CAPÍTULO 4

Notas sobre participação e fraternidade

Daniela Ropelato

O atual momento de transição social e política impõe novas questões à teoria democrática. Entre os vários fatores de mudança, a ciência política analisa cada vez mais atentamente o papel da sociedade civil nos processos de democratização, levando em consideração suas diferentes expressões, suas contribuições e aspectos problemáticos. Os questionamentos são suscitados particularmente pelos dilemas que nascem de uma interpretação formalista da participação. Disso decorre a exigência de que os espaços e os instrumentos de participação política adquiram progressivamente maior qualidade democrática, abrindo caminho para o reconhecimento compartilhado dos laços sociais.

A extensão dos processos de democratização às mais variadas áreas geopolíticas do Planeta foi considerada o fenômeno mais relevante do século XX. Num cenário como esse, o tema da participação dos cidadãos – um dos conteúdos que constituem a própria definição de democracia – tem uma importância decisiva, e o debate em torno de seu significado, de suas condições atuais e de seus desdobramentos não cessa de acompanhar a reflexão sobre as formas de convivência e sua organização.

É oportuno chamar a atenção para as principais coordenadas desse processo tão amplo. Em meados do século XX, a derrocada

do totalitarismo nazista e a descolonização assinalam um primeiro divisor de águas: contam-se então no mapa do Planeta vinte e duas democracias eleitorais que, conforme uma definição corrente, satisfazem os principais requisitos de uma situação democrática. A essas democracias, que representam trinta e um por cento da população mundial, devem ser somados também vinte e um Estados que vivem num regime democrático limitado, nos quais o sistema de eleições multipartidárias não concede ainda o direito de voto às mulheres e a determinados grupos étnicos da população[33]. Com a aproximação do fim do século, esse processo sofre uma aceleração, e as democracias passam claramente a predominar, após a "terceira onda" de democratização, que atinge em especial boa parte do mundo pós-comunista, além da América do Sul e de regiões da Ásia e da África. No ano 2000, já se registram cento e vinte democracias eleitorais, representando 62,5% da população global.

Olhando para o conjunto da situação, podemos afirmar que a política democrática do século XX adquire definitivamente um elemento que, daí em diante, a definirá em termos gerais: a dimensão horizontal da participação de massa. Depois de se instalar em alguns países, com certa antecipação, já no século XIX, especialmente pela conquista do sufrágio universal, a participação passou por uma evolução tumultuosa, se for comparada com as demandas políticas motivadas pelos tempos atuais, e representa, hoje, um dos conteúdos inequívocos do modelo democrático. Não é ousado afirmar, por exemplo, que a ampla taxa de participação da sociedade civil no debate sobre a guerra no Iraque no mundo inteiro testemunha uma nova fase de consolidação da idéia democrática, que tomou toda uma geração, com suas formas e motivações típicas.

33 Além dos dados sobre a difusão das democracias no mundo, é útil levar em conta também a estimativa dos países formalmente independentes: cento e noventa e dois, no início do século XXI, com cinqüenta e nove territórios anexados. Para um exame sintético sobre o tema e a definição de democracia na ciência política contemporânea, cf. Morlino, 2003.

A partir dessas premissas, a perspectiva científica mais adotada foca novas linhas de pesquisa, passando da análise dos eventos dinâmicos que caracterizaram as transições institucionais (em particular, como já dissemos, ao longo do século XX) para o estudo dos elementos qualitativos que definem as atuais estruturas das democracias, uma vez instauradas. De fato, o interesse se volta cada vez mais para a tentativa de refinar progressivamente a definição de democracia e aproximar-se, dessa forma, do conceito de "democracia de qualidade", por meio de um rigoroso aprofundamento de sua estrutura, de seus procedimentos e de seu projeto como um todo.

É um percurso que nos parece no mínimo interessante. Afinal, se a perspectiva que assumimos é a da tentativa de promover práticas de justiça e de eqüidade territorial, de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social, inclusive mediante o estudo das relações e das instituições políticas, não é indiferente quão completa é a configuração democrática de nosso sistema político ou em que medida ele funciona com eficácia. Num contexto global, no qual fenômenos como as fraturas multiculturais de nossas sociedades, a dispersão do governo dos processos econômicos e financeiros, a gestão monopolista da comunicação e da informação – para apontar apenas alguns temas – têm características tais que transformam, de maneira duradoura, a estrutura social, a economia e os sistemas políticos, as questões que interpelam a teoria democrática não podem ser adiadas. Conseqüentemente, a participação também precisa ser profundamente analisada, com os recursos que lhe são próprios, bem como seus aspectos não definitivos.

O método que utilizarei, para refletir sobre oportunidades e lógicas participativas, será examinar a participação a partir de seus "fatores de risco". Considerarei, em certa medida, ponto pacífico sua relação, fundamental e positiva, com a definição de democracia, a fim de relembrar, muito mais, os principais pontos

fracos que lhe trazem dificuldades, pontos que a ciência política tem contribuído para evidenciar há tempos. Assim, minha reflexão parte dos problemas que a participação impõe à política, a partir de uma análise não tanto normativa e ideal, como empírica e condicionada por pesadas complicações. A experiência que pretendo fazer é comparar a participação assim entendida com uma definição específica de laço social, a idéia política de fraternidade universal. Pois, se a liberdade e a igualdade já contribuíram para determinar os conteúdos da forma democrática, pode ser interessante, ante os antigos e os novos problemas que hoje se apresentam, verificar se existe um espaço que o conceito de fraternidade possa ocupar com uma contribuição específica.

As perguntas que me faço são inúmeras: muda alguma coisa quando assumimos a fraternidade como categoria política e a introduzimos num quadro realista de relações e processos participativos? A categoria da fraternidade tem algo a oferecer quando a participação enfrenta problemas operacionais consistentes? Em que consiste sua contribuição e em que aspectos ela pode contribuir concretamente? O objetivo do presente trabalho é, essencialmente, fazer dialogarem entre si os seguintes aspectos: as tensões características do exercício político da participação no contexto das democracias contemporâneas e a idéia política da fraternidade universal, entendida como conjugação de relações de pertencimento mútuo e de responsabilidade, como princípio de reconhecimento da identidade e do caráter unitário do corpo social, respeitando cada uma das diferentes multiplicidades.

1. Democracia e participação

Como já dissemos, não há controvérsia em torno da afirmação de que a participação dos cidadãos representa um dos conteúdos constitutivos da definição de democracia. Basta pensar no conceito

de *demos*, que compõe a própria etimologia da palavra desde a Grécia do século V a.C. Hoje, o significado de participação está tão profundamente enxertado no conceito de democracia que representa um de seus indicadores mais relevantes, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Entre outras coisas, isso é expresso pelo fato de uma definição consolidada de democracia, que se baseia em dados empíricos, ser composta por quatro aspectos que contemplam, todos juntos, a participação como elemento central: sufrágio universal; eleições livres, competitivas, periódicas e corretas; sistema político pluripartidário; fontes de informação variadas e alternativas (cf. Morlino, 2003).

Se parece evidente que, de acordo com essa abordagem, as principais características do sistema democrático se apóiem em um marcado perfil participativo, não faltaram cientistas políticos que sublinharam uma tese diferente, afirmando, contrariamente, que a participação é um grande fator de obstrução à consolidação democrática. É a tese do "excesso de democracia", formulada nos Estados Unidos, em meados da década de 1970, pela *Trilateral Commission* (cf. Huntington & Crozier, 1975): aumentar as oportunidades de participação levaria a estrutura democrática a uma crise, e a sobrecarga de pedidos de participação oriundos da sociedade civil acabaria por bloquear seu funcionamento. Conseqüentemente, em nome da estabilidade do sistema, seria necessário impor limites às oportunidades de participação dos cidadãos individualmente e dos agrupamentos sociais, a fim de não dificultar a ação dos dispositivos de controle social e, assim, evitar o risco de uma deslegitimação da autoridade política. Prevalece a orientação de que se privilegie a conservação das estruturas políticas, com base numa forte afirmação de confiança nos representantes eleitos de acordo com os procedimentos democráticos. As condições internas e externas devem ser funcionais para o sistema e, por isso, pode ser necessário certo grau de apatia e de desinteresse social;

até mesmo a "não-participação" é destacada como instrumento de coesão e crescimento do sistema como um todo.

Com o passar dos anos, a postura de desvalorização tão clara da lógica participativa foi acompanhada por outros estudos e pesquisas comparativas, realizados em vários países, que aprofundaram o quadro social delineado pela participação. A leitura dos resultados obriga-nos a manter aberta a questão principal: multiplicar as oportunidades de inclusão e de responsabilidade dos sujeitos sociais nos processos políticos é sempre e de qualquer modo um motor de desenvolvimento da coletividade? Como se sabe, a tese da "centralidade social" dá a essa questão uma resposta fortemente aberta à discussão. Inúmeras pesquisas sobre o comportamento político individual têm destacado que as pessoas que se envolvem são essencialmente as que ocupam as posições centrais da estratificação social, os círculos mais internos e estáveis, propensos à conservação do *status quo*. São, em sua maioria, do sexo masculino, dotadas de elevado grau de instrução, pertencentes à classe média e ao grupo racial majoritário, a maioria residente nos centros urbanos, entre a meia-idade e a terceira idade. Além disso, os pressupostos para uma participação eficaz são essencialmente a disponibilidade de bens de natureza econômica e de recursos de cunho cultural, como prestígio e reputação, com o sentido de competência e influência que acarretam. Quem já participou voltará a fazê-lo mais facilmente, e quem já aceitou engajar-se pessoalmente nos campos social, econômico e cultural desembocará de maneira mais simples no espaço político.

O quadro que se extrai disso é mais semelhante ao desenho de um círculo fechado, uma vez que a posse de recursos políticos (a possibilidade de influir nos processos de decisão) traduz-se facilmente em recursos sócio-econômicos (maior disponibilidade de bens materiais e imateriais) e vice-versa: quem possui maiores recursos conhece caminhos mais curtos para influenciar as decisões coletivas. Em síntese, poderíamos dizer que existem capacidades

desiguais de utilização dos direitos de participação. A democracia parece, portanto, conviver com taxas muito baixas de participação, enquanto o número de pessoas envolvidas no processo se reduz à medida que se eleva o grau de engajamento. Se, para funcionar, uma democracia precisa teoricamente de cidadãos informados e ativamente engajados, esse modelo racional não resiste à comprovação dos fatos. A participação mostra-se um processo seletivo (cf. Cotta *et alii*, 2001).

Para exemplificar, levando a análise para o nível individual, é possível verificar efeitos seletivos e até exclusivos ante as dificuldades pessoais de arcar com os custos da participação. De fato, por mais que cresça o número de espaços e instrumentos de participação, oferecidos aos cidadãos por uma associação de bairro, um conselho escolar ou um plebiscito, não diminui a dificuldade de eles encontrarem, numa agenda diária sobrecarregada de atividades, uma parcela de tempo que possa ser dedicada a um interesse político que "exceda" a mera sobrevivência cotidiana.

Deixemos espaço para uma observação à parte sobre a importância que o princípio de democracia participativa assumiu na Europa, tornando-se um dos pilares do funcionamento da União Européia, definido também no Tratado Constitucional[34]. Apesar do fracasso do processo de ratificação, é preciso reconhecer que a abertura das instituições da Comunidade Européia à sociedade civil é um princípio que, cada vez mais, se vem afirmando.

34 Artigo I-47: "Princípio da democracia participativa. 1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União. 2. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil. 3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, a Comissão procede a amplas consultas às partes interessadas. 4. Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar a Constituição [...]."

Mas, se é verdade que esse reconhecimento representa decerto um passo à frente na construção européia, da forma que está não corresponde certamente às reivindicações de um grande número de organizações da sociedade civil. O Tratado pretendeu principalmente o estabelecimento de atividades de consulta, ao passo que os próprios representantes da sociedade civil ficaram ainda distantes da agenda política e do processo de tomada de decisões, de sua execução e avaliação.

2. Participação e democracia representativa

Os mecanismos elitistas que aprisionam o exercício da participação devem ser entendidos em profundidade, no contexto institucional em que vivemos, que é o da democracia representativa. Se, embora responda a uma demanda de igualdade, o exercício da participação não consegue deixar de ter efeitos seletivos e corre o risco de se traduzir em instrumento de desigualdade social, é preciso que nos questionemos a fundo também sobre o funcionamento atual do sistema de representação democrática.

Numa estrutura de democracia representativa que busca maior qualidade, o voto eleitoral, ainda que expresse fortemente a responsabilidade política de que cada cidadão está investido perante sua comunidade civil, não pode ser considerado suficiente. Em termos concretos, não basta votar, como tendem a afirmar as abordagens que se atêm rigidamente aos procedimentos, sustentando que "democracia significa tão-somente que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que deverão governá-lo" (cf. Schumpeter, 1942). O primeiro significado de participação deveria ser a possibilidade estendida a todos os cidadãos de estabelecer um diálogo constante com seus representantes eleitos, chamando-os a responder de maneira precisa pelas decisões tomadas. Afinal, o que qualifica o sistema representativo, a relação

política fundamental, é o eixo vertical de baixo para cima, estabelecido entre o eleito e o eleitor. Essa relação, porém – e este é o ponto fundamental –, deve se expressar de maneiras mais cheias de conteúdo e mais duradouras.

É uma questão de responsabilidade, à qual os eleitos deveriam procurar responder durante todo o seu mandato. Ao passo que a soberania do cidadão acaba sendo levada em consideração apenas na hora do voto, à qual se seguem períodos, breves ou longos, de verdadeira alienação política. A exigência de que os cidadãos possam participar do trabalho político de seus representantes, não apenas depositando de quando em quando seu voto nas urnas, mas também por meio da discussão e do estudo, do apoio ou da contestação, é uma das questões cruciais que as democracias modernas devem decidir enfrentar adequadamente.

Em primeiro lugar, portanto, é necessário abrir novas formas de participação à sociedade civil, ou seja, a cada cidadão habilitado a representar os próprios interesses na esfera pública, mesmo a título individual, bem como às diversas agregações sociais. Em segundo lugar, não apenas numa ótica de consulta, mas também de construção da agenda política, cabe dar maior atenção à representatividade dos sujeitos que tendem a ser marginalizados do ponto de vista econômico ou cultural. Isso, porque privilegiar o debate entre especialistas ou profissionais da política, os quais geralmente têm um mesmo *status* econômico e social, leva tão-somente – como já vimos – a que a participação se feche sobre si mesma, impedindo que tenham acesso às instituições tanto os cidadãos que pertencem às faixas sociais mais frágeis quanto os temas mais próximos dessas faixas da população. Estudos recentes confirmaram que a opção pelo direito de participação de todos os cidadãos é produtiva. Reconhecer a todos os cidadãos o direito de serem sujeitos políticos, mediante formas e instrumentos eficazes, representa uma opção decisiva para a ampliação da qualidade das democracias modernas, capaz de produzir resultados importantes,

ainda inexplorados em comparação com a ênfase dada até hoje quase que exclusivamente ao momento eleitoral.

Outro aspecto a ser levado em consideração, entre as inúmeras facetas do tema da participação, é o favorecimento do espaço do princípio da subsidiariedade horizontal nas legislações, depois do princípio da subsidiariedade vertical[35].

A título de exemplo, vejamos o caso da Constituição Italiana. Uma recente emenda ao texto constitucional estabelece hoje que as instituições devem apoiar iniciativas autônomas dos cidadãos que, sozinhos ou associados, visem a desenvolver atividades de interesse geral[36]. A novidade não está no fato de particulares poderem agir em prol do interesse geral, mas em poderem fazê-lo com autonomia, sem esperar que a administração pública os autorize ou lhes peça que o façam, e também no fato de sua ação ser plenamente reconhecida como expressão de interesse geral. O timbre inovador introduzido pelo princípio da subsidiariedade horizontal inverte a direção tradicional do fluxo do poder, das informações e das decisões. Antes, este ia das administrações públicas para os cidadãos; hoje, estes últimos já possuem um poder específico de iniciativa.

Por isso, inclusive, a subsidiariedade vertical e a horizontal completam-se mutuamente. Por ter de garantir a correta distribuição

35 Sabe-se que, adotando um dos pontos fundamentais da doutrina social do cristianismo, o princípio de subsidiariedade vertical afirmou-se também na Europa a fim de garantir que as decisões fossem adotadas o mais próximo possível do cidadão, de forma que a ação a ser empreendida em nível comunitário se justificasse quanto às possibilidades oferecidas pela ação em nível nacional, regional e local. Em dezembro de 1992, o Conselho Europeu de Edimburgo estabeleceu os elementos fundamentais do conceito de subsidiariedade, interpretando o Tratado de Maastricht sobre a União Européia, firmado em 7 de fevereiro de 1992, o qual o acolheu como princípio geral de direito comunitário (Art. 3B).

36 Cf. Art. 118, última alínea, da Constituição Italiana: "Estado, Regiões, Cidades Metropolitanas, Províncias e Municípios apóiam a iniciativa autônoma dos cidadãos, individualmente e associados, no desenvolvimento de atividades de interesse geral, com base no princípio de subsidiariedade". A atual formulação foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 3, de 18 de outubro de 2001: "Modificações ao Título V da Parte II da Constituição".

das funções de governo e de administração entre os diversos níveis institucionais, a subsidiariedade vertical permite identificar o nível mais adequado, não apenas com base no critério da proximidade dos cidadãos, mas também na capacidade que cada nível tem de satisfazer o interesse geral. A essa altura, a subsidiariedade horizontal permite que as instituições já não busquem sozinhas o interesse geral, mas o façam ao lado dos cidadãos, indivíduos ou associados, o que abre aos sujeitos públicos novos espaços para a realização do próprio papel, dirigindo-se aos particulares não mais apenas como mediadores e beneficiários de sua ação, mas como aliados autônomos e responsáveis.

É cedo para tentar avaliar os primeiros resultados da mudança introduzida no ordenamento jurídico italiano; as oportunidades indicadas pelo novo Artigo 118 da Constituição ainda devem ser postas à prova. Em todo caso, é oportuno levar em conta que a execução da nova lei terá uma série de obstáculos pela frente, enquanto o princípio de subsidiariedade não for sustentado por um sistema normativo e econômico coerente em nível nacional. Até porque, muitas vezes, o princípio da subsidiariedade é substituído por uma espécie de... convite a sobreviver segundo uma interpretação forçada, que podemos descrever da seguinte maneira: o que o governo central não faz, faça o estadual ou o regional; o que não se faz no estado ou na região, seja feito pelo município; e, quando nem o município agir, então os cidadãos que se virem como puderem.

3. Os processos de decisão das administrações públicas

Como se vê, podemos analisar as relações participativas tanto a partir da base, destacando a iniciativa e a ação desenvolvida pelos cidadãos, individualmente ou associados, perante as instituições políticas, quanto a partir das estruturas de governo, considerando

as ações específicas voltadas a promover e sustentar o interesse e o envolvimento da sociedade civil. Esta última perspectiva vem conhecendo algumas mudanças significativas, particularmente na administração pública, na qual uma série de experimentações tende a incluir cada vez mais, nos processos de decisão, os diferentes sujeitos portadores de um interesse específico quanto ao objeto de deliberação (*stakeholders*)[37].

Pensemos no planejamento das políticas sociais por parte do poder público, setor no qual, em razão da complexidade dos problemas, as administrações geralmente optam por confiar o trabalho a profissionais competentes e especialistas, que fazem levantamentos, coletam dados, formulam projetos. Mas, por mais que essas contribuições possam ser eficazes, a realidade tem demonstrado que não são suficientes. É que os profissionais da ação social têm uma consciência dos problemas diferente da dos habitantes do território, mais aprofundada em alguns aspectos, mais superficial em outros. Corre-se o risco de subestimar aspectos importantes e acabar por organizar serviços que não serão utilizados, descuidando de exigências de categorias de usuários menos representadas. É evidente que uma palavra qualificada só pode vir dos cidadãos e de suas famílias, das associações do terceiro setor, do voluntariado e das cooperativas que, há anos, enfrentam as dificuldades de seu território e são capazes de produzir soluções que só podem ser imaginadas por quem conhece, em primeira pessoa, as faces da indigência social. Por esse motivo, a cada ano aumenta o número de administrações que organizam de maneira participativa a formulação das políticas sociais de seu território.

Ante a afirmação da lógica inclusiva nos processos de decisão administrativa, não nos surpreende que se fale de "inteligência da democracia". Afinal, aumenta a quantidade de cérebros que começam a funcionar para elaborar soluções eficazes, justamente a partir

37 Entre os estudiosos que, nos últimos tempos, examinaram esse setor inovador, cf. Bobbio, 2004a.

dos cidadãos. Mas alguns aspectos problemáticos da questão não podem ser negligenciados. Às vezes, os processos participativos de decisão são complicados demais, ou muito lentos; às vezes, ignoram uma parte dos sujeitos ou parte significativa dos dados, e encalham diante de obstáculos não previstos, de equívocos ou de conflitos, frustrando e desperdiçando, em conseqüência disso, preciosas energias e recursos oferecidos pelas pessoas. É, por exemplo, uma experiência bastante comum uma pessoa decidir participar de uma assembléia pública, encarando os custos implicados nisso, e acabar por ver-se, ao final de um longo dia de trabalho, extenuada, assistindo até tarde da noite a narrações complicadas, personalismos, conflitos recorrentes, improvisações.

A tensão entre quem exerce o poder de decisão em matérias de interesse público e quem é efetivamente titular desse interesse é apenas um dos aspectos conflituosos que surgem no âmbito da participação. Outro aspecto que merece nossa atenção é a ruptura característica que se evidencia quando a delegação administrativa diz respeito ao funcionamento de bens ou serviços de grande impacto ambiental e social: a instalação de um "lixão", o fechamento de um posto de saúde, a construção de uma nova rodovia... Nesses casos, muitas vezes os cidadãos funcionam de maneira autônoma e com grande energia para organizar a oposição nessa região, contrapondo duas ou mais categorias de interesses homogêneos por natureza, mas heterogêneos pela localização territorial.

O exemplo clássico é o conflito entre um grupo local e uma comunidade mais ampla, como um pequeno bairro e a região administrativa da qual ele faz parte, quando ambos têm a intenção de que prevaleça seu interesse no caso das políticas públicas de gestão do lixo urbano. Concretamente, quando um órgão da administração regional delibera sobre a transferência de um aterro sanitário destinado a servir a toda a região, não é raro o interesse geral se chocar com o dos moradores desse bairro, que, vivendo muito perto do local proposto para o aterro, teriam de suportar

também as conseqüências dele, que pode levar objetivamente à desvalorização e ao empobrecimento de todo o entorno. Se, num primeiro momento, os interesses podem parecer divergentes, na realidade, os cidadãos do pequeno bairro estão interessados em enfrentar um problema que não pode ser simplesmente negado e que, se não for corretamente resolvido, acabará condicionando, no futuro, a qualidade de vida deles.

As questões são complexas. O caráter descontrolado que, muitas vezes, a reação popular assume leva a se tratar do assunto como uma síndrome, que em inglês já recebeu a etiqueta de "síndrome NIMBY", das iniciais de "*Not In My Back Yard*" ("Não no meu quintal"). Lemos recentemente que, ao longo de 2005, na Itália, cento e noventa obras de infra-estrutura foram objeto de contestação por parte da população[38]; mas, dentre elas, ainda é muito pequeno o número de casos tratados de modo a promover a participação das comunidades locais, visando ao reconhecimento e à satisfação dos interesses de lado a lado. Deveria ser tarefa do poder público coordenar um intenso processo de inclusão que favorecesse a integração dos diversos pontos de vista, abandonando o clássico modelo de ação (o chamado modelo dad: decisão-anúncio-defesa). Segundo ele, a decisão dos órgãos públicos só é conhecida quando seus aspectos principais já estão definidos, para então ser defendida ante as críticas, as observações e desdobramentos como a melhor opção possível.

Também aqui, parece evidente em que medida o aumento da participação e o crescimento da democracia local podem ser marcados por uma forte tendência seletiva e excludente. Quando a agregação e a representação dos interesses se limitam a reforçar grupos circunscritos de stakeholders, ainda que esse processo possa consolidar a identidade deles e valorizar suas competências, a busca de vantagens particulares enfraquece a coesão social e aumenta a fragmentação.

38 Cf. mais uma vez Bobbio, 2004a.

4. Participação e governança

Na busca por novas formas de administração em rede, capazes de governar arenas políticas cada vez mais descentralizadas, complexas e de contorno irregular, insere-se o debate sobre a governança, conceito definido há muito pouco tempo e de difícil tradução em boa parte das línguas (mesmo os dicionários de língua inglesa só acolheram o termo governance há cerca de uma década). O que caracteriza a idéia de governança, nos processos de mediação e resolução de conflitos de natureza pública, típicos das sociedades modernas, é o fato de ela substituir o princípio hierárquico de distribuição de recursos por um princípio cooperativo, tendo por participantes tanto o Estado quanto as entidades locais, num papel de colaboração não mais estritamente hierárquico. Já são muitos os instrumentos à disposição dos órgãos públicos, para o planejamento territorial, que acolheram e aplicam a lógica das redes. Dentre os mais conhecidos estão os planos estratégicos para o desenvolvimento das áreas urbanas e metropolitanas, os pactos territoriais, os contratos de área e os processos inclusivos da *Agenda 21* para o desenvolvimento sustentável.

Apesar de a governança representar uma nova e importante inflexão do momento participativo, sua aplicação não deixa de suscitar problemas semelhantes aos já indicados. Mais uma vez, a comunidade que toma as decisões pode acabar por reproduzir um circuito selecionado de interesses, legitimando dinâmicas bem marcadas de exclusão de sujeitos mais fracos, que teriam voz ativa, mas que, de alguma forma, perturbam a geografia de poder. Há ainda outro risco: em vez de promover a transparência, o processo pode conservar certa opacidade e esconder acordos paralelos, de interesses comerciais, instalados na origem do processo, nas preliminares, nos bastidores. Além disso, enquanto se enfatizam as competências profissionais, a eficiência e a orientação pragmática para os resultados, é fácil que, na verdade, se reforce a

lógica do grupo fechado, em lugar das dinâmicas abertas da participação. Quando se toma esse caminho, corre-se o risco de que desapareça a arena pública, o espaço no qual os problemas coletivos adquirem visibilidade e podem ser reconhecidos por todos. Também o papel das instituições políticas – em primeiro lugar, o das instituições administrativas – se enfraquece, quando deveria ser evidente que a administração pública não pode ser um ator como qualquer outro envolvido na parceria, mas deve exercer um papel crucial, o de mediador entre os indivíduos e a coletividade, em nome do interesse de todos.

Grande parte das ambigüidades que aparecem nos processos de governança decorre do funcionamento imposto pelas técnicas de deliberação empregadas nessas arenas de decisão[39]. Como se sabe, há uma tendência crescente a que se adotem procedimentos deliberativos nos espaços de decisão da política e da administração pública, ao lado das técnicas mais tradicionais, ditadas pela regra da maioria e das negociações. O que não se pode menosprezar é o perigo de transformar a negociação seguida de deliberação numa forma vazia, na qual o reconhecimento das exigências das partes é apenas simbólico. De fato, quanto mais os interesses em jogo são fortes, mais os sujeitos se tornam pouco confiáveis, por serem capazes de exercer sua influência fora desse determinado processo de negociações.

É preciso reconhecer que o crescimento exponencial de espaços de mediação entre sujeitos não-institucionais se deve também ao enfraquecimento dos recursos de autoridade do Estado e dos

39 Os estudos sobre a democracia deliberativa desenvolveram-se para enfocar novamente uma condição essencial do processo democrático, o confronto direto entre cidadãos, privilegiando dois momentos: a formação de espaços de confronto público abertos a todos os que são atingidos por uma decisão, e a produção de escolhas coletivas mediante a discussão das convicções dos participantes de maneira racional e imparcial. A proposta da deliberação é, antes de tudo, voltar a pensar a democracia como comunidade comunicativa ideal, deslocando a ênfase hoje dada prevalentemente à escolha dos governantes. A respeito desse tema, sugerimos, entre outras publicações específicas, Bobbio, 2004b.

órgãos públicos em geral. É verdade que a crescente complexidade dos problemas que são objeto de deliberação política exige que se apele também à competência e à experiência de uma série de sujeitos econômicos, de técnicos e de árbitros, que trabalham principalmente fora das instituições públicas. Mas essa evolução deve ser considerada com toda a cautela necessária, uma vez que tirar responsabilidades das instituições públicas pode abrir caminho para mecanismos de auto-regulação, que tendem a limitar a ação governamental específica das instituições, levando à introdução de elementos danosos de distorção nas dinâmicas do chamado mercado político. Essa auto-regulação pode, mais uma vez, favorecer facilmente os sujeitos econômicos e financeiros possuidores de maiores recursos.

5. Entre inclusão e exclusão

As questões sucedem-se: tem sentido participar, quando, no fim das contas, quem decide é quem tem maiores recursos? A pergunta fundamental é sempre a mesma: quem governa? É suficiente inserir nos processos de decisão uma medida genérica de consulta passiva? Debater demandas políticas predefinidas não é demasiado pouco? É ou não é necessário estabelecer uma ordem de precedência e consultar, em primeiro lugar, aqueles que são competentes, especializados, organizados? Nas complexas arenas da governança, onde é que termina a participação e começa o governo?

São perguntas que assinalam problemas importantes e afastam decididamente uma visão soft da participação, tradicional até, mas pouco objetiva. Pelas observações precedentes, deveria ficar evidente que não há apenas instrumentos normativos moderados que abrem possibilidades, convidam à inovação, reconhecem direitos, mas existem também a aspereza e a rigidez

dos mecanismos do poder e de sua distribuição: subestimar essas dimensões pode ser arriscado. De resto, poderia ser isso mesmo uma confirmação do fato de que liberdade e igualdade – fundamentos do projeto democrático moderno, sobre os quais se edificou o modelo da liberal-democracia ocidental – mostram-se cada vez mais insuficientes para orientar completamente as relações e as instituições políticas de acordo com diretrizes de eqüidade e paz estável.

Se, de fato, a referência à liberdade é causa e justificação racional de um espaço político criativo e aberto, no qual cada participante tem condições de ordenar autonomamente suas expressões de vida individual e social, se a referência à igualdade implica o reconhecimento do direito de cada participante de representar com igual dignidade e oportunidade sua posição na comunidade política, então fica claro que a aplicação progressiva dos dois princípios, que também conduz ao refinamento de meios e instrumentos da participação política, não parece ser capaz, sozinha, de apontar respostas plenamente satisfatórias aos problemas que o modelo da democracia participativa coloca.

A tentativa de concentrar nosso estudo nas ambigüidades e contradições da experiência participativa facilita agora outra indagação: até que ponto e de que maneira uma categoria como a fraternidade universal pode acrescentar uma contribuição? Utilizando um critério que alguns cientistas políticos já adotaram com proveito (no estudo da crise do Estado de bem-estar social e dos processos de europeização), pode ser útil identificar, no cerne das diversas questões que brotam do exercício das dinâmicas participativas, um conflito essencial que enfraquece o significado da participação e torna-a ambivalente: a tensão entre um aspecto inclusivo e outro excludente.

Se participar significa empregar recursos contribuindo na determinação da estrutura e dos valores do sistema social – esse parece ser o aspecto inclusivo –, isso se dá em detrimento de um

ou mais sujeitos que, de diferentes formas, são excluídos do processo. Os laços criados ou reforçados de um lado delimitam, ao mesmo tempo, do outro, uma fronteira de exclusão dos demais. É como se o cuidado de ampliar a subjetividade da sociedade civil, melhorando a qualidade dos vínculos internos da coletividade e os sensos de identidade e de pertencimento, só pudesse acontecer com a simultânea afirmação da rigidez externa que delimita o território[40]. Para sintetizar ainda, poderíamos afirmar que o processo de inclusão, no qual se concentra todo e qualquer procedimento participativo, implica "necessariamente" o exercício de uma lógica de exclusão de qualquer outro espaço externo.

A meu ver, a categoria da fraternidade universal apresenta-se nesse debate com um peso considerável, capaz de interromper e, em certa medida, sanar os efeitos perversos da lógica que transforma inclusão em exclusão. Do ponto de vista político, a fraternidade coloca-se, antes de mais nada, como princípio de construção social, no qual o outro – se podemos definir-nos irmãos – não é diferente de mim, mas outro eu mesmo. Seu significado relacional e, portanto, dinâmico impele a buscar e a reconhecer mutuamente as fisionomias semelhantes entre os diversos sujeitos, grupos sociais e culturais. Além disso, a identificação de uma relação de fraternidade como pertencimento recíproco, entre os atores sociais e políticos, implica pôr em prática relações de partilha e de responsabilidade, que certamente devem ser avaliadas em profundidade.

Se, como se afirma muitas vezes, a participação é essencialmente uma questão de identidade e, conseqüentemente, conflituoso, o que a fraternidade oferece nesse sentido, em primeiro lugar, é uma redefinição do laço social, a partir do reconhecimento

40 Creio que uma expressão em inglês apresente bem esse conceito: "*internal bonding through external bounding*" (construir laços internos pela definição de fronteiras externas), que tomei do discurso de abertura de Maurizio Ferrara sobre "Fronteiras e solidariedade: espaço político e bem-estar social na União Européia", no XIX Congresso Nacional da Sociedade Italiana de Ciência Política, Cagliari, 21 de setembro de 2005.

da existência de uma relação constitutiva fundamental entre os diversos sujeitos das relações políticas. A conotação própria desse laço é garantir a identidade específica de cada um (e a defesa de seus respectivos direitos) num quadro de referência unitária, que é a família humana.

Dadas essas premissas, a fraternidade parece ser uma categoria não menos válida do que a liberdade e a igualdade, do ponto de vista teórico, para uma análise aprofundada dos fatos políticos, para a compreensão e interpretação de sua evolução. Se essas são a perspectiva que a categoria da fraternidade universal abre, então ela poderia introduzir elementos inovadores também nos processos obstruídos das dinâmicas participativas.

6. Experienciar a fraternidade. O *Pacto Político-Participativo*

A opção de assumir a fraternidade universal como categoria da política vem oferecendo indicações para a pesquisa que, por mais que sejam iniciais, não parecem sem significado. O *Pacto Político-Participativo* é uma dessas indicações, uma experiência de metodologia flexível, que reinterpreta, à luz da fraternidade, a relação política fundamental da qual tratamos, entre os cidadãos detentores da soberania e seus representantes. A partir de experiências-piloto realizadas na década de 1980, na Itália[41], essa relação tornou-se um verdadeiro *Pacto*, vivido por toda a duração do mandato entre o eleito e os cidadãos de seu território, os quais, saindo dos limites estritos de sua necessidade individual, decidem colaborar na construção da agenda política com a qual o representante eleito se compromete.

41 Para obter um quadro geral, com dados e entrevistas, cf. Ropelato, *Partecipazione politica: una sperimentazione* (no prelo). Para conhecer os primeiros elementos essenciais da proposta, que ainda se delineia, cf. Sorgi, 1985. Ver também um primeiro balanço sumário em Mangano, 1993; Baggio, 1994a; Idem, 1994b.

Várias são as conseqüências disso. No diálogo constante entre eleitos e eleitores que o *Pacto* torna possível, enriquecem-se os conteúdos do debate político e as propostas de regulação que dele derivam, conteúdos e propostas que, em geral, são inacessíveis, ou seja, afastados da contribuição dos sujeitos mais fracos. Participam do Pacto cidadãos de diversas competências profissionais e culturais, além de diferentes *status* econômicos e sociais. Dessa forma, uma vez que o cidadão enquanto tal é que está habilitado a participar do diálogo, prescindindo do voto expresso e de outros laços específicos de pertencimento, o *Pacto* abre novos espaços à representatividade dos universos sociais dentro das instituições, favorecendo a contribuição de um maior número de sujeitos habilitados a se expressar, quer a respeito de problemas setoriais, quer gerais.

Ao traçarmos uma espécie de estrutura formal do *Pacto Político-Participativo*, três aspectos, em especial, devem ser destacados, cada um deles correspondendo a um dos pontos de ruptura mais significativos que a análise dos dilemas da participação evidenciou (cf. Diamond & Morlino, 2004).

1. *Aspecto individual*. Onde geralmente se adotam formas seletivas de participação, que consideram a posse de recursos sociais e políticos específicos como título de legitimidade, o *Pacto* se caracteriza por uma forte *opção anti-elitista* e reconhece a cada cidadão, enquanto tal, a capacidade e a responsabilidade de participar do mandato eletivo por toda a sua duração. Sua contribuição prescinde de especializações e competências culturais e técnicas, como também do conteúdo de seu voto e dos interesses particulares que podem identificá-lo, a cada vez, como destinatário dos atos de governo sobre os quais se debate.

No que diz respeito a esse ponto, a fraternidade aparece como relação de pertencimento recíproco, baseada na igual dignidade dos sujeitos, decorrente da referência a um quadro unitário.

2. *Aspecto interpessoal*. Onde geralmente as posições e os interesses representados se afirmam como inconciliáveis, expressão

de identidades rígidas e irredutíveis, o *Pacto* se propõe como espaço de *diálogo transversal* entre as diversas filiações ideológicas e partidárias, orientado concretamente pelos conteúdos do trabalho político, ante uma série de opções fundamentais. O eleito é chamado a representar os interesses gerais; reconhece não poder fazê-lo de maneira abstrata, com base numa presunção, e aceita o envolvimento concreto dos cidadãos, sua aprovação e seu apoio, como também sua divergência e sua crítica.

Em relação a esse ponto, a fraternidade aparece como princípio de construção social que aceita o dinamismo da composição dos interesses, garante as diversas identidades pessoais, que não desvaloriza, mas antecede e fundamenta com base na afirmação de uma identidade coletiva comum.

3. *Aspecto coletivo*. Onde se privilegia a iniciativa vertical *top down* empregando formas de participação circunscrita, mais facilmente controláveis, o *Pacto* amplia o *espaço da ação social* e favorece sua auto-organização; o próprio grupo se identifica como sujeito político, dadas as várias interações e funções políticas que promove. O vínculo entre eleito e eleitores é de cunho voluntarista, mas tem caráter de reciprocidade. De fato, não basta que somente o eleito se considere obrigado; é preciso que também os cidadãos eleitores adiram conscientemente a um vínculo preciso que promove a contrapartida periódica dos resultados e produz continuidade de efeitos em seu território.

Em relação a esse ponto, a fraternidade aparece como princípio de responsabilidade compartilhada sobre a produção de bens públicos, em que a função política de mediação reforça as relações de reciprocidade entre os diversos bens legítimos, próprios da sociedade civil.

7. Participação e qualidade democrática

Como já vimos, depois de grande parte da literatura política da década de 1990 ter-se concentrado no estudo das transições e da consolidação dos regimes democráticos, hoje a pesquisa dedica-se, sobretudo, ao funcionamento e às características próprias de uma democracia de qualidade. Esse filão de estudos vem crescendo por três razões válidas. Primeiro, o aprofundamento da democracia pode ser considerado um bem moral, quando não um imperativo; segundo, uma operação de reforma para melhorar a qualidade democrática é essencial a fim de dar mais ampla e constante legitimidade aos processos de consolidação democrática no mundo; terceiro, mesmo as democracias já estáveis precisam considerar a possibilidade de um sério projeto de reforma, se pretendem enfrentar as amplas dificuldades provenientes da insatisfação geral da sociedade civil com relação às atuais estruturas institucionais (cf. *Ibidem*).

Dadas essas premissas, pode ser interessante realizar uma nova verificação analítica. De fato, se assumir a fraternidade nos circuitos da participação política contribui efetivamente para a busca de maior qualidade democrática, deveria ser possível também medir o "valor agregado", por meio de indicadores cabíveis. Em primeiro lugar, devemos esclarecer que a definição de democracia de qualidade[42] a que nos referiremos é a de uma estrutura institucional estável na qual a qualidade democrática assume essencialmente três aspectos, que giram em torno da aplicação progressiva dos princípios de liberdade e de igualdade:

1. *o conteúdo da ação política*, quando os cidadãos gozam, em medida superior ao mínimo, da tradução concreta dos princípios de liberdade e de igualdade;

42 Para obter referências bibliográficas do grupo de pesquisa internacional sobre "Qualidade da Democracia", cf. também: Almagisti, 2003, pp. 151-167.

2. *o resultado da ação política*, quando os cidadãos estão satisfeitos com os resultados alcançados pelas opções feitas pelos que decidem, em relação às demandas expressas;

3. *o procedimento da ação política*, quando os cidadãos são capazes de controlar e avaliar se e como os dois valores fundamentais são realizados.

Entre os três aspectos, mais uma vez parece central o que mede a qualidade do procedimento. Uma vez que estamos num contexto de democracia representativa, o chamado a responder pelas decisões tomadas (em português pode ser expresso pelo conceito de responsabilização e, em inglês, por *accountability*) permite um controle efetivo das instituições políticas por parte de cada cidadão e dos grupos organizados da sociedade civil.

Por esse itinerário, faz-se clara referência à noção de qualidade geralmente utilizada no campo industrial e no *marketing*, em que se exigem a correspondência do produto a determinadas características de forma e funcionamento (o conteúdo), a aplicação de técnicas de construtivas precisas (o processo) e a satisfação do consumidor (o resultado). É evidente que essa definição de democracia não consegue evitar alguns problemas, em se tratando de uma fórmula de cunho normativo caracterizada por uma intensa *responsiveness*, "capacidade constante de o governo responder às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais" (Dahl, 1970). Um horizonte teoricamente muito exigente, que, traduzido no plano empírico, levanta mais questões do que é capaz de responder: como verificar se e em que medida os atos de quem governa correspondem efetivamente às demandas dos cidadãos? Como devem ser identificadas e agrupadas as preferências destes? Quem é que tem legitimidade efetiva para expressá-las e representá-las? Como controlar sua eventual manipulação? Que relações entre preferências da maioria e das minorias devem ser consideradas? Apesar de tudo, e justamente com base nessas questões (que abrem territórios de grande interesse para o

desenvolvimento de pesquisas empíricas), optar por apoiar-se num quadro teórico forte, fundamentado numa concepção unitária da cidadania democrática como base da arquitetura institucional, parece ser válido e estimulante.

Também uma metodologia como a do *Pacto Político-Participativo* pode ser avaliada e compreendida à luz do esquema anterior, e o resultado é extremamente encorajador. Sinteticamente: no que diz respeito à qualidade do conteúdo, é possível constatar que os cidadãos envolvidos na experiência participativa têm a oportunidade de exprimir, em maior medida, sua contribuição no debate político e, conseqüentemente, de influenciar de maneira mais direta e criativa a função de *decision making*, numa situação de oportunidades iguais, garantida pela opção anti-elitista do *Pacto*; no que diz respeito à qualidade do resultado, a ampliação das oportunidades de articulação e de agrupamento das demandas por parte dos cidadãos, que se organizam nas formas do *Pacto* (orientando para o bem comum, de modo transversal, os interesses particulares), só pode fazer crescer também a *responsiveness* e a satisfação ante as políticas adotadas. No que diz respeito, enfim, à qualidade do processo, a principal tese em que se baseia a proposta do Pacto é exatamente pôr à disposição do maior número de cidadãos um espaço participativo capaz de ampliar a relevância da função de *accountability* no quadro institucional, aumentando os espaços da ação social.

Conseqüentemente, onde o *Pacto* é implementado, uma verificação precisa dos três aspectos deveria levar a medir o aumento conjunto da qualidade democrática no contexto institucional indicado.

Nesse sentido, creio poder afirmar que a fraternidade é capaz de expressar realmente o coração inteligente da democracia, ou seja, ampliar sua capacidade de harmonizar o que é autenticamente humano dentro das formas normativas necessárias à organização da convivência dos homens e dos povos.