



Nº 5, maio 2014

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

Democracia, Movimentos Sociais e Reforma Política no Brasil: incursões teóricas sobre problemas empíricos¹

PONTO DE VISTA, Nº 5, maio 2014
ISSN 1983-733X.

Alessandro M. C. Amorim²

Resumo: A reforma do sistema político vem se tornando um tema cada vez mais recorrente na agenda política brasileira. Depois das manifestações ocorridas em junho de 2013, houve um aumento substancial da pressão dos movimentos sociais em torno dessa pauta. Assumindo a importância e utilidade da teoria democrática como ferramenta de análise e interpretação do mundo, o presente trabalho terá como foco primordial analisar as demandas atuais dos movimentos sociais em relação à reforma política no Brasil. Para tal fim, serão tomadas como ponto de partida as reivindicações dos movimentos sociais presentes no documento *Cartilha Plebiscito por um novo Sistema Político*.

Palavras-chave: Democracia; Movimentos Sociais; Reforma Política; Representação; Participação

I – Introdução

O Brasil, além de reestabelecer a democracia liberal representativa, com a carta magna de 1988, avançou consideravelmente na previsão constitucional de mecanismos formais não eleitorais de participação política. Este notável progresso foi fruto das reivindicações dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil atuantes antes e durante o processo constituinte. Na nova

¹ Agradeço aos comentários e sugestões feitas por Raimundo Anderson Cunha Amorim, Rodrigo Vieira de Assis e o parecerista anônimo às versões anteriores do texto.

² Graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), mestrando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e pesquisador do Laboratório de Estudos sobre a Democracia (LED) – alessandroamorim@hotmail.com.br

Constituição, o país previa inovações como plebiscito, referendo e projetos de ação popular, além, é claro, de abrir espaço jurídico-político para a ampliação de experiências como os Conselhos e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

Com o passar dos anos, todavia, as expectativas positivas dos cidadãos em relação ao novo sistema político implementado em 1988, deram lugar, em certa medida, à insatisfação, desilusão e desconfiança política³. As velhas práticas de outrora, como o patrimonialismo, o patriarcado, o clientelismo, o personalismo e a corrupção, tudo isso aliado às fortes desigualdades sociais, a ineficiência na entrega de serviços públicos e a baixa inclusão dos setores sub-representados, continuavam presentes. Tal situação fez com que o tema da reforma do sistema político, nos últimos anos, se tornasse recorrente na agenda política brasileira, demanda esta que está, vale lembrar, cada vez mais forte na agenda dos movimentos sociais, sobretudo após as manifestações ocorridas em junho de 2013.

Com esse cenário em mente, é possível afirmar que – caso a participação política dos cidadãos no Brasil esteja, de fato, acompanhada de uma descrença de que as políticas públicas adotadas pelos representantes serão responsivas – há um déficit democrático no país. Se for verdade que a democracia brasileira tem problemas sérios e necessita de soluções rápidas e efetivas, como se faz crer ao se observar a intensificação das demandas por parte de setores variados dos movimentos sociais, então refletir sistematicamente sobre as possíveis formas de resolução se torna uma necessidade imperativa de importância tanto prática quanto teórica.

A teoria democrática contemporânea (AVRITZER, 2000; AVRITZER, SANTOS, 2002; BARBER, 1984; FUNG, COHEN, 2007; FUNG, 2003; HABERMAS, 1996; MACPHERSON, 1977; MANIN ET AL, 2006, PATEMAN, 1992 [1970]; PHILLIPS, 2001; PITKIN, 1979; WARREN, 2009, YOUNG, 2006) oferece um rico arcabouço teórico para pensar dilemas da democracia como este em questão. Com a proliferação de debates sobre a crise e os limites da democracia representativa nos últimos anos, muitos trabalhos críticos surgiram e vem surgindo com a intenção de revigorá-la e torná-la mais robusta. De forma simplificada, as soluções, ou remédios, mais comuns, dentro da literatura especializada, parecem estar divididos em dois grandes campos (MOURA, 2009; WARREN, 2009).

O primeiro reivindicaria transformações e reformas dentro das próprias instituições representativas (principalmente as eleitorais) como forma de suplantar os problemas da democracia representativa. A aposta dessa corrente seria no aperfeiçoamento dessas instituições, criando, portanto, mecanismos de *accountability* que assegurassem, de fato, a responsividade. O segundo

³ Segundo dados do Latinobarômetro presente em Moisés e Carneiro (2008), os níveis de confiança nas instituições e satisfação com a democracia no Brasil, acompanhando outros países da América Latina, não passaram dos 35% entre 1995 e 2002.

campo, por seu turno, apostaria no aumento da participação popular como forma de revitalização da democracia. O aprofundamento da democracia seria, dessa forma, a resposta para os supostos vícios da democracia representativa.

Tomando a premissa do déficit democrático como verdadeira e assumindo a importância e utilidade da teoria democrática como ferramenta de análise e interpretação do mundo, o presente trabalho terá como foco analisar, à luz da teoria democrática, as demandas atuais dos movimentos sociais em relação à reforma política no Brasil no que diz respeito particularmente à questão da representação e da participação política. Para tal fim, serão tomadas como ponto de partida as reivindicações presentes no documento “*Cartilha Plebiscito por um novo Sistema Político*” (2014). As demandas presentes nesta cartilha contam com o apoio de 71 entidades, incluindo, por exemplo, organizações importantes como a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política, A Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Associação Brasileira de ONGs (ABONG), o Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MMCE) e a Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS).

Este documento foi produzido conjuntamente pelos movimentos sociais e foi utilizado como principal material de divulgação do Plebiscito Popular pela Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político, que foi realizado entre o dia 1 ao dia 7 de setembro⁴. A realização deste plebiscito foi aprovada em setembro de 2013 pela Plenária Nacional dos Movimentos Sociais como resposta às manifestações de junho do mesmo ano e à rejeição, por parte dos parlamentares, do projeto de plebiscito apresentado pela presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Dessa forma, tal cartilha, ao ser apresentada e utilizada como principal material de divulgação em massa, pode ser compreendida, então, como uma expressão dos anseios dos movimentos sociais neste momento de luta. Sendo assim, a escolha deste documento, como principal objeto de análise deste trabalho, se dá tanto pelo seu valor substantivo como pela legitimidade que detém dentro da atual conjuntura de mobilização dos movimentos sociais no Brasil.

Por fim, vale lembrar que as demandas dos movimentos sociais presentes na Cartilha tocam os dois principais pontos de discussão, cada um a seu modo, da literatura recente – já citada acima – que tenta solucionar os impasses dos regimes representativos contemporâneos: o aperfeiçoamento da democracia representativa e o fortalecimento da democracia direta e participativa. Dessa forma, para a realização do fim proposto neste trabalho, o artigo está dividido em duas partes. Na primeira delas serão apresentadas as demandas dos movimentos sociais no que diz respeito à representação política e, na segunda, as reivindicações relativas à participação política. Segue, em cada uma das

⁴ Vale mencionar aqui que a mobilização dos movimentos sociais em torno de um plebiscito popular, por si só, do ponto de vista da teoria democrática – mais especificamente a teoria participativa – já evidenciaria uma interessante experiência de aprendizado para os cidadãos.

seções, uma reflexão sistemática das demandas a partir da teoria democrática. A intenção primordial da discussão proposta neste trabalho é lançar luz sobre as reivindicações dos movimentos sociais e qualificar o debate promovido por eles, tudo isso, é claro, a partir dos insumos teóricos da teoria democrática.

II - Democracia e Representação Política

Em algum momento da história política, localizado entre o século XVII e o século XVIII, duas ideias aparentemente opostas se juntaram e deram origem a uma forma de governo original e estável: a democracia representativa. A partir desse instante a junção do conceito de *governo do povo* e de *representação política* – o *governo representativo* – passou fortemente a fazer parte do léxico político. Como resultado disso, qualquer discussão sobre a democracia tinha que passar necessariamente sobre a questão da representação política e, curiosamente, a demanda social por democracia, nos tempos modernos, passou a ser, também, uma demanda por representação política. Percebe-se daí, portanto, a importância das instituições representativas e da representação, enquanto tal, nas democracias modernas.

A demanda atual dos movimentos sociais brasileiros, nada mais é, por conseguinte, do que uma reivindicação por mais representação e vem, portanto, na forma de aperfeiçoamento das regras das instituições representativas. Dessa forma, no que tange especificamente à questão da democracia representativa, os movimentos sociais chamam atenção para as distorções e falta de correspondências existentes entre o sistema eleitoral e a realidade brasileira. Com base em dados do Diap (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), por exemplo, a Cartilha do Plebiscito por um novo Sistema Político afirma que "dos 594 parlamentares (513 deputados e 81 senadores) eleitos em 2010, 273 são empresários, 160 compõem a bancada ruralista, 66 são da bancada evangélica e apenas 91 parlamentares são considerados representantes dos/as trabalhadores/as, da bancada sindical" (2014, p. 14). Além, é claro, da sub-representação das mulheres, dos negros, dos jovens e dos indígenas. Na avaliação dos movimentos sociais, dado este cenário catastrófico, deve haver um enfrentamento mais sistemático e efetivo dos mecanismos que favorecem a manutenção dos setores excluídos dos espaços de poder e de tomada de decisão. Conforme apontado pela cartilha, o enfrentamento se daria, então, em três sentidos: no combate ao poder econômico, ao oportunismo eleitoral e à sub-representação.

O combate ao poder econômico viria no sentido de evitar ou minimizar os impactos das desigualdades de recursos econômicos na distribuição do poder político. A principal demanda seria, portanto, o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais. Isso aparentemente evitaria a influência do poder econômico na política e ajudaria, também, no combate à corrupção.

No que tange ao oportunismo eleitoral, a reivindicação dos movimentos sociais se direcionam para a elaboração de mecanismos que evitem os partidos e as alianças sem projeto ideológico ou identidade programática entre seus filiados. A terceira linha de enfrentamento – a sub-representação de grupos excluídos – talvez seja a mais interessante de ser tratada do ponto de vista da teoria democrática, dado os ricos *insights* deste campo de conhecimento. Será este, portanto, o objeto de análise das páginas subsequentes.

Sendo assim, como forma de enriquecer e qualificar o debate promovido pelos movimentos sociais, no que tange especificamente à questão da reforma política e da sub-representação dentro do sistema político brasileiro, será mostrado aqui, dentro dos limites traçados, algumas questões pensadas por teóricos da representação política e da democracia, seus desdobramentos e como o problema da sub-representação é tratado por eles.

Dado sua importância em resgatar a temática da representação dentro dos debates políticos contemporâneos, o livro *The Concept of Representation*, de Hanna Pitkin, publicado em 1967, certamente ocupa um lugar de destaque, posto que todas as discussões posteriores tomavam esse livro com ponto de partida. O objetivo da autora neste trabalho é analisar de forma compreensiva a natureza paradoxal do conceito de representação⁵, dado que existem formas diversificadas de se fazer presente algo que está ausente.

A representação, ao significar a presença da ausência, acaba se tornando um conceito filosoficamente paradoxal. Dessa forma, a dicotomia básica que surge, e que vai acompanhar a discussão sobre representação em vários autores, dado o problema conceitual, diz respeito principalmente ao papel do representante: se este deveria agir livremente (perspectiva da independência) ou se sua ação deveria ser fruto estritamente da pressão de seus eleitores (perspectiva do mandato). Essas duas posições, apesar de serem verdadeiras dentro dos seus pressupostos, geram respostas extremas, pois “o homem não é um representante se suas ações não têm alguma relação clara com seus eleitores” (PITKIN, 1979, p. 20) e também não é um representante se suas ações não carregarem o mínimo de autonomia decisória. É preciso então, para a autora, achar um meio termo entre as duas perspectivas, pois o representante deve agir no interesse dos representados, ou seja, deve ser sensível a estes desejos.

Como visto, a reflexão de Pitkin (1979) expõe dilemas básicos conformados pela ambiguidade do conceito de “representação política”. A solução normativa da autora seria então no seguinte sentido: para ela, o representante deve ser principalmente alguém que atua, sendo assim,

⁵ Para tal fim a autora faz amplo uso da teoria da linguagem de Wittgenstein, onde para compreender um termo, é importante considerar os diferentes modos como ele é usado (Loureiro, 2006). Isso significa não olhar o sentido do conceito enquanto uma substância inata da palavra (Saussure), mas que seu significado se produz pelo uso social da língua e das noções dela derivadas, ou seja, que a noção ganha seu sentido no jogo social de significação e definição.

deve possuir discricção e discernimento, todavia, sua ação deve, em última instância, levar em consideração a opinião pública. Só assim é possível falar em um governo que seja de fato e verdadeiramente representativo. O mérito da teoria de Pitkin, em relação às teorias precedentes, é que ela permite avaliar se um representante está agindo ou não de modo representativo, ou seja, permite captar o que ocorre durante a representação, coisa que as teorias precedentes, de certa forma, ignoravam⁶. Na concepção normativa da autora, o sistema representativo deve, sobretudo, “promover o interesse público e ser responsivo à opinião pública, exceto na medida em que não-responsividade pode ser justificada em termos do interesse público” (PITKIN, 1979, p. 224). O representante deve agir por outros, de modo substantivo e sensível aos interesses dos representados. Essa é, portanto, a teoria da representação que Pitkin originalmente inaugura.

Tal posição, do ponto de vista teórico, avança, por um lado, no sentido de dar mais substância ao conceito de representação, pois permite avaliar a representatividade do ato, porém, por outro lado, não leva em consideração, por posição própria da autora, as características pessoais daqueles que estão desenvolvendo o ato. Tal formulação, apesar da inovação conceitual e do valor normativo, não seria útil para analisar a demanda por uma representação mais equitativa dos vários setores da sociedade, como pretende a demanda dos movimentos sociais exposta na cartilha. Na perspectiva de Pitkin, não importa se o corpo legislativo é composto majoritariamente por homens, brancos e de classe média alta, importa tão somente o modo como eles agem, ou seja, se é representativo ou não das parcelas da população que os elegeram. Para a autora, a *representação descritiva*, ou seja, aquela que tenta buscar certa similaridade entre o corpo legislativo e os diversos estratos da sociedade seria até mesmo indesejável.

Para Pitkin (1979), portanto, a representação descritiva não seria interessante do ponto de vista prático nem teórico posto que não levaria em consideração o ato de “agir por” (“*acting for*”), só levaria em conta a identidade/características dos representantes (“*standing for*”). A questão da identidade, ou seja, das características pessoais dos indivíduos, para a autora, não é de forma alguma uma categoria objetiva. Não haveria, portanto, uma garantia de congruência real entre os anseios dos representantes e os desejos dos representados, apenas uma mera semelhança fictícia. Além dessas questões colocadas, haveria também o problema objetivo da diferença de status entre os representantes e os representados, daí a impossibilidade de correlação das vontades entre eles dentro da representação estritamente descritiva. Esses são os problemas apontados pela autora.

⁶ Nas teorias precedentes, mais especificamente aquelas intituladas de teorias da autorização, que tem suas origens em Thomas Hobbes, não era possível avaliar se o representante era ou não representativo. O ponto crucial da representação, nessas teorias, era o momento inicial, ou seja, aquele onde o representado autoriza o representante a agir por ele. Depois desse ato, não era mais possível avaliar, de acordo com algum padrão, se o mesmo estaria agindo representativamente. A única questão, nessas teorias, era a de saber se o representante tinha ou não autorização para agir.

Na leitura de Pitkin (1979), as demandas dos movimentos sociais brasileiros por presença real (física) dos setores excluídos dentro dos espaços de poder seria ingênua. Não configuraria, como demandado, o aumento da representatividade, no máximo proporcionaria uma semelhança entre os corpos, sem ganhos reais. Todavia, a defesa da “representação formal” com atributos substantivos, ou seja, aquela baseada na autorização e na *accountability*, feita por Pitkin, também é problemática, posto que o voto e as eleições, tomados como principais mecanismos de controle do representante, são, como vem demonstrando a literatura especializada (MANIN ET AL, 1999), insuficientes para garantir uma relação de *accountability* e responsividade dentro dos processos de formulação de políticas públicas.

No livro *Democracy, Accountability and Representation*, de Bernard Manin, Adam Przeworski e Susan C. Stokes (1999), encontra-se uma consistente crítica acerca da ineficiência das eleições como principal mecanismo de controle dos representados sobre os representantes. Segundo esses autores, o voto teria pelo menos dois propósitos: o de avaliação prospectiva e o de avaliação respectiva. Cada um desses propósitos, conseqüentemente, estaria vinculado a um determinado ponto de vista acerca das eleições: ou seja, como mandato ou como prestação de contas, respectivamente. No modelo puro do mandato, por exemplo, os eleitores usariam o voto para escolher o melhor candidato e a melhor plataforma política. Já no modelo puro de prestação de conta, os mesmos usariam o voto apenas como um mecanismo de sancionar o representante. Assim, segue-se que o eleitor tem somente um mecanismo para alcançar dois objetivos distintos e com finalidades contraditórias. Através do voto, o eleitor deve escolher tanto o melhor político e a melhor plataforma política (eleição como mandato) como, também, induzir o bom comportamento dos representantes enquanto estão investidos no cargo (eleição como prestação de conta). É, por conseguinte, essa dupla utilidade do voto, que o torna um mecanismo não muito eficiente para a obtenção concomitante da representatividade e da responsividade dos representantes.

Dado esses problemas com a “representação formal” e a crescente proliferação da demanda por inclusão política nos espaços decisórios por parte dos grupos minoritários, houve, a partir da década de 80, uma revalorização da “representação descritiva” (MIGUEL, 2010). Anne Phillips, por exemplo, no livro *From a Politics of Ideas to a Politics of Presence*, publicado em 1995, tenta redimensionar o conceito de representação para incluir, também, a política da presença. Preocupada com a questão da exclusão política dos grupos minoritários e os limites da representação tradicional, a autora vai afirmar que a representação pela presença, aquela baseada em características pessoais dos representantes, é tão importante quanto a representação de ideias. O que está em jogo nesse debate, por conseguinte, é a relação entre interesses e identidades. É necessário, na posição da autora, como lembra Miguel (2010), partir de um “pluralismo convencional”, atento

aos interesses dos grupos envolvidos, para um “pluralismo radical”, atento também aos grupos de identidade.

Na democracia liberal, como sustenta Phillips (2001), a representação política é essencialmente baseada em ideias e interesses. A disputa dos vários projetos políticos, dessa forma, se dá tão somente através do livre debate de ideias e não levam em conta aspectos pessoais dos envolvidos. Isso não quer dizer, vale lembrar, que a diversidade e a diferença estejam excluídas do processo. Elas estão presentes só que na forma de opiniões. Essa visão descarnada das opiniões, entretanto, como coloca a autora, parece inadequada para os problemas de exclusão política. Daí a importância, portanto, de conceber a diferença não só em matéria de ideias, mas também no que diz respeito à presença. É uma reivindicação, sobretudo, de igualdade política, posto que não parece razoável, para a autora, que os espaços de poder sejam dominados por grupos majoritários. O representante não é um corpo neutro onde os desejos e preferências dos representados ganham contornos, ele é, todavia, alguém que exerce poder. Dessa forma, a autora defende que "é na relação entre ideias e presença que nós podemos depositar nossas melhores esperanças de encontrar um sistema justo de representação, não numa oposição falsa entre uma e outra" (PHILLIPS, 2001. p.289).

Argumentando no mesmo sentido, só que sob uma perspectiva diferente, Iris Marion Young (2006) também vai reivindicar uma maior inclusão dos grupos minoritários nos espaços de poder. Fazendo uso da noção de *perspectiva social* – ou seja, "o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles" (YOUNG, 2006, p. 164) – a autora vai defender uma representação mais descritiva. O propósito de tal defesa, por conseguinte, seria incluir as diversas vozes (perspectivas) que de outra forma estariam ausentes. A representação política, para a autora, envolveria basicamente três elementos essenciais, sendo eles, os interesses, a opinião e a perspectiva. Os dois primeiros elementos estariam contemplados na política de ideias da democracia liberal, a questão da perspectiva, todavia, ainda faltaria ser acrescentada. Posto que,

Em virtude de seus posicionamentos sociais, os membros dos grupos estruturalmente diferenciados frequentemente têm compreensões diferentes acerca das causas dos problemas e conflitos e dos possíveis efeitos das soluções propostas. Cada grupo tem percepções diferentes sobre os demais, e compreensões diferentes sobre a história e a configuração atual das relações sociais. Se apenas algumas poucas dessas compreensões influenciam as discussões e as decisões, os atores políticos ficam mais propensos a perpetuar a injustiça ou a agir com imprudência (YOUNG, 2006. p. 175).

Para a autora, as diversas posições da sociedade produziriam experiências e compreensões específicas sobre os processos sociais, daí a importância, então, de olhar diretamente para as relações de desigualdade estrutural e buscar mecanismos para realizar uma democracia mais

inclusiva. Vale lembrar também que as perspectivas, na argumentação da autora, não comporiam um conteúdo específico determinado, mas apenas um ponto de partida para raciocínios e futuras conclusões.

A partir do que foi dito, pode-se agora efetuar uma discussão teoricamente orientada da demanda dos movimentos sociais brasileiros presente na *Cartilha Plebiscito por um novo Sistema Político*. Segundo o próprio texto da cartilha,

Cabe ao Estado brasileiro reconhecer a desigualdade de condições sociais e de representação política entre brancos e não brancos e do ponto de vista de uma reforma política que institua mecanismos de equidade de gênero e raça/cor no escopo da reforma, criando condições para alcançarmos paridade entre negros e brancos e entre mulheres e homens (Cartilha Plebiscito por um novo Sistema Político, 2014, p.18).

A reivindicação por uma maior presença física dos setores excluídos dos espaços de poder exposta no texto, caso seja lida a partir das reflexões de Pitkin (1979), seria ingênua e não garantiria, por si só, aumento da representatividade. Segundo a autora, a semelhança física entre representantes e representados não garantiria a correspondência e similaridade das preferências.

Contudo, a partir das discussões de Phillips (2001) e Young (2006), quando se olha especificamente para os espaços de poder no Brasil, percebe-se um grande problema, pois há uma quase homogeneidade de seus membros no que concerne aos atributos físicos (a maioria dos parlamentares são homens, brancos e de meia-idade). Há, dessa forma, uma notória fonte de desigualdade política, visto que os ocupantes de cargos políticos ocupam, sobretudo, espaços de poder e de tomada de decisão. Quando grupos significativos de pessoas (negros, mulheres e índios, por exemplo) estão fora destes espaços, torna-se ingênuo pensar que suas *perspectivas sociais* estarão adequadamente representadas nos mesmos. Fica mais fácil, contudo, pensar em uma reprodução das desigualdades estruturais, posto que os espaços de poder sempre serão potencialmente ocupados pelos mesmos agentes já mencionados.

Como demonstrado, medidas que visam diminuir essas desigualdades são bem fundamentadas do ponto de vista teórico e prático. Dessa forma, conclui-se, com o exposto, que a inserção de novas perspectivas sociais dentro dos espaços de poder possibilitaria potencialmente um maior enfrentamento das desigualdades estruturais presentes na sociedade brasileira, pois colocaria novos pontos de partidas para as discussões e deliberações. Dito isto acerca do aprimoramento da representação política via combate à sub-representação, na próxima seção deste trabalho, será tratada a demanda dos movimentos sociais relativas ao fortalecimento e ampliação dos mecanismos de participação política.

III – Democracia e Participação Política

Diferenciando-se das antigas democracias gregas – onde a participação daqueles que eram considerados cidadãos na Polis era efetivada majoritariamente de maneira direta – a democracia, em sua forma moderna, assume um caráter basicamente representativo. Dado os problemas de aumento populacional e alto nível de complexidade social, formas mais diretas de organização política, na modernidade, se tornaram impraticáveis e/ou quiméricas (MIGUEL, 2005). O debate contemporâneo sobre a democracia tem, por conseguinte, a representação política como pressuposto necessário, o que não impede, entretanto, que se efetive ressignificações dentro dos seus aspectos conceituais e semânticos.

A representação, dentro dos sistemas políticos atuais, parece ser uma variável dificilmente passível de exclusão. A quantidade de participação cidadã desejável ou o modo como ela pode ser de fato efetivada dentro do arcabouço representativo, entretanto, ainda é motivo de intensas disputas teóricas e práticas. É este debate, portanto, que está aberto – pelo menos a partir da década de 70, com o crescente sentimento generalizado de desconforto com as instituições representativas – dentro das discussões sobre participação política nas democracias modernas (NEWTON, 2012). Com a efetivação do sufrágio universal na maioria das democracias modernas, a ampla participação eleitoral parece ser questão vencida e inquestionável. A participação para além dos mecanismos eleitorais, contudo, ainda é sujeita a objeções e questionamentos.

A demanda dos movimentos sociais brasileiros presentes na *Cartilha Plebiscito por um Novo Sistema Político*, como será apresentada, nada mais é, portanto, dentro desse quadro que por vezes parece assumir contornos globais, do que uma tentativa de aprofundar a democracia, ou seja, de criar, alargar e aperfeiçoar os espaços de participação popular. Vale lembrar que já existe no país mecanismos de participação política mais direta⁷, o que os movimentos sociais querem, portanto, é aprofundar e tornar mais eficazes esses mecanismos. Na opinião dos movimentos que assinam a cartilha,

Há uma urgente necessidade de reformar o poder do Estado para democratizar as formas de exercê-lo e ampliar as alternativas de submetê-lo ao controle popular. (...)

É essencial o fortalecimento de mecanismos de democracia direta como plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular, assim como o aperfeiçoamento de instrumentos de democracia participativa e controle social (*Cartilha Plebiscito por um Novo Sistema Político*, 2014, p.21).

Sendo assim, como forma de subsidiar com elementos teóricos este debate proposto pelos movimentos sociais e, mais ainda, qualificar a demanda dos mesmos no que tange à questão da

⁷ Pode-se citar aqui, como exemplo, a previsão constitucional de mecanismos de participação direta, como o plebiscito e o referendo, e, também, os espaços de discussão entre Estado e sociedade, como os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e as Conferências Nacionais de Política Públicas.

ampliação da participação política, serão apresentadas as perspectivas da teoria política, mas especificamente os insumos relativos à teoria democrática, sobre o tema da participação política. Será discutido, portanto, a vertente liberal-pluralista, a participacionista e a deliberativa da teoria democrática contemporânea.

Simplificando a argumentação presente em Avritzer e Santos (2002), é possível falar em duas concepções opostas de democracia: a hegemônica e a não hegemônica. A forma hegemônica, também conhecida como liberal-pluralista, procedimental ou minimalista, seria a resultante vitoriosa dos debates da primeira metade do século XX e encontraria as formulações de Schumpeter (1961[1942]) e Dahl (1971) como sua principal matriz teórica. A participação política, nessa concepção formal de democracia, como será mostrado, estaria basicamente restrita aos momentos eleitorais. A principal fonte de mudança e transformação social, nessa perspectiva de governo do povo, seria o voto, visto que a democracia, nesta corrente de pensamento, é compreendida apenas como um procedimento neutro que combina inclusão e competição política para selecionar governos (DAHL, 1971).

Tal teoria, importante ressaltar, representou um deslocamento do sentido da palavra democracia, pois a carga substantiva do seu sentido etimológico (governo do povo) passa a dar lugar a uma noção mais representativa, minimalista, concorrencial e procedimental. Como consequência desse processo de ressignificação do conceito, há hoje uma “contradição patente entre seu sentido abstrato ou normativo mais corrente [‘governo do povo’] e as manifestações empíricas geralmente aceitas [os regimes eleitorais]” (MIGUEL, 2005, p. 05). Este deslocamento de sentido, como bem sustenta Miguel (2002), representou uma acomodação da teoria democrática à teoria elitista, uma teoria que nasceu, inicialmente, com o intuito de afirmar a impossibilidade da democracia.

Os motivos para que a teoria democrática se implantasse dessa forma, ou seja, como um distanciamento do ideal em relação à prática, segundo Pateman (1992), se devem tanto a aspectos teóricos – a preocupação dos teóricos com a estabilidade dos regimes políticos – como práticos – o surgimento da sociologia política e a emergência de Estados Totalitários. A sociologia política, de um lado, com seus estudos empíricos, principalmente aqueles feitos por Mosca, Pareto e Michels, propiciou o surgimento de dúvidas quanto à possibilidade de se colocar em prática o ideal normativo da democracia, posto que qualquer organização fomentaria, necessariamente, uma minoria no poder. Do outro, a ascensão dos regimes totalitários fez com que a ideia de participação política ficasse mais ligada ao totalitarismo do que com a democracia propriamente dita. Dentro deste quadro, o livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961 [1942]), de Joseph Schumpeter, pode ser considerado o divisor de águas da teoria democrática, pois além de ter redefinido o sentido

da palavra democracia, representa, também, como bem lembra Miguel (2005) o ponto de partida para a atual concepção liberal da democracia.

Schumpeter, neste livro, tentou desconstruir alguns “mitos” que cercavam a política democrática. Para o autor, os teóricos clássicos da democracia acreditavam que os cidadãos eram interessados e bem informados, conscientes de suas preferências do mundo da política e desejosos de alcançar o bem comum, ou seja, cidadãos inexistentes na realidade. Já que esses pressupostos da “doutrina clássica” não se confirmam no mundo real, Schumpeter sugere um modelo de democracia mais realista. Agora, a única função do procedimento democrático é “gerar uma minoria governante legítima” (MIGUEL, 2005. p. 9) através da luta competitiva pelos votos livres. Sendo que tal teoria, como consequência da inexistência de um “bem comum” e de uma “vontade geral”, acredita que o resultado do processo eleitoral não indica a formação de nenhum tipo de vontade coletiva, mas apenas o resultado da agregação das preferências individuais. Percebe-se aí, portanto, a inversão de sentido que o conceito de democracia ganha na elaboração teórica do autor.

Deste modo, a teoria da democracia de Schumpeter surge, então, como uma resposta à configuração irrealista requerida pela suposta doutrina clássica da democracia. A intenção do autor, após refutar as bases da doutrina clássica, é construir uma teoria mais exata e realista acerca do método democrático. Se na doutrina clássica a escolha dos representantes era um aspecto secundário, dado que o objetivo do arranjo democrático era tão somente atribuir poder de decisão aos cidadãos, na teoria de Schumpeter há uma inversão drástica, pois o poder de decisão dos cidadãos passa a ser secundário em relação à eleição dos representantes, que serão, agora, os principais tomadores de decisão.

Há, portanto, um deslocamento em relação ao *locus* de poder, já que o papel do povo, nessa nova formulação de democracia, fica restrito à formação dos governos. A democracia se torna, dessa forma, apenas “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961 [1942]. p.328). Definida assim, a democracia passa a ganhar um contorno essencialmente concorrencial, minimalista e procedimental. Torna-se, sobretudo, um procedimento de concorrência da luta entre as elites para a obtenção do voto livre.

Como respostas ao elitismo democrático da corrente hegemônica surgiram novas alternativas de democracia contra hegemônica no período pós-guerra. O procedimento continua sendo fundamental nessas correntes, contudo, há uma maior preocupação com a participação e a emancipação política, havendo, portanto, uma reconexão entre procedimento e participação política. Há aqui, também, uma tentativa de alteração das mediações entre Estado e sociedade, reconfigurando, conseqüentemente, as intermediações convencionais. Os mecanismos tradicionais

de agregação ligados à democracia representativa cedem espaço para experiências de procedimentos participativos (AVRITZER; SANTOS, 2009).

Como sustenta Fung e Cohen (2007), estes ideais de “democracia radical”, apesar de terem como ponto em comum a crítica aos limites das democracias convencionais, partem de duas tradições de pensamento distintas. Uma estaria associada a Rousseau⁸, ao defender o caráter educativo da participação política e um maior engajamento dos cidadãos nas questões públicas substantivas, e a outra a Habermas, ao defender a troca de razões na esfera pública como maneira de resolver os problemas políticos. Dessa forma, seus desdobramentos teóricos estariam, respectivamente, na teoria da democracia participativa e na teoria da democracia deliberativa. A seguir serão mostrados os princípios básicos de cada uma das correntes, não há aqui, vale ressaltar, uma pretensão de esgotar o debate – dado que ele é bastante amplo e tem vários desdobramentos – mas apenas apresentar os contornos básicos de cada uma delas.

Os teóricos da democracia participativa – como Pateman (1992[1970]) e MacPherson (1977), por exemplo – acreditariam que arenas participativas complementariam o governo representativo e possibilitariam, por conseguinte, um maior controle das decisões públicas pelos cidadãos. Nenhum desses autores, como se poderia pensar, propõem a substituição da democracia representativa pela democracia direta. As inquietações de ambos os autores, em relação à democracia, surgem durante as décadas de 60 e 70, quando movimentos estudantis e trabalhistas começam a reivindicar uma sociedade e um governo mais participativos. Para esses autores, a democracia não precisa ser limitada a uma competição entre elites, como pretendem aqueles que defendem o modelo liberal pluralista de democracia.

Para Pateman (1992[1970]) a participação política teria efeitos pedagógicos e educativos importantes, pois permitiria que os cidadãos controlassem melhor suas vidas e possibilitaria, também, uma melhoria de sua relação com os seus representantes. Já para MacPherson (1977), “a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política” (1977, p.98). No mesmo sentido, Benjamin Barber (1984), outro importante teórico da democracia participativa, vai defender que um modelo político mais participativo poderia transformar indivíduos privados em cidadãos livres, transformando, também, os interesses privados em bens públicos.

Os teóricos da democracia deliberativa, por seu turno, vão defender que “o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação” (FARIA, 2000, p. 47). Habermas (1996), um dos principais

⁸ Em Rousseau, a participação política, além de ter um caráter de integração entre os cidadãos, aumentaria o valor da liberdade para o indivíduo e tornaria, também, as decisões políticas mais legítimas (PATEMAN, 1992).

teóricos da teoria deliberativa, propõe uma inter-relação entre processos deliberativos institucionalizados e opiniões públicas informalmente constituídas. Essas opiniões, para o autor, deveriam ser constituídas e formuladas na esfera pública, um espaço onde os cidadãos definiriam a “vontade pública”, através de uma lógica de livre troca de argumentos, e depois comunicariam ao Estado (HABERMAS, 1996). Para o filósofo alemão, “os procedimentos democráticos legais, situados nos complexos parlamentar e jurídico, funcionam como filtros que regulam o acesso dos fluxos comunicativos oriundos da periferia aos centros decisórios” (FARIA, 2000. p. 53).

Algumas críticas foram feitas ao modelo de Habermas, dentro da própria teoria deliberativa, devido ao fato de que nesse sistema aos cidadãos só caberia criticar e influenciar as decisões e não a autoria das decisões. Para autores como Bohman e Cohen, “Habermas subestima o potencial da soberania popular na democracia contemporânea e a possibilidade da deliberação pública efetiva” (FARIA, P.65). Cohen, por exemplo, segundo Faria (2000) vai apresentar a ideia de Poliarquia Direta Deliberativa, onde haveria mais espaços institucionalizados de participação dos cidadãos. Nesse modelo não haveria, portanto, só a promoção do debate público, mas haveria também a resolução direta dos problemas.

Como se pode ver, uma das grandes diferenças entre a corrente participativa e a corrente deliberativa, é que para a segunda, a criação de espaços participativos não serviria apenas como escola de democracia, mas também seria útil para criar decisões melhores e mais legítimas, assim como ajudaria, também, a conectar a esfera pública ao Estado, sendo, portanto, um importante mecanismo de soberania popular. Os argumentos das duas correntes, entretanto, ao terem como ponto em comum a valorização de uma ampla participação política dos cidadãos, podem ser condensados nos seguintes termos: 1 – daria mais poder de influência ao cidadão no processo de formulação de políticas públicas; 2 - contribuiria para a inclusão dos cidadãos individuais, encorajando as habilidades e virtudes cívicas; 3 – tornaria as decisões mais racionais, posto que seriam baseadas na razão pública (deliberação), e também; 4 - aumentaria a legitimidade das decisões (MICHELS, 2011).

Mesmo que o presente trabalho esteja limitado aos debates teóricos, é importante lembrar que estudos empíricos sobre inovações institucionais participativas vêm demonstrando que os seus efeitos qualitativos sobre a qualidade da democracia são positivos. Archon Fung (2003b) e Ank Michels (2011), por exemplo, notaram em suas pesquisas que dependendo do desenho institucional da política adotada, diferentes impactos positivos podem ser esperados. Dessa forma, à guisa de conclusão, os argumentos vinculados ao ideal de democracia radical das duas correntes não hegemônicas apresentadas ajudam a fortalecer, do ponto de vista normativo, as reivindicações dos movimentos sociais brasileiros por mais participação política. A demanda destes movimentos por

aprimoramento e ampliação dos mecanismos de participação política e controle são bastante razoáveis, dado que elas encontram forte suporte teórico normativo e empírico.

IV – Considerações Finais

Ao tocar em pontos importantes do sistema político como o aprimoramento da representação via enfrentamento da sub-representação e a ampliação dos espaços de participação política, os movimentos sociais brasileiros convergem, em grande medida, com os apontamentos teóricos recentes da literatura especializada que tentam remediar os limites das democracias representativas tradicionais.

Como mostrado, a criação de mecanismos que combatem a sub-representação dos diversos grupos excluídos (mulheres, negros, índios, por exemplo), além de possibilitar a presença física dos mesmos nos espaços de poder, o que em si já coopera para o aumento da igualdade política, pode, também, potencialmente permitir que novas perspectivas sejam incluídas dentro dos processos deliberativos de tomada de decisões. Ajudando a garantir, portanto, uma maior pluralidade de perspectivas sociais e pontos de partida para futuras deliberações dentro do campo político. O que potencialmente contribuiria, por conseguinte, na redução das desigualdades estruturais.

A criação, ampliação e aprimoramento dos espaços de participação política (como o referendo, plebiscito, projetos de ação popular, Conselhos e Conferências), por seu turno, ajudariam qualitativamente em vários aspectos da democracia representativa, pois qualificaria as habilidades e virtudes cívicas dos cidadãos, melhoraria a qualidade das decisões políticas – ao torná-las mais racionais através da razão pública – e faria, também, com que essas mesmas decisões fossem mais legítimas diante dos participantes do processo.

Ao fornecer mecanismos com grande potencial para reestabelecer as conexões entre representantes e representados, visto que promovem pluralização e aprimoramento dos espaços de participação e representação, as transformações defendidas pelos movimentos sociais podem ser uma resposta satisfatória para os problemas de déficit democrático no país. A aposta é, em última instância, que problemas como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção – fatores que causam enorme desencantamento em relação à democracia representativa no Brasil – possam ser mais bem combatidos através de mais participação popular e presença física de grupos excluídos dentro dos processos decisórios.

Segundo Newton (2012), a democracia tem como objetivo responder às demandas públicas dos cidadãos, inclusive aquelas que vão ao sentido de melhorá-la. Ela é, por conseguinte, uma variável e não uma constante. Portanto, pode-se concluir que ela não precisa ser eternamente reduzida tão somente a uma disputa entre elites, onde aos cidadãos só é facultado o direito ao voto.

Com o mal-estar recente provocado pelos limites da democracia representativa liberal tradicional, fica cada vez mais patente, como forma de remediar a *malaise*, a necessidade de aprofundar e radicalizar a democracia.

Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova. n.50, 2000.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza (Org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BARBER, Benjamin R.. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 1984.
- CARTILHA PLEBISCITO POR UM NOVO SISTEMA POLÍTICO. Publicação realizada pela Plenária Nacional dos Movimentos Sociais. São Paulo, fevereiro de 2014. Disponível em:http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/AF_Cartilha%20Plebiscito%202%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o_WEB.pdf Acessado em: 14 de agosto de 2014.
- DAHL, Robert A. Polyarchy: participation and apposition. New Haven, Yale University Press, 1971.
- FARIA, Cláudia Feres. “Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”. Lua Nova, n° 50. São Paulo, 2000.
- FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. Teoria Política Contemporânea: uma Introdução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia Radical. Política e Sociedade. N° 11 - outubro de 2007.
- FUNG, Archon. Recipes for Public Spheres: eight institutional design choices and their consequences. The Journal of Political Philosophy: Volume 11, Number 3, 2003b.
- HABERMAS, J., Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, MIT Press, 1996.
- LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações Contemporâneas da Representação. Revista Brasileira de Ciência Política, n° 1. Brasília, janeiro-junho de 2009.
- MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1977.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. “Eleições e Representação”. Lua Nova, São Paulo, 67. 2006.

- MICHELS, Ank. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Science* 77(2), 2011.
- MIGUEL, Luis Felipe. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº3, 2002.
- MIGUEL, _____. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB*, São Paulo. nº 59, 1º semestre de 2005b.
- MOISES, José Alvaro; Carneiro, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime - o caso do Brasil. *Opin. Publica* vol.14 no.1 Campinas June, 2008.
- MOURA, Joana t. V de. Dilemas da Democracia: a representação política nos novos espaços de participação. *Revista IDEAS*, v. 3, n. 2, p . 170-196, jul./dez. 2009.
- NEWTON, Ken. Curing the Democratic Malaise with Democratic Innovations. In. Geissel, B. and NEWTON, K. eds., *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* London; New Yourk, Routledge, 2012.
- PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática, capítulo (“teorias recentes da democracia e o mito clássico”). São Paulo: Paz e Terra, 1992 [1970].
- PHILLIPS, Anne. De uma Política de Ideias a uma Política de Presença? *Estudos Feministas*. Ano 9, 2º semestre, 2001.
- PITKIN, Hanna Fenichel. “O Conceito de Representação”. IN: Fernando Henrique Cardoso e Carlos Estevam Martins, orgs. *Política e Sociedade*, Vol. 2, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1979.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de janeiro: Fundo de Cultura, 1961 [1942].
- WARREN, Mark. Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. in *Activating the citizen*. Edited by Joan De Bardeleben and John Pammett. Palgrave Macmillan, 2009.
- YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 139-190, 2006.