divididos em áreas temáticas, compostos por representantes do território, associações, instituições técnicas e de negócios e cidadãos que conjuntamente elaboram um Plano de Ação com objetivos, ações, metas a serem alcançados. Os diferentes grupos sucessivamente criam o Plano de Ação Local que representa a síntese dos Planos de Ação temáticos, que apresentam ao Município para aprovação.

Agenda 21 Locale é uma forma de participação *consultada* - “escala de qualidade da participação”- onde os cidadãos podem expressar a própria opinião sobre determinadas temáticas, reservando, porém, aos governantes o direito de decidir sobre a legitimidade e viabilidade das propostas dos cidadãos. Entre os resultados mais interessantes ressaltamos: os numerosos programas de incentivo aos pequenos agricultores e à agricultura biológica sustentável; a declaração da água como “bem público fundamental” que não pode ser privatizada, participando ativamente nas políticas territoriais na gestão da água, de suas tarifas e dos futuros investimentos; conjuntamente aos Conselhos Populares e ao poder central participam nas políticas pelo transporte público, regulamentando os preços das passagens e as estratégias dos serviços (Agenda 21 Local, Report 2002).

3.4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO RECIFE E EM MÓDENA

O processo orçamentário no Brasil como na Itália é uma verdadeira “caixa preta”, ao qual apenas os agentes públicos e burocráticos têm acesso, servindo, na maioria das vezes, como moeda de troca entre o Executivo e Legislativo, beneficiando os grupos privados e os interesses particulares. O uso particularista e clientelístico do orçamento público é facilitado pelo monopólio das informações sobre receitas e despesas nas mãos de um restrito grupo de burocratas próximos dos gestores de primeiro escalão como Prefeito, secretários e assessores diretos.

Aqui comparamos a atuação do Orçamento Participativo (OP), avaliando sua capacidade de: estimular a participação popular na gestão orçamentária, facilitar a transparência nos gastos públicos, criar uma arena político participativa, onde Estado e sociedade civil participam conjuntamente nas escolhas públicas.

O Orçamento Participativo em Recife

A prática do Orçamento Participativo no município do Recife pode ser caracterizada por três momentos diferentes, que se integram dentro de um processo de democratização da gestão municipal:

O primeiro teve como ponto de partida o PPB como canal privilegiado de democratização da gestão (...). Com a instituição da Lei 15.547/91 do Plano diretor da cidade do Recife a Prefeitura procurou instrumentalizar a ação municipal com a implantação dos dois sistemas: do Planejamento da cidade do Recife; de Informações para o Planejamento. (LEAL, 2003:122).

Como evidencia Leal (2003), o primeiro momento teve como ponto de partida o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB), criado pela administração do Prefeito Jarbas Vasconcelos durante a sua primeira gestão (1986/88), constituindo-se como o canal mais importante de descentralização e de participação das áreas populares. O PPB atuava num sistema de Plenárias, uma em cada das 12 regiões administrativas do Recife, onde as lideranças comunitárias representativas das entidades populares desfrutavam do direito de votar ou indicar ações. Tais ações passavam a constituir um Plano regionalizado e setorializado - programação das ações em saúde, educação etc. - inserido na previsão orçamentária do município.

Um segundo momento pretendeu propiciar novos avanços ao programa, no sentido de democratização da gestão, reforçando o processo de consolidação do PPB, transformado em Orçamento Participativo. No segundo mandato de Jarbas o PPB foi reformulado redefinindo os objetivos e as diretrizes que deveriam nortear o exercício da participação na gestão municipal, o que veio a consolidar a institucionalização do Orçamento Participativo. Esta fase trouxe algumas mudanças comparativas em relação ao método anteriormente utilizado pelo PPB. Em primeiro lugar, propiciou, através da definição da Grade de Carências, uma maior racionalidade na priorização das demandas da população. Foi introduzida a figura do “delegado” como representante comunitário que teria a incumbência de representar a comunidade, junto com as entidades civis nas instâncias decisórias do OP. (MELO, 2008)

Se como evidencia Leal (2003), o OP no Recife nasce para fortalecer a prática da participação popular na cidade através da efetiva ação dos cidadãos, ressaltamos que a contribuição da participação popular foi bastante limitada, em quanto somente os

delegados, que eram selecionados pelas entidades populares cadastradas na prefeitura - excluindo conseqüentemente o cidadão comum - podiam escolher o elenco de prioridades da microrregião que representavam. Ainda mais, de acordo com Melo (2003), o OP encontrava a resistência das secretarias municipais, sobretudo da Secretaria de Infra-estrutura e a URB-Recife⁶⁰, instituição chave da administração, uma vez que controlava boa parte dos recursos de obras e investimentos do orçamento municipal.

Com a eleição do Prefeito Roberto Magalhães (PFL, 1997-2000), fruto de uma aliança política que envolveu também Jarbas Vasconcelos, o Orçamento Participativo foi mantido no papel, representando na prática um claro retrocesso no que diz respeito à atuação popular, crescendo em importância a figura do delegado como porta voz dos interesses da comunidade, e ao montante de recursos destinados ao programa, que foram reduzidos ao 2,5% do orçamento total⁶¹.

Em linhas gerais, o OP não trouxe algum quadro de inversão de prioridades, reproduzindo em seu bojo os mesmos vícios da estrutura política local. O OP entrou a fazer parte do programa “Projeto Capital”⁶², de claro cunho neoliberal, isentando o Estado de suas atribuições e incentivando a participação do mercado como força regulamentadora do planejamento estatal. Existia uma clara tentativa dos vereadores de desestruturar o OP, relegando a participação popular a um papel marginal, ameaçando continuamente de acabar com a experiência⁶³, descomprindo regularmente seus compromissos, deixando como herança uma numerosa quantidade de “obras pendentes” (SILVA, TEIXEIRAS, 2007)

Uma terceira fase pode ser determinada com a experiência do Orçamento Participativo no Recife nas duas gestões do Prefeito João Paulo, que será objeto deste estudo.

⁶⁰ Empresa de Urbanização do Recife é responsável pelo planejamento e obras urbanas da Prefeitura do Recife.

⁶¹ É um tema que ainda rende muitas discussões sendo possível encontrar valores diferentes nos trabalhos de Leal (2003) e Avrizer (2003).

⁶² O Projeto Capital pretendia ser um pacto pela cidade, envolvendo todos os atores com a perspectiva de levar Recife a disputar um lugar no ambiente das cidades globais (SILVA; TEIXEIRA, 2007)

⁶³ Foi importante a reação das organizações populares, como coloca o líder comunitário Edejonhson Pinto, “nesse período aconteceu um fato marcante na cidade de Recife, se acentuaram os embates dos movimentos com os vereadores” (ETAPAS, 2003).

O Orçamento Participativo em Recife 2001-2008

A experiência de OP, na gestão do Prefeito João Paulo (PT), assentou-se na:

Proposta radicalmente democrática; resgate da cidadania do povo; criação de uma esfera pública não estatal, através da co-gestão da cidade e o controle social sobre o Estado; universalização da participação; auto-regulamentação no processo; transparência administrativa (PCR, 2006)

No governo de João Paulo (2001-2008) foram muitas as mudanças em relação ao período de Roberto Magalhães (1997-2000), como a criação da Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, responsável por coordenar todo o ciclo orçamentário. Na nova gestão de OP a comunidade era chamada a eleger as prioridades e não como no passado os delegados; deixou de existir o “delegado nato”⁶⁴, indicado pelas entidades gerais do movimento comunitário, todos que querem tornar-se delegados precisam submeter-se a um processo eleitoral⁶⁵; procurou-se uma maior articulação com os outros instrumentos de participação popular (MELO, 2008).

Nunca a população participou nas decisões do poder público municipal como agora [...] Então eu acho que, apesar dos problemas como a falta de informações [...] isso é um elemento importante que a gente nunca mais pode perder (Participante OP⁶⁶)

O formato do OP, teve como modelo a experiência de Porto Alegre, dividindo o território em 6 RPA's - cada uma subdivide em 3 microrregiões, formando um total de 18⁶⁷. Os IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é diferente por cada microrregião⁶⁸, sendo as RPA's

⁶⁴ Na gestão de PFL, 50% de delegados eram indicados pelas entidades comunitárias (delegados natos) e 50% pelos participantes do OP.

⁶⁵ Na gestão anterior os delegados eram 470 delegados, sendo na gestão petista sempre acima de mil. (Site da Prefeitura do Recife)

⁶⁶ Entrevista realizadas com morador do RPA1 em 25/7/2008

⁶⁷ A Lei nº 16.293, de 22/01/1997, publicada no Diário Oficial do Município do dia 04/02/1997, dispõe sobre a divisão do território municipal em seis Regiões Político-Administrativas, RPA 1- Centro, RPA 2 - Norte, RPA 3 - Noroeste, RPA 4 - Oeste, RPA 5 - Sudeste e RPA 6 - Sul.

⁶⁸ O IDH é média de três subíndices, calculados na base de poucos indicadores facilmente coletados nas diversas nações, três dimensões básicas e universais da vida, que são as condições para que as escolhas e oportunidades dos indivíduos possam ser ampliadas: o acesso ao conhecimento (Educação), o direito a uma vida longa e saudável (Longevidade) e o direito a um padrão de vida digno (Renda). Pela sua simplicidade, o IDH não aprofunda cada uma dessas dimensões, mas permite comparar o nível geral alcançado pelas nações no atendimento dessas necessidades básicas para que os indivíduos possam desenvolver suas capacidades e suas escolhas. O valor do Índice representa, mais do que as condições de Educação, de Longevidade e de Renda, um estado a partir do qual será mais ou menos provável o alcance, pelos indivíduos de uma determinada sociedade, de novas capacidades e de liberdades de escolha. (BITOUN, 2005:4)

1, 2, 3 e 5 consideradas como regiões de baixo e médio desenvolvimento humano (MELO, 2008)⁶⁹.

O processo do OP na gestão do PT dura praticamente o ano todo.



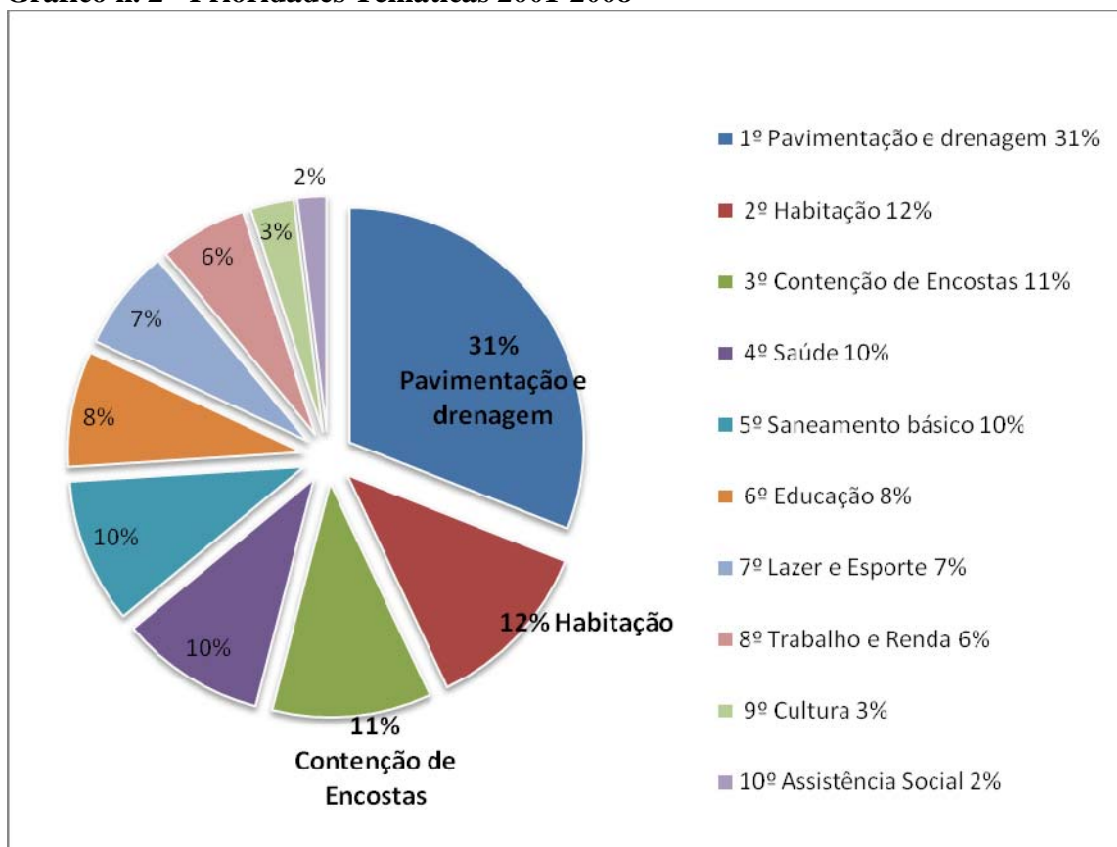
Fonte: Site da prefeitura do Recife

Se começa com as plenárias regionais, abertas a todos os moradores do local, onde a administração pública apresenta informações de caráter técnico, os recursos para o ano em curso e presta conta das obras que foram realizadas no ano passado e quais não foram e o que não foi. Sucessivamente acontecem as discussões e votações dos temas prioritários da população do bairro, sendo estes temas pré-definidos pela secretaria do OP (MELO, 2008).

No gráfico em baixo, apresentamos as prioridades escolhidas entre o 2001 e 2008 (Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Prefeitura de Recife)

⁶⁹ Os IDHM no Recife: RPA 5; 0,76; RPA 1: 0,761; RPA 2: 0,761 a 0,762; RPA 3: 0,762 a 0,796; RPA 4 e 6: 0,797 a 0,826 (ADHM, 2005).

Gráfico n. 2 - Prioridades Temáticas 2001-2008



Fonte: Secretária da Prefeitura do Recife, OP, 2009.

Ressaltamos como a maior parte das prioridades está relacionada à infra-estrutura das regiões, como, por exemplo, pavimentação e drenagem, habitação e contenção de encostas e morros que emergiram como necessidades importantes também no ano 2008. As prioridades definidas revelam a participação no OP como uma forma de protesto e, ao mesmo tempo, de luta para direitos básicos que estão negados à população mais pobre de Recife, como por exemplo, o saneamento básico - apenas 33% da população tem acesso ao esgoto sanitário (SILVA; TEIXEIRA, 2007).

Nas entrevistas que tivemos com alguns participantes do OP, parece ser claro que as necessidades básicas representam o motor da participação popular no OP, que se apresenta como um mecanismo de disputa pelos escassos recursos públicos, num quadro de enormes carências de infra-estrutura urbana e de atendimento de serviços públicos.

Participo para melhorar as coisas aqui, porque falta o básico, muitas coisas ainda precisam ser feitas. Eles fizeram algumas obras coisas, mas ainda é nada (participante, OP⁷⁰).

Eu participo porque acho que o Orçamento Participativo permite a gente de lutar e conseguir as coisas (participante OP⁷¹)

Aqui os governantes quase nunca se preocuparam com uma política habitacional, abandonando os bairros da classe de baixa renda. Aqui há pessoas que vieram de todas as áreas, que estão abandonadas, na precariedade absoluta, sem água, sem energia, sem teto (...) (participante OP⁷²)

Diferentemente dos precedentes formatos do OP, na gestão do prefeito João Paulo, a eleição dos delegados acontece só depois da definição de prioridades – como era no precedente formato -, reservando aos delegados a “finalidade de coordenar e fiscalizar, em sua área de atuação, a execução do plano de investimentos e das políticas públicas desenvolvidas no âmbito da gestão municipal” (Regimento Interno do OP, Art. 1º). Como evidencia Silva (2003: 323), este cambiamento “gerou forte resistência dos ex-delegados do processo e dos vereadores que viam diminuir, assim, sua área de influência na definição de ações na cidade”.

Sucessivamente nas plenárias intermediárias, pode participar quem se inscreveu nas plenárias regionais, podendo votar as obras a serem realizadas em seus bairros na base dos temas escolhidos na fase anterior e eleger os delegados.

Nas plenárias temáticas se discutem assuntos relacionados: assistência social, educação, saúde, desenvolvimento econômico, cultura, mulher, juventude, desenvolvimento urbano, negros e direitos humanos e segurança cidadã. Podem participar todos os cidadãos, com o intento de ampliar o horizonte do OP, não exclusivamente ligado ao lugar de moradia, buscando objetivos mais amplos, abrangendo a cidade como um único universo (COSTA, 2002).

Os investimentos públicos são condicionados pela Grade de Carência, que através um sistema de notas, favorece os bairros com mais necessidades.

⁷⁰ Entrevista realizadas com morador do RPA1 em 26/07/2008

⁷¹ Entrevista realizadas com morador do RPA 2 em 02/04/2009

⁷² Entrevista realizadas com morador do RPA 4 em 04/04/2009

Quadro n. 1 - Critérios gerais de distribuição de recursos por microrregião

População – Número de habitantes de cada microrregião

Abaixo de 40.000 hab. nota 1

De 40.001 a 80.000 hab. nota 2

De 80.001 a 120.000 hab. nota 3

Acima de 120.000 hab. nota 4

Renda – Número de chefes de domicílio com menos de 03 anos de escolaridade.

Abaixo de 3.000 nota 1

De 3001 a 4.000 nota 2

De 4.001 a 7.000 nota 3

Acima de 7.000 nota 4

Carência de infra-estrutura (indicadores construídos a partir da dotação de iluminação, pavimentação, esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo).

Muito baixa nota 1

Baixa nota 2

Alta nota 3

Muito alta nota 4

Prioridade no OP – grau de priorização da população nas Plenárias Regionais

Primeira prioridade nota 3

Segunda prioridade nota 2

Terceira prioridade nota 1

Fonte: Secretaria do OP/ Diretoria de Metodologia, 2008.

Percebemos que quanto maior é a carência, maior é a pontuação, aumentando a probabilidade receber os investimentos que também dependem do número dos participantes - como será explicado sucessivamente.

Existem fortes limites na capacidade do OP de resolver os problemas da população por causa da reduzida capacidade financeira incapaz de fazer frente aos enormes problemas que afligem Recife. Nas duas gestões de João Paulo, 2001-2008, não foi determinado um percentual do orçamento municipal, escolhendo os valores de ano em ano. Nos oito anos em análise foram investidos 295.955.119,34 milhões de reais - que representa uma média inferior aos 10 % do orçamento municipal - com 3700 obras realizadas, atingindo os 50,9 % das demandas apresentadas, sendo em execução o 37,4%, e em processo de licitação os 11,7 % das obras demandadas pela população (Report OP 2008)

O COP se ocupa das questões ligadas à transparência do Orçamento Participativo é feito pelo COP, eleito especialmente para esta finalidade⁷³ e apesar dos avanços, em relação à transparência, é preciso avançar mais, não apenas no que diz respeito à prestação de contas dos serviços públicos, mas também na maior transparência em relação às informações apresentadas. Nas pesquisas efetuadas não foi possível determinar quanto se investiu em cada ano, não existindo registros referentes ao processo do OP no decorrer dos anos, principalmente porque muitas obras se iniciaram em um ano, concluindo-se no outro.

Eu participo há muitos anos, porém, em relação aos investimentos estou com grande dificuldade, não conhecendo quais as obras priorizadas e quais não (participante OP⁷⁴)

Relativamente às obras realizadas, o que se encontrou é uma apresentação dos números de obras executadas, sem uma descrição do que ainda falta por executar. O alto número de obras pendentes é um limite evidente, registrando-se muita lentidão nas respostas técnicas por parte dos órgãos municipais encarregados de formular os projetos que se referem às demandas eleitas em plenárias e pelo encaminhamento de sua execução. Incidem, para esta

⁷³ “Este conselho é formado por representantes da população (os delegados), sendo 02 (dois) membros titulares e 02 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 18 microrregiões, 01(um) membro titular e 01 (um) suplente eleitos em cada uma das plenárias temáticas, 01(um) membro e 01 (um) suplente de cada um dos Conselhos setoriais existentes, 02 (dois) membros titulares e 02 (dois) suplentes do Fórum dos PREZEIS, 03 (três) membros titulares e 03 (três) suplentes do Executivo Municipal das seguintes Secretarias (SOPCG, SEPLAN, Secretaria de Finanças) sem direito a voto (Regimento Interno dos Fóruns e dos Conselhos, 2002). O mandato pode ser revogado” (MELO, 2008:49)

⁷⁴ Entrevista realizada com morador do RPA1 em 28/07/2008

lentidão, fatores externos, como a terceirização dos serviços, com empresas particulares contratadas para executar as obras prioritizadas, requerendo em curso de obra, por meio de um termo aditivo ao contrato, mais recursos para continuar a ação, alegando o aumento dos custos no período, ameaçando parar, portanto, a obra para forçar uma nova negociação dos termos do contrato.

Se o embate entre vereadores e participantes do OP se apresentou de forma violenta na gestão Magalhães, levando quase à extinção do instrumento, na gestão PT, as coisas melhoraram, com a transferência da coordenação do OP da Secretaria de Políticas Sociais à Secretaria do Orçamento Participativo, conservando-se, porém a polêmica lei, sancionada nos últimos meses de governo Magalhães, que permite aos vereadores de indicar até 10% do total dos recursos para investimentos e até 8% do total dos recursos na área da cultura, reduzindo ainda mais os já escassos recursos para o OP (SILVA; TEIXEIRA, 2007). Ainda mais, são freqüentes os casos de “troca de favores” entre vereadores e lideranças comunitárias, onde os primeiros ajudam na mobilização dos moradores até o local da plenária do OP e os segundos, apoiando o parlamentar municipal na candidatura a reeleição. Sendo evidente a relação difícil entre as formas de democracia representativa e democracia participativa, de um lado os representantes eleitos e de outro, os cidadãos participativos.

A manutenção do equilíbrio entre as diferentes formas participativas é um ponto polêmico na gestão do João Paulo, concentrando os próprios esforços para implantação da nova gestão de OP e deixando transparecer a idéia de que não haveria espaço orçamentário para outros instrumentos participativos, causando uma série de tensões com o Prezeis, como revela uma liderança do Prezeis

O Prezeis, o Orçamento Participativo e outros canais de participação estamos... como se fosse numa disputa de espaço (...). Mas ele (o OP) tem que respeitar os outros canais existentes, pelo menos interagindo com eles, articulando com esse movimento não simplesmente achando que não é importante aquele canal. Todos os canais de participação são fundamentais para a organização da sociedade, para a organização do movimento popular (Idem, 2007: 155).

Pelo que apresentamos, apesar dos limites na “transparência administrativa”, na questão das “obras pendentes” e dos limitados recursos econômicos à disposição do OP, a definição das prioridades e obras antes da eleição dos delegados abriu uma nova instância de

representação das comunidades, com uma priorização das obras nos bairros mais carentes e uma maior e mais incisiva participação popular - questão que tratamos sucessivamente.

Orçamento Participativo em Módena

Em resposta às cobranças crescentes por parte da população, as discussões sobre o Orçamento Participativo passaram as sereres introduzidas no panôrama político da cidade, dando início, em 2005, à primeira experimentação, chamado "Via per Via.", que terminou em 2009⁷⁵, sendo o objeto deste estudo.

A experimentação de novas formas de participação na política local modenense é o resultado de um acordo, estipulando antes das eleições administrativas, entre o "Partito Democratico" e "Rifondazione Comunista". Este último aceitou apoiar o candidato do PD só depois que a experimentação do OP entrou entre os principais pontos programáticos. Depois da vitória eleitoral, para criar as condições melhores para dar início ao novo processo experimental, Rifondazione Comunista exigiu a formação de uma nova pasta que se ocupasse juntamente do orçamento público e da participação, novidade importante no panorama italiano. Na maioria das cidades, as duas estão sempre separados, comportando a marginalização das políticas participativas sem a capacidade orçamentária necessária.

O OP nasce com precisas referências aos resultados de Porto Alegre e Grottamare, procurando transformar um conjunto de princípios vagos sobre a participação popular que há anos estão sendo debatidos na cidade, em um instrumento concreto, incentivando a participação dos cidadãos que normalmente não participam da vida pública da cidade (Documento di indirizzo per una politica di partecipazione locale, 2005). A experimentação do OP desenvolve-se para "estruturar um processo de democracia participativa, integrando as formas clássicas de democracia representativa, criando espaços físicos públicos onde os cidadãos possam participar de modo incisivo à definição e ao controle dos processos decisoriais de importantes políticas públicas" (Ufficio Partecipazione, 2005). O governo de Modena selecionou três "indicadores estruturais" que precisariam sereres respeitados pelo OP:

- 1) Um percurso estruturado e descentrado. A participação deve ter um caráter cíclico e não episódico e deve ter regras bem definidas para regulamentar as discussões públicas, ao fim de favorecer a emersão das necessidades coletivas. O objetivo é

⁷⁵ A fase experiemntal terminou coincidentemente com as datas das eleições comunais, sendo evidente a construção, por parte do governo municipal, de uma relação entre o voto popular e OP.

criar um processo de participação deliberativo e não de simples percurso de escuta dos cidadãos.

- 2) Um percurso centrado na participação do indivíduo. A participação nas assembleias é possível só a título pessoal, abertas a todos os cidadãos, mas podendo avançar propostas só os cidadãos residentes no território. As assembleias devem ter um caráter fortemente inclusivo, favorecendo a participação de quem não tem voz nos canais políticos tradicionais.
- 3) Atividades de transparência *ex post*. É necessário no final do processo apresentar um instrumento de accountability que consinta aos cidadãos de verificar quais e quantas e propostas foram consideradas não atuáveis pelo governo, especificando as razões da não aprovação; quantas e quais foram aceitas, apresentando o *iter* da obra (Ufficcio Partecipazione, 2005).

A primeira grande diferença que encontramos com a experiência brasileira é que o OP em Módena não nasce como instrumento de redistribuição de renda, mas como uma possibilidade de participação para o cidadão que normalmente não se interessa de política. A inclusão de grupos “difíceis” representa o elemento central da experimentação do OP, chamando na “piazza pubblica” os estrangeiros residentes, as classes populares não “politicizadas”, aqueles cidadãos que são frequentemente objetos de políticas públicas, mas que dificilmente entram nos processos decisoriais, possibilitando uma participação ativa nas questões ligadas ao próprio bairro (Ufficcio Partecipazione, 2006: 7). Como confirma o Assessor Frieri

Podemos dizer que o Orçamento Participativo em Módena tenta resumir as diferentes formas de complexidade social que estão presentes na cidade, buscando representar em um processo decisional as minorias silenciosas que vivem na cidade (Francesco Raphael Frieri. Assessore al Bilancio e alla Partecipazione del Comune di Modena)

Nesta fase experimental procurou-se a incentivar a participação, criando um espaço participativo, ao mesmo tempo, institucional e permanente, operando na cidade junto com outras políticas participativas, como os Conselhos Populares⁷⁶, as “Circoscrizioni⁷⁷” e Agenda 21 Local, entre outros.

⁷⁶ Os “Consigli Popolari” operam nas políticas juvenis, nas políticas de assistência e integração das classes populares, na promoção da cultura nos bairros mais carentes e na salvaguarda do meio ambiente.

As “Circoscrizioni”, além de selecionar as áreas urbanas a serem envolvidas na fase experimental, representam um anelo de conjunção entre as propostas do OP e os governantes. Os Conselhos populares têm a tarefa de analisar, juntamente com os participantes do OP, as propostas temáticas que afetam toda a cidade, avaliando a viabilidade das propostas. Agenda 21 Local tem o papel de discutir com os participantes do OP as questões ambientais de interesse municipal.

O OP teve início em 2005, depois de uma intensa campanha promocional promovida pelo Município, que gastou mais de 180.000 euros na criação e manutenção de web-site, cartazes colocados em áreas periféricas, distribuindo material publicitário de porta em porta, uso de jornais e televisões locais, envolvendo as “Circoscrizioni” na organização de encontros nas praças públicas da cidade, para debater as potencialidades e os perigos do OP (Bilancio Partecipativo: Costi e Ricavi 2005 -2006)

O OP na sua fase experimental operou parcialmente nas quatro “Circoscrizioni”, ampliando a cada ano as áreas de experimentação com o objetivo em 2009 de envolver todos os bairros das quatro “Circoscrizioni”.

O percurso participativo funciona o ano todo:

Entre maio e junho são organizadas as “Assemblee di zona” em locais e horários escolhidos pelas “Circoscrizione”, sendo os espaços participativos estatais ou paraestatais, abertos a todas as pessoas que moram na área. Estes primeiros encontros representam um momento de discussão das problemáticas do bairro e de diálogo com os representantes municipais, que apresentam o funcionamento do Orçamento Participativo, explicando brevemente o funcionamento do Orçamento Municipal e os investimentos planejados pela Administração. Pelo que constatamos, este processo de assistência técnica é incompleto deixando a desejar em muitos aspectos.

Sucessivamente começa o debate e as propostas⁷⁸ são divididas em três categorias: as “simples queixas” – propostas de rápida resolução e com custos limitados - que são debatidas e se aprovadas são enviados diretamente à “Circoscrizione” de referência

⁷⁷ Módena é dividida em quatro “Circoscrizioni”. Cada “Circoscrizione” representa diferentes bairros e os seus representantes são eleitos pelos moradores dos bairros de referência, sendo uma interessante possibilidade de participação popular no desenvolvimento de algumas funções burocráticas - como o registro civil e admissão às creches – e na gestão do espaço público, desempenhando um papel de promoção e desenvolvimento da vida social dos bairros da cidade.

⁷⁸ As propostas podem ser também escritas.

encarregada de resolver a questão; as “propostas de bairro” e as “propostas temáticas” que são divididas de acordo com o tema - Ambiente, Cultura, Políticas Juvenis, Esporte, Obras Públicas, Políticas Sociais - seguindo diferentes caminhos. Após as discussões e votação das propostas, são escolhidos os representantes, que são responsáveis pelas propostas nas sucessivas passagens

Em outubro, os representantes do OP discutem as propostas de bairros nos “Tavoli di Confronto Territoriali” com os representantes das “Circoscrizioni” e as propostas temáticas são debatidas nos “Tavoli Tematici” com os Conselhos Populares competentes e os representantes de Agenda 21 Local, ao fim de determinar a viabilidade técnica e financeira das propostas.

Em novembro, são novamente convocados todos os cidadãos a participar às novas Assembléias, juntamente com os representantes dos Conselhos Populares, de A21L e das “Circoscrizioni”. São apresentados os resultados dos “Tavoli di Confronto Territoriali” e dos “Tavoli Tematici” e no caso de incompatibilidades emergidas é aberta uma nova discussão para a formulação das propostas finais que precisam ter a aprovação dos diferentes organismos participativos envolvidos.

4. Em Janeiro, os representantes do OP apresentam as propostas definitivas ao Conselho Municipal que deve aprova-as no Orçamento Municipal.

5. Em Março, o Município apresenta publicamente os resultados das discussões, com a obrigação de justificar as propostas não aprovadas.



Cartaz que descreve o percurso do Orçamento Participativo

As prioridades apresentadas ao Conselho Municipal estão submetidas a um sistema de critérios que serve de parâmetro na hierarquização das prioridades. Os critérios estabelecidos são apresentados na Tabela n. 4.

Tabela n. 3 – Critérios das prioridades

Critérios gerais	Peso
Importância da área para o desenvolvimento urbano de Módena	1
Mobilização Popular relacionada à densidade populacional da área	2
Áreas de carência de serviços públicos	3

Fonte. Documento di indirizzo per una politica di partecipazione locale. Modena, 2005

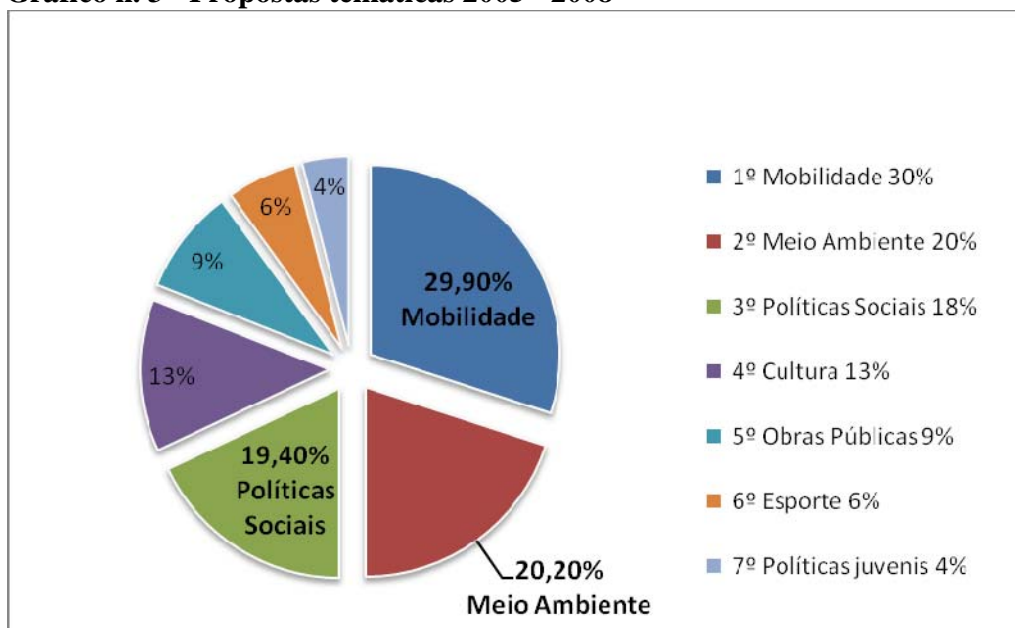
Os critérios e pesos definidos trazem alguns elementos que devem ser considerados. Primeiramente, a centralidade do objetivo de direcionar os investimentos municipais para as populações mais carentes de bens e serviços públicos na cidade, sendo um meio para ampliar os laços de solidariedade, em detrimento do individualismo. Em segundo lugar, a presença da “mobilização popular” como critério de distribuição de recursos do orçamento

municipal parece indicar a preocupação do governo de estabelecer um diálogo com os cidadãos que são regularmente excluídos, incentivados a participar e a manifestar publicamente os próprios deságios. No terceiro ponto, mesmo pretendendo desenvolver uma metodologia objetiva de avaliação e hierarquização das prioridades, percebe-se um elevado grau de subjetividade. A importância da área para o desenvolvimento de Módena é um ponto questionável, não sendo claras as modalidades de pontuação, tornando difícil realizar uma avaliação objetiva dos referidos aspectos.

Segundo os dados do “Assessorato al Bilancio e alla Partecipazione” de Módena nos anos 2005, 2006 e 2008 foram coletados 158 simples queixas, 350 propostas bairro e 120 propostas temáticas⁷⁹, que apresentamos.

⁷⁹ O OP foi suspenso em 2007 para conseguir realizar as propostas selecionadas nos dois anos precedentes.

Gráfico n. 3 - Propostas temáticas 2005 - 2008



Fonte. “Assessorato al Bilancio e alla Partecipazione” de Módena, 2009

A maioria das propostas relata o tema da mobilidade, do meio ambiente e das políticas sociais, que levaram a um investimento público entre os anos 2005 e 2008 de aproximadamente 65 milhões de euros (“Bilancio Partecipativo, 2008”) ⁸⁰. Sendo o orçamento da cidade anualmente aproximadamente de 280 milhões de euros ⁸¹, podemos deduzir que o OP dispõe um pouco menos de 8%.

O processo participativo parece ainda não ser capaz de fazer emergir propostas qualitativamente de alto perfil, ou seja, capazes de ressaltar questões políticas complexas nos setores estratégicos para o desenvolvimento da cidade. A qualidade das escolhas públicas “depende em larga medida da capacidade de estruturar o *iter* decisional na medida de estimular a elaboração de políticas importantes” (RAVAZZI, 2006:79). O processo não favorece o desenvolvimento de debates aprofundados entre os participantes sobre temáticas

⁸⁰ Não foi possível determinar os investimentos nas diferentes anualidades, podendo-se conhecer só os investimentos efetuados em 2005, quando foram gastos 20 milhões de euros (Documento di rendicontazione 2006)

⁸¹ Dados recavados dos “Bilanci Consultivi” de 2005 até 2008 e do “Bilancio di Previsione” 2009 do Município de Módena.

públicas gerais, mas favorece a emergência de necessidades do território, chamando os participantes a exprimir possíveis soluções para problemas cotidianos e não estruturais.

Um elemento que pode justificar a pobreza das questões evidenciadas pelos participantes do OP, se encontra na multiplicidade dos canais de participação existentes na cidade, como as “Circoscrizioni”, as Consultas Populares – que operaram participativamente nas políticas sociais, no esporte, nas políticas juvenis e nas políticas de gênero. Um articulado sistema de participação que para numerosos expoentes do governo municipal é mais que suficiente, manifestando pavor pela afirmação do OP, pois seu percurso participativo representa uma verdadeira revolução na relação entre cidadãos e representantes, colocando em discussão toda uma tradição participativa que bem funciona na cidade, tirando o poder dos representantes democraticamente eleitos para colocar-lo nas mãos dos participantes do OP. Existem temores, sobretudo sobre dois pontos:

As sessões do OP se poderiam tornar momentos de reivindicação e lutas ao invés de lugares de participação à vida coletiva do território; as propostas dos cidadãos poderiam levar a “engolfar” a máquina administrativa, incapaz, em tempos breves, de responder às necessidades escolhidas, alimentando, ainda mais, a desconfiança pela política.

O impacto do OP em Módena ainda parece ser tímido, não produzindo efeitos importantes na questão de justiça social, não incentivando a redistribuição da renda, não facilitando atividades de “*accountability*”, bem distante do que o Assessor Frieri chama de “cidadania plena”⁸² (PELLIZZONI, 2008)

Segundo Ruggeri (2008), a experiência de Módena, apesar de ser a mais desenvolvida na Itália, está ainda muito longe dos casos clássicos brasileiras, sendo muito forte o papel governamental, limitando a força popular e, sobretudo, a distribuição dos recursos econômicos. O OP em Módena busca reconstruir as relações sociais que faziam parte do tecido social da cidade, mas que se estão perdendo nas mudanças sociais dos últimos anos, buscando abrir espaços públicos à participação e à discussão entre as diferentes classes sociais. Na cidade, o OP pode ser interpretado como uma forma de

⁸² Os requisitos necessários para uma cidadania plena são bem definidos por Gadotti (2000): cidadania política: direito de participação numa comunidade política; cidadania social: que compreende a justiça como exigência ética da sociedade do bem viver; cidadania econômica: participação na gestão e nos lucros da empresa, transformação produtiva com equidade; cidadania civil: afirmação de valores cívicos como liberdade, igualdade, respeito ativo, solidariedade, diálogo; cidadania intercultural: afirmação da interculturalidade como projeto ético e político frente ao etnocentrismo.

resistência à cultura individualista e egoísta das políticas neoliberais, tentando manter viva a tradição da solidariedade social, buscando a contaminação com outras iniciativas participativas presentes localmente, diluindo as próprias características iniciais, adotando novas práticas, afirmando-se no imaginário modenense como um meta-modelo adaptável a diferentes concepções de democracia participativa (ALLEGRETTI, 2009)

Apesar do que relata Alegretti, metodologicamente existe ainda pouca clareza quanto às funções práticas e de relacionamento entre o OP e os outros programas participativos. Para a maioria das pessoas com quem conversamos é evidente a dificuldade de relação com os outros organismos participativos, causando comprometimentos à agenda de encaminhamentos práticos do OP

O desafio está ligado às dificuldades de articulação do Orçamento Participativo com outros programas de participação aqui na cidade [...] Depois dos questionamentos que nós fizemos na reunião, conseguimos agendar uma audiência com o Assessor Frieri e com outros representantes dos organismos de participação. Foi uma reunião tensa, mas a gente colocou para Frieri que as reivindicações dos outros organismos a gente entendia, mas devem entender que as decisões do OP precisam ser respeitadas para eles (Representante OP⁸³).

Entre outras críticas se evidencia a limitada operatividade da “Circoscrizione” em relação à resolução das “simples queixas”, colocando em perigo a participação dos cidadãos não acostumados a participar, que não vendo atendidas as próprias necessidades básicas em tempos rápidos, podem desistir de participar.

Outro problema parece ser a pouca clareza sobre o papel dos representantes, que deveriam relacionar-se com os “Tavoli di Confronto”, mas encontram na prática, grandes resistências por parte das “Circoscrizioni”. Nas maiorias das entrevistas com os presidentes das “Circoscrizioni” é possível perceber a difícil relação com os delegados, considerados os “verdadeiros” representantes das instancias dos cidadãos.

Os encontros com os cidadãos já existem (na Circoscrizioni) e são mais amplos e abrangentes, qualitativamente e quantitativamente, que os encontros do OP. (Presidente Circoscrizione 2⁸⁴).

A Circoscrizione representa o coração histórico da cidade, o laboratório das idéias e projetos de participação dos cidadãos (Presidente da Circoscrizione 10⁸⁵).

⁸³ Entrevista realizada em 20/12/2009

⁸⁴ Entrevista realizada em 20/12/2009

⁸⁵ Entrevista realizada em 21/12/2009

Esta postura, geralmente, conflituosa limita evidentemente o operado dos representantes, obrigados a recobrir mais um papel de garantes das propostas que sujeitos ativos na elaboração das propostas. Faltam regras claras para disciplinar o operado dos “Tavoli di Confronto”, produzindo efeitos negativos na visibilidade das propostas dos participantes do OP, que, na maioria dos casos, não recebem a justa atenção, tornando-se “caixas pretas”, sendo difícil pelos representantes desvendar os fios segredos que existem no operado das “Circoscrizioni”.

Identificamos importantes lacunas quanto à fase de controle sobre a execução das propostas do Orçamento Participativo. O órgão responsável é o Conselho do OP, encontrando numerosas dificuldades, pela difícil relação com a administração municipal, sobretudo com os expoentes do Partido Democrático que não repassam as informações necessárias.

O modelo do OP é interessante. De uma forma geral democratiza mais, abre mais espaços, oferece oportunidade a quem regularmente não participa. A dificuldade é a centralização das informações pelo poder público. Isso é uma contradição, pois, a sociedade não é informada na realidade sobre o plano de realização das prioridades. Isso significa que não há garantia que as prioridades escolhidas sejam realmente realizadas. (representante do Conselho OP⁸⁶).

A confirmação da pouca clareza, em 2007 o OP foi interrompido para conseguir realizar as propostas selecionadas nos dois anos precedentes, não executadas por falta de recursos, sendo as prioridades escolhidas incompatíveis com a capacidade de investimento do município. Em 2008 o processo de experimentação foi novamente retomado com algumas modificações para melhorar a fase executiva, mas ainda o 20% das propostas selecionadas em 2005 e 2006 ainda não realizadas. A realização das obras pode ser acompanhada na internet⁸⁷, onde através do programa “Google Map” é possível ter uma visão geral da atuação da prefeitura. A lentidão de execução das obras é causa de fortes polêmicas, sobretudo entre os partidos de oposição, facilitando as críticas sobre os verdadeiros interesses da classe política no poder.

⁸⁶ Entrevista com morador do bairro “Crocetta”, realizada em 22/01/2009

⁸⁷ <http://www.comune.modena.it/bilanciopartecipativo/web/mappe-degli-interventi.com>

Eu sinto que o Orçamento Participativo não resolve os nossos problemas, não resolve os males da política. Eles foram ao Brasil e pegaram este instrumento para fazer-se publicidade [...] Os cidadãos decidem as prioridades e eles não fazem nada. (candidato do PDL⁸⁸)

Lamentavelmente o OP é um instrumento interessante, mas com esta classe política não funciona. O que se pode observar é que o PD que há anos é instalado no governo municipal, não quer abrir mão do poder [...] o OP não é suficiente para tirar eles do poder. (cidadão de Módena que nunca participou do OP⁸⁹)

É importante chamar a atenção sobre o problema da falta de informações-chaves sobre o funcionamento do OP. Existem numerosas informações, que podem ser encontradas no web-site do município e na Secretaria do OP, mas não se conseguem com facilidade informações vitais para a atividade de controle público. A maioria dos entrevistados convergiu em relação à dificuldade que tiveram para entender o sistema de prestação de contas, pois a falta de uma verdadeira assistência técnica torna extremamente difícil acompanhar, fiscalizar e garantir que os recursos públicos sejam bem empregados.

(...) na verdade apresentam-se os números, o secretário está lá apresentando os números, mas não se sabe em detalhes onde eles gastam. Precisamos de um sistema de prestação de contas mais transparente. (participante OP⁹⁰)

(...) eu vejo que o OP e as outras atividades participativas que estão nascendo incentivam a participação do cidadão não acostumados a participar, (...) eu moro na periferia e vejo que as pessoas que antes não se interessavam da política agora estão sempre presentes nos encontros (...) eu acho que de um lado o OP facilita a entrada dos modeneses nas políticas governamentais, ainda é insuficiente, ainda o processo é muito limitado. Precisamos reclamar o nosso espaço, precisamos conhecer mais. (participante OP⁹¹)

Para como é estruturado o processo, os participantes parecem não ter possibilidade de monitorar todo o processo decisório, comprometendo uma das passagens-chave para o funcionamento do OP. A fase de “*accountability*” do OP está inserido nos processos anuais das atividades das “*Circoscrizioni*”, tornando extremamente complexo as atividades de controle.

Outro problema é a pouca clareza sobre as “as propostas escritas”, uma modalidade de participação pensada para favorecer quem tem dificuldade a expressar as próprias

⁸⁸ Entrevista realizada em 09/02/2008. O Partido “Povo da Liberdade” (PDL) representa simplesmente uma mudança para unir “Forza Italia” partido do premier Berlusconi e “Aliança Nacional”, partido de origem pós-fascista.

⁸⁹ Entrevista com morador do bairro “Crocetta”, realizada em 06/02/2009

⁹⁰ Entrevista realizada com morador do “Centro Storico”, realizada em 22/01/2009

⁹¹ Entrevista com morador do bairro “San Lazzaro”, realizada em 23/01/2009

opiniões em público, que, porém não é tomada em considerações nas assembleias, sendo muito limitado o numero de propostas escritas que puderam ser votadas.

3.5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM RECIFE E MÓDENA.

Aqui avaliamos a capacidade do Orçamento Participativo de estimular a participação popular, através da “escala de qualidade da participação”.

Recife

O Ciclo 2008 do Orçamento Participativo do Recife é o maior em participação popular na história do projeto, sendo contabilizada a presença de 95.462 pessoas (8% da população de Recife), com uma importante participação na Internet, que saltou de 6.987 para 23.251, tendo um crescimento de 233%.

Tabela n. 4 - Participação OP 2001-2008

	Regional	Temática	Internet	Urnas eletrônicas	Total
2001	26.257	3.778			30035
2002	41.891	4.109			46000
2003	42.426	3.594			46020
2004	33.592	4207			37799
2005	46.892	5.224			52116
2006	38.986	4.474			43460
2007	45.652	6.215	6.987	25980	86841
2008	38.605	6.314	23.251	25284	95462
Total	314.301	120.490	30.238		433.718

Fonte: Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã

Entre o 2001 e 2006, a região que concentrou o maior número de participação nas plenárias regionais e intermediárias foi a RPA 03, área que possui a segunda maior população, 283.525 habitantes. Contudo, considerando a população total da RPA e o número de participantes nas plenárias, observamos que a RPA 01 teve o maior percentual de participação no período, com 38,4% do total, enquanto que a RPA 03 teve 32,6%. Assim, apesar de ser a percentual dos participantes maior na região RPA 01, esse dado não

contribuiu para uma maior alocação de recursos nela, já que a Prefeitura, ao definir investimentos na região, não leva em conta o percentual da população participante na região, e sim a quantidade de participantes em números absolutos na plenária.

Tabela n. 5 - Quantidade de participantes nas plenárias regionais e intermediárias, 2001 - 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Hab ⁹²	Partic ⁹³	% ⁹⁴
RPA 01	2.956	4.487	5.369	5.306	7.174	4.696	78.098	29.988	38,4%
RPA 02	3.641	6.792	9.420	6.734	9.927	8.588	205.98	45.102	22,9%
RPA 03	11.687	17.203	16.792	14.373	17.977	14.429	283.52	92.461	32,6%
RPA 04	6.305	12.823	10.898	7.921	11.621	10.588	253.01	60.156	23,8%
RPA 05	4.957	11.464	12.993	8.291	11.619	11.417	248.48	60.741	24,4%
RPA 06	8.743	10.200	10.668	8.662	13.391	10.484	353.7	62.148	17,6%
Totais	38.289	62.969	66.140	51.287	71.709	60.202	1.422	350.57	24,6%

Fonte: Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã (não estão disponíveis os dados relativos ao 2007 e 2008).

⁹² Numero de habitantes

⁹³ Numero de participantes

⁹⁴ Percentual de partecipientes

O quadro abaixo mostra a execução orçamentária nas seis regiões e o percentual em relação ao valor investido pelo OP nos oito anos em análise.

Tabela n. 6 - Execução orçamentária nas RPAs – 2001-2007

RPA'S	Numero Obras	Investimento	% do total
RPA 01	148	R\$ 26.660.326,66	9,0%
RPA 02	826	R\$ 44.650.390,62	15,1%
RPA 03	728	R\$ 42.604.261,16	14,4%
RPA 04	719	R\$ 57.863.751,85	19,5%
RPA 05	462	R\$ 72.744.956,35	24,6%
RPA 06	823	R\$ 51.431.432,70	17,4%
Total	3706	R\$ 295.955.119,34	100%

Fonte: Revista do OP, Recife 2001-2008.

Percebemos como a RPA 02 recebeu a quantidade maior de obras que porém não o maior investimento. As 826 obras realizadas na área de habitação do RPA 02 correspondem ao investimento de aproximadamente 12 milhões do total da região, enquanto que na região 05, o número de obras foi bem menor, porém em investimento superou todas as RPAs. A RPA 05 apesar de obter o maior investimento no período de 2001-2007, ficou em terceiro lugar, mas em função das maiores necessidades, evidenciadas pela escala de carências, foi premiada com o maior investimento (MELO, 2008).

Podemos ressaltar que o OP tem gastado mais recursos nas áreas mais pobres do que nas regiões mais ricas do município. Com seu conjunto de regras, critérios, espaços participativos está instituindo uma nova dinâmica política no procedimento de alocação de recursos públicos, amarrada ao atendimento das demandas à participação - diferentemente do que existia nas gestões anteriores, quando a definição de obras ainda estava ligada à atuação dos delegados - e as necessidade da área, com maiores investimentos entre a população de baixa renda que mora nos morros ou nas áreas alagadas da cidade.

Está claro aos participantes que qualquer governo que não proponha políticas participativas encontraria problemas.

eu participo para poder melhorar o lugar, podendo cobrar o que não gosto (...) qualquer administração que quer parar este processo, vá ser complicado, cobrando os nossos direitos (participante OP⁹⁵)

Apesar de a participação ser motivada, em muitos casos, por interesses pessoais, identificamos fortes sentimentos de responsabilidade e de solidariedade.

A comunidade da gente é uma comunidade carente, sem estruturas básicas, assim participo para melhorar as coisas (participante OP⁹⁶).

Eu participo para melhorar as condições de toda a comunidade (participante OP⁹⁷).

Eu participo também para os interesses das outras pessoas (participante OP⁹⁸).

Segundo um estudo da ONG Etapas (2005) sobre o perfil dos participantes, ainda que seja a partir de uma única região da cidade a RP6, podemos ressaltar alguns dados interessantes: o 67% dos participantes do OP deixou de estudar no ensino fundamental; mais de 40% tem uma renda de zero até um salário mínimo; 55,5% dos participantes constituem um núcleo familiar em que apenas uma pessoa possui renda.

Na base das entrevistas realizadas e dos dados coletados sobre a participação, ressaltamos que o OP no Recife se apresenta como um instrumento de tensões e reivindicações. Uma massa popular historicamente desfavorecida pelas políticas públicas, hoje está começando a reclamar maiores investimentos, pressionando o OP a sair da encruzilhada política em que se encontra: transformando-se de simples despachador dos poucos recursos, a redistribuidor de renda. O Orçamento Participativo é um espaço de luta pelo poder.

A arena pública do OP de Recife hoje vive uma contraposição de intentos, bem representada pela idéia gramsciana de disputa de hegemonia, uma guerra de posição entre as diferentes classes, com suas estratégias de acumulação de forças. De um lado, os movimentos populares que vivem um processo de resignificação da mobilização social e redefinição do caráter de participação, afirmando-se com sua crescente participação, como força radical nos processos de discussão e de tomada de decisão na gestão pública. De outro lado, hegemoniza uma ideologia neoliberal, que progressivamente isenta o Estado de seu papel

⁹⁵ Entrevista realizada com morador do RPA5 em 29/04/2009

⁹⁶ Entrevista realizada com morador do RPA5 em 28/04/2008

⁹⁷ Entrevista realizada com morador do RPA1 em 28/07/2008

⁹⁸ Entrevista realizada com morador do RPA1 em 28/07/2008

de garantidor de direitos, transferindo suas responsabilidades sociais para o “terceiro setor” que opera no OP, em um trabalho voluntário e filantrópico, despolitizando a dimensão dos direitos universais e o debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. O OP corre o perigo de ser instrumentalizado, tornando-se legitimador de um modelo de sociedade com uma reduzida solidariedade e responsabilidade moral, que entende a participação só no seu aspecto político, estabelecendo uma sedutora relação entre cidadania, democracia e mercado.

Como ressalta Melo (2008), evidenciamos que a participação por entidades é bem maior que a participação de moradores sem vinculação, sendo que a participação no OP reforça, sobretudo, as entidades populares. Apesar da nova metodologia do programa fazer surgir uma nova modalidade de mobilização dos moradores, que nasce fora do bojo do sistema clássico de ligação entre o poder central e as entidades tradicionais do movimento comunitário, existem fortes questionamentos sobre a tipologia e as finalidades das novas entidades, registrando-se só em 2002, um crescimento da participação organizada de 97% em relação ao ano anterior. (Entidades participantes do OP, Prefeitura de Recife)

Sendo um fenômeno histórico recente, ainda, não existem elementos substantivos para mensurar as possíveis implicações. No entanto podemos ressaltar que as novas entidades levaram uma nova gama de interesses, tornando visíveis demandas de uma cidade mais complexa e plural do que aquelas apresentadas nos diagnósticos oficiais, ofertando à opinião pública corrente uma visão mais real das demandas sociais e urbanísticas. Já que não se conhece a dimensão orgânica da prática social destes grupos após a movimentação em torno das plenárias do OP, imaginamos que estes grupos nascem em função da apresentação de uma demanda específica, desaparecendo logo depois. O futuro desafio será como lidar com isso, sobretudo em relação aos movimentos tradicionais da vida pública da cidade. Na concepção liberal, a sociedade civil é sempre positiva, contraposta à idéia negativa e conservadora do Estado. Ressaltamos que esta visão é simplificadora demais, a sociedade civil não é algo pré-determinado, mas o resultado daqueles que a constituem. A inclusão destas novas organizações no OP não garante o rompimento com os velhos padrões de privilégios político e de clientelismo típicos da história política da cidade. (SILVA; TEIXEIRA, 2007) Será determinante compreender no futuro como essas novas organizações vão comportar-se, internamente e externamente do OP.

No entanto, ressalta o líder do Movimento de Trabalhadores Sem Teto

O OP produz o seguinte fenômeno: ao invés de os líderes entrarem no debate apresentando os argumentos políticos das organizações e associações comunitárias, eles passaram a criar suas próprias organizações para poder participar do OP (SILVA; TEIXEIRA, 2007: 180).

Expressamos fortes dúvidas sobre uma dinâmica participativa dominada pelas entidades organizadas, correndo-se o risco de sufocar a espontaneidade popular, não estimulando quem não é acostumado a participar, quem não é ligado a movimentos sociais, quem é historicamente abalado por uma sucessão de governos descomprometidos com o bem-estar da população.

Diante do apresentado, observamos que os desafios para o OP no Recife são imensos. Será determinante a vontade e o comprometimento político do governo e a pressão dos movimentos organizados, continuando lutar para reverter as desigualdades que caracterizam o tecido social de Recife.. A confirmação do PT na prefeitura de Recife com o candidato João da Costa em 2009, representa uma importante oportunidade para dar continuidade a esse processo participativo, com suas formas *propositivas* (escala de qualidade da participação), buscando no futuro da cidade um novo modelo político a ser seguido.

Módena

No OP em Módena a participação é facilitada pela escolha de lugares centrais nos diferentes bairros, marcando as Assembléias sempre em horários “confortáveis” – entre 18:30 e 21 horas - oferecendo lugares para as crianças e possibilitando a participação via Internet. (BORGHI, 2008). Procura-se facilitar a participação, como confirma o Prefeito

Disponibilizamos em todos os encontros do OP atividades de *baby sitting* para favorecer a participação das mulheres e de jovens casais e transporte para quem é impossibilitado a participar com os próprios meios, sendo disponível também o canal de e-democracy podendo participar de casa. Organizamos ônibus informativos para encontrar os jovens nos lugares que habitualmente frequentam e envolver-los diretamente no projeto (...) Também a escolha dos horários e dos lugares de encontro foi determinante para favorecer a maioria (Prefeito Pighi⁹⁹).

Os dados oficiais da Secretaria de Orçamento Participativo evidenciam em 2008, uma participação de mais de 8 mil pessoas, nas áreas selecionadas das quatro “Circoscrizioni” que dividem a cidade, com uma participativo superior ao 20% em relação à população envolvida.

Tabela n. 7 - Participantes OP 2008

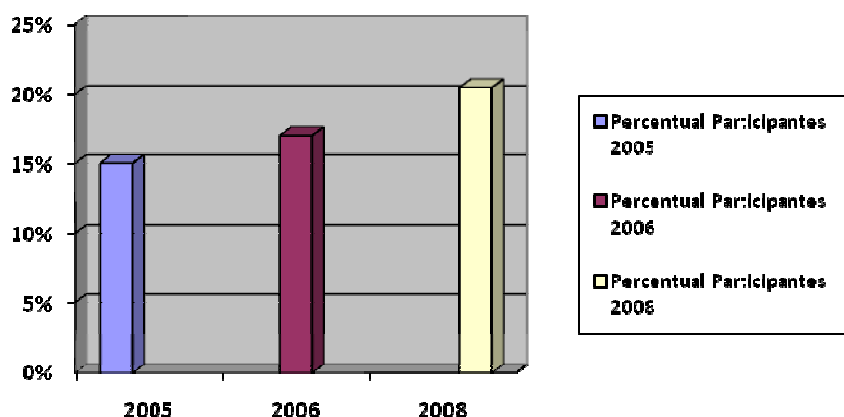
Circoscrizione	População nas áreas envolvidas	Participantes
Circoscrizione 1	15000	2980
Circoscrizione 2	8400	1850
Circoscrizione 3	7200	2200
Circoscrizione 4	8800	1040
Total	39400	8070

Fonte: Report do “Bilancio Partecipativo a Modena”, 2009

Segundo os dados da Secretaria de Orçamento Participativo, no primeiro ano de experimentação – 2005 - o OP operou em uma área habitada por 4000 pessoas com uma participação pouco abaixo de 600 participantes (quase 15% da população envolvida). Em 2006 os participantes foram 2100 em uma área de 12000 pessoas (17% da população envolvida).

⁹⁹ “Salone della Democrazia Partecipativa”, 2009

Gráfico n. 4 Percentual dos participantes 2005-2008



Fonte: Assessorato al Bilancio e alla Partecipazione” de Módena, 2009

Do ponto de vista da dinâmica e estrutura do processo, apesar da interrupção que aconteceu em 2007, podemos observar que nesta fase experimental, além do incremento de o número dos participantes, também relacionado a um segmento maior de população envolvida, registra-se um aumento percentual dos participantes sendo este um indicador importante para avaliar a aprovação do OP.

Não foi possível relacionar a participação versus execução orçamentária, pois nesta fase experimental as áreas envolvidas foram sujeitas às numerosas mudanças, não sendo fornecido pela administração municipal o número e o valor das obras efetuadas nas diferentes áreas. Podemos, porém, relatar que apesar do esforço da administração municipal em relação ao OP, fica a impressão que algumas das forças políticas envolvidas, sobretudo o PD, não demonstre interesse no reforçar este instrumento, como confirma a intervenção do expoente do PD no debate político sobre os resultados do OP na cidade.

O OP é um instrumento interessante, mas que não pode substituir a política, [...] é um importante elemento de consulta e de informação que porém se não controlado pela política, corre o risco de ser manipulado nas votações das prioridades por grupos organizados (Teodoro Vetrugno do PD no debate comunal sobre os resultados do OP 2008).

O OP nesta fase experimental parece não ter importantes impactos econômicos, preferindo-se, como evidencia Borghi (2009), agir no social, incentivando a participação e a

solidariedade, mantendo vivo entre os “novos” habitantes de Módena – sobretudo jovens e estrangeiros – a importância da participação na vida política da cidade.

Nas entrevistas com os participantes do OP, o tema da participação é recorrente, evidenciado como elemento pedagógico, como possibilidade de conhecer os próprios direitos, buscando construir uma democracia mais participativa

A necessidade de participar na vida política para defender os próprios direitos [...] eu vejo o Orçamento Participativo como um instrumento importante para a nossa cidade, lembrando aos mais jovens os deveres e ou direitos que cada um tem dentro da sociedade, independentemente da maioria política que governa. (Participante OP¹⁰⁰)

(...) o OP, antes de tudo, é um ato de educar para a construção da democracia, ajudando os novos modeneses a conhecer a democracia, não aquela que a televisão quer mostrar, mas ao contrário uma democracia mais participativa, acostumando a população a participar no desenvolvimento da nossa cidade. (Participante OP¹⁰¹)

A importância de participar é confirmada pelas atividades participativas que estão nascendo através o OP, como a experimentação dos “contratti di quartiere”¹⁰², que apresentaremos sucessivamente, e “Viva! Giornata di partecipazione per il centro storico”, organizando encontros públicos para discutir as problemáticas vividas pelo centro histórico de Módena. Os cidadãos participam em conferências plenárias onde cada um pode apresentar, em um determinado tempo, as próprias propostas. Terminada a plenária as propostas apresentadas são divididas pelos participantes em diferentes áreas temáticas. Sucessivamente os participantes se reagrupam nas áreas temáticas de preferência para elaborar participativamente as idéias apresentadas na primeira fase. As novas propostas participativas são que são ilustradas nas plenárias e sucessivamente votadas. As propostas mais votadas são entregues à administração que, no caso de não aceitação, há a obrigação de motivação nas sucessivas plenárias.

Debate-se a possibilidade de criar júris de cidadãos, escolhidos estatisticamente, para deliberar sobre problemas específicos e de “town meeting” a fim de incentivar a participação em massa, criando mesas compostas por cidadãos, escolhidos estatisticamente,

¹⁰⁰ Entrevista realizada com morador de Crocetta em 09/02/2009

¹⁰¹ Entrevista realizada com morador de Buon Pastore em 10/02/2009

¹⁰² Os “contratti di quartiere” existem na Itália a partir do 1996, sendo revisitados em em 2001, ao fim de promover o recupero urbanístico e social de bairros que vivem situações de abandono (II comma, art. 4, legge febbraio 2001). Em 2007 na base da experiência participativa do OP, os contratos de bairros foram reestruturados envolvendo diretamente a população.

para debater determinadas questões, sendo as propostas selecionadas pelas mesas submetidas a referendun popular.

Apesar da pesquisa de campo confirmar em parte os resultados do estudo de Putnam (2005) sobre a difusa presença de capital participativo na Emilia Romagna, hoje podemos afirmar sem medo de ser desmentidos, que o panorama mudou. A participação é “reservada” aos cidadãos já perfeitamente inseridos no tecido social e econômico, radicalizando-se a marginalização dos “outros” incapazes de acompanhar uma modernidade excludente que condena quem é incapaz de ser um “bom” consumidor.

O OP em Módena é uma resposta política às numerosas mudanças sociais que estão afetando o território, buscando envolver novos sujeitos sociais que não têm ligação com o território e com sua tradição participativa. O OP como instrumento de redefinição do quadro social, propondo uma política da diversidade, envolvendo novas energias, chamando a participar as mulheres, os estrangeiros, os idosos, os deficientes, ou seja, os grupos sociais que tradicionalmente não têm espaços para participar e decidir, tentando reequilibrar as distorções excludentes que constituem o valor dominante da economia de mercado.

É importante ressaltar como a crise econômica que está abalando o capitalismo mundial, está trazendo na Itália mudanças ainda dificilmente enquadráveis, mas que parecem ter um forte marco anti-semita, culpando os imigrantes do “Sul do Mundo” pelo desemprego e pela criminalidade crescentes no país. A cidade de Módena com taxas de desemprego muito baixas e com um PIB entre os mais altos de Itália é, geralmente, o objetivo final dos imigrantes, que fogem da miséria e da morte na busca de um futuro mais digno. Os excluídos e os rejeitados do mundo que não tiveram nenhuma acusação apresentada contra eles a não ser aquela de ser pobres, são culpados pelo governo italiano de não ter um visto, expulsos periodicamente com “metas de emagrecimento”, constituindo em Módena uma “subclasse” sem direitos, em uma sociedade que se orgulha de não ter classes.

Os cidadãos estrangeiros residentes em Módena são 67.316, pouco menos dos 10 % do total da população¹⁰³. Uma taxa migratória que nos últimos anos cresceu constantemente criando fortes atritos com os hábitos e as tradições locais. Como evidencia Frieri,

¹⁰³ <http://www.modenastatistiche.it>

“Assessore al Bilancio e alla Partecipazione del Comune di Modena”, “o OP aqui é uma forma de integração e convivência entre mundos diferentes, na resistência da cidade à nova recrudescência xenófoba”¹⁰⁴. A relação do OP com os estrangeiros não foi fácil, nos primeiros dois anos os números de participantes foi bem reduzido, mas, a partir da interrupção em 2007, se tentou construir uma relação de confiança, com mudanças gráficas na publicização do OP, usando-se idiomas diferentes na difusão dos eventos e tradutores nas Assembléias, envolvendo o Conselho dos Estrangeiros, ressaltando o valor da participação, como oportunidade para sair da “invisibilidade”, remarcando que o OP não é só “negócio de modenenses”:

Aqui eu pensava de não poder participar, pensava fosse negócio de modenenses apesar de viver há anos na cidade [...] Aqui nós podemos mostrar os nossos problemas, levantar questionamentos, conhecer os problemas dos italianos e buscar soluções comuns (participante estrangeiro do OP¹⁰⁵).

Nós estrangeiros vivemos fora da sociedade, apesar de Módena ser muito mais inclusiva que a maioria das cidades italianas (...) queremos só que os nossos direitos sejam respeitados, parece-me sempre de pedir favores que na realidade muitas vezes são direitos (...) ouvi falar por meus amigos sobre as possibilidades do OP, mas ainda nunca participe (estrangeiro que nunca participou do OP¹⁰⁶).

¹⁰⁴ Francesco Raphael Frieri, no seu discurso de abertura do “Salone della Democrazia Partecipativa”, 2009.

¹⁰⁵ Entrevista realizada em 20/01/2009, com cidadão do Ghana que mora em Módena desde o 1999

¹⁰⁶ Entrevista realizada em 21/01/2009, com cidadão de Moldavia que mora em Módena deste 2006.

Material promocional OP 2005



Material promocional OP 2008



Uma das prioridades temáticas evidenciadas no OP 2008 foi a criação de centros “interculturali” participativos, para facilitar a construção de processos integrativos e de inclusão, promovendo a troca cultural entre os participantes. Os centros “interculturali” operaram na área educacional, promovendo a relação entre as escolas no bairro e seus habitantes estrangeiros e na área social com iniciativas que facilitam a integração das mulheres, oferecendo cursos formativos e apoio familiar. (Report del Bilancio Partecipativo 2008).

O OP nesta fase experimental se apresenta como um espaço público comum entre realidades diferentes, uma possibilidade de negociação e integração, que junto a outras atividades participativas e a necessárias políticas públicas, pode ajudar no difícil processo de integração das categorias marginadas, procurando representar uma sociedade sempre mais complexa

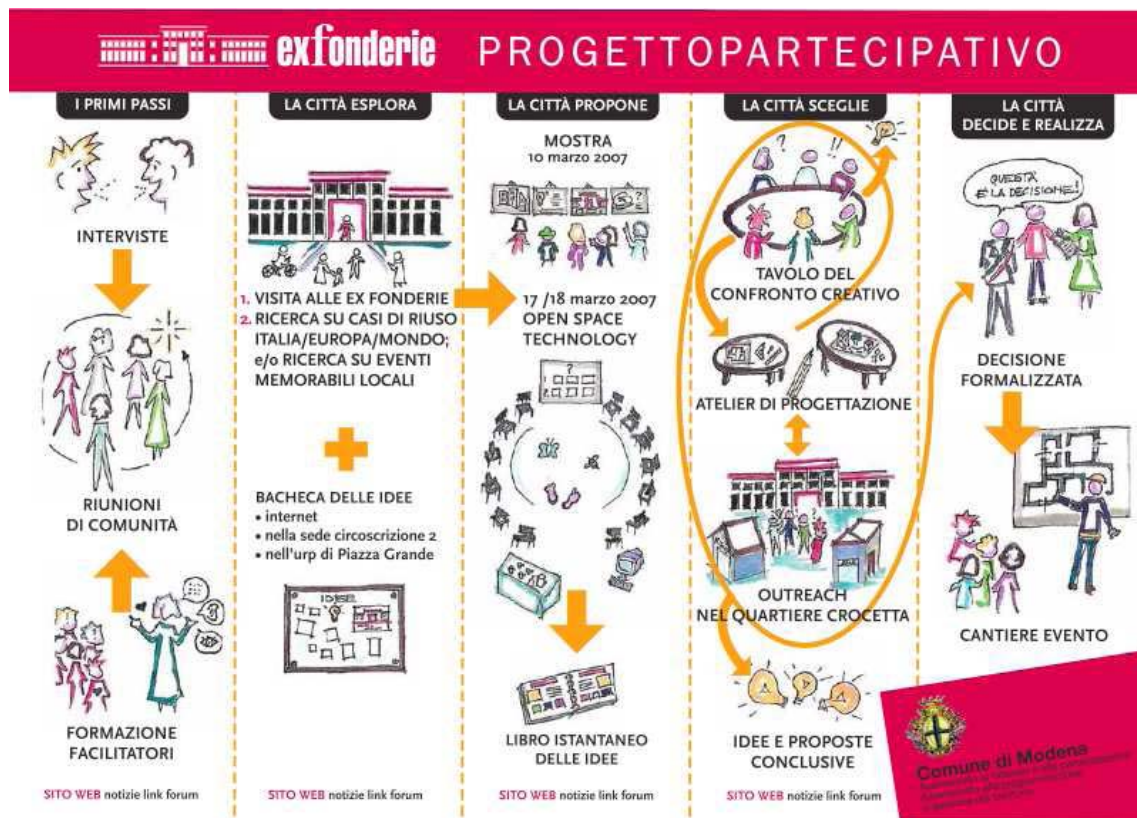
(...) é preciso cogitar novos mecanismos e dispositivos que sejam decididos pelos cidadãos eleitores, em múltiplos grupos, em múltiplas formas, com múltiplos instrumentos, todos reversíveis, todos controláveis, todos passíveis à verificação eleitoral. Nesta condição, a sociedade complexa total não só pode ser representada, mas permite mesmo ser governada (PASQUINO, 1985:72)

O instrumento do OP apesar da sua timidez, agindo longe da “grande política”, demonstra uma interessante vitalidade, estimulando novos espaços de participação, como no meio ambiente, na educação, nas relações institucionais, na saúde.

Em 2007 nasceram os “contratti di quartiere”, envolvendo diretamente os cidadãos e as associações de bairro nos processos de regeneração dos bairros da cidade. A iniciativa prevê o empenho preventivo do município em financiar em parte os projetos da comunidade - a maioria do financiamento é público, existindo uma parte, não especificada, de financiamento privado. A primeira iniciativa dos “contratos de bairros” concluiu-se em 2008, com a recuperação de um lugar histórico da cidade a “Ex-Fonderie Unite”¹⁰⁷.

O processo participativo começou no dia 9 de Janeiro de 2007 com a apresentação pública do projeto. O caminho do projeto esteve estruturado em cinco fases, conforme mostrado no mapa em baixo.

¹⁰⁷ Um ex-complexo industrial de 8.000 mq no bairro Crocetta, conotado de um forte valor político e econômico, em quanto depois de numeras greves e lutas operarias, a empresa foi controlada pelos próprios operários entre o 1965 e o 1982 (Progetto Partecipativo sul riuso dell’area delle ex Fonderie Riunite).



As cinco tapas do projeto participativo “ Ex-Fonderie Unite”

- I. “I primi passi”: apresentação do projeto à sociedade civil, em colaboração com as “Circoscrizioni”, OP, AL21 e Conselhos Populares.
- II “La città esplora”: abertura ao público da área das “ex-Fonderie”; exposição permanente em toda a cidade de casos de recuperação em grande escala bem sucedidos no mundo; apresentação dos acontecimentos históricos que marcaram este espaço; publicação dos resultados de uma precedente pesquisa entre os moradores da “Crocetta”, onde se pedia de indicar as maiores deficiências do bairro.
- III. “La città propone”: apresentação do “*Tavolo di Confronto Creativo*”, um espaço aberto a qualquer pessoa que deseje propor uma idéia projetual sobre a reutilização do espaço, com a produção no final de um livro “instantaneo” com todas as idéias apresentadas (“instant report”);
- IV. “La città sceglie”: discussão entre os proponentes das idéias apresentadas, na tentativa de desenvolver um novo projeto unitário, com um mínimo de 80% de aprovação.

V. “La città decide e realizza”. O projeto unitário é apresentado à Junta Municipal pela aprovação final¹⁰⁸ (Progetto Partecipativo sul riuso dell’area delle ex Fonderie Riunite).

No projeto “Ex Fonderie Riunite” se apresentaram mais de 200 idéias projetuais que foram debatidas conjuntamente entre os mesmos proponentes, marcando-se encontros em grupos menores que debatiam temáticas similares - foram individuados aproximadamente 20 mini grupos. Esta fase é denominada “*legge dei due piedi*”, ou seja “você está onde quer estar, podendo mudar de grupo livremente, podendo dialogar com quem quer” (participante do Projeto “Ex Fonderie Riunite”). No final de maio 2007 os grupos apresentaram os novos projetos e debateram as regras para orientar as discussões coletivas¹⁰⁹. O projeto final foi aprovado pelos 89% dos participantes, chamando-se DAST (Design, Arti, Scienza e Tecnica), sendo um espaço de estudos, pesquisas e experimentação de novos projetos participativos nas diferentes áreas sociais, culturais, formativos e econômicos¹¹⁰.

A metodologia usada no “*contratto di quartiere*” se chama *consensus building*, que trabalhando na mesma ótica do OP, busca a negociação dos conflitos, incentivando a discussão e aprovação de propostas apoiadas por largas maiorias (o mínimo é o 80% dos participantes)¹¹¹.

Se no “contrato de bairro” a participação é aberta também aos movimentos organizados, no OP podem participar só os “*cittadini sciolti*”, ou seja, os cidadãos não organizados, que ao invés de representar um grupo social, representam o lugar onde

¹⁰⁸ Tudo o processo democrático foi monitorado pela população através o site internet www.comune.modena.it/exfonderie.

¹⁰⁹ As propostas apresentadas pelos 20 grupos: 1. Espaços verdes. 2. “Polisportiva” 3. Centro de pesquisa sobre o associativismo de Módena. 4. Faculdade de Design Industrial. 5. Fazer coisas populares que duram no tempo. 6. A “Fonderia” da arte 7. Centro pela conservação da história do trabalho e das lutas trabalhistas 8. Centro da memória da cidade 9. Espaço para o Terceiro Setor 14. Centro social 15. Centro para idosos. 16. Centro de apoio às experiências de participação política de grupos “difíceis” – como ciganos e extra-comunitários. 17. Centro “multietnico” – para todas as etnias. 19. Um centro de arte contemporânea. 20. Centro de formação e convivência pelos jovens

¹¹⁰ O projeto se assegurou um financiamento público de 12 milhões de euros, tendo como objetivo o autofinanciamento dos custos de gestão

¹¹¹ No momento está em desenvolvimento um outro “*contratto di quartiere*”, no centro histórico da cidade onde há anos existem problemas de convivências entre diferentes categorias de cidadãos, podendo-se relevar “conflitos no uso do espaço público entre o povo da noite, em busca de diversão em horários noturnos e o povo do dia que reside no centro. O problema da convivência em um mesmo espaço público entre universos sociais diferentes trouxe a criação de um percurso de regeneração das relações entre os diferentes sujeitos, criando espaços onde residentes, donos de bares e frequentadores da noite possam encontrar-se e discutir as diferentes problemáticas, devendo eles mesmos encontrar possíveis saídas. ” (Documento “Um percorso per una convivenza possibile”. Comune di Modena)

moram. Esta escolha metodológica criou atritos e dificuldade com os movimentos organizados, verificando-se o que Allegretti (2009) chama de “perigoso paradoxo”, ou seja, os mesmos movimentos populares que deram uma grande contribuição na adoção do OP, sobretudo difundindo as numerosas conquistas do OP de Porto Alegre, agora nesta fase experimental estão ausentes, deixando às instituições políticas o papel principal.

Com a saída de Rifondazione Comunista da coligação de governo, depois das eleições em junho dos 2009, o OP corre o perigo de passar tornar-se um modelo de *participação consultada* (escala de qualidade da participação). Sem um partido político realmente interessando e sem pressões dos movimentos sociais, o novo OP pode reduzir seu caráter deliberativo. Uma participação “light”, favorecendo a participação dos moradores nas pequenas discussões, concentrando-se no próprio lugar de moradia, abandonando as questões estruturais que determinam o caráter político e econômico da cidade, deixando nas mãos dos representantes políticos o governo da cidade, como totalidade.

Hoje os movimentos sociais operam fora dos organismos políticos tradicionais, ferozes críticos da democracia representativa, que exclui a grande massa, induzindo uma separação entre aqueles que representam e o povo, criando-se um mundo da política, separado da vida cotidiana da sociedade, uma casta de gente ligada ao poder que fala sua própria língua e tem sua própria lógica.

A democracia representativa é uma extensão do capital, projeta o princípio da dominação de Berlusconi e seus símiles. A representação propõe a divisão dos indivíduos, separando os representantes dos representados,, os ganhadores das perdedores (Vittorio Belestuzzi, secretário do Meetup Módena¹¹²).

Encontra-se, sobretudo no Meetup Módena formas de contestação eficaz e brilhante da política hegemônica dominante, criticando os partidos, as instituições e a democracia representativa, lembrando com ardor o grito dos argentinos “*Que se vayan todos!*” contra todos os políticos, contra todos aqueles que nos representam. O movimento é muito eficaz na difusão das próprias idéias, usando formas diferentes de comunicação como a televisão

¹¹² Entrevista realizada em 21/01/2009

na internet “Arcoiris TV, o blog “Meetup Modena”, passeatas, carnavais fora época, “girotondos” e muitas outras formas.

São lutas particulares, separadas, contra a corrupção dos políticos locais, contra os bancos, contra a ausência de políticas públicas no meio ambiente, na questão da poluição, lutando a favor de medidas que incentivem formas ecológicas de produção, políticas sobre o lixo e ajuda no cultivo biológico.

Um dos representantes do Meetup, “Enrico l’analista” define assim o movimento

Um grupo de cidadãos da sociedade civil que cansados desta política e das castas que governam Módena, decidiram agir fora do Estado, denunciando as castas que dominam o território, como na saúde no excessivo uso das vacinas, contra o financiamento público aos jornais, contras os preços dos seguros de carros, contra as companhias telefônicas, contra o nuclear, incentivando políticas da mobilidade ecologicamente sustentável, que incentivem a instalação de painéis solares fotovoltaicos. Conseguimos mudanças ecológicas importantes como o projeto revolução verde na cidade¹¹³, como a vitória do incinerador na questão do lixo e da coleta diferenciada do lixo¹¹⁴.

O movimento pressiona de fora o governo municipal, controla e questiona as atividades públicas, agitando a sociedade civil, vivendo hoje o grande dilema, do que fazer para avançar, como alimentar as propostas sem apoio político e sem espaço na grande mídia. Sobretudo depois das grandes campanhas nacionais pelos “famosos referendos”,¹¹⁵ que apesar do conseguir o numero suficiente de assinaturas e depois da aprovação favorável da Corte Constitucional são ilegalmente esquecidos pelos partidos (todos), através o importante papel da mídia, desrespeitando a vontade popular. Abriram-se no movimento interessantes discussões, percebendo-se o risco de ser ineficaz, operando fora do poder. Nas eleições municipais de junho 2009, o movimento participou através a lista “cinque stelle” apoiando próprios candidatos, que, uma vez eleitos, não participarão ativamente das

¹¹³ Como o incentivo as hortas na cidade, como alternativa à grande agricultura intensiva, estruturada nos ritmos de cultivo não naturais, no amplo uso de pesticidas, segundo a lógica capitalista de crescimento sempre independentemente dos riscos.

¹¹⁴ Entrevista realizada em 21/01/2009

¹¹⁵ A inelegibilidade de qualquer cidadão que tenha sido condenado por algum crime; a proibição da candidatura dos que já tiverem cumprido dois mandatos no Parlamento; a instituição do voto nos nomes dos candidatos, em vez da lista partidária; pela abolição do financiamento público aos jornais que sustentam um modelo de informação orientado a favor de dois grandes partidos, que muito se parecem, PDL e PD (sarcasticamente chamados (PDL e PD menos L) censurando a voz de quem pensa diferente; contra o “nodo Alfano”, que garante que os primeiros quatro cargos do Estado não sejam passíveis de julgamento.

discussões políticas, mas simplesmente gravarão tudo o que acontece, todas as discussões, todos os encontros que se realizam nos conselhos comunais, tornando-os públicos na rede.

As lutas dos movimentos sociais contra as castas, nos diferentes níveis da sociedade, são criativas, buscando formas mais profundamente participativas de tomada de decisões públicas. Como ressaltamos no segundo capítulo, são lutas entre muitas, essenciais e particulares, lutas que, abandonando a questão do poder público para concentrar-se na sociedade civil, correm o perigo de cair numa práxis social voluntarista, ineficaz e longe das grandes questões.

OP e a participação em rede

Recife e Módena estão experimentando formas de participação *online*. A introdução dessas novas possibilidades tecnológicas parece incentivar formas de democracia participativa, sendo Internet uma nova possibilidade na gestão democrática pública das cidades. Segundo os governantes de Recife e Módena, a participação *online* garante uma mais ampla participação e conseqüentemente uma difusão da uma cultura política. Com ajuda de sofisticados instrumentos eletrônicos, como *teleconferencing*, *opinion-polling system*, *automated feedback programs*, *two-way cable television*, etc., os cidadãos poderão constituir um novo *agora* político.

Este tema é polêmico. O desenvolvimento de tecnologias digitais de comunicação tem reforçado um importante debate sobre a participação civil nas democracias liberais contemporâneas. Estes novos meios possuem potencialidades técnicas de interação mais horizontais, quando comparados aos meios anteriores como a televisão e o rádio. Teóricos, políticos, governos e imprensa têm disseminado a idéia de que, diante deste potencial interativo, haveria agora novas possibilidades de melhorar a participação do cidadão nos negócios públicos, usufruindo do paradigma das tecnologias da informação que permite a expansão penetrante de redes em toda a estrutura social da sociedade contemporânea (CASTELLS, 1999; BENTIVEGNA, 2002).

Mesmo que cada vez mais os municípios criam novos *sites* e investem na prestação de serviços *on-line*, são ainda poucas as experiências de governança eletrônica que enfocam a participação política e a intensificação da comunicação nas comunidades locais como objetivo preferencial. As mais interessantes experiências provêm das cidades dos países mais desenvolvidos, em comparação às dificuldades enfrentadas por países onde a infraestrutura (não apenas de acesso às redes) é precária e a educação deixa a desejar (ELIE, 2002) ¹¹⁶.

A Internet permitiria uma relação sem intermediários entre a esfera civil e política, bloqueando as influências da esfera econômica e, sobretudo, das indústrias do entretenimento, da cultura e da informação de massa, que nesse momento controlam o fluxo da informação. O governo eletrônico pode ser considerado como uma possível chave

¹¹⁶ Como podem confirmar os exemplos entre outros de Bologna e Módena (Itália), Santa Mônica e Minnesota (EUA); Pathermay (França).

para promover a acessibilidade às informações fundamentais, facilitando as relações em tempo real entre o governo e os demais atores, incrementando as relações democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil, incentivando o desenvolvimento do capital social e econômico (RUEDIGER, 2002).

A Internet permitiria que a esfera civil não fosse apenas consumidora de informação política, impedindo uma comunicação política unidirecional da esfera política para a esfera civil. Internet representaria a possibilidade de a esfera civil produzir informação política para o seu próprio consumo. Superando o sentido de isolamento crônico da sociedade pós-moderna por ausência do *face-to-face* e permitindo o compartilhamento de ideais e estratégias de ações entre os usuários (DIANI, 2000).

As redes eletrônicas transformam as dimensões de tempo e espaço. A informação é transmitida em tempo real e os contatos podem ser estabelecidos imediatamente e independentemente da distância espacial, permitindo um acesso universal, confortável, não filtrado e de baixo custo a informações e processos políticos. O potencial democrático específico da Internet baseia-se em sua estrutura não-hierárquica que favorece a interatividade, uma comunicação de mão dupla que se torna possível, favorecendo novas formas de *ágora* eletrônica, sobretudo devido à vantagem da dissolução do espaço enquanto condição de comunicação. O acesso à informação e a documentos administrativos ou políticos se torna mais fácil, novas chances se abrem em função da criação de novos e complementares caminhos de comunicação entre os cidadãos e entre cidadãos e autoridades públicas e finalmente, no âmbito das decisões políticas, é possível de se imaginar a complementaridade (e uma futura substituição) de procedimentos representativos por novas formas de democracia direta (WILHELM, 2002).

A Internet permitiria resolver o problema da participação do público na política que afeta as democracias representativas liberais contemporâneas, pois tornaria esta participação mais fácil, mais ágil e mais conveniente.

A expectativa de que os fatores idade, sexo, cor ou raça perdem relativamente de relevância no ciberespaço, uma vez que a entrada dos atores na Internet não depende de uma situação preestabelecida, mas apenas da sua ação no presente momento. Finalmente, existem expectativas de que cidadãos que normalmente são mais relutantes em se engajar em debates públicos poderiam envolver-se em processos de decisão política, visto que a

comunicação por e-mail reduz os riscos da exposição pessoal que caracterizam tanto a comunicação face-a-face quanto os debates em arenas públicas (GRAHAM, 1999).

Internet não é suficiente para sustentar uma cultura de participação política na sociedade (MAIA, 2002).

Nuançando a euforia inicial com o advento da chamada “Sociedade da Informação”, fruto de uma visão linear da relação entre difusão de microeletrônica na gestão governamental e construção do espaço público, novas abordagens começam a apontar que Internet sozinha não é capaz de gerar participação política de modo espontâneo. A disponibilização de novas tecnologias em si não é suficiente para a construção de uma democracia participativa, resultado da relação entre a sociedade civil e os governantes, os quais nas maiorias dos casos precisam ser fortemente “pressionados” para democratizar a política.

As experiências em curso (portais governamentais, projetos de cidades digitais, redes cívicas na *web* etc.) além de não representar necessariamente uma participação do cidadão nos negócios públicos via ciberespaço, apresentam em vários casos problemas de sustentabilidade¹¹⁷. Mesmo os casos mais avançados de participação eletrônica ainda estão distantes de uma situação em que internet possa promover transformação substancial no tocante às desigualdades sociais.

Internet precisa de alguns requisitos fundamentais para a construção de uma democrática participação virtual:

As respostas ao cidadão têm que ser rápidas e os serviços devem ter objetivos estratégicos de efetividade e descentralização, com a adoção de práticas de mercado e de democratização (CUNHA, 2000). O operado das Administrações Públicas precisa ser transparente, e de fácil leitura, públicizando as próprias iniciativas e promovendo a ampla circulação de informações sem submergir o cidadão em um oceano de dados, pois a disponibilidade de um grande volume de dados não significa, necessariamente, melhorar as

¹¹⁷ Kyoto Cidade Digital (Japão). Disponível em www.digitalcity.gr.jp/meetings/kyoto-meeting: projeto já extinto; Aveiro Cidade Digital (Portugal). Disponível em: <http://www.aveiro-digital.pt/>: não há demanda civil suficiente para ocupar determinados canais de comunicação abertos; ou a Digital Stand Amsterdã (Holanda) Disponível em: www.dds.nl: que sofreu desconfigurações e algumas distorções do seu projeto inicial, após quase dez anos de existência.

condições de consumo dos serviços públicos pelos cidadãos-usuários. Ao contrário, um volume excessivo de dados pode, na verdade, servir para desinformar o cidadão.

Internet pode reforçar os processos de exclusão.

É prioridade dos governantes combater a exclusão digital, pois o ciberespaço pode representar uma duplicação da desigualdade existente na vida real facilitando o aumento de concentração de poder, tanto no âmbito econômico quanto político (CASTELLS, 1999). As novas redes podem disseminar novas e diferentes formas de poder, através as barreiras culturais que evitam a entrada da maioria nos círculos do poder onde são tomadas as decisões. As disparidades intersocietárias, expressas pela exclusão digital, colocam em questão qualquer possibilidade de democracia eletrônica efetiva, pois se a grande maioria não tem, e não terá ainda por muito tempo, acesso à rede mundial não dispendo das condições materiais, técnicas e intelectuais mínimas para uma participação virtual, a democracia eletrônica será simplesmente uma democracia de elite¹¹⁸. As chances da participação democrática e de novas formas de educação e formação estariam apenas ao alcance daqueles setores e grupos sociais que já hoje participam ativamente da vida pública. Wilhelm analisando a exclusão digital, sobretudo nos Estados Unidos, evidenciou como marco diferenciador a questão do voto *online*. Ao examinar projetos-piloto de eleições primárias no estado do Arizona (realizados a serviço do Partido Democrata), o autor constatou que hispânicos e indígenas, parte considerável da população daquele Estado, praticamente não participavam do processo eleitoral *on line* (WIHELM, 2002)¹¹⁹.

Por acréscimo, é sempre mais real o esvaziamento da esfera pública, mesmo nas democracias liberais mais arraigadas, a maioria do público não se importa ou importa-se muito pouco com as decisões políticas (PAPACHARISSI, 2002, p. 18). Assim também, os usuários de Internet, se teoricamente, desaparecendo a imagem do “*story seller*” oficial,

¹¹⁸ No Brasil, apenas 28,22 % dos usuários de Internet utilizaram a Rede para interação com autoridades públicas (como obter informações de autoridades e órgãos públicos; enviar e-mails para órgãos públicos ou formulários oficiais; emitir segunda via para pagamentos de serviços e taxas; fazer o *download* de formulários oficiais; fazer denúncias). Ainda assim, este percentual não significa necessariamente “participação” e envolvimento político efetivo do cidadão com o governo: o número também inclui serviços burocráticos e meramente instrumentais de baixo teor político, como emissão da segunda via de formulário para pagamento de taxas ou solicitar formulários oficiais etc. (CETIC Br <http://www.cetic.br/usuarios/tic/2006/rel-gov-05.htm>).

¹¹⁹ Também é verdade que nos países economicamente mais desenvolvidos o próprio mercado tende a reduzir a exclusão digital como os impulsos ao voto eletrônico são basicamente provenientes de empresas, (DICTSON, & RAY, 2001).

estão livres de criar próprias verdades, juntando imagens e documentos de diferentes proveniências, na realidade correm o risco de reproduzir uma realidade onde

a arte da vida pública é reduzida á exposição publica das questões privadas e confissões de sentimentos privados (quanto mais íntimos melhores). As questões públicas que resistem a essa redução tornam-se quase incompreensíveis (BAUMAN, 2001: 40).

Em conclusão, ressaltamos que a participação *online* fornece novas potencialidades, fomentando possíveis articulações transnacionais entre diferentes experiências locais, fortalecendo as comunidades locais e aumentando a transparência da vida política. Também comparecem novos riscos, pois a elite política e econômica se não pressionada, nunca abrirá mão do poder, usando os novos instrumentos para próprios interesses excludentes. O caráter assimétrico, seletivo e não interativo da comunicação eletrônica, não permite nenhum poder de controle, por parte dos participantes, sobre as modalidades da seleção da comunicação, nem sobre as capacidades críticas da comunicação, limitando a autonomia de quem participa na web, reclusos numa participação simbólica, refugindo da participação direta e coletiva.

3.7 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS SOBRE AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO RECIFE E EM MÓDENA

Neste estudo procuramos entender a problemática da participação popular nas cidades do Recife e de Módena, concentrando nossa atenção sobre o Orçamento Participativo.

A partir das considerações levantadas no segundo capítulo procuramos compreender o OP no meio da sociedade onde ópera, buscando ressaltar suas relações com o Estado, os partidos políticos, a sociedade civil, como muitos outros. Nas duas cidades, existe uma tradição participativa, que propiciou algumas condições prévias importantes para a implementação do Orçamento Participativo. A “efervescência” participativa é um ponto comum da história política de Recife e Módena, com a presença de numerosas esferas de diálogos entre a sociedade civil e o público, atuando em sociedades ricas de obstáculos objetivos e subjetivos que limitam a participação, dificultando e, muitas vezes, impossibilitando o desdobramento da intencionalidade em ação efetiva.

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. Como discutimos no parágrafo sobre a “escala de qualidade da participação”, capítulo 2, quando o poder público não está comprometido com a participação, desencadeiam um desencanto popular com o instituto da participação.

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. Como questionamos no parágrafo sobre a “escala de qualidade da participação”, no capítulo 2, a participação é o resultado da relação entre sociedade civil e poder político, sendo o formato institucional de

colaboração entre Estado e sociedade civil que determina uma mudança significativa na natureza das práticas participativas.

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, procurando participar 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 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 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 como 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 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).

A questão de fundo que este estudo comparativo levantou é a percepção que 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.

Sobre a experiência do OP, evidenciamos como, operando em cidades marcadamente diferentes como Recife e Módena, seus objetivos se tornam diferentes, assumindo características e peculiaridades autóctones.¹²⁰

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 a 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

¹²⁰ 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

mãos dos cidadãos importantes questões da cidade e abrindo uma nova política de envolvimento dos cidadãos nas escolhas públicas como demonstra o projeto Ex-Fonderie e muitas outras iniciativas.

Uma tipologia de participação que classificamos como *consultada* - “escala de qualidade da participação” – envolvendo as diferentes classes sociais, quebrando a desconfiança de quem não é 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 a outras formas de participação. Seria preciso ampliar a participação, incentivando a intervenção dos movimentos sociais, ampliando os recursos destinados ao OP, aprofundando o papel políticos do OP, não limitando seu operado nas questões ligadas à moradia, buscando agindo 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”, 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.

Classificamos a participação no Recife, como *propositiva* - “escala de qualidade da participação” - podendo as classes dos sem nada influenciar as políticas públicas, conquistando importantes trunfos que precisam ser aumentadas, 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, e 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.

4. CONCLUSÕES

Ao iniciar este trabalho, procurávamos alcançar basicamente três objetivos: examinar criticamente a teoria democrática hoje hegemônica; discutir teoricamente as novas propostas participativas; realizar um estudo local comparado do Orçamento Participativo. Os três objetivos remetiam para uma hipótese que iria a nortear nossa pesquisa, ou seja, a crise da democracia representativa, acentuada pelo ingresso das políticas neoliberais, introduzindo no mundo profundas mudanças na organização da produção material e nas modalidades de gestão e consumo da força de trabalho, fragmentando, despolitizando e multiplicando as demandas de grupos de interesses corporativamente posicionados. As demandas sociais, diferentemente do que acontecia no Estado assistencial, hoje 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 do projeto, 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, procuramos discutir no segundo objetivo, o conceito de participação nas propostas democráticas contra-hegemônicas, como possibilidade de enriquecer a democracia liberal de objetivos, 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. No terceiro objetivo buscamos estudar na realidade concreta, o funcionamento do Orçamento Participativo em duas experiências participativas, buscando, 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, supervalorizado os mecanismos representativos, prescindindo dos mecanismos participativos. É a partir dessas premissas que o OP deve ser avaliando, 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 conjuntamente às 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 de participar na vida política, consolidando um tipo de processo decisório que podemos denominar de “negociado”, onde 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. Uma esquerda modenense, que se ontem orgulhava a classe trabalhadora italiana, hoje 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 formaram politicamente em um processo vivo aprendendo na luta. Uma participação reservada aos pobres, 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, que 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, que 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 esta democracia liberal, como valor universal, acima das críticas, abandonando a luta de classe, operando exclusivamente na “esfera política”, sem preocupar-se com o econômico, com o social, com o cultural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABERS, R. **Do clientelismo à cooperação**: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. Cadernos Ippur, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 1998, p. 47-78.

ACANDA, J. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004

ACCORNERO A.. **Era il secolo del lavoro**. Come era e come cambia il grande protagonista del '900. Bologna: Il Mulino, 2000.

Agenda 21 Local. Report, Modena, 2002.

ALLEGRETTI, G; HERZBERG, C. **Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale**: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo, Working Paper, Transnational Institute New Politics Project. August, 2004.

ALLEGRETTI, G. Panorama of participatory budgets in Italy. In Sintomer Y. Herzberg K., Röcke A., (eds), **Participatory Budgets in a European Comparative Approach**. Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe. Report finale Vol II, 2005.

ALLEGRETTI, G., FRASCAROLI, M. E. **Percorsi condivisi**. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia. Alinea: Firenze, 2006.

ALLEGRETTI, G., **Salone della Democrazia**, Modena, 2009.

ALTHUSSER, Louis Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado. IN ZIZEK, S. Um Mapa da Ideologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

AMIN, S. Capitalismo, imperialismo e mundialização. In SEOANE, J; TADDEI, E (orgs) **Resistências Mundiais**. Porto Alegre. VOZES, 2001.

ANDERSON, P. **O fim da história** (de Hegel a Fukuyama). Rio de Janeiro: Zahar, 1994

ANDERSON, P. **Linhagens do Estado Absolutista**. São Paulo: Editora brasiliense. 1985.

ARAÚJO, T. Desigualdade de renda e pobreza. In: RECIFE. Prefeitura et al. **Desenvolvimento humano no Recife**: Atlas municipal. Recife, 2005.

ARNSTEIN, S. R. **Uma escala da participação cidadã**. Participe – Revista da Associação Annablume/FAPESP, 2002.

ASCOLI, U. **Welfare state e azione volontaria**. Stato e Mercato, nº 13, Aprile, Il Mulino, 1985

- AZEVEDO, Janete M. Lins de (2005). Padrões de educação da população recifense. In: RECIFE. Prefeitura et al. **Desenvolvimento Humano no Recife**: Atlas municipal. Recife, 2005, CD-ROM.
- AZEVEDO, S. Desigualdade, pobreza e participação popular: desafios e constrangimentos. Pensar BH/ Política Social, nº 3. Belo Horizonte.
- AVRITZER, L; NAVARRO, Z (orgs). O Orçamento Participativo. In: **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: CORTEZ, 2003.
- AVRITZER L. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DIAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Brasiliense 2002.
- AVRITZER, L. 2000. Teoría democrática, esfera pública y deliberación. **Metapolítica**. México, v. 4, n. 14, p. 76-78, abr./jun
- BACHRACH, Peter. **A teoria dell'elitismo democratico**: Nápoles: GUIDA, 1974
- BARBOSA, E. **Das tensões às intenções**: gestão do planejamento urbano e Orçamento Participativo no Recife (1997 a 2002). Dissertação de mestrado em Desenvolvimento, 2003.
- BAUMAN, Z. Modernidade líquida. Rio de Janeiro: Zauhar, 2001.
- BAUMAN, Z. **Vida líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- BENEVEDES, M. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991
- BENHABIB, Seyla. "The Democratic Moment and the Problem of Difference," in **Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political**. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- BENTIVEGNA S.. 2002. **Politica e Nuove Tecnologie della Comunicazione**. Roma Laterza, 2002
- Bilancio Partecipativo: Costi e Ricavi” 2007-2008”. Settore Politiche Finanziaria di Modena
- BITOUN, J. O que revelam os índices de desenvolvimento humano. In: RECIFE. Prefeitura et al. **Desenvolvimento Humano no Recife**: Atlas municipal. Recife, CD-ROM, 2005.
- BOBBIO, N. **Dicionario da politica**. Brasilia: UNB, 2007.
- BOBBIO, N. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, N. O significado da política, in **Curso de Introdução à Ciência Política, Un. I.** Brasília: UnB, 1984.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia.** Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: PAZ E TERRA, 1986.

BOBBIO, N. “Gramsci e la concezione della società civile”, In: ROSSI, P. **Gramsci e la cultura contemporanea.** Atti del Convegno internazionale di studi gramsciani tenuto a Cagliari il 23-27 aprile 1967. Roma: Riuniti/Istituto Gramsci, v. 1, 1975

BOBBIO, N., **Política e Cultura,** Torino, Giulio Einaudi Editora, 1955

BÓGUS, C. M. **Participação popular em saúde:** formação política e desenvolvimento. São Paulo:1998.

BONORA P. **Orfana e claudicante.** L’Emilia “post-comunista” e l’eclissi del modelo terriotriale, Bologna : Baskerville, 2003.

BOSCHI, R. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais do Brasil. In: MELO, Marcus André (org.). **Reforma do estado e mudança institucional no Brasil.** Recife: Editora Massagana, 1999.

BOSCHI, R. Modelos participativos de políticas públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo:** construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação?** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BORGHI, V. A partecipazione popolare a Modena. In **Processi decisionali pubblici e governance nelle scelte di sviluppo del território,** Modena: Fondazione San Carlo, 2008.

BORON, A (org). A filosofia política moderna: de Hobbes a Marx. São Paulo: FFLCH, 2006.

BORON, A. **A coruja de minerva.** Mercado contra democracia no capitalismo contemporaneo. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

BORON, A. A nova ordem imperial e como desmontá-la. In SEOANE, J; TADDEI, E (orgs) **Resistências Mundiais.** Porto Alegre. VOZES, 2001.

BORON, A. A Transição para a Democracia na America Latina: problemas e perspectivas. In: Estado, capitalismo e democracia na America Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

CACCIA BAVA, S. **Participação, representação e novas formas de diálogo público.** São Paulo, Pólis; Programa de Gestão Pública e Cidadania/Eaes/FGV, 2001, Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações>>.

- CANCLINI, N. **As culturas populares no capitalismo**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CARVALHO, M.; FELGUEIRAS, D. **Orçamento Participativo no ABC**: Mauá, Ribeirão Preto e Santo André. São Paulo: Pólis, 2000.
- CEZAR, M; COSTA, L. **Lutas Populares por Habitação: Mocambos, Cortiços e Vilas Operárias em Recife e São Paulo- Breve Histórico**. Recife: FASE, 1992
- CENDHEC. **Terra, pra que te quero? A Regularização Fundiária segundo a Lei do PREZEIS**. Recife: CENDHEC, 1999.
- CHESNAIS, F. (1994) – “A mundialização do capital”. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 1990.
- COSTA, J. **Orçamento público municipal: potencialidades e desafios**. In: SILVA, Evanildo Barbosa da; SOUZA, Luiza de Marillac Melo; BITOUN, Jan. **Orçamento Participativo em Recife: gestão do planejamento, exercício de cidadania**. Recife: Fase Pernambuco, 2002.
- COUTINHO, C. N. **A Dualidade de Poderes**. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1980.
- CROZIER; HUNTINGTON; WATANUKY. **The Crisis of Democracy**. New York: Press University, 1975.
- CUNHA, M.. **Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil**. 2000. 172 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de São Paulo - FEA/USP, 2000
- DAGNINO, E. We all have right, but...Contesting concepts of citizenship in Brazil. IN: KABER, N. **Inclusive citizenship: meaning and expressions**. London: Zed, 2005.
- DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001.
- DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997
- DAHL, R. After the triumph: what next?, in Nelson Polsby e Raymond (orgs) **On parties: essay honoring Austin Ranney**. Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1998.

DANIEL FILHO, B. **O Orçamento Participativo no seu devido lugar: limites colocados por seu desenho institucional e pelo contexto brasileiro** – reflexões sobre a experiência de Santo André nos períodos 1989-1992 e 1997-2000. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

DELLA PORTA, D.. **Movimenti sociali e rappresentanza: i cimitati spontanei dei cittadini a Modena**, Conferenza Scienza Política, Napoli 2000.

Documento di indirizzo per una politica di partecipazione locale. Comune di Modena, marzo 2005.

DIANI, M. **Comunità reali, comunità virtuali e azione collettiva**. Rassegna Italiana di Sociologia, anno XLI, n.1, janeiro-março 2000.

DICTSON, D. & RAY, D. **A moderna revolução democrática: uma pesquisa objetiva sobre as eleições via Internet**. In: Informática Pública, v. 3, n.1, maio de 2001.

DIGGINS, John. **Max Weber: a política e o espírito da tragédia**. Rio de Janeiro: Record, 1999

Documento do Congresso anual do PDS. Módena, 1993.

DOIMO, A. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995.

ELIE, M.. 2002. Internet e desenvolvimento: um acesso à informação com mais equidade? In EISENBERG, J; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica**. UFMG. Belo Horizonte.

ETAPAS. **O Movimento de Bairro do Recife e seu relacionamento com a Prefeitura entre o 1955 e o 1989**. Recife, 1989.

ETAPAS. **Gestão participativa no Recife: do Prezis ao Orçamento Participativo**. Recife, 2003.

ETAPAS. **Perfil da Participação no Orçamento Participativo do Recife: o olhar da RPA6**, 2005

European Commission. **European Governance: A White Paper**, Council of Europe , Parliamentary Assembly 2001.

EVANGELISTA, J. E. **Teoria Social Pós-Moderna: Introdução Critica**. Porto Alegre: Sulina, 2007.

FARIA, C. **O Orçamento Participativo em Belo Horizonte: Uma Nova Forma de Gestão Pública?** Belo Horizonte: Mimeo, 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo**. Reflexões Sobre a Experiência de Porto Alegre. Tomo e Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

FELD, L; SAVIOZ, M. **Direct Democracy for Economic Performance: an Empirical Investigation**. St. Gallen: KYKLOS, v. 50, fasc.4, 1997

FASE. PREZEIS: Instrumento de Luta. Recife: FASE, 1997

FIORI, J. Governabilidade, por quê qual?. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, v. 29, p. 26-39, 1995

FÓRUMO DO PREZIS. “O olhar dos moradores”. Recife, 2000.

GADOTTI, M. **Perspectivas Atuais da Educação**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

GENRO, T (org.). **Instituições Políticas no Socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001

GENRO, T, SOUZA, U. **Orçamento Participativo**. A Experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001

GERAS, N. **A atualidade de Rosa Luxemburgo**. Lisboa: Antídoto, 1978.

GHEDINI, P. Entre a experiência e os novos projetos: a situação da creche na Itália. In: ROSEMBERG, F. (org). **Creches e pré-escolas no hemisfério norte**. São Paulo: Cortez, 1998.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil**. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GOULD. **Rethinking democracy: Freedom and Social Cooperation in politics, economy, and society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

GRAHAM, G. **The internet: a philosophical inquiry**. London: Routledge, 1999.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1978

GRAMSCI, **Quaderni dal cárcere**. Roma: Editori Riuniti, 1976

GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova**. São Paulo: Cedec, n. 67, 2006.

HABERMAS, J. 1997. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro. v. 2, 1997.

- HABERMAS, J. 1995. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova 36,1995.
- HAMILTON, A. **The Papers**. New York: Columbia University, 1962.
- HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo, Edições Loyola, 2004
- HAYEK, " Liberalismo", in **Enciclopedia del Novecento**, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1981.
- HELD, David. "La globalización". In: MARTÍN, Jacques (ed.). **Tercera vía o neoliberalismo?** Icaria: Barcelona, 2000.
- HOLLOWAY, J. **Mudar o mundo sem tomar o poder**. São Paulo: Viramundo, 2002.
- HUNTINGTON, S. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.
- IANNI, O. "Globalização e nova ordem internacional". In: AARÃO, D. e outros (org.). **O século XX: o tempo das dúvidas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- INGRAO, P. **Masse e Potere**. Roma: Reuniti 1977
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no Recife, 2000.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no Recife, 2005.
- Instituto Luce., Modena, 1890.
- ISTAT. La produzione in Italia, 1999.
- KLEIN, N. **Cercas e Janelas: Despachos das Linhas de Frente do Debate sobre a Globalização**, 2002.
- KURZ, R. **Os últimos combates**. Petrópolis: Vozes, 1996.
- LASWELL, Harold. **International Encyclopaedia of Social Sciences**. New York: Macmillan, 1942.
- LEAL, Suely. **Fetichismo da Participação Popular**. Novas praticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife- Brasil. Recife: CEPE, 2003.
- LENIN, Vladimir Ilitch. O imperialismo: fase superior do capitalismo. In: Id, **Obras Escolhidas**, Volume I. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1979.
- LENIN, W. **Que fazer?** São Paulo: Hucitec, 1978.

- LOSURDO, D. **Controtopia del Liberalismo**. Roma: Laterza, 2006
- LOSURDO, D. **Democracia ou bonapartismo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- LOUREIRO I. Democracia e socialismo em Rosa Luxemburgo. **Crítica Marxista**, n.4, 1997.
- LUKÁCS, G. **História e consciência de classe**. Estudo de dialética marxista, Porto: Publicação Escorpião, 1974.
- LUXEMBURGO, R. **Reforma ou Revolução?**. São Paulo: Expressão Popular, 1999.
- LUXEMBURGO, R. **Greve de massas, partidos e sindicatos**. São Paulo: Kairós, 1979
- LUXEMBURGO, R. **A acumulação do capital**. Volume II, São Paulo: Abril, 1984.
- LUXEMBURGO, R. **A Revolução Russa**. Petrópolis: Vozes, 1991 (1).
- LUXEMBURGO, R. O que quer a Liga Spartakus?. In: LUXEMBURGO, Rosa. **A Revolução Russa**. Petrópolis: Vozes, 1991 (2).
- MAIA, M.. Redes cívicas e internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (org.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: UFMG, 2002
- MAIR, P. **Há um futuro para os partidos?** Política Democrática. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira, 2000
- MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal: origens e evoluções**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MAGNOLI, S; SIGMAN, N; TRIONFINI, P. **Democrazia, cittadinanza e sviluppo economico**. La costruzione del welfare municipale a Modena negli anni della Repubblica, Carocci Editore, Roma, 2003.
- MANTOVANELI J. **Gestão estratégica, políticas públicas e sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo**. Tese de Doutorado Araraquara – SP: Universidade Estadual Paulista. 2001.
- MARQUETTI, A. **A Primer on Participatory Budgeting in Brazil**. Porto Alegre: – PUC/RS, 2006.
- MARTINS, C. E. Liberalismo: o Direito e o Avesso. **DADOS –Revista de Ciências Sociais**, Vol. 46/4, 2006.
- MARX, K. **O 18 de Brúmario de Luis Bonaparte**. São Paulo: Centauro, 2003.

- MARX, K. **A questão judaica**. São Paulo: Edições Moraes, 1980
- MARX, K; ENGELS, F.A **ideologia alemã**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- MARX, K. **Grundrisse**: foundation of the critique of political economy, Penguin Books, 1974.
- MARX, K; ENGELS, F. **Opere complete**. Roma: Riuniti, 1955.
- MELO, R. **Accountability em Instituições Participativas**: o Orçamento Participativo no Recife (2001-2006). Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, 2008
- MELO, M. **Empowerment e governança no Brasil**: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Background Paper. World Bank- Brazilian Office DRAFT, 2003.
- MENEGUELLO, Rachel. **PT**: a formação de um partido, 1979-1982. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- MESCHIARI C., **Territorio e Immigrazione**. Un caso di studio: il Comune di Modena, tesi di laurea Università degli Studi di Bologna, a.a. 2003.
- MICHELS, R. **Political Parties**. Glencoe: Free Press, 1949
- MIRANDA, L. Desenvolvimento humano e habitação no Recife. In **RECIFE**, Prefeitura et al. Desenvolvimento humano no Recife: Atlas municipal. Recife, 2005.
- MONTERO, A. & SAMUELS, D. **Decentralization and democracy in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- MOORE, B. **Social origins of dictatorship and democracy**: lord and peasant in the making of the modern world. Boston: Beacon, 1966.
- MORAES, L. **Crônica de um partido não anunciado**: Programa e Governo do PT entre 1979-2000. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de economia da UNICAMP, 2004
- MORAES, J, Q. Contra a canonização da democracia. **Crítica Marxista**, n.12, 2001.
- NEGT, J. P. Rosa Luxemburgo e a renovação do marxismo. In HOBBSAWM, E. (Org) **História do marxismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. v. 3.
- ORTEGA Y GASSET José. Ideas de los catillos: liberalismo y democracia. In **Obras completas**. Madri: Revista de Occidente , 1961.

- PAOLI, M.. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. IN: SANTOS, B, S (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- PAPACHARISSI, Z. The virtual sphere: the internet as a public sphere. **New Media & Society**, v. 4, n. 1. 2002.
- PASQUINO, G. **Una certa idea della sinistra**. Milão: Feltrinelli, 1985.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PCR, 2006 **O que é o Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/oque.php>. Prefeitura entre 1955 e 1989. Recife: ETAPAS, 1989.
- PELLIZZONI, L. “Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione” in **Partecipazione e conflitto** n.0, pp.93-116, 2008.
- POLANI, K. **A grande Transformação**. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- PREFEITURA DO RECIFE. **Recife - Cidade Saudável – Plano Plurianual 2002-2005**. Recife, agosto de 2001 [CD-ROM].
- PRZERWORSKY, A. **Capitalismo e Social Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV: 2005.
- RECIFE. Prefeitura et al. **Desenvolvimento Humano no Recife**: Atlas municipal. Recife, 2005, CD-ROM.
- RIBEIRO, A.; GRAZIA, G.. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- RICCI R. **Eleições e Democracia Participativa**. Rede Brasileira de Orçamento Participativo, 2009.
- RIDOLFI, M. La terra delle associazioni. Identità sociali, organizzazione degli interessi e tradizioni civiche. In FINZI, R (org.). **L’Emilia Romagna**. Torino: Einaudi, 1997.
- ROCHA, R. Adeus às armas. **Teoria e Debate**, n. 11, 1990.
- ROSANVALLON, **A crise do Estado-Providencia**. Brasília: UNB, 1997.
- ROWBOTHAM, S. **Promise of a dream**. Londres: Penguin, 2001.

RUEDIGER, M.. **Governo Eletrônico e Democracia**: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD. Salvador, 2002

SADAR, E. **A Nova Toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.

SALLES, M. O povo, os índios, ocuparam o Palácio de Governo e não pretendem sair de lá tão cedo. In **Brasil de Fato** 5 Fevereiro, 2009.

SANTOS, B, S. (Org.). Os caminhos da democracia participativa. In: **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. **A Urbanização Desigual**: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. Petrópolis: Vozes, 1982

SARTORI, G.. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Ed. Ática, São Paulo, 1994.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Milão: Comunitá, 1964.

Servizio Pianificazione Urbanistica e Cartografica - Provincia di Modena, 2008.

SILVA, E; TEIXEIRA, A. A experiência do Orçamento Participativo do Recife. IN: ROMANO, J (org). **Olhar crítico sobre participação e cidadania**. São Paulo: Expressão popular, 2007.

SILVA, T. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. IN: **A inovação democrática no Brasil**: o Orçamento Participativo. AVRITZER, L; NAVARRO, Z (orgs). São Paulo: Cortez, 2003

SINTOMER, Y; CARSTEN H.. **From Porto Alegre to Europe**: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting. IJUPR. Governmental Studies, 1998.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999.

SOLER, S. A Experiência da Prefeitura do Recife. In LESBAUPIN, I (Org). Prefeitura do Povo e para o Povo. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

SOUZA, M. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo. **São Paulo em Perspectiva**. Revista da Fundação Seade, v. 15, n. 4, out.-dez. 2001.

SOUZA, U. A experiência de Porto Alegre. In: GENRO, T. _____. (Orgs). Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997

TEIXEIRA, E. **O Local e O Global**. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: CORTEZ, 2001.

TEIXEIRA, A. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1977

TOGLIATTI, P. **O Caminho Italiano para o Socialismo**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966.

TOGLIATTI, P. **Socialismo e Democracia**. Obras Escolhidas. Rio de Janeiro, Muro, 1980.

TONET, Ivo. **Democracia ou liberdade**. Maceió: EDUFAL, 1997.

UNICAMERE. **Dinamiche del valore aggiunto delle province italiane nel 2003-2006**. Modena, 2007.

Ufficio Partecipazione. **Documento di indirizzo per una politica di partecipazione locale**. Comune di Modena, 2005

VITULLO, G. **Teorias Alternativas da Democracia**: Uma análise comparada. Porto Alegre, 1999.

VITULLO, G. **Teorias da Democratização na Argentina Contemporânea**. Porto Alegre. 2007.

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

WAINWRIGHT, Hilary. **Poder Popular no século XXI**. São Paulo: Xamã, 2005

WAMPLER, B., AVRITZER, L. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V; NOBRE, M (orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003

WEBER, M. **Parlamento e Governo numa Alemanha reordenada** - Crítica Política do funcionalismo e da Natureza dos Partidos, Petrópolis, Vozes, 1980.

WEBER, Max. **Economy and society** - an outline of interpretative sociology. Berkeley : University of Califórnia Press, 1978.

WILHELM, A.. **A democracia dividida**: a internet e a participação política nos Estados Unidos. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (org.). Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002

WOMACK, J. P.; JONES, D. T.; ROSS, D. (1992), **A máquina que mudou o mundo**. CAMPUS, São Paulo 1992.

WOOD, E. **Democracia contra Capitalismo**: A renovação do materialismo histórico. São Paulo, 2003.

YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ZOLO, D. **Il principato democrático**. Per una storia realistica della democrazia. Milano: Feltrinelli, 1992.

www.recife.pe.gov.br/op/.com.br

www.beppegrillo.meetup.com/36/pt.

www.bur.it/2003/new_351g.htm

www.comune.modena.it/exfonderie.

www.mo.camcom.it/documenti_modenaeconomica/documenti/2007/4/42_44_td.pdf

www.modenastatistiche.it

ANEXO 1

Entrevista com os moradores de Recife e M3derna sobre o Orçamento Participativo

1. O que acha da participa33o popular na pol33tica?
2. Conhece o Orçamento Participativo e sabe como funciona?
3. Acha que o OP seja 33til?
4. Qual 33 sua rela33o com o OP?
5. Participou j33 em outras experi33ncias participativas?
6. Qual acha que seja 33 o papel da Prefeitura no OP?
7. Qual acha que seja o papel do delegado no OP?
8. No seu bairro as pessoas participam no OP?
9. Qual acha que seja o papel dos partidos pol33ticos no OP?
10. Voc33 tem alguma cr33tica ao OP?
11. O que poderia ser melhorado no OP?
12. Como acha que seja o futuro do OP?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)