

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LIMITES E COMPLEMENTARIDADE

Gabriela Zorzal¹

¹Aluna do programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: gabriela_zorzal@hotmail.com

Resumo: O presente artigo tem como objetivo discutir a democracia representativa e a democracia participativa, caracterizando-as e relacionando-as. O fio condutor desse debate é a participação. No texto, buscamos limites e aproximações dessas duas linhas teóricas e, sobretudo, aspectos de complementaridade a partir de autores que, reconhecidamente, tenham trabalhado esses temas. Nossa caminhada inicia na discussão sobre o significado da representação e sua construção etimológica, passa pela chamada crise da representação, aborda os aspectos da democracia participativa, com a valorização da participação como forma de construir governos mais justos e tomar decisões mais igualitárias e termina como uma reflexão sobre a necessidade de pensar a democracia em que vivemos.

Palavras-chave: democracia; representação; participação.

1- INTRODUÇÃO

A participação é um conceito central na discussão sobre democracia e pode ser percebida a partir de diferentes abordagens. Algumas correntes da teoria democrática limitaram o conceito ao processo eleitoral, enclausurando o termo no uso do voto e não permitindo que a participação ultrapassasse a representação política. Outras vertentes avançam com o tema, destacando a importância da participação como mecanismo de aperfeiçoamento da democracia, permitindo ações políticas que tenham maior consonância com a vontade dos cidadãos. De modo geral, podemos afirmar que os debates atuais sobre o tema convergem para a necessidade do fortalecimento da participação como mecanismo para aprofundar a democracia.

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma revisão bibliográfica para discutir a participação em dois principais caminhos: democracia representativa e democracia

participativa. O esforço não está apenas em conceituar e caracterizar tais vertentes, mas em relacioná-las em termos de limites e aspectos complementares.

Dentro da democracia representativa, consultamos autores que têm se debruçado sobre o tema para discutir especialmente as mudanças e desafios enfrentados pela representação atualmente. Não podíamos deixar de falar do que alguns autores denominam de “crise da representação” e de como a participação, antes presa ao processo eleitoral, ganha outra dimensão em um debate mais contemporâneo sobre o tema. Este modelo, cujo ponto alto da participação está no momento eleitoral, se ancora na ideia de que as decisões políticas são derivadas de instâncias formadas por representantes escolhidos pelo voto universal.

Para discutir o conceito de participação na lógica da democracia participativa, consultamos algumas referências que, embora tenham similaridades em suas teses, possuem diferentes olhares a respeito da participação. Por muito tempo, a participação foi valorizada em sua função educativa e integradora. Posteriormente passou a ser vista como um mecanismo de compartilhamento do processo decisório. A base desse modelo está na ideia de que os cidadãos possuem a competência não apenas para a autorização dos representantes por meio do voto, mas para a tomada de decisão política.

Vale salientar que a discussão aqui apresentada se constitui nos primeiros passos de um longo caminho teórico que compõe nosso projeto de dissertação do programa de mestrado de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. Nosso foco é estudar a participação dentro de um contexto local: as audiências públicas para discutir o orçamento do governo que são realizadas anualmente pela Assembleia Legislativa. Apresentamos aqui nossos primeiros avanços teóricos que, posteriormente, foram complementados com outras teorias e análises.

2- DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E SEUS LIMITES À PARTICIPAÇÃO

Para introduzir o debate, vamos observar primeiramente a representação enquanto conceito. Pitkin (2006) faz uma construção nesse sentido ao buscar uma história etimológica da representação, um fenômeno cultural e político, mas, antes de qualquer coisa, um fenômeno da convivência humana.

O conceito de representação, segundo Pitkin (2006), só entra para o campo da atividade política junto a um desenvolvimento histórico das instituições e do pensamento, especialmente na língua inglesa no século XVII. Etimologicamente, a palavra representar (*represent*) ganha o significado de atuar em nome de outros. Essa definição é de grande importância porque já denota uma espécie de autorização do poder. Mas a ideia de representação política só entra para a teoria política com o clássico *Leviatã*, de Hobbes, publicado em 1651. Na obra, o autor trata a representação em termos de autorização. Ao ser escolhido, o representante adquire direitos e poderes e deve fazer aquilo que esperam que façam, e não o que lhe satisfaz.

De acordo com Pitkin (2006), a teoria política segue, a partir de Hobbes, por um longo caminho que tem como pano de fundo os acontecimentos históricos, como as grandes revoluções. Entre as principais questões que ganharam espaço e foram amplamente discutidas dentro do campo da teoria política está a relação entre mandato e independência. O debate resgata uma questão fundamental da teoria política:

(...) Um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo (PITKIN, 2006, p. 30).

A democracia representativa se consolida, de fato, no século XVIII e se expande de maneira vigorosa no cenário globalizante do século XX. De acordo com Santos e Avritzer (2002), é na segunda metade do século XX que podemos observar a consolidação de uma crise gerada pela soma de duas patologias: a patologia da participação, com altos níveis de abstenção, e a patologia da representação, com os indivíduos sentindo-se cada vez menos representados por aqueles eleitos. O processo globalizante impulsiona, segundo os autores, uma nova fase da democracia, com ênfase no contexto local e a recuperação de tradições participativas em vários países.

Para Manin (1999), são quatro os princípios centrais do governo representativo que, de maneira geral, buscam construir um governo limitado e, por consequência, mais responsável. O primeiro deles está no processo de escolha dos representantes: as eleições periódicas. Por meio delas, os cidadãos dão o consentimento para que outros tomem decisões importantes e que afetarão a vida da sociedade. O processo eleitoral é um dos

pilares do governo representativo, não por ser exclusivo deste modelo, mas porque ocupa um lugar privilegiado nesta teoria.

Mas a autorização está longe de ser a garantia de que os eleitos farão, de fato, a vontade de seus eleitores. Isso porque, segundo Manin (1999), na democracia representativa os representantes conservam uma independência parcial com relação às preferências dos eleitores. É claro que o não cumprimento de promessas eleitorais pode ter graves consequências em um processo de reeleição. É nesse ponto que está a importância de eleições periódicas: é a maneira de avaliar e mudar o quadro de governantes.

O terceiro princípio do governo representativo é a liberdade de opinião. A opinião pública, especialmente sobre assuntos políticos, deve se manifestar independente de controle do governo. Para que isso aconteça se faz necessário investir em um livre acesso à informação política. Embora os representantes não sejam obrigados a agir de acordo com o povo, não se pode ignorá-lo.

Por último, o governo representativo possui um formato que privilegia o debate. Como os integrantes eleitos podem ter opiniões muito divergentes, o desafio imposto é alcançar o acordo. E isso só acontece após o debate, local de negociação. É por isso que a assembleia é o local onde o governo representativo concentra sua presença.

Mas será que conseguimos observar esses princípios tão claramente? Manin (1999) explica que alguns princípios podem sobrepor-se a outros, dependendo das características intrínsecas de cada democracia. O autor observa, inclusive, uma mudança geral no contexto democrático.

No século XIV, por exemplo, tínhamos um forte governo representativo do tipo parlamentar, cuja base estava na relação de confiança pessoal estabelecida entre as pessoas eleitas e aquelas que votavam (na época, uma pequena parcela da sociedade).

Conforme o direito ao voto se amplia, explica Manin (1999), a relação pessoal fica cada vez mais inviável. Assim, os políticos começam a se organizar em partidos de massa com o objetivo de mobilizar melhor esse eleitorado mais extenso. Na democracia de partido, que teve seu ápice no final do século XIX e início do XX, o ativismo e a capacidade de organização dos partidos passam a ser as qualidades decisivas para convencer o eleitorado.

Dai surge o fenômeno da estabilidade eleitoral que consiste em uma fidelidade dos eleitores em seus partidos, eleição após eleição. A confiança deixa de ser em uma pessoa para ser em um partido. Em contrapartida, os representantes eleitos ficam presos a uma disciplina partidária, perdendo um pouco da liberdade em suas decisões.

Já nas últimas décadas estamos vivenciando o que Manin (1999) chama de democracia de público, na qual as pessoas levam mais em consideração a personalidade do candidato do que o partido. Os partidos passam a ser instrumentos a serviço dos candidatos, vistos como líderes.

Sobre os partidos políticos, Urbinati (2006) explica que eles articulam interesses, tornando-se verdadeiros pontos de referência na democracia representativa. A organização partidária possibilita e facilita o reconhecimento do candidato. Urbinati (2006) argumenta que, se a escolha fosse apenas por identidades individuais, sem a organização partidária, cada candidato iria se tornar partidário dos próprios interesses, se distanciando do ideal da representação. A estabilidade eleitoral se tornou, portanto, uma instabilidade eleitoral na medida em que os eleitores não definem o voto por meio da fidelidade partidária. Além disso, observamos a importância do papel dos meios de comunicação como veiculadores de informações que municiam o cidadão para que tome uma boa decisão na urna. Os meios de comunicação se transformaram nos verdadeiros locais de debate.

Dessa maneira, o que está em declínio, segundo Manin (1999), são as relações de identificação entre o eleitorado e seus representantes. É isso que nos dá a sensação de aumentar o abismo entre governo e sociedade. Mas será que podemos chamar esse quadro de crise?

Embora muitos pesquisadores utilizem o termo para se referir a crescente falta de identificação dos eleitores com os eleitos, Manin (1999) não acredita em crise. Para ele, o que está acontecendo é apenas um rearranjo na combinação dos princípios fundamentais do governo representativo. Ou seja, os mesmo elementos que estiveram presentes desde o final do século XVIII ainda podem ser observados hoje, mas em diferente ordem, nuance e intensidade. Mas é claro que o tema divide opiniões e teorias.

A ideia de que a democracia representativa passa por uma crise está ancorada no distanciamento existente entre eleitores e eleitos e no cada vez mais escasso sentimento

de sentir-se representado. Essa crise teria surgido e ganhado força em momentos de reconstrução ou surgimento da democracia em nações do mundo que deixaram regimes totalitários e autoritários na segunda metade do século XX. Miguel (2003) afirma que a evidência da crise da representação está na soma de três fatores: o declínio no comparecimento eleitoral, o aumento da desconfiança diante das instituições e o esvaziamento dos partidos políticos.

O comparecimento eleitoral teria sofrido um declínio segundo estudos que compararam décadas posteriores ao pós-guerra. O autor traz dados de diversos países que avalizam esse primeiro fator (Estados Unidos, França, Itália, Suíça, Áustria, Canadá, etc.). Ele explica que o padrão tende a ser menos claro em países que passaram pela democratização em períodos mais recentes. E salienta que até no Brasil, onde o voto é obrigatório, é possível observar essa tendência a partir da abstenção, do voto branco e do nulo.

O segundo fator que mostraria a existência de uma crise da representação é justamente a desconfiança com relação às instituições. Miguel (2003) reitera a existência de uma “crise disseminada do sentimento de estar representado no governo e no legislativo, com repercussões na legitimidade das instituições”, (MIGUEL, 2003, p.125). Este fenômeno teria escala mundial, sendo observado independente do grau de consolidação da democracia.

O terceiro e último conjunto de evidências apontado pelo autor é o processo de esvaziamento dos partidos políticos. A burocratização das estruturas desses grupos, o estreitamento das possibilidades de opções políticas e a introdução da mídia eletrônica na competição eleitoral são apontados como motivos para tal fenômeno.

Assim, Miguel (2003) afirma que a crise da representação não se resolve apenas nos limites da esfera representativa. Embora muitas sejam as propostas para melhorar a representatividade (tais como reformas eleitorais, políticas de cotas de representação, fóruns públicos de discussão, entre outros), o autor salienta a necessidade de observar espaços externos à representação: o acesso ao debate público (com destaque para os meios de comunicação) e a auto-organização da sociedade. Além disso, o autor acrescenta uma condição funcional da democracia, que é a difusão das condições materiais mínimas que possibilitem a participação.

Parece-nos claro que a existência ou não de uma crise da representação divide opiniões. Nosso objetivo está longe de resolver tal impasse, por isso, considerando as duas perspectivas, preferimos partir da premissa que a democracia representativa, por muito tempo centrada no processo eleitoral, precisa aumentar seu campo de visão, observando também processos de autorização e de prestação de contas para além da participação eleitoral.

O sistema representativo desperta duas principais percepções com relação à representação, como explica Young (2006). Uma delas entende a participação como substituição, como se os eleitos substituíssem os cidadãos ausentes. A outra visão tem a ver com identidade, entendendo que o representante concentra a identidade de seus eleitores.

Essas perspectivas acabaram gerando argumentos que colocaram representação e participação em lados opostos, como se, a partir do momento em que o cidadão vota, ele delegasse o poder a alguém de tal maneira que não precisasse mais participar das decisões públicas. Aqui está o limite da democracia representativa com relação à participação: restringi-la ao processo eleitoral.

Urbinati (2006) defende que as eleições são importantes por dois principais motivos: primeiro, elas instituem uma separação entre sociedade e Estado e, segundo, elas dissociam os candidatos de suas posições ou classes sociais, destacando o papel das ideias na política. Na prática, quando o cidadão vota em um candidato, está escolhendo uma constelação de ideias e valores. Assim, a representação não pode ser reduzida a um contrato firmado por meio das eleições e os representantes eleitos não são substitutos dos eleitores ausentes.

Na realidade, segundo a autora, a representação política convoca a presença do soberano e se transforma em uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade. Não estamos mais em uma política de ‘sim’ e ‘não’, mas em uma arena de opiniões que podem ser contestadas, revisadas e revogadas a qualquer tempo.

Nesse sentido, as eleições periódicas são a prova de que os representantes eleitos não podem viver isolados da sociedade. A competição eleitoral, frisa Urbinati (2006), tem duas virtudes: ensinar os cidadãos a se livrarem de governos de forma pacífica e fazer o cidadão participar do jogo de tornar a si mesmo livre do governo. As eleições periódicas

formam, assim, um processo circular entre Estado e sociedade e dá continuidade ao processo de decisão que liga eleitores e eleitos.

A autora defende que, com as eleições periódicas, o povo possui um “poder negativo” (URBINATI, 2006, p.208) que permite investigar, julgar, influenciar e reprovar os representantes. Esse poder é de grande importância porque permite mudar o curso de ação da política. Ele está tanto nos canais formais de comunicação como nos informais e é um elemento essencial da representação.

Seguindo essa mesma linha, Manin, Przeworski e Stokes (2006) observam que, mais do que proporcionar a participação, as eleições servem para selecionar boas políticas ou políticos que sustentam determinadas ações. As eleições fornecem à democracia representativa a sensação de uma democracia direta. Essa perspectiva é chamada pelos autores de ponto de vista do mandato.

A representação por mandato é a situação na qual os políticos adotam iniciativas como plataformas eleitorais, aquelas que são consideradas melhores pelos cidadãos com vistas a uma avaliação satisfatória pelo eleitorado e bons resultados em um processo de reeleição.

Outro ponto de vista é o da prestação de contas. Nele, o processo eleitoral também serve para manter os governos responsáveis pelos resultados de suas ações passadas. “Por anteciparem o julgamento do eleitor, os governantes são induzidos a escolher políticas julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição” (MANIN, PRZEWORSKI E STOKES, 2006, p. 106). Assim, na representação por prestação de contas, os representantes são controláveis a partir do processo de tomada de contas, no qual os eleitores votam para reterem os candidatos quando eles agem a favor do povo.

As duas perspectivas, que se complementam em certo aspecto, são problemáticas porque dependem de um fator que ainda é fruto de grandes discussões, especialmente nos debates contemporâneos. Para que as pessoas consigam votar conscientes a partir da avaliação de um mandato é preciso que tenham acesso às informações sobre esse mandato. Daí a necessidade de uma mídia não somente livre, mas também democrática. O acesso à informação auxilia os cidadãos em suas escolhas. Por ser o principal mecanismo de transmissão de conteúdos, a mídia cumpre o papel de reunir e difundir as

informações que são consideradas mais relevantes. Mas para que a mídia cumpra seu papel com bom desempenho se faz necessário garantir a disseminação de diferentes perspectivas dos grupos em conflito na sociedade.

Manin, Przeworski e Stokes (2006) afirmam que as democracias não são todas iguais e estudos podem apontar alguns sistemas democráticos que promovem mais a representação que outros. Mas, independente do sistema, há alguns requisitos que precisam ser levados em conta para a busca de uma melhor representação.

Em primeiro lugar, o processo eleitoral precisa servir para que a sociedade se livre de maus governos. Em contrapartida, os políticos precisam desejar a reeleição. A reeleição funcionaria como um incentivo que, atualmente, esbarra em legislações que a limitam, como o caso do Brasil, que permite apenas uma reeleição. Outro item de grande importância que é ressaltado pelos autores é o papel da oposição.

O desempenho do governo deve ser monitorado pela oposição e informado aos cidadãos. Por desejar o lugar no governo, a oposição precisa tornar-se um agente a favor do povo, antecipando julgamentos. Porém, o que vemos atualmente, afirmam Manin, Przeworski e Stokes (2006), são oposições que se opõe a qualquer custo, agindo sempre para desmoralizar o governo eleito. Esta não seria uma oposição confiável, daí a necessidade de a mídia assumir um papel mais responsável junto aos cidadãos.

Os eleitores precisam ter instrumentos institucionais para recompensar ou repreender governos por suas ações e as eleições sozinhas não têm se mostrado o melhor mecanismo. A eleição acaba sendo uma análise de todo o governo e não de ações particulares. Assim, na maioria das democracias, o controle dos cidadãos sobre os políticos é imperfeito. De acordo com Manin, Przeworski e Stokes (2006), as eleições estão longe de ser suficiente para garantir o bem-estar do cidadão. Os autores ressaltam que este não é um argumento contra a democracia, mas a favor de uma inovação institucional. Nesse sentido, eles defendem instituições que aumentem a transparência, facilitando as decisões dos cidadãos.

Mesmo se as responsabilidades forem claramente assinadas, os maus governos puderem ser castigados e os bons eleitos, os eleitores forem bem informados sobre a relação entre políticos e interesses específicos, e o comportamento dos políticos em busca de rentabilidades estiver sujeito a escrutínio cuidadoso, a eleição não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual. E os

cidadãos têm apenas um instrumento para controlar essas decisões: o voto (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 133).

Parece-nos claro que a democracia representativa possui uma limitação ao restringir a participação ao processo eleitoral. Mas isso não significa que este modelo não nos ofereça rica sustentação para outros argumentos. Um deles é o de complementar a democracia representativa com aspectos da democracia participativa.

3- COMPLEMENTARIDADE ENTRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Diante dos limites da democracia representativa, trabalhos como de Young (2006) e Santos e Avritzer (2002) vão propor que este modelo seja incrementado com elementos da democracia participativa, cujo princípio fundamental é a participação dos cidadãos nas decisões políticas a partir de uma ampliação dos canais interativos. Na democracia participativa, o processo eleitoral, a organização partidária e a representação permanecem, mas o pilar estruturante é a participação dos cidadãos de maneira mais ativa nas decisões políticas.

A participação, resgata Young (2006), é muito importante também no âmbito do governo representativo porque, dentro deste modelo, o povo e seus representantes precisam estar sempre conectados. Quando os representantes se afastam dos eleitores, os cidadãos podem perder a percepção de que exercem influência sobre a política e desanimarem da participação.

A representação é um relacionamento diferenciado entre eleitores e representantes, em que a desconexão é sempre uma possibilidade e a conexão é mantida ao longo do tempo por meio de antecipações e retomadas em momentos de autorização e prestação de contas. Dessa forma, um processo representativo é pior, na medida em que a separação tende ao rompimento, e melhor, na medida em que estabelece e renova a conexão entre os eleitores e o representante e entre os membros do eleitorado (YOUNG, 2006, p.152).

Assim, em uma democracia forte, os eleitores utilizam processos para convocar os representantes a prestar contas para além do processo eleitoral. As democracias representativas existentes podem ser aperfeiçoadas com instituições participativas complementares, como conselho, fórum, comissões, audiências, entre outras.

O que queremos reforçar aqui é que a responsabilidade é de ambos. É claro que os representantes precisam ouvir as demandas, expor razões e manter a conexão com o

eleitorado, mas os cidadãos precisam estar dispostos e aptos a se mobilizar uns aos outros para participar ativamente na autorização e na prestação de contas. Em suma, conforme articula Young (2006), em uma democracia representativa, a representação e a participação não são excludentes, mas se requerem mutuamente.

A representação em si é desafiante. Isso porque o povo representado é uma voz plural, o que impossibilita uma representação perfeita. Quando nos sentimos representados, explica Young (2006), sentimos que alguém está de fato cuidando de nossos interesses, e que são os nossos princípios, valores e prioridades que norteiam as decisões políticas. Mas isso só é possível se houver a conexão forte entre as partes, fomentada por um contexto participativo.

Esse ideal ainda é difícil de ser visto na prática. Prova disso são as inúmeras minorias que acabam marginalizadas do processo de representação e, conseqüentemente, das decisões políticas. Young (2006) reitera que a falta de representação desses grupos frustra os princípios democráticos. Em contrapartida, vários mecanismos têm sido adotados com o objetivo de proporcionar melhor representação, como cotas em partidos, sistemas de representação proporcional e reservas de cadeiras legislativas, mas a efetividade dessas ações enquanto melhor escolha a ser adotadas ainda dividem opiniões. A ampliação de espaços participativos também tem sido o foco de inúmeros estudos, como será abordado mais à frente.

É importante frisar que experiências como essas estão transformando a forma de pensar a representação. De acordo com Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), essas novas experiências geram dois principais fenômenos: a emergência de novas instâncias para mediar a relação entre representante e representado, como a mídia e atores intermediários de representação, e a multiplicação de instâncias de participação cidadã e representação coletiva. Esses espaços são voltados não apenas para o debate, mas para a definição de políticas públicas e supervisão de ações. O interessante é que o encontro entre esses dois fenômenos têm gerado:

[...] processos inéditos de experimentação institucional que iluminam o horizonte da reforma da democracia, apontando para a pluralização dos atores com investidura própria ao desempenho de funções de representação política, e para a diversificação do lócus em que ela é exercida (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.84)

Podemos considerar que enquanto a democracia participativa está ancorada em uma busca incessante por ampliar as responsabilidades políticas, estendendo os espaços de debate para que o cidadão possa participar das decisões, a democracia representativa tem como ponto alto a participação no momento eleitoral.

De acordo com Lüchmann (2007), a democracia participativa questiona a representativa por ter um caráter instrumental, individualista e competitivo, reduzindo a política ao mecanismo de escolha, ou seja, as eleições periódicas. Já o modelo participativo, salienta a autora, articula cidadania e soberania popular em prol da presença dos cidadãos nos processos de discussão e decisão política. Assim,

[...] o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as relações entre interesses individuais e coletivos, na formação do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal (LÜCHMANN, 2007, p. 143).

Assim, a democracia participativa vem ganhando espaço a partir do argumento que somente o retorno às instituições básicas formais da democracia não tem se mostrado capaz de produzir as respostas adequadas aos problemas de exclusão e desigualdade.

Sobre a relação entre democracia participativa e democracia representativa, Santos e Avritzer (2002), apontam para duas combinações possíveis: a coexistência, na qual a democracia representativa operaria mais em nível nacional e a participativa mais em nível local; ou a complementaridade, que é uma articulação profunda entre as duas. Neste último caso, o governo reconhece o procedimentalismo participativo e as formas públicas de vigilância, e o processo de deliberação pública substitui parte do processo de representação.

Santos e Avritzer (2002) defendem a participação como a possibilidade de influenciar decisões e controlá-las. Assim, o processo de democratização, que também inclui um processo de libertação, traz consigo o elemento da ampliação da participação, especialmente em nível local, dos atores sociais nos processos de tomada de decisão.

Os autores propõem três teses para o fortalecimento da democracia participativa, levando em consideração sua articulação com o modelo representativo: o primeiro é o fortalecimento da demodiversidade:

Essa tese implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do

adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.77).

A segunda trata do fortalecimento na articulação entre o local e o global. Os autores salientam que experiências exitosas de participação precisam de apoio para adentrarem em democracias mais fracas. A terceira e última tese deles trata da ampliação do experimentalismo democrático. Experiências bem sucedidas originam novas gramáticas sociais e vem mostrando a importância de se experimentar a participação. “É necessário, para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.78).

4- PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E PROJETO POLÍTICO

Já compreendemos que a democracia representativa resolveu, em determinado aspecto, o problema da participação em sociedades complexas com a instituição do processo de escolha por meio de eleições. Em contrapartida, este modelo fez emergir outros questionamentos visto que o processo eleitoral não garante que decisões tomadas por representantes estejam em consonância com a vontade dos cidadãos. Daí a necessidade de uma conexão permanente entre eleitos e o eleitorado.

A democracia participativa entra, portanto, no debate como uma forma de complementar a representação. Pateman (1992) é uma das importantes autoras que iniciam a discussão, privilegiando uma perspectiva educativa e integradora deste modelo.

Na democracia participativa, os indivíduos e as instituições não podem ser vistos separadamente. Este é, segundo Pateman (1992), a afirmação central em torno da qual a democracia participativa se constrói. Mas ela também traz outra importante questão: a educação ou o treinamento social. De acordo com essa linha teórica, não basta, para a democracia apenas instituições representativas em nível nacional. São nas esferas locais que os indivíduos desenvolvem qualidades psicológicas e atitudes necessárias para a democracia. Entretanto, esse desenvolvimento, só é possível a partir do processo de participação. Assim, a autora defende que:

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e

procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p.61)

A atenção volta-se para os efeitos integrativo e auxiliador das decisões coletivas. Nessa teoria, vale reforçar, a democracia necessita de uma sociedade participativa. Mas como obter essa sociedade? Primeiro, os sistemas políticos precisam ser democratizados e a socialização pela participação precisa estar em todo o lugar, sendo o mais importante deles, a indústria, já que nela o trabalhador passa a maior parte de seu tempo. Este também seria, de acordo com Pateman (1992), o ambiente propício para administrar assuntos de interesse coletivo.

De maneira geral, podemos dizer que “participação”, na teoria da democracia participativa, está diretamente relacionada à tomada de decisão. Mas, a teoria desenvolvida por Pateman (1992) está mais centrada na ligação sugerida entre a participação no local de trabalho (indústria) e a participação em âmbito nacional. Assim, percebemos que a autora trabalha de maneira mais profunda no argumento educativo, analisando empiricamente a conexão entre local de trabalho e participação. Para isso, cabe aprimorar melhor o conceito.

Ao estudar a abertura democrática dentro de um contexto industrial, Pateman (1992) buscava compreender se a participação em esferas não-governamentais despertava o sentimento de cumprimento de deveres cívicos, também chamado de senso de competência política. Isso mostraria se, e em que medida, as instituições locais seriam um importante campo de treinamento para uma democracia em macro ambiente.

A autora critica a delimitação simplória de participação como um processo no qual as partes desenvolveriam influência recíproca na elaboração de políticas ou tomada de decisões. Em uma definição ainda mais ampla, muitas vezes a participação, segundo a pesquisadora, foi confundida com o simples “estar presente”. Na indústria, por exemplo, que é o grande campo empírico sobre o qual Pateman (1992) desenvolve sua teoria, isso acontece quando os empregados são persuadidos a aceitarem decisões já tomadas anteriormente e sem consulta prévia. Nesse caso, argumenta a autora, não há participação, mas apenas uma “pseudoparticipação”. O que se desenvolve é uma sensação de participação que não ocorre na prática, apenas em um plano abstrato.

A dimensão informativa é bastante valorizada na teoria da autora. Para que a participação de fato aconteça, sendo mais que uma “pseudoparticipação”, se faz necessário elevar o fluxo de informação entre os pares. Os empregados, voltando ao exemplo exposto, precisariam ter posse de informações necessárias para dar suporte as suas posições diante de uma decisão.

Além disso, para que os envolvidos nesse contexto de negociação tenham influência recíproca, também é preciso que haja igualdade política, ou seja, uma igualdade de poder político no momento da tomada de decisão. O que Pateman (1992) questiona é que essa posição de influenciar decisões não significa necessariamente determinar o resultado.

Dentro de um contexto empresarial essa situação é bastante comum: os funcionários podem até ter certa influência na decisão, mas a palavra final será dos administradores visto que o poder dos pares é diferente. Há, portanto, uma situação de posição desigual entre subordinados e superiores. É esse tipo de participação que a autora denomina de “participação parcial”. Nela as partes não possuem igual poder de influência, embora cada uma possua em certa medida.

Esse tipo de participação pode ser encontrada tanto em níveis inferiores da administração, que seriam aquelas decisões mais genéricas, relativas a atividades rotineiras, quanto em níveis mais altos, que incluem decisões sobre o gerenciamento da empresa.

O problema, segundo a autora, surge quando utilizamos o termo democracia para cenários cuja predominância é de situações de “pseudoparticipação” ou “participação parcial”. Somente a “participação plena”, eis aqui a definição que a autora adota, é capaz de gerar um cenário realmente democrático. E ela só acontece quando os indivíduos, inseridos em um contexto decisório, de negociação ou deliberação, tem igual poder de influenciar e determinar os resultados das decisões.

Ao estudar o cenário industrial em uma alusão ao âmbito nacional, a autora defende a participação plena no alto nível por parte dos empregados, mas não nega que contextos que possibilitam a “pseudoparticipação” ou “participação parcial” podem gerar mais confiança e satisfação no trabalho por disseminarem o sentimento de participação.

O exame do material empírico da autora, que analisou o contexto de deliberação de diversas empresas da Iugoslávia, a fez posicionar a indústria como um sistema político por excelência:

Repetimos que a indústria ocupa uma posição crucial na questão sobre a viabilidade de uma sociedade participativa; a indústria, com suas relações de superioridade e subordinação, é a mais “política” de todas as áreas nas quais os indivíduos comuns interagem, e as decisões que ali se tomam exercem grande efeito sobre o resto de suas vidas. Além do mais, a indústria revela-se importante pois o tamanho da empresa pode permitir que o indivíduo participe de modo mais direto na tomada de decisão, que participe de modo mais pleno nos níveis mais altos (PATEMAN, 1992, p.113).

Embora ainda seja referência para o debate sobre democracia participativa, a teoria de Pateman (1992) pode ser complementada por estudos mais contemporâneos sobre o assunto. Dagnino, Olivera e Panfichi (2006) afirmam, por exemplo, que a ideia de democracia tem sofrido uma espécie de ressignificação no campo acadêmico, aproximando-se cada vez mais a princípios relacionados à garantia de direitos, à abertura de espaços públicos que permitam um processo decisório, ao reconhecimento da diferença e sua inclusão no debate e, por último, a participação política da sociedade.

Novos discursos trazem uma revalorização da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade. Essa sociedade civil é considerada, por Dagnino, Olivera e Panfichi (2006), como um conjunto de heterogeneidades de atores civis que podem se organizar de diferentes maneiras, como sindicatos, associações e fóruns, por exemplo, além de manter práticas e projetos políticos plurais. É dessa pluralidade que surgem diferentes relações com o Estado.

Em contrapartida, Dagnino, Olivera e Panfichi (2006) defendem também uma heterogeneidade do próprio Estado. Assim, a antiga visão do Estado como um ente administrativo, homogêneo e indiferenciado, ficou relegada a governos cujas raízes estão fincadas no autoritarismo. Os autores acreditam que “em regimes não autoritários, o Estado apresenta níveis significativos de heterogeneidade” (p.34).

A complexa relação entre a heterogeneidade da sociedade civil e a do Estado forma o terreno onde se constrói (ou tenta-se construir) a democracia. A partir disso, a democracia participativa se pautaria em projetos políticos, ou seja, nos substratos que sustentam ações políticas de diferentes sujeitos, que se baseiam em um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações. O autoritarismo e o neoliberalismo seriam exemplos de outros projetos políticos.

Primeiramente, é preciso destacar que esse projeto é intencional, ou seja, ele não surge pelo acaso. Isso porque a noção de projetos políticos está estruturada em escolhas feitas pelos atores. Essas escolhas também podem gerar um campo conflituoso. Há também, na

ideia de projetos políticos, um implícito, mas importante, vínculo entre cultura e política que são indissolúveis:

Os projetos políticos são construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Os atores que formulam e difundem os projetos políticos expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais; mas, por outro lado, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais. (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006, p.28).

O projeto democrático-participativo coloca a participação em um patamar bastante superior. Nesse modelo, ela assume um papel central na política, sendo o instrumento da construção de maior igualdade por contribuir para a formulação de políticas públicas que condizem com as necessidades e os anseios da sociedade civil.

O conceito de política se expande, pois inclui uma participação cidadã e a deliberação em espaços públicos. A democracia passa a ser vista como um sistema que possibilita a intervenção dos cidadãos nas decisões pública, atribuindo, ainda, à sociedade civil um papel de fiscalização e vigilância.

Assim, chegamos ao conceito de participação dentro do projeto democrático-participativo discutido por Dagnino, Olivera e Panfichi (2006): trata-se de um compartilhamento do poder decisório, antes concentrado nas mãos do Estado, com a sociedade civil visando ações mais eficazes e em consonância com o interesse público. Esse entendimento vai além da ideia de participação como simples consulta pública.

Vale acrescentar que a participação, dentro desse modelo, está diretamente ligada a um controle social, que atua com o objetivo de tornar a sociedade civil uma instância verdadeiramente fiscalizadora do Estado, em especial, com as contas públicas (*accountability*). No projeto democrático-participativo, a sociedade civil é reconhecida em sua heterogeneidade e com caráter inclusivo.

Destacamos ainda que, para que a participação aconteça, assim como é compreendida neste contexto, depende da existência de espaços públicos que propiciem conflito, negociação, debate e deliberação. Esses espaços assumem um papel fundamental no interior do projeto democrático-participativo, pois são a possibilidade de implementação da efetiva participação. Eles permitem o reconhecimento e dão voz a atores sociais e

temas, não mais monopolizados pelo Estado, mostrando também a heterogeneidade e a pluralidade social e política existente.

Assim, a participação pautada nesse processo de discussão pública abre precedente para a inclusão de outro modelo em nosso percurso teórico. O espaço de debate público que fomenta a participação não será efetivo se ficar apenas no campo da discussão. Para que essa participação seja eficaz é necessário que influencie as iniciativas em questão, ou seja, é preciso que haja efetividade da deliberação.

Mouffe (2003) é uma das autoras que discute a necessidade de se repensar a sociedade democrática. Embora muitos pensem que a sociedade democrática é pacífica e harmoniosa a partir da superação dos conflitos, a autora acredita a sociedade democrática é marcada por uma esfera pública vibrante onde visões conflitantes podem ser expressas e há possibilidade de escolha entre alternativas. Assim, “ao contrário do que hoje é comumente tido como certo, é um equívoco acreditar que uma boa sociedade é aquela na qual os antagonismos foram erradicados e onde o modelo adversarial de política se tornou obsoleto” (MOUFFE, 2003, p.11).

Por muito tempo se defendeu que os antagonismos pertenciam a uma era pré-moderna, momento em que o comércio e o pensamento racional ainda não estavam no centro dos interesses. Nessa perspectiva, os atores políticos seriam indivíduos racionais, orientados apenas por seus interesses, colocando os impulsos em um campo neutro.

Contrária a essa perspectiva, Mouffe (2003) defende a existência dos antagonismos e propõe um modelo alternativo de democracia chamado pluralismo agonístico, cuja ênfase está no acordo. Na prática, os “outros” não devem ser vistos como inimigos por terem crenças ou valores diferentes dos “nossos”. Podemos até lutar contra suas ideias, mas devemos defender seu direito de defendê-las. O objetivo da política democrática é, portanto, transformar o antagonismo entre inimigos em agonismo entre adversário.

O consenso tem papel fundamental nessa perspectiva. Ele é o resultado temporário de uma hegemonia provisória porque surge, na democracia moderna, a partir do reconhecimento de um conflito e na sua supressão diante de uma ordem autoritária. Nessa perspectiva, ele é prejudicial à democracia porque tende a silenciar vozes contrárias. Daí a importância de revelar a impossibilidade de estabelecer um consenso sem exclusão e de buscar um consenso conflitual, que respeite interpretações diferentes.

A atual apatia política que vivenciamos, segundo a autora, é resultado de um papel cada vez mais irrelevante desempenhado pela esfera pública política. A consequência mais visível disso é o novo lugar ocupado pelo sistema jurídico: ele incorpora o papel de organizar a convivência humana na falta de uma esfera pública democrática. Assim, a lei é acionada para resolver todo tipo de conflito.

Em suma, o pluralismo agonístico:

(...) está ancorado no reconhecimento da multiplicidade de cada um e das posições contraditórias a que esta multiplicidade subjaz. Sua aceitação do outro não consiste meramente em tolerar as diferenças, mas em celebrá-las positivamente porque admite que, sem alteridade e o outro, nenhuma identidade poderia se afirmar. Este é um pluralismo que valoriza a diversidade e o dissenso e não tenta estabelecer uma esfera pública a partir da sua eliminação, uma vez que reconhece neles a real condição da possibilidade de uma vida democrática a ser conquistada (MOUFFE, 2003, p.19).

Mas essa democracia moderna, baseada no pluralismo agonístico, exige a criação de identidades opostas e claramente diferenciadas. Uma delas é a noção de direita e esquerda política, um conflito legítimo institucionalizado. Segundo Mouffe (2003), observamos nas sociedades ocidentais uma obscuridade nas fronteiras entre direita e esquerda, o que muitas vezes é apresentado como se fosse um progresso e um sinal de maturidade. Na opinião da autora, esta é uma das mais claras manifestações da fraqueza da esfera política.

Além disso, o discurso da globalização tem universalizado os valores da cultura ocidental, como se a forma de vida do ocidente fosse o progresso moral da humanidade. Para Mouffe (2003), essa concepção busca apenas justificar uma hegemonia do ocidente e impor seus valores particulares. A partir disso, não devemos acreditar em uma república mundial com um corpo homogêneo de pessoas. Se fizermos isso, estaremos aceitando o consenso e negligenciando os conflitos e antagonismos tão importantes para nossa constituição. Se essa república mundial fosse mesmo estabelecida, significaria o domínio de uma cultura dominante, capaz de apagar as diferenças e impor sua própria lógica. Por isso se faz urgente propor uma nova ordem que reconheça o pluralismo.

O progresso humano, destaca Mouffe (2003), não é o estabelecimento de uma unidade mundial, baseada em uma aceitação global e na transcendência do conflito. O que precisamos é de uma ordem mundial multipolar que contenha um grande número de unidades regionais, respeitando culturas e valores diferentes, onde se compreenda uma pluralidade de direitos humanos e diferentes formas de democracia sejam legítimas.

Diante disso, se discute a necessidade de pensar um novo modelo de democracia cuja participação carregue consigo novas delimitações.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a participação é um conceito central na discussão sobre democracia e pode ser percebida a partir de diferentes abordagens. Na democracia representativa, autores têm se debruçado sobre o tema para discutir especialmente as mudanças e desafios enfrentados pela representação atualmente e seu contexto de crise. Este modelo, cujo ponto alto da participação está no momento eleitoral, se ancora na ideia de que as decisões políticas são derivadas de instâncias formadas por representantes escolhidos pelo voto universal.

Diante de seus limites, tal concepção pode ser complementada com pressupostos da democracia participativa e da democracia deliberativa. Na primeira, por muito tempo, a participação foi valorizada em sua função educativa e integradora. Posteriormente, passou a ser vista como um mecanismo de compartilhamento do processo decisório. A base desse modelo está na ideia de que os cidadãos possuem a competência não apenas para a autorização dos representantes por meio do voto, mas para a tomada de decisão política. Tais conceitos podem ser complementados ainda com outras perspectivas, tais como a democracia deliberativa e a governança democrática.

É importante frisar, entretanto, que a ideia da participação vem sendo trabalhada, complementada e superada ao longo do tempo, mas que as teorias têm, em certa medida, convergido para a ideia de que ela (a participação) é essencial para o desenvolvimento de governos mais justos e que trabalhem de acordo com às prioridades dos cidadãos.

6- REFERÊNCIAS

DAGNINO, E.; OLIVERA, A. J.; PANFICHI, A. 2006. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLIVERA, A. J.; PANFICHI, A. Disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Editora Paz e Terra.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. 2011. *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. Revista Lua Nova, nº 84.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2007. A representação no interior das experiências de participação. *Revista Lua Nova*, n°70.

MANIN, Bernard. 1999. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n°29.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. 2006. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n°67.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política. 2003. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n°51, 123-140.

MOUFFE, Chantal. *Democracia, cidadania e a questão do pluralismo*. 2003. *Revista Política e Sociedade*, n°3, vol.2.

PATEMAN, Carole. 1992. *Participação e Democracia*. São Paulo: Ed. Paz e Terra.

PITKIN, Hanna Fenichel. 2006. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n°67, 15-47.

SANTOS, B. de S. & AVRITZER, L. 2002. "Para ampliar o cânone democrático", In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

URBINATI, Nadia. 2006. O que torna a representação democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n°67, 191-228.

YOUNG, Iris Marion. 2006. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n°67, 139-190.