

## **Sistema representativo capilarizado: Em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas \***

*Marcia Ribeiro Dias*

### **Introdução**

Partindo da premissa de que democracia e sistema representativo são concepções políticas autónomas, mas que se influenciam de forma recíproca, pretende-se neste artigo discutir as bases da legitimidade em democracias e as condições de sua validade na actualidade. A fonte de legitimidade do sistema político democrático contemporâneo encontra-se no mecanismo de escolha dos governantes pelos governados. O modelo representativo de governo que dele se origina, por sua vez, é legitimado pela capacidade que o representante tem de traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas.

O objectivo deste trabalho é retomar o debate acerca da crise de legitimidade das democracias representativas, apontada na literatura académica a partir dos anos 1970, seja pela incapacidade dos representantes de fornecer respostas adequadas às demandas da população, seja pela reprodução de ciclos viciosos na esfera institucional.

Nesse sentido, a criação de mecanismos de intervenção directa da população sobre a distribuição de políticas públicas tem sido encarada como solução para a referida crise de legitimidade, na medida em que amplia a percepção dos representantes com relação à realidade objectiva dos governados, assim como admite a instauração de ciclos virtuosos na esfera pública através do funcionamento de múltiplas instâncias de controle social.

Este artigo está dividido em quatro partes. Na primeira discuto as proposições teóricas acerca das concepções de democracia e representação política, de modo a identificar e discutir a questão da legitimidade em sistemas de governo representativos. Na segunda parte reúno as principais evidências, apontadas pela literatura contemporânea, da ocorrência de uma crise de legitimidade nas democracias ocidentais, visando identificar suas origens e principais consequências. Na terceira parte, o foco da discussão é a possibilidade de instauração de ciclos virtuosos na dinâmica política através de um redireccionamento das relações entre Estado e sociedade, no sentido de uma maior influência desta sobre aquele. Finalmente, na última parte, discuto a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS - Brasil) como fonte de evidências para o teste das proposições acima mencionadas.

### **Parte I: Proposições teóricas acerca da democracia e do governo representativo**

A questão da legitimidade do poder político é clássica na literatura especializada desde o seu nascedouro, ainda na Grécia antiga, até a actualidade. Em uma síntese muito rudimentar, é possível dizer que toda forma de governo funciona a partir de um princípio que tanto orienta a acção do governante quanto determina a obediência pelos indivíduos que a ela estão sujeitos. O

---

\* Este texto consiste da reorganização e ampliação de alguns pontos tratados no marco teórico de minha tese de doutorado, publicada pela Editora da UFMG com o título "Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre".

Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)

modelo democrático contemporâneo tem como princípio cardeal o exercício da vontade do povo na persecução do bem comum; o mecanismo responsável pela efectivação desse princípio é o da escolha dos governantes pelos governados. Deste sistema democrático, portanto, origina-se o modelo representativo de governo, cujo princípio de acção governamental e obediência cidadã é regulado pela capacidade do representante em traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas. Entretanto, democracia e governo representativo não são sinónimos; são dimensões independentes que podem ou não reunir-se em um mesmo fenómeno. Convém, portanto, que sejam considerados em sua singularidade antes de avançarmos nesta discussão.

A ideologia democrática identifica no povo a fonte de todo o poder político. A legitimidade de um governo democrático, portanto, está na aquiescência do povo quanto ao modo de condução dos negócios comuns, através da simetria ou de um simulacro de simetria entre governantes e governados.

O modelo grego de democracia, sua forma mais autêntica posto que original, exercia-se através da participação directa dos cidadãos. Aqui poderíamos nos perder em infindáveis e infrutíferas discussões acerca dos limites da participação política na Grécia antiga, que circunscrevia a cidadania a uma parcela minoritária da população: homens, livres, proprietários, etc. Os contornos desta concepção de cidadania podem tornar-se absolutamente inaceitáveis se observados através dos valores ocidentais contemporâneos, como os de igualdade e liberdade. Considerados, no entanto, dentro da estrutura social da Grécia antiga, profundamente hierarquizada e com sólidos vínculos de solidariedade e dependência entre os distintos testamentos, que relegava à condição de tutela a maior parte da população, os limites da cidadania apresentados parecem perfeitamente adequados. O registo que aqui se faz necessário, entretanto, é que quem era considerado cidadão possuía o direito de participar das discussões acerca dos negócios públicos condicionantes do processo político decisório, consagrando a simetria entre os que decidem e os que recebem as decisões.

Não apenas um longo período de tempo, mas sobretudo uma profunda transformação na estrutura social, separa o modelo clássico de democracia de sua versão contemporânea. O terreno que germinou a reedição do ideal democrático era dotado de uma complexidade que inviabilizava a reprodução das características originais daquela forma de governo. As sociedades industriais modernas, próprias do mundo pós-Revolução Francesa, foram marcadas pelo aumento no tamanho dos Estados e no volume populacional, pela extensão da cidadania e, sobretudo, pelo enfraquecimento dos vínculos de solidariedade e dependência social, transformando o individualismo na chave para a compreensão das relações políticas modernas.<sup>1</sup> Estes e outros factores tornavam a reunião do povo para a tomada de decisões, conforme a concepção clássica de democracia, uma tarefa inexecutável. É nesse contexto que o modelo representativo de governo, onde cada homem responde por vários, apresenta-se como redutor dos custos da decisão democrática, viabilizando-a.<sup>2</sup>

O argumento do governo representativo como forma de democracia possível, no entanto, não é mais do que uma questão introdutória para comparar as ideias de democracia directa e democracia representativa. O que importa ressaltar é que a noção de representação política coloca-se como “divisor de águas” entre o significado original de governo democrático e sua versão moderna.

O conceito de representação está directamente associado à noção de acção ficcional. A acção ficcional supõe a inautenticidade do movimento, ou seja, indica que a acção não é real, mas uma interpretação, mais ou menos literal, do real ou da própria ficção; será mais literal quando a fidelidade à história em si for o objectivo último, e menos literal quando o papel do actor for tomado como central no sucesso do espectáculo. A literalidade da acção ficcional com relação ao

<sup>1</sup> Para a extensão dos direitos de cidadania e suas implicações sobre a organização política a partir do século XVIII, o texto de referência fundamental é Bendix. Construção Nacional e Cidadania.

<sup>2</sup> Sartori. A Teoria da Democracia Revisitada.

real aumenta na proporção da predeterminação dos movimentos do actor. Independente do grau de predeterminação, a representação depende do recurso da aparência, do cenário, do figurino, do cálculo em cada movimento do actor para tornar-se convincente. Toda essa aparência, articulada por uma direcção que opera por trás dos bastidores, tem como pilar de sustentação o desempenho do actor, a sua capacidade de imprimir o sentido do real à acção ficcional, reservando ao actor um considerável grau de autonomia nesse processo. Sendo assim, é a interpretação, no sentido da tradução, que dá vida e, portanto, constrói a acção ficcional. Disso se deriva que o conceito de representação não pode estar dissociado da noção de tradução.<sup>3</sup>

No *Leviatã*, Thomas Hobbes define o papel do representante como o de alguém que está autorizado a agir por quem possui o direito de agir. A legitimidade da acção do representante, e de seus efeitos sobre o representado, está na autorização que funda a relação entre ambos. A constituição de representação implica, portanto, em posse e transferência de autoridade, que nada mais é do que o direito de agir.

Neste sentido, o representante não é alguém que age por si mesmo: suas acções e palavras pertencem a outra pessoa, à pessoa que o autorizou a agir. Esta é a própria concepção de *pessoa artificial* que Hobbes constrói e contrasta com a noção de *pessoa natural*, cujas palavras e actos são considerados como autenticamente seus. O representante, portanto, é uma *pessoa artificial*, cuja acção se torna válida a partir do consentimento de quem, originalmente, possui o direito de agir.

Hobbes trabalha a dicotomia autor-actor, onde o primeiro é aquele que autoriza a acção, ou seja, é o representado; o segundo é aquele que age, correspondendo, portanto, ao representante. Enquanto o autor possui o direito de agir, o actor age por autorização, isto é, a partir do consentimento do autor. O consentimento, portanto, é condição para a validade da acção do representante na teoria hobbesiana.

O que a teoria do consentimento como fundamento do poder político deixa em aberto é o aspecto, acima mencionado, da representação como tradução da vontade do representado. A teoria hobbesiana supõe um tipo de representação absoluta, na qual o consentimento do representado é o suficiente para que as acções do representante sejam o espelho das suas próprias acções. Na condição de simulacro do agir da pessoa natural, a acção da pessoa artificial torna-se inquestionável. O problema da tradução, portanto, não está colocado na teoria do consentimento hobbesiana, o que não significa que esteja ausente.

Em uma postura simetricamente oposta à concepção de “representação absoluta”, Jean-Jacques Rousseau estabelece a noção de “auto-representação” como condição para a legitimidade do agir político. Segundo Rousseau, a vontade não se representa; a tradução imperfeita da vontade popular seria o mesmo que a sua não tradução. No âmbito da política, portanto, o tradutor estaria fadado à condição de traidor. Rousseau, com isso, nega a possibilidade de a representação constituir-se em um recurso sócio-político válido.

Recentemente, Bernard Manin empreendeu a tarefa de desvendar o papel que a representação assumiu, como forma de governo, ao longo da história política das sociedades ocidentais.<sup>4</sup> Os princípios do governo representativo, tal como conhecemos hoje, foram formulados inicialmente no final do século XVIII e estão presentes nas reflexões de alguns autores desse período como Burke, Stuart Mill, Os Federalistas (Madison, Hamilton e Jay) e Siéyès. Manin percorre essa literatura a fim de seleccionar os aspectos comuns que sejam capazes de caracterizar um modelo de governo representativo. Manin encontrou quatro princípios que caracterizam esse modelo de governo: a escolha dos representantes pelos representados, a independência parcial dos representantes com relação à vontade dos representados, a liberdade de opinião pública e o uso do debate como mecanismo para a tomada de decisões. Aqui nos deteremos ao segundo e terceiro

<sup>3</sup> A origem do conceito de representação política e sua analogia teatral podem ser encontrados no famoso capítulo XVI do *Leviatã*, de Thomas Hobbes, e em sua interpretação no clássico-moderno de Hanna Pitkin, *The Concept of Representation* (1967).

<sup>4</sup> Manin. *The Principles of Representative Government*.

princípios a fim de avançarmos na questão da vontade e de sua tradução pelos representantes na esfera pública.

O segundo princípio do governo representativo é o que estabelece a relação entre representantes e representados. O parâmetro regulador desta relação que predominou ao longo da história da representação democrática foi o da independência parcial dos representantes com relação às preferências dos eleitores. Isto significa dizer que os representantes actuam por mandatos livres, ou seja, não estão constringidos a receber instruções de seus eleitores ou agir conforme a vontade explícita destes últimos. Em outras palavras, a tradução da vontade dos governados não precisa ser literal, pois está sujeita à percepção do actor acerca de quais são as características primordiais de sua personagem e que devem fazer parte de sua representação. Nesse sentido, a vontade do povo que origina as decisões políticas é antes fabricada, repousando sobre a definição do representante o seu carácter genuíno.<sup>5</sup> É na livre interpretação da vontade pelo representante que o governo representativo menos se distingue de um governo de elites e mais se afasta do governo democrático: o pressuposto que ancora a independência parcial dos representantes é o da capacidade destes “cidadãos seleccionados” em resistir às paixões e apreender o interesse geral, sendo menos susceptíveis à multiplicidade de interesses particulares.

A explicação central para a adopção generalizada de um tipo de mandato representativo livre no lugar de um de tipo imperativo está no argumento de que a nação deve estar acima de suas partes. Assim, no momento em que a representação política é constituída, o membro do organismo representativo não deve reportar suas acções ao grupo de eleitores que o escolheu para a função, mas à nação como um todo; ou seja os interesses nacionais passam a ocupar um espaço privilegiado no curso das decisões políticas. A mais famosa defesa nesse sentido foi articulada por Edmund Burke em seu “Discurso aos Eleitores de Bristol”, do qual cabe a clássica citação:

“O Parlamento não é um *congresso* de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis; interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma assembleia deliberativa de *uma* nação, com *um* interesse: o da totalidade, onde o que deve valer não são os interesses e preconceitos locais, mas o bem geral que resulta da razão geral do todo”.<sup>6</sup>

O fundamento que sustentou a defesa do interesse da nação em contraposição à multiplicidade de interesses que compõem a vontade popular foi a busca pela estabilidade política que sucedeu as transformações revolucionárias que se iniciaram ao final do século XVIII. Conforme aponta Robert Dahl (1997), os momentos de transição entre regimes políticos, no caso a passagem do Antigo Regime para o Moderno Estado Democrático, são os mais frágeis do ponto de vista da garantia da ordem pública. Nesses momentos, a legitimidade do novo regime ainda não se consolidou e as lealdades ao regime anterior ainda não se dissiparam por completo do imaginário dos povos. “Um colapso súbito do velho regime deixa o novo sem um legado de legitimidade; uma inauguração revolucionária do novo legitima o uso da revolução contra ele mesmo” (pág.59). Assim, um estímulo a um sentimento de nacionalidade, além de ter apressado a consolidação da legitimidade do novo regime, funcionou como contentor de dissidências internas que pudessem ameaçar o equilíbrio precário da transição.

O terceiro princípio do governo representativo, seleccionado por Manin, está associado à expressão da opinião pública com relação aos representantes no governo. A liberdade de expressão popular acerca dos negócios públicos ocupa neste princípio um espaço privilegiado. Ou seja, a opinião pública é livre para demonstrar tanto a sua satisfação quanto a sua insatisfação com relação às escolhas políticas do governo. Neste item encontramos uma brecha para que a vontade popular se

<sup>5</sup> A dicotomia vontade genuína X vontade fabricada, sob o marco da racionalidade dos indivíduos foi desenvolvida por J. Schumpeter (1961) para a definição do método democrático.

<sup>6</sup> Burke. Textos Políticos.

imponha perante a representação política. A manifestação individual das vontades dificilmente produz efeitos intervenientes no processo de tomada de decisão pública, a não ser através de mecanismos de clientela entre eleitores e seus representantes. Em compensação, quando a vontade se manifesta de forma colectiva constitui-se em um poderoso instrumento de pressão popular sobre os mandatários. Essa manifestação colectiva pode utilizar vias formais ou informais para atingir seus objectivos. Por um lado, existem mecanismos jurídicos, como o mandato de injunção, e instrumentos de pressão com respaldo legal, como as greves, que obrigam os governantes a negociarem com sectores insatisfeitos da população. Por outro lado, existe sempre a possibilidade de se empreender manifestações públicas de insatisfação colectiva que, embora os representantes não sejam obrigados a ouvi-las ou fornecer-lhes respostas oficiais, são capazes de alterar o curso das decisões políticas na medida em que ameaçam a manutenção do poder pelos governantes.

Nesse sentido, a liberdade de opinião pública fortalece o instrumento de controle que a população possui sobre seus representantes através dos processos eleitorais. Entretanto, a garantia de liberdade de opinião pública não significa que os cidadãos vão se mobilizar politicamente. Uma das principais condições para a constituição da associação colectiva é a informação política dos indivíduos que não somente possuem acesso desigual a ela, como observam graus diferentes de interesse público, o que implica em um maior ou menor esforço na busca pela referida informação. A apatia política, tão característica das sociedades individualistas, seguindo a interpretação tocquevilliana acerca do universo igualitário, pode constituir-se em um elemento neutralizador da pressão política dos governados sobre os governantes.

O aspecto central que define a forma do governo representativo está no fato de que governantes e governados encontram-se separados pelo mecanismo da representação política. Tal mecanismo tem como principal característica transformar governantes e governados em entidades políticas autónomas, onde os segundos detêm uma maior ou menor capacidade de influenciar os primeiros. Tal capacidade será maior quanto maior for a articulação política entre os cidadãos visando a manifestação de uma opinião que lhes é comum. É praticamente inútil que opiniões divergentes à forma pela qual é o governo é conduzido se manifestem isoladamente; sem coordenação, tais manifestações não se constituem em acção política eficaz.

De fato, em comparação com a formulação original da democracia, o governo representativo não é mais um governo que se exerce *pelo* povo, mas por uma elite política seleccionada para traduzir a vontade popular e a partir dela governar. A tradução dessa vontade dependerá da sensibilidade dos representantes e da confluência dos interesses no interior do Legislativo. O questionamento da representação surge, portanto, quando o povo se sente insatisfeito com a tradução de sua vontade pelos representantes, ou seja, quando essa tradução torna-se imperfeita ou francamente distanciada do que o povo entende como sendo, realmente, a sua vontade. A legitimidade do governo representativo, de viés democrático, fica abalada quando a acção do representante torna-se pouco convincente da correspondência entre a sua vontade e a vontade da colectividade.

O debate acerca da “crise” da representação política tem como um de seus principais pilares o questionamento do papel dos representantes junto ao seu eleitorado. Tem sido apontado o fato de os governos democrático-representativos estarem se afastando progressivamente dos anseios da sociedade, ou seja, de não estarem sendo responsivos à vontade popular. Nesse sentido algumas fórmulas políticas têm sido elaboradas a fim de superar as deficiências que estão sendo identificadas no governo representativo. A este assunto serão dedicadas a segunda e terceira partes deste artigo.

## **Parte II: A crise de legitimidade dos governos representativos contemporâneos – o ciclo vicioso**

A literatura académica acerca das democracias contemporâneas tem apontado para uma crise de legitimidade que atinge os sistemas representativos. Tal crise está relacionada, por um lado,

à incapacidade dos representantes de fornecer respostas adequadas às demandas da população, por outro, à reprodução de ciclos viciosos na esfera institucional.

A distância que separa o Estado da sociedade não é uma constatação recente. Schattschneider, no início da década de 1960, associou a falta de transparência dos governos ao desinteresse da população pelos assuntos políticos. O povo semi-soberano seria fruto de uma arraigada tradição política voltada para o isolamento do Estado e de uma estrutura governamental labiríntica, responsáveis pela manutenção da grande maioria da população ignorante com relação ao curso das decisões governamentais.<sup>7</sup>

A discussão proposta por Schattschneider comporta duas dimensões analíticas: a do enclausuramento do Estado e a do afastamento dos cidadãos da esfera pública de decisões. Essas duas dimensões, embora ligadas por um eixo causal, podem ser tratadas separadamente.

A primeira delas diz respeito à questão da imoralidade do segredo político em Estados democráticos. A participação política – condição para a eleição de governantes, controle e fiscalização de governos – depende de que os cidadãos estejam perfeitamente informados a respeito do que se passa na esfera pública. É o grau de informação política que determina a autonomia decisória do cidadão: quanto mais informado, mais ele será capaz de formar uma opinião independente e agir politicamente. A imoralidade do segredo nas democracias está justamente no fato de que ela impede que o cidadão tenha subsídios suficientes para julgar as acções dos governos e seleccionar governantes.

É facto que existem graus de informações mantidas em sigilo que variam de Estado para Estado. Segundo Norberto Bobbio, algum grau de sigilo é justificável apenas na medida em que sirva para resguardar a segurança do Estado, defendendo-se de distúrbios sociais graves e ameaças externas. É a conhecida “Razão de Estado”, que por sua própria indefinição permite sua aplicação nos mais diferenciados contextos. A partir daí, todo segredo político no Estado democrático é passível de ser classificado como imoral.<sup>8</sup>

Ao longo do século XX, século de consolidação da democracia como valor político no mundo ocidental, expandiram-se vigorosamente as áreas de actuação do Estado, tornando mais complexas e diversificadas as suas actividades. É natural considerar como consequência de tal expansão a ampliação da esfera do segredo nos Estados democráticos. Não apenas o segredo em sua dimensão de intencionalidade, mas sobretudo quando relacionado à capacidade do Estado de manter o cidadão perfeitamente informado com relação a tudo o que é decidido nos limites de sua actuação. A prestação de contas à sociedade tornou-se deficitária, assim como a própria capacidade do Estado de oferecer respostas adequadas às multifacetadas demandas dos cidadãos, e a legitimidade de suas acções passou a ser questionada.

Paralelamente à ampliação das esferas do segredo nos Estados democráticos, proliferaram as denúncias de mau uso de seus recursos públicos em benefício das elites políticas encasteladas. A inexistência ou difícil acessibilidade a instrumentos de controle da sociedade sobre as acções do Estado contribuíram para a descrença generalizada sobre suas instituições. Não é difícil concluir que a participação política não encontrou neste terreno as condições favoráveis para a sua plena manifestação. A apatia é o fruto mais perverso do casamento entre a descrença e a impotência políticas. A apatia, entretanto, não vem sozinha. Segundo José Eisenberg outros reflexos da crise de legitimação das democracias, estes activos e perigosos, são o fundamentalismo, o separatismo e a violência.<sup>9</sup>

Entretanto, para os objectivos deste artigo, a categoria apatia política torna-se central na análise, na medida em que completa o ciclo vicioso da política contemporânea. Como vimos, a percepção da esfera pública como sendo uma estrutura viciada, sujeita aos interesses privados das elites dominantes, e a sua inacessibilidade ao cidadão comum, faz deste um cidadão de segunda categoria, voltado exclusivamente para a viabilização do seu próprio interesse e, sobretudo,

<sup>7</sup> Schattschneider. *The Semisovereign People*.

<sup>8</sup> Bobbio. *Teoria Geral da Política*.

<sup>9</sup> Eisenberg. *Justificação, Aplicação e Consenso: notas sobre democracia e deliberação*.

conformado com a miséria da política. O conformismo, e o cinismo que dele advém, gera uma estabilidade perversa porque oxigena o ciclo vicioso que lhe originou.<sup>10</sup>

Os defensores de uma maior participação política nas esferas decisórias do Estado, em geral, sustentam seus argumentos sobre um pilar comum: o efeito educativo que esta participação agrega à sociedade. A essência do argumento está em que o exercício continuado da actividade política desenvolveria a capacidade e responsabilidade dos cidadãos. Além disso, o aprendizado extraído da participação política reforçaria a possibilidade de maior participação no futuro, constituindo-se em um processo qualificativo e auto-expansivo. Este é o contraponto central às teorias elitistas que afirmam que a responsabilidade pelas decisões públicas deve recair exclusivamente sobre os representantes por serem eles os mais interessados, os mais informados e, portanto, os mais capacitados para esse tipo de tarefa.

Para além da questão da capacidade decisória, as teorias participativas da democracia são perpassadas por um forte conteúdo moralizante. O argumento central é o de que a actividade pública enriquece o espírito humano e que a estrutura institucional do Estado deve ser capaz de expandir as oportunidades de participação do homem comum na esfera pública de decisões. A avaliação desses autores não nega a falta de interesse e informação do cidadão comum acerca dos negócios públicos. O que ela nega é o argumento da impossibilidade de se superar o individualismo mórbido e de se promover uma maior integração social; o que não é admitido é o fatalismo da incapacidade e irresponsabilidade daqueles cidadãos para decidir acerca do bem público. Ou seja, não é o quadro social que é considerado falso, mas seu imobilismo. Assim, a participação é vista como a própria escola política que irá desenvolver no cidadão não apenas o conhecimento acerca do funcionamento institucional da democracia mas também valores democráticos, como o da solidariedade social.<sup>11</sup>

### **Parte III: A solução pela via da democratização da gestão – os ciclos virtuosos**

O quadro geral da crise de legitimidade das democracias representativas contemporâneas, tal como delineado acima, permite que se vislumbre suas principais mazelas e respectivas origens. A partir de então, é possível registar caminhos possíveis para a reversão deste quadro.

Se, por um lado, é o isolamento do Estado, a opacidade de seus mecanismos decisórios e o risco de utilização privada dos recursos públicos que inauguram o ciclo vicioso na política contemporânea, é razoável supor que uma maior transparência em suas deliberações e a abertura de canais para o controle social da esfera pública venham a ocasionar a reversão de tendências inerentes a este ciclo.

Joshua Cohen vem recentemente se dedicando a discutir os temas relativos à democracia deliberativa, ou seja, aquela que conta com a intervenção directa da população sobre as decisões de seus representantes. A ideia central está no redimensionamento da esfera pública, de modo a que ela possa comportar e estimular um maior envolvimento dos cidadãos na busca por soluções comuns. Segundo o autor, uma série de vantagens poderiam ser obtidas com a transferência de algumas atribuições do Estado para redes de arenas deliberativas, especialmente no que se refere à promoção de uma maior igualdade. Em primeiro lugar, Cohen acredita que o contacto com a realidade, a vivência quotidiana dos problemas comuns, dota o cidadão comum, tornado actor político, dos instrumentos cognitivos necessários a otimizar as soluções para os referidos problemas. Em segundo lugar, o autor argumenta que a percepção pelos participantes de que suas preocupações se estendem aos demais é capaz de ampliar a solidariedade entre eles. Em terceiro lugar estaria a vantagem da ampliação do conjunto de informações compartilhadas, na medida em que estas se constituem em instrumentos necessários à tomada de decisão entre os participantes. Em quarto lugar, Cohen identifica o fortalecimento da confiança mútua, atributo essencial para a viabilização

---

<sup>10</sup> Ver a respeito: Reis e Castro. Democracia, Civismo e Cinismo; Huntington. Political Order in Changing Societies.

<sup>11</sup> Ver a respeito: Barber. Strong Democracy; Marquant. The Unprincipled Society; Pateman. Participation and Democratic Theory. Santos. Reinventar a Democracia.

da cooperação, como consequência do processo deliberativo. Finalmente, uma última vantagem que poderia ser identificada no bojo deste processo seria a inovação e melhoria locais, como resultante do esforço comum na busca por soluções comprovadamente bem-sucedidas, ou seja, que já demonstraram sua eficácia em outros lugares.<sup>12</sup>

Este conjunto de possíveis vantagens associadas à agregação de instrumentos da democracia directa ao corpo do Estado representativo pode ser distribuído em duas dimensões analíticas distintas e complementares: uma cognitiva, outra afectiva ou psicológica. Dentro da dimensão cognitiva poderíamos associar as vantagens de “optimizar soluções”, “ampliar o conjunto de informações compartilhadas” e a de promover “inovação e melhoria locais”. Isto significa dizer que a ampliação da participação política nas decisões colectivas gera benefícios cognitivos para os participantes e amplia a eficiência dos resultados obtidos. Dentro da dimensão afectiva ou psicológica poderíamos agregar as vantagens de “ampliação da solidariedade” e de “fortalecimento da confiança mútua”, indicando que o curso da participação política promove alteração nas percepções dos atores acerca das instituições e processos políticos.

Entretanto, isto não é o bastante para superar a descrença e a apatia política que encerra e impulsiona o referido ciclo vicioso. Ou seja, a criação de instâncias deliberativas não é suficiente para a decisão de participar do jogo democrático. A descrença, como vimos, leva à apatia e, por consequência, à rejeição das regras do jogo, na medida em que estas se revelam corruptíveis em favor do interesse privado de quem as institui.

Por um lado, a transparência pode servir apenas para fortalecer ainda mais a descrença, desde que revele exclusivamente o funcionamento perverso do Estado e não estimule a busca por soluções. É o que ocorre no caso da prática de denunciamento, frequentemente assumida pela imprensa como instrumento democrático e que, em última análise, pode acabar contribuindo para uma crise de legitimidade ainda maior, a partir do momento em que gera no cidadão a sensação de impotência diante do Estado.

Por outro lado, o fato de existirem mecanismos de controle social sobre a actuação das instituições políticas não constrói em si a credibilidade sobre a idoneidade das mesmas. É preciso que tais mecanismos demonstrem eficácia, ou seja, façam valer a manifestação explícita da vontade popular. Não basta que sejam “ouvidorias”, no sentido de serem instâncias consultivas que não alteram o curso das decisões políticas, quando consideradas incorrectas ou incompatíveis com os anseios da sociedade. É preciso, portanto, que o Estado seja capaz de fornecer respostas adequadas à manifestação da vontade que se processa através dos canais institucionalizados de participação política. Por fim, é necessário que a operacionalização destes mecanismos de participação não se constitua em instrumento de favorecimento de grupos ou indivíduos, ou seja, que não seja explicitamente passível de manipulação.

Assim, efectividade e credibilidade são critérios indispensáveis para que uma transformação institucional, que vise capilarizar o tradicional sistema representativo, constitua-se em instrumento de reversão do quadro de crise de legitimidade que atravessa as democracias contemporâneas. Quando essas duas características se imprimem às instituições descentralizadas para a deliberação colectiva abre-se a possibilidade de inauguração de um ciclo virtuoso na esfera dos negócios comuns. As marcas fundamentais deste ciclo virtuoso são o aumento do controle social sobre o Estado, a redução nos índices de corrupção política, o aumento da eficácia nas decisões políticas e um comportamento mais cívico por parte dos cidadãos.<sup>13</sup>

#### **Parte IV: O orçamento participativo: Paradigma da solução virtuosa?**

A experiência do Orçamento Participativo (OP) tem despertado uma grande atenção nacional e internacional de analistas políticos, estudantes, administradores públicos e da sociedade de uma maneira

---

<sup>12</sup> Cohen. Igualitarismo, Internacionalização e Cidadania.

<sup>13</sup> Para uma discussão teórica mais robusta acerca de modelos de consenso e consentimento que originam círculos virtuosos na democracia ver Eisenberg. Justificação, Aplicação e Consenso: notas sobre democracia e deliberação.



geral. Muita curiosidade foi gerada em torno desta proposta de democratização da gestão pública que, independente de sua génese, consolidou-se durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) na Prefeitura de Porto Alegre (RS – Brasil).

O Orçamento Participativo consiste em uma instância não-institucionalizada de consulta à população sobre a aplicação das verbas públicas municipais. Seu carácter deliberativo encontra-se no fato de que ao longo dos últimos treze anos suas decisões terem sido integralmente incorporadas pelo Poder Executivo em sua planilha orçamentária. É, portanto, a vontade política do partido governista que garante o seu carácter deliberativo. Isto significa dizer que o OP configura-se como uma instância de poder precário, na medida em que uma substituição do partido no governo pode levar à não incorporação de suas demandas ao processo orçamentário e, conseqüentemente, ao retorno a uma sensação de impotência entre os participantes que leva à apatia.

Entretanto, não há como desconsiderar que o funcionamento prolongado desta experiência promoveu radicais transformações na relação entre Estado e sociedade no município de Porto Alegre. A participação política não apenas cresceu no processo do OP, mais de 2000% apenas nos 7 primeiros anos do seu funcionamento<sup>14</sup>, mas sobretudo o envolvimento da população na discussão de assuntos relativos aos negócios comuns revela actualmente uma vitalidade surpreendente se comparada com os altos graus de apatia política registados no restante do país. Um exemplo claro desta mudança é a empolgação do eleitorado que pode ser observada a cada nova campanha, com intensa adesão, perceptível nas ruas, às candidaturas em disputa. Diante disto, é possível afirmar que a criação de instrumentos de intervenção pela população na distribuição de recursos orçamentários promoveu uma reactivação da esfera pública no município de Porto Alegre, mesmo entre aqueles que não participam directamente do processo distributivo.

É possível que se argumente que os índices de participação política no Rio Grande do Sul sempre foram mais significativos do que em outras regiões do país. Não é incomum que se considere que uma forte cultura cívica entre os gaúchos é o potencial que permite que experiências como a do OP floresçam. Esta questão, entretanto, deve ser avaliada com atenção.

A Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) realizada em 1988 revelou que os estados brasileiros com maiores índices de associativismo eram o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro, com pequena diferença entre eles. No entanto, se formos compará-los actualmente, certamente encontraremos cenários profundamente distintos no que se refere ao envolvimento público de seus cidadãos. O Rio de Janeiro enfrenta hoje um dos maiores índices de criminalidade do país, em um claro indício de desagregação social, profunda desconfiança mútua entre os cidadãos e um alto grau de conformismo revelado pelo desaparecimento das oposições: os partidos e suas propostas diferenciam-se muito pouco. Este é um dos mais férteis terrenos para o florescimento do populismo: descrença e apatia políticas convivem de forma muito harmoniosa com práticas políticas assistencialistas tradicionais. O Rio Grande do Sul, em contrapartida, como já apontado acima, vive um período de intenso debate público. Um debate que, curiosamente, divide sua população entre “petistas” (simpatizantes do Partido dos Trabalhadores) e “anti-petistas”.

Como esses dois estados, que partiram de uma base similar de cultura cívica, puderam encontrar resultados tão distintos depois de 14 anos? O que diferenciou-os em suas trajectórias? Minha suspeita é a de que enquanto no Rio de Janeiro a condução política dos negócios públicos reproduziu a prática de encastelamento do Estado e de suas elites políticas, no Rio Grande do Sul, especialmente em sua capital, a criação de oportunidades para a interferência da população nas decisões políticas promoveu uma intensa regeneração na capacidade cívica de seus cidadãos, enfraquecida pelos 20 anos de ditadura militar no país.<sup>15</sup>

Há ainda um fato notável a ser avaliado na actual dinâmica política de Porto Alegre. Em quatro eleições municipais sucessivas (1988, 1992, 1996 e 2002) o PT saiu vitorioso das urnas. Se

<sup>14</sup> Ver Dias. Sob o Signo da Vontade Popular. Pág. 89.

<sup>15</sup> Nas eleições de 1982, início do processo de redemocratização brasileira, 54% dos porto-alegrenses demonstravam desinteresse por política, o que revela que a disposição dos cidadãos varia conforme o (des) estímulo que é fornecido pelas instituições políticas. Ver: Ferreira. A participação ausente e o interesse desmobilizado.

considerarmos que até as eleições de 1992 nenhum partido havia sido reeleito para o Executivo municipal, o que denota uma forte tradição oposicionista na cidade, o fenómeno da continuidade administrativa do PT em Porto Alegre torna-se ainda mais relevante. Sobretudo, esta prolongada estadia do PT no governo revela a consolidação e aprovação de uma prática administrativa que tem produzido resultados satisfatórios para a maioria da população do município. Tomando como premissa que a aplicação dos recursos financeiros em políticas públicas consiste no principal elemento para a avaliação dos governos pela população, é possível afirmar que a intervenção desta na alocação dos recursos tem otimizado os seus resultados.

Entretanto, como essa mudança de procedimentos para a tomada de decisão não foi institucionalizada, ou seja, não existe independentemente da vontade política da prefeitura, ficou fortemente identificada como sendo um projecto político do Partido dos Trabalhadores que sobrevive apenas enquanto ele estiver a frente do Executivo municipal. Por um lado, é possível supor que este fato tenha sido o responsável pela construção de uma hegemonia social na cidade em torno do projecto político do PT, que é o que vem permitindo a ele reproduzir-se no governo.

Por outro lado, é possível perceber que a polarização política no município de Porto Alegre acentuou-se sobremaneira nestes últimos anos, levando as instâncias legislativas e a população local a um posicionamento cada vez mais radical entre os "petistas" e os "anti-petistas". Este é um claro movimento de reacção contra-hegemónica que vem polarizando a disputa política eleitoral.<sup>16</sup> O mais curioso é perceber que o "anti-petismo" vem sendo encarnado por um político que constrói a sua campanha sobre uma base profundamente individualista, utilizando-se frequentemente de um discurso anti-partido como forma de beneficiar o estado do Rio Grande do Sul como um todo. É interessante notar como ainda é actual a dicotomia, apontada na parte inicial deste texto, entre a "nação" e as suas "partes" e nos sugere e reforça o confronto entre a vontade que se representa e a vontade que se manifesta.

Não há como negar que o Orçamento Participativo inaugurou um ciclo virtuoso na dinâmica política porto-alegrense que pode ser percebido, por um lado, na vitalidade do debate público e, por outro, na satisfação com os resultados obtidos na actividade governamental. Este, entretanto, é um ciclo de equilíbrio precário já que se sustenta sobre a hegemonia social do PT que, uma vez derrotada, poderá significar a obstrução da capilaridade que oxigena o sistema representativo municipal. Sendo assim, o OP não pode ser considerado como o paradigma da solução virtuosa já que carrega em si as sementes da sua própria destruição. A identidade do OP foi construída em profunda afinidade com a identidade do PT, tornando criador e criatura inseparáveis. Os partidos adversários sabem disso e, uma vez no poder, dificilmente se empenhariam na continuidade do Orçamento Participativo, temendo eternizar seu criador.

Assim, é possível dizer que a criação de mecanismos de participação directa no município de Porto Alegre não veio complementar o sistema representativo tradicional, mediado por partidos e propostas diferenciadas, mas se deu a despeito dele. Por isso, a capilaridade do poder Executivo não resgatou a legitimidade do sistema representativo, mas ao contrário, elaborou novas formas de questionamento a ele. Segue o dilema entre representação e democracia: como fortalecer a primeira, maximizando a segunda? Como otimizar a democracia sem debilitar a representação? Este é o enigma que a teoria democrática ainda tem para resolver.

## Bibliografia

- BARBER, B. Strong democracy: participatory politics for a new age. Berkeley, University of California Press, 1984.
- BENDIX, Reinhard, Construção nacional e cidadania. São Paulo: Edusp, 1996.

---

<sup>16</sup> Ver Dias. Hegemonia e Polarização: a reconfiguração de forças políticas no município de Porto Alegre (1988 a 2000).

- BOBBIO, Norberto, Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BURKE, Edmund, Textos Políticos. México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- COHEN, Joshua, Igualitarismo, internacionalização e cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 44, pp. 161-170, 2000.
- DAHL, Robert A., Poliarquia. São Paulo: Edusp, 1997.
- DIAS, Marcia Ribeiro, Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.
- DIAS, Marcia Ribeiro, Hegemonia e polarização: a reconfiguração de forças políticas no município de Porto Alegre (1988 a 2000). *Revista Civitas*, nº 3, 2002.
- EISENBERG, José. Justificação, aplicação e consenso: notas sobre democracia e deliberação. *Dados*, vol. 44, nº 1, 2001.
- FERREIRA, Adir L., A Participação Ausente e o Interesse Desmobilizado, in Marcello Baquero (org.), Abertura Política e Comportamento Eleitoral nas Eleições de 1982 no Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Editora da Universidade, UFRGS, 1984.
- HOBBS, Thomas, Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil, in Os Pensadores, São Paulo, Nova Cultural, 1999.
- HUNTINGTON, Samuel P., Political order in changing societies. New Haven: Yale University Press, 1968.
- MANIN, Bernard, As Metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 10, nº 29/ págs. 5-34, 1995.
- MARQUAND, D., The unprincipled society: new demands and old politics. Londres, Fontana, 1988.
- PATEMAN, Carole, Participation and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PITKIN, Hanna, The concept of representation. California: California University Press, 1967.
- REIS, Fábio Wanderley e CASTRO, Mônica M. Machado de, Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 45, p. 25-46, 2001.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, O Contrato Social. Rio de Janeiro, EDIOURO, 1997.
- SANTOS, Boaventura de S., Reinventar a Democracia. Lisboa: Gradiva, 1998.
- SARTORI, Giovanni, A teoria da democracia revisitada. As questões clássicas, vol.2, São Paulo, Editora Ática, 1994.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E., The semisovereign people: a realist's view of democracy in America. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- SCHUMPETER, J., Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, A Democracia na América. Belo Horizonte: Editora Itatiaia - EDUSP, 1987.