

A PARTICIPAÇÃO EM QUESTÃO: PONTO OU CONTRAPONTO DA REPRESENTAÇÃO NA TEORIA DEMOCRÁTICA?

Regina LAISNER*

RESUMO: Buscando colocar o tema da participação em questão, este artigo se dedica a uma incursão na teoria democrática, desde seus ideais clássicos até os temas mais atuais da contemporaneidade, de modo a explorar seus significados, observando-se como este mecanismo se relaciona com a idéia de representação. O objetivo é recuperar as relações que conectam a participação à representação na teoria democrática, em contraposição a uma visão predominante de democracia que busca afastá-las, propondo, ao final, uma perspectiva de participação que se apresente, não como estratégia de substituição da democracia representativa, mas como complemento a ela, no sentido do seu aperfeiçoamento.

PALAVRAS-CHAVE: Participação. Representação. Democracia.

Introdução¹

Vista e abordada de maneiras distintas, a questão da participação aparece como parte integrante de uma perspectiva mais ampla e que se remete à própria noção de democracia. Do debate teórico acerca da democracia é que emergem várias visões de participação, pois, na prática, os diversos formatos de participação condizem com modelos também diferenciados de democracia. Neste sentido, com o objetivo de colocar o tema da participação em questão, é que este artigo se dedica a um breve histórico, desde o surgimento do termo democracia até as principais perspectivas que compuseram sua pauta no século XX – século em que o regime democrático

* UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de História, Direito e Serviço Social – Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional – Franca – SP – Brasil. 14400-690 – laisner@terra.com.br

¹ Este artigo é versão revisada do capítulo 1 da minha tese de Doutorado em Ciência Política, orientada pelo Prof. Dr. Lúcio Kovarick na Universidade de São Paulo, com bolsa do CNPq e defendida em 2005 sob o título de *Poder Local e experiências participativas: a implantação do Orçamento Participativo em São Carlos e Piracicaba (SP) numa perspectiva comparada*.

foi estabelecido como principal modelo de organização política no mundo todo, de modo a explorar os significados da participação observando-se de que modo este mecanismo se relaciona com a idéia de representação. A tentativa é desconstruir uma visão dicotômica destes dois mecanismos da democracia, veiculada, sobretudo, pela perspectiva predominante de democracia na contemporaneidade, recuperando as interconexões entre participação e representação no interior da teoria democrática e, ao final, propor uma perspectiva de participação que se apresente, não como estratégia de substituição da democracia representativa, mas como complemento a ela, no sentido do seu aperfeiçoamento.

As bases do debate – a democracia antiga e a participação direta limitada

A origem do conceito de democracia remonta à Grécia antiga. De acordo com os ideais da democracia sustentados pelos gregos, todos os cidadãos possuíam o direito de participar dos negócios públicos. O cidadão, considerado soberano, entrava em acordo com os demais, igualmente soberanos, e fundava a sociedade política – um produto da vontade dos indivíduos, que tinha como elementos principais a idéia do contrato social e da busca da felicidade, sem agentes intermediários, ou seja, baseada na participação direta. Dentro dos limites de uma sociedade escravista e hierarquizada com sólidos vínculos de dependência entre os distintos estamentos que circunscrevia a cidadania a uma parcela minoritária da população, fundamentalmente, homens livres e proprietários, os indivíduos considerados cidadãos possuíam o direito de discutir e participar do processo político decisório.

Apesar destes limites referentes à circunscrição dos pertencentes à categoria de cidadãos, a democracia antiga consolidou-se assim, como referência de democracia que influenciou e inspirou o mundo ocidental, associada, no seu modelo mais autêntico, à idéia da participação direta dos cidadãos. Esta perspectiva só passa a fazer sentido quando contraposta à implantação da democracia representativa, uma espécie de reedição dos ideais democráticos adaptada às condições das sociedades contemporâneas, características do mundo pós-Revolução Francesa. A complexidade dessas novas sociedades e o aumento no tamanho dos Estados e da população, assim como a extensão da cidadania, entre outros fatores, tornavam a tomada de decisões por todos os cidadãos uma tarefa inexecutável. É nesse contexto que o modelo representativo de governo apresenta-se como redutor dos custos da decisão democrática (HOLDEN, 1996). Nesse sentido, a noção de representação política coloca-se como “divisor de águas” entre a proposta original de governo democrático e sua versão contemporânea (DIAS, 2000).

A democracia moderna – participação *versus* representação, primeiras (contra)posições

Na modernidade, em pleno absolutismo europeu, pouco se fala de democracia e poucas teorias são elaboradas nesta direção. Entretanto, antes mesmo da grande difusão dos ideais democráticos no mundo contemporâneo, operacionalizados pela democracia representativa, emergem neste momento as primeiras asserções acerca do debate entre participação direta *versus* representação como preocupações acerca da legitimidade da ordem política.

No texto *O Leviatã*, escrito em 1651, encontramos os primeiros traços de uma teoria da representação política. De acordo com Hannah Pitkin (1967) em seu livro *The Concept of Representation*, o texto hobbesiano define o papel do representante como alguém autorizado a agir no lugar de quem na realidade tem o direito de agir. Neste sentido, o representante não pode agir por si mesmo e sempre, portanto, age em nome dos outros, podendo ser considerado como um ente artificial. O consentimento, portanto, é condição para a validade da ação do representante na teoria hobbesiana.

Ainda que Thomas Hobbes tenha iniciado a discussão da representação, não há em sua teoria o que se poderia considerar como uma concepção de Estado representativo, no sentido literal da expressão. O seu argumento é simplesmente que se os indivíduos abrirem mão de seus direitos em favor de uma autoridade central, isso os forçará a manter suas promessas e tratados, o que dará vida a um Estado legítimo e a uma sociedade mais eficiente e mais tranqüila, longe do Estado de Natureza. Entretanto, os limites de ação deste Estado não são teorizados. É como se, com a criação do Estado, por meio do contrato, fosse estabelecida uma espécie de “carta branca” não muito bem definida aos representantes que só poderia ser desconsiderada no caso de incorrer contra a vida dos representados. Em outras situações, seria mesmo, do ponto de vista da argumentação lógica do autor, uma contradição, os representados reclamarem do formato da representação, uma vez que eles mesmos optaram por ela.

A delimitação da ação do Estado foi uma preocupação de John Locke (1632-1704) na sua obra *Tratado sobre o Governo Civil*, escrita em 1689. Para este autor, a formação do Estado não assinala a transferência dos direitos de todos os súditos a ele, mas apenas os direitos de criar leis (poder legislativo) e impô-las (poder executivo). O poder soberano deve permanecer nas mãos dos cidadãos que, em última instância, são os melhores juízes de seus próprios interesses. Não se trata mais então de uma “carta branca” dos representados em relação ao(s) representante(s). O Estado, portanto, deve ter sua esfera de ação restrita e sua prática limitada de modo a garantir o máximo de liberdade possível a cada cidadão. Nessa linha de pensamento e contrário também à

centralização do poder, Montesquieu (1689-1755) em sua obra *O Espírito das Leis*, escrita em 1748, apresenta o governo constitucional como o melhor mecanismo para garantir os direitos dos cidadãos. Este autor propõe um sistema de divisão dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário capaz de limitar a ação do Estado. Surge então, o governo representativo, que deve ser combinado com a soberania popular por meio da participação eleitoral dos cidadãos, ou seja, processo de autorização ampla do corpo político.

Em direção contrária à perspectiva defendida por Hobbes em defesa da representação como sustentação básica do poder político, e de certo modo, em oposição também aos seus supostos pares, autores liberais citados anteriormente, em *O Contrato Social*, escrito em 1762, Rousseau destaca-se no resgate do velho ideal republicano de soberania popular, de onde ressurgiu a idéia da participação pela democracia direta do antigo mundo grego. Como alguns de seus contemporâneos e predecessores, este autor identificou nos homens a origem de todo o poder político. Mas, ao contrário do que fizeram os demais pensadores, ao resgatar a soberania popular para apenas transferi-la a alguns sob a forma da representação política, Rousseau permaneceu fiel à essência da antiga noção democrática e estabeleceu a participação como critério para a legitimidade do poder político. Assim, na sua perspectiva, os cidadãos deveriam se reunir em assembleia a fim de definir a legislação fundamental que regularia a sua convivência, comandada por pequenos Estados, por meio da “vontade geral”. Para ele, o contrato social é o único mecanismo capaz de enunciar os princípios de autoridade legítima. Contudo, se o contrato é visto como “[...] uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo permanecendo livre quanto antes” (ROUSSEAU, 1997, p.32). Deste modo, dentro da argumentação rousseauiana, não havia espaço para a representação, considerada um mecanismo ilegítimo de constituição do poder. A soberania popular seria sim um mecanismo autêntico de expressão da vontade dos cidadãos.

Ainda que afirme, com razão, que se o indivíduo não é partícipe do poder que gera, o poder não é legítimo, Rousseau cria um paradoxo intransponível, se se pensar na realidade de extensão territorial e diferenciação social modernas, quando afirma também que o poder, para ser legítimo, exige que a participação seja concomitante com a ação política. Assim, o elo de ligação entre representante e representado na política, como o propôs Hobbes, é negligenciado por Rousseau ao se prender à idéia de vontade geral. Diferente de Rousseau, Hobbes parece não revelar problemas com a delegação da autoridade, na medida em que ele deixa claro que a pessoa natural é responsável pela delegação e que o ato de delegar tem limites, quando esta delegação se contrapõe aos interesses de quem o delegou.

Este debate teórico entre participação enquanto ideais de recuperação do mundo antigo e da soberania popular *versus* representação, enquanto mecanismo de refinamento da vida política para maior eficiência nos resultados acerca da organização da vida social, ainda encontra-se, na formulação destes autores, nos seus traços iniciais. Este debate só se consolida a partir do estabelecimento da democracia contemporânea, mais especificamente, e com mais força, no século XX, quando o mecanismo da representação tornou-se praticamente imprescindível.

A democracia contemporânea – a hegemonia da democracia representativa, algumas suspeitas e modelos alternativos

A história das idéias políticas no século XIX está dominada pelo confronto entre as doutrinas políticas dominantes na época, quais sejam, o liberalismo de um lado e o socialismo de outro. Confronto cujo “resultado” aponta para o progresso do liberalismo, que se propaga por várias partes do mundo, inclusive em algumas repúblicas latino-americanas que outorgam Constituições liberais, inspiradas nos Estados Unidos. Neste período, nenhuma outra doutrina exerceu tão vasta influência, o que trouxe a difusão dos ideais democráticos dentro dos parâmetros liberais de análise e dos princípios de representação, destacando-se, dois modelos principais, de acordo com Macpherson (1978), que faz uma clássica recuperação histórica dos modelos da democracia liberal.

O primeiro modelo é o de **Democracia Protetora**, que tem como expoentes Jeremias Bentham e James Mill, os primeiros expoentes sistemáticos da democracia liberal, que defendiam uma teoria geral de base utilitarista – o único critério defensável de bem social era a maior felicidade do maior número, tomando-se felicidade como sendo a quantidade de prazer individual menos sofrimento. Neste modelo de democracia, o sistema político deveria produzir governos que “[...] estabelecessem e fomentassem uma sociedade de mercado livre” para que houvesse a maximização da felicidade, ao mesmo tempo em que “protegesse os cidadãos contra governos rapaces” (MACPHERSON, 1978, p.39).

O segundo modelo é o de **Democracia Desenvolvimentista**, que tem como principal expoente John Stuart Mill. Este autor comungava de idéias utilitaristas ao evocar o **princípio da maior felicidade** que ele e, antes dele, Jeremy Bentham converteram na pedra angular da doutrina do Utilitarismo². Neste sentido, Stuart Mill

² De acordo com Mill (1991, p.108) o princípio da maior felicidade “[...] considera que as ações são corretas na proporção em que se prestam a produzir a felicidade; são incorretas quando tendem a produzir o reverso da felicidade. Por felicidade compreende-se prazer e ausência de sofrimento; por infelicidade, sofrimento e privação de prazer”.

(1991) retém em sua obra o princípio básico do utilitarismo, que vê no bem-estar assegurado o critério último para a avaliação de qualquer governo ou sociedade. Mas esta sociedade não será analisada por Mill somente pela maximização do bem-estar e pela proteção dos cidadãos em relação ao governo. Ao afirmar que o homem é um ser capaz de desenvolver suas forças ou aptidões e que a essência humana é a capacidade de exercê-las e desenvolvê-las, considera que a boa sociedade é aquela que permite e incentiva isso. Por isso, na sua visão, o governo democrático é melhor porque nele se encontram as condições que favorecem o desenvolvimento das capacidades de cada cidadão.

Ao desenvolver esta perspectiva desenvolvimentista, John Stuart Mill conduz a teoria liberal da perspectiva descendente para a ascendente tal como consideraria Bobbio (2002), que propôs que todo problema político pode ser sempre elaborado segundo duas perspectivas totalmente opostas: a do príncipe, na ótica descendente, de quem vê a sociedade “de cima”; e a perspectiva popular, ascendente, de quem é alvo do poder. Para este mesmo autor, estas duas posições podem ser tomadas como extremos de um contínuo no qual poderiam ser ordenadas todas as obras de reflexão sobre a política. Por este motivo, Mill é considerado, por muitos, o grande representante do pensamento liberal democrático do século XIX.

Deste modo, o argumento central de sua principal obra *Sobre a Liberdade* assenta-se no elogio da diversidade na sociedade contra as interferências do Estado e do conflito como forças motrizes da reforma e da democracia social. Assim, a obra de Mill pode ser tomada como um compromisso entre o pensamento e os ideais democráticos do século XIX. Esse compromisso fica explícito no reconhecimento de que a participação política não é, e não pode ser vista como privilégio de poucos, e na afirmação de que o trato da coisa pública diz respeito a todos. Daí a preocupação de Mill em dotar o Estado liberal de mecanismos capazes de institucionalizar esta participação ampliada, tida para ele como o caminho para o desenvolvimento moral dos indivíduos. No entanto, ao contrário de Rousseau, Mill não só não rejeita a representação política como se constitui em um de seus principais idealizadores e defensores, uma vez que valoriza atributos como inteligência, experiência e capacidade na condução dos negócios públicos em lugar da noção de soberania popular. Com efeito, o que Mill faz é articular os mecanismos da representação política à valorização da atividade pública dos cidadãos.

Estes mecanismos de representação, nem sempre articulados à preocupação de que os cidadãos estivessem incluídos na atividade pública, assumem outro patamar no século XX, momento em que a própria questão da democracia assume novo alcance. Neste século, o debate acerca da desejabilidade da democracia, dá vitória à sua defesa, mesmo diante dos receios em torno da abertura do poder às massas, considerada potencialmente “perigosas” para alguns. Nele triunfa a democracia como modelo

predominante de organização política por todo o mundo. E triunfa como aplicação do modelo representativo deste sistema de governo uma vez que, diante da dimensão e da complexidade das sociedades industrializadas e do surgimento das formas burocráticas de organização, a definição da democracia implicou a restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um procedimento eleitoral para a formação dos governos, consolidando a democracia representativa.

Definido o debate em torno da aceitação da democracia e de sua hegemonia, além da inevitabilidade do recurso à representação na primeira metade do século XX, contrariando os ideais da democracia clássica num esforço de adequação ao novo contexto que se enfrentava, coube, a partir da segunda metade deste século, um debate acerca do formato desta democracia. Um debate que se articulou no âmbito do desenvolvimento da Ciência Política no pós-guerra e que se caracterizou por questões acerca dos procedimentos necessários para a implantação do governo democrático.

A perspectiva mais influente desenvolvida dentro deste debate foi a elaborada por Schumpeter. Dentro da tradição da perspectiva elitista³ em *Capitalismo, socialismo e democracia*, escrito em 1943, Schumpeter faz uma crítica à teoria democrática, afirmando que a democracia não deve ser vista como um fim, tal como pressupunha a teoria clássica, qual seja, a soberania popular, primeiro porque a pluralidade das sociedades contemporâneas implica a existência de uma diversidade de valores que impedem de pensar a democracia como a possibilidade da unificação da pluralidade e permite apenas pensá-la como um procedimento para a convivência entre indivíduos diferentes; e segundo porque as dificuldades dos indivíduos definirem coerentemente suas preferências e suas atitudes em relação a tais preferências frente à influência da propaganda e outros métodos de persuasão são enormes.

Deste modo, para Schumpeter (1943, p.242, grifo do autor), a democracia é apenas um meio, “[...] um **método** político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas”. Nesta acepção da democracia, o autor estabelece uma preocupação procedimental, com as regras da tomada de decisão e a transforma em um método para a constituição de governos. Neste método, ficará a cargo das elites eleitas todas as atribuições do governo capazes de gerar a racionalidade política necessária para a condução dos negócios públicos.

³ A perspectiva elitista desenhou-se no final do século XIX, fundada, de acordo com seus defensores, na observação dos fatos, ou seja, não numa crítica ideológica, mas sim científica. Deste modo, questionando os ideais da democracia entendida no seu sentido tradicional de doutrina da soberania popular, nesta perspectiva considerava-se que a democracia era um ideal-limite e que nunca corresponderia à realidade, pois sempre, em qualquer regime político, uma minoria de pessoas a qual Gaetano Mosca chamava de “classe política” que deveria governar. Além de Mosca, outros representantes desta linha de pensamento são Ludwig Gumplowicz e Vilfredo Pareto (BOBBIO, MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

Assim, neste modelo, a característica central da democracia é a competição dos que potencialmente tomam as decisões **pelo voto do povo**, e não mais a participação e a tomada de decisões **por parte do povo**, uma vez que isto é inexequível, tanto pela viabilidade deste processo em sociedades complexas, como pelo fato da existência da manipulação das massas, idéia adotada integralmente por Schumpeter. Os únicos meios de participação abertos aos cidadãos são o voto para o líder e a discussão. Trata-se de um “[...] arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo” (SCHUMPETER, 1943, p.269). Neste método competitivo, que é a democracia, qualquer pessoa é livre para competir pela liderança em eleições livres, e por isso as liberdades civis são imprescindíveis, assim como a tolerância em relação a opiniões divergentes, embora Schumpeter admitisse que, na verdade, era necessária uma classe política que pudesse fornecer líderes para o exercício do governo.

Nesta perspectiva, a democracia é vinculada a um método político que se caracteriza, fundamentalmente, pela competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo nas eleições (periódicas e livres). Nelas, a igualdade política se dá no momento do sufrágio, que é universal, e no livre acesso aos canais de influência sobre os líderes, e a participação, no que diz respeito à maioria, implica a participação na escolha daqueles que tomam as decisões.

As teses de Schumpeter sobre a democracia influenciaram uma série de autores que, a despeito de divergências com ele, seguiram-no na mesma linha da crítica à teoria clássica defensora dos ideais de democracia direta e no desenvolvimento de um modelo procedimental baseado na competição e na representatividade como definidora da democracia, sob a qual se funda o que se pode chamar de concepção hegemônica de democracia no debate contemporâneo.

Depois das teses postuladas por Schumpeter, Norberto Bobbio dá o passo seguinte para a consolidação desta visão procedimental acerca da democracia, ao transformar o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo. Para Bobbio, em *Qual socialismo?*, escrito originariamente em 1976, a democracia constitui “[...] um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) que consentem a mais ampla e segura participação da maior parte dos cidadãos, em forma direta ou indireta, nas decisões que interessam a toda coletividade.” (BOBBIO, 1987, p.55). Nesses termos, a perspectiva deste autor refere-se, tal como a de Schumpeter, essencialmente aos procedimentos, numa visão da democracia como método, que neste caso, traduz-se em regras claras do jogo que tem como função permitir que se estabeleça, antecipada e transparentemente, como será determinada a vontade geral. São elas, de acordo com Bobbio (1987): todos os cidadãos devem gozar de direitos políticos, exprimindo por meio do voto sua própria opinião; o voto de todos deve

ter o mesmo peso; todos os cidadãos devem votar com liberdade; devem ser livres ainda para escolher entre várias alternativas; deve valer o princípio da maioria para as deliberações coletivas, e nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria⁴

Deste modo, a grande contribuição de Bobbio à teoria procedimental da democracia reside em transformar o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo, consolidando a visão de democracia contemporânea como democracia representativa, uma vez que de fato, tal como afirma o próprio Bobbio (1997, p.152-153) em *Estado, Governo, Sociedade* escrito em 1985 “[...] a história da democracia coincide com a afirmação dos Estados representativos”. E o faz não por ignorar o fato de que a democracia ideal seria de fato a feita pelo povo e não para o povo, numa clara alusão ao modelo clássico; ele o faz, primeiro, porque acredita que a idéia de democracia direta *ipsis literis* é mais um fetiche do que uma possibilidade real, na medida em que foi proposta por muitos teóricos que nunca se detiveram nos aspectos operacionais de sua implantação. E segundo, por conta de quatro questões fundamentais que impedem que este modelo torne-se exequível na sociedade contemporânea: 1) é extremamente complicado respeitar as regras do jogo democrático nas grandes organizações, organizações estas que se tornam cada vez maiores, a começar pelo Estado. Por isso, devem-se evitar improvisações tais como as assembleísticas que podem resultar no efeito contrário que se deseja; 2) além disso, na atualidade, o Estado cresceu não somente em dimensões, mas também em funções, o que representa o crescimento do aparelho burocrático, isto é, um aparelho de estrutura hierárquica e não democrática, em que o poder se estabelece de cima para baixo e não de baixo para cima e que cresce quanto mais cresce o processo de democratização e suas respectivas demandas, 3) junto com o crescimento das organizações e do Estado e sua burocracia tem-se também, em sociedades cada vez maiores e mais complexas, o aumento dos problemas que exigem soluções técnicas e que não podem ser resolvidos senão por técnicos, que por sua vez, assumem parcela do exercício do poder e 4) por fim, a última questão que se coloca é a dificuldade do livre desenvolvimento das faculdades humanas, pressuposta por uma democracia autêntica, comprometida na sociedades de massa que “[...] tende a reprimir e a suprimir o senso de responsabilidade individual, que é a base na qual se sustenta uma sociedade democrática” (BOBBIO, 1987, p.62).

⁴ Diz Bobbio (1987, p.80), para reforçar seu argumento: “Não basta afirmar que vale como lei obrigatória para todos os cidadãos italianos o que todos os cidadãos italianos deliberam como lei. Quais cidadãos? Todos? Todos igualmente, isto é, com igual peso? E como é improvável que milhões de pessoas pensem do mesmo modo, não se deverá também estabelecer com base em qual critério a opinião de alguns deve prevalecer sobre a dos outros?”.

Bobbio (2002) afirma em *O Futuro da Democracia*, escrito em 1984, que a democracia representativa apresenta vários limites, e à primeira vista aparece como uma visão empobrecida da democracia, principalmente, para os movimentos de esquerda com quem dialoga na maior parte do tempo em seus textos. Mas diante dos problemas expostos, constitui o mais apropriado sistema de governo já elaborado. Um sistema que, a despeito destas limitações, é por si só subversivo na medida em que é capaz de transformar a concepção tradicional de poder, mesmo sob estes aspectos. Além disso, a expressão “democracia representativa” refere-se ao fato de que as deliberações que dizem respeito a toda coletividade são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Neste caso, o Estado parlamentar não é a única forma de aplicação deste princípio da representação.

Esse raciocínio implica refletir sobre outras possibilidades de exercício do poder representativo no domínio da democracia para além do exercício do poder no âmbito do Estado, em que são previstos neste sistema outros formatos deste exercício, presentes na sociedade civil. O deslocamento do espectro de visão do Estado para a sociedade civil nos força a compreender que existem outros centros de poder que não o Estado no processo de competição instaurado sob a democracia representativa.

Uma vez conquistada a democracia política, nos damos conta de que a esfera política está por sua vez incluída em uma esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Percebemos que uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde ser perfeitamente possível existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente (BOBBIO, 2002, p.68).

Neste aspecto e neste contexto de desenvolvimento da discussão procedimental acerca da democracia, o modelo pluralista de democracia proposto por Robert Dahl e outros, inaugurou um marco influente na perspectiva hegemônica acerca deste conceito. Em *Poliarquia*, escrita em 1971, Robert Dahl, ao se interessar sobre as condições sociais necessárias para a realização dos ideais democráticos em sociedades industriais complexas, identifica a competência entre grupos de interesse como uma condição crucial para a democracia. Sua justificativa para isso é de que “[...] entre os adultos, não há ninguém tão inequivocamente bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do estado” (DAHL, 1997, p.89). Deste modo, “[...] ao chegar a decisões, o governo deve

dar igual peso ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas por tais decisões” (DAHL, 1997, p.78). Nesta perspectiva, a igualdade intrínseca, além de se mostrar um princípio moral razoável à fundamentação do governo de um Estado democrático representativo, tende a romper com o argumento da tutela política no qual se inscreve a idéia de que as pessoas comuns não têm competência para governar.

Diferente de Schumpeter que tenta fundamentar o procedimentalismo democrático na impossibilidade da normatividade valorativa universal, Robert Dahl considera o princípio moral da igualdade para propor a democracia. Neste sentido, propõe uma concepção normativa e participativa da democracia que parece superar Schumpeter na medida em que coloca a participação democrática como possibilidade. De acordo com este autor, o que define a democracia são fundamentalmente duas dimensões: a competição e a participação – a primeira diz respeito à institucionalização das regras e a segunda, a processos através dos quais os segmentos sociais vão sendo institucionalizados, ou seja, passam a usufruir efetivamente das normas, a partir da inclusão das organizações políticas (partidos, associações, sindicatos, etc.) no mercado eleitoral. São estas duas dimensões que definem o grau de democratização de cada país. Portanto, em Dahl, a democracia como fruto da competição e da participação se estabelece a partir de um equilíbrio de forças – “equilíbrio de atores políticos inseridos em uma relação estratégica”, como afirma Limongi (1997, p.19), um de seus comentadores.

Para Dahl (1989), a teoria democrática se vincula a processos pelos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes, e se traduz empiricamente na poliarquia, o que implica organização política na qual estão reunidos os mecanismos procedimentais da competição capazes de conciliar participação e representação: “[...] funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva” (DAHL, 1997, p.99). Deste modo, para além da maximização democrática num sistema de governo, Dahl considera que o “processo de tomada de decisões coletivas” ocorre para além do interior do Estado, também, no interior das associações civis. Assim, o processo eleitoral, além de tornar factível o poder de direção do Estado, incumbe-se de avaliar e eliminar aqueles representantes que, de alguma maneira, não correspondem à exigência normativa da poliarquia. Dahl, nesta empreitada, consegue êxito admirável. Não obstante, no que se refere a uma inferência procedimental societária para a maximização democrática, ele deixa muito a desejar.

O autor argumenta que devem existir certas características da organização social capazes de tornar as poliarquias democráticas factíveis (DAHL, 1989). Na sua visão, as principais características da organização social dos países que se encaixariam na definição de poliarquia são: altos níveis de renda; expansão constante

de renda; altos índices de urbanização; pequena população rural; alta percentagem de indivíduos detentores do grau universitário; economia orientada predominantemente para o mercado; indicadores de bem-estar geral, tais como alta expectativa de vida e baixos índices de mortalidade infantil (DAHL, 1989). Uma sociedade que dispõe de tais características poderia ser definida, então, como uma sociedade na qual o poder e influência estariam bem distribuídos. No entanto, e a propósito da crítica de alguns analistas de sua obra como Avritzer (1996), Dahl não trata dos mecanismos societários de participação capazes de dar cabo às carências estruturais de uma sociedade para atingir as condições que lhe parecem favoráveis ao surgimento e à consolidação da poliarquia, uma vez que seu objetivo é discutir o procedimentalismo como método de constituição de governos, e não como prática social.

A partir destas dificuldades apresentadas por Dahl e por outros autores acerca das limitações do modelo de democracia predominante, com o tempo, o entendimento do procedimentalismo democrático, apesar da sua hegemonia, começa a ser questionado a partir de perspectivas analíticas contra-hegemônicas em que, cada vez mais, a democracia passa a ser pensada como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade civil. Nestes termos, abre-se o espaço para discutir o procedimentalismo como prática social e não apenas como método de constituição de governos. Trata-se de uma proposta de alargamento da democracia, inclusive de seus tradicionais mecanismos de incorporação da sociedade civil que historicamente limitou-se aos princípios da representação no Parlamento. Nesta empreitada, duas perspectivas fundamentais de propostas alternativas à visão procedimental de democracia são elaboradas: a democracia participativa e a democracia deliberativa.

O modelo de democracia participativa se constrói no contexto dos anos 1960, quando a palavra “participação” torna-se parte do vocabulário político popular a partir de vários movimentos estudantis, e que se difundiu entre os trabalhadores naquela mesma década e na seguinte, em consequência de sua crescente insatisfação. Neste mesmo período, os governos nacionais começaram a incorporar, em seus discursos, a questão da participação popular e alguns até a encaminhar políticas neste sentido, a exemplo da França e da Grã-Bretanha.

Pateman (1992), hoje uma referência na discussão da perspectiva **participativa** da democracia, defende que Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação. Segundo ela, toda a teoria política deste autor apóia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, Rousseau postula que a participação não é só um complemento que dá sustentação aos arranjos institucionais, “[...] ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o

funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992, p.35).

Tendo como referência de análise este autor entre outros, Pateman defende, em primeiro lugar, que a principal função da participação é o seu caráter educativo. Nesta direção, para ela, a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente, uma vez que a existência de instituições representativas não basta para a democracia. Somente a participação dos atores sociais em outras esferas que levam à socialização ou ao “treinamento social” faz com que estes atores elaborem valores e comportamentos imprescindíveis para o seu desenvolvimento enquanto sujeitos políticos, inclusive aqueles necessários para o seu adequado relacionamento com as instituições tradicionais da democracia representativa. Além do caráter educativo, a participação, de acordo com Pateman, tem um papel integrador dos indivíduos à sociedade e facilita a aceitação das decisões coletivas, o que torna a democracia participativa muito mais estável. Quando as decisões são tomadas por alguns poucos representantes, nem sempre há a compreensão e aceitação dos que os escolheram, uma vez que se tratou de uma decisão tomada com base no poder que a legitimidade do voto lhes atribuiu, mas de todo modo, não tomada por todos. Em um processo participativo isto se altera e todos participam das discussões e decisões acerca das questões em pauta, o que, em princípio, fortalece a autoridade da escolha.

Como Pateman, os defensores desta perspectiva apresentam suas teses como um contraponto à perspectiva hegemônica de democracia em voga, o que permite vislumbrar a crítica do modelo de representação política de interesses hoje predominante, tendo em vista a defesa da participação, da cooperação e da solidariedade como fundamentos de um projeto comum de sociedade. Isto exige, nesta visão, um acordo entre os indivíduos que inclui sentimentos comuns de reconhecimento e consideração do outro, contrariamente à lógica da competição da democracia representativa. Neste processo, a participação assume papel central – uma dimensão pedagógica na construção de uma democracia mais ampla. Uma dimensão no sentido de desenvolver capacidades de modo que os indivíduos privados se tornem cidadãos e os seus interesses se refaçam em direção ao bem-comum.

A despeito das várias questões e dúvidas que podem ser levantadas acerca da democracia participativa, este clima de ativismo político com sua ênfase na democracia participativa, a crítica teórica da democracia procedimental e representativa e o reestabelecimento de experiências participativas que se desenvolveram gradualmente a partir dos anos 1970 despertaram um renovado interesse nas possibilidades de formas consensuais de autogoverno. Como resultado deste processo, desenvolve-se, como outra perspectiva alternativa de democracia, para além da participativa, a **democracia deliberativa** que se refere à idéia de que a forma legítima de elaboração

das leis e regras de funcionamento da democracia surge da deliberação pública dos cidadãos. Como medida normativa da legitimidade, a democracia deliberativa evoca ideais de legislação racional, políticas participativas e autogoverno civil. Cohen (1999), um de seus principais difusores, define a democracia deliberativa como uma associação na qual as relações são governadas pela deliberação pública de seus membros, e propõe uma abordagem do valor de uma associação que trata a própria democracia como um ideal político fundamental, e não simplesmente como um ideal derivado, que pode ser explicado em termos de valores de justiça ou igualdade de respeito. Abordagem esta especialmente associada aos escritos de Jurgen Habermas (ELSTER, 1999).

A perspectiva habermasiana parece construir-se em referência a uma determinada forma de interação discursiva entre agentes, em tese, comunicativamente competentes, que submeteria a processos comunicativos de questionamento e julgamento discursivo valores, tradições e regras, o que substituiria as decisões por convenção, levando-as a um processo ancorado em mecanismos de debate. Mecanismos estes que levariam a um potencial emancipatório da ação comunicativa como possibilidade igualitária de oportunidades de intervenção na interação pelos seus participantes. O consenso, para ser legítimo, precisa ser o resultado de um processo no qual todos os participantes da interação tenham condições de expressar seus pontos de vista de forma não coagida. A esfera pública passa, assim, a indicar a dimensão da sociedade em que este intercâmbio discursivo torna-se possível, não exatamente um cenário de interesses ou campo de enfrentamento entre Estado e sociedade, mas uma prática de discurso crítico racional dos assuntos públicos, tal como aponta Calhoun (1992) em sua interpretação da obra de Habermas.

Assim como Habermas, Hannah Arendt também enfatiza os procedimentos dialogais, como a ação compartilhada e a convivência de uma pluralidade dos interesses. De acordo com esta autora, é a busca da liberdade o motivo pelo qual os homens convivem politicamente organizados (LAISNER et al., 1998/1999). E o homem só se dá conta da existência da sua liberdade em contato com os outros homens. Deste modo, sem um âmbito público politicamente assegurado, falta à liberdade o espaço concreto onde aparecer e assim, a liberdade como fato demonstrável e a política coincidem e são relacionadas uma à outra como os dois lados da mesma matéria. Essa concepção de política de Hannah Arendt oferece a possibilidade de se pensar a política como algo que não se define exclusivamente por referência ao Estado e que se qualifica como forma de sociabilidade e que, por isso mesmo, depende da forma como a sociedade se institui enquanto um espaço comum, de diálogo e discussão, que cria suas próprias normas, suas próprias regras, seus próprios critérios, a partir dos quais os acontecimentos e os constrangimentos da vida em sociedade podem se fazer visíveis e inteligíveis para os que dela participam.

Essa noção de espaço público de Arendt sinaliza, portanto, para a construção de espaços amplos de participação política, para além daqueles que dizem respeito somente a alguns técnicos que tomam as decisões para o conjunto da sociedade, como um espaço público de permanente negociação, sempre aberto ao conjunto da sociedade, e no qual os conflitos se tornam legítimos e objetos de constante debate (LAISNER, 1998).

Frutos do debate: o que fica da (o)posição entre representação e participação – algumas reflexões

Este debate buscando inserir a questão da participação no interior da teoria democrática partiu da idéia de um governo com a participação de todos os cidadãos baseado no ideal de uma democracia direta. Posteriormente emergiu a perspectiva de representação diante da impossibilidade de implantação prática deste governo de todos e finalmente, diante dos limites apresentados por este mecanismo, abriu espaço para a elaboração de modelos alternativos em que a idéia do governo de todos é recuperada, a partir da retomada de ideais participacionistas.

Neste percurso da teoria democrática, a visão da democracia que se tornou hegemônica foi a que se relacionou, fundamentalmente, aos procedimentos da representação. Não é difícil compreender o motivo desta hegemonia, uma vez que não se dispõe de nenhuma experiência de democracia direta, tal como a sustentada pelos gregos, e todas as democracias conhecidas são representativas. Aliás, tal como afirma Sartori (1994, p.37), mesmo no caso da Antiguidade, que para ele, tal como já dito era “[...] a maior aproximação possível de uma democracia literal onde governantes e governados estavam lado a lado” havia lideranças que atuavam como governantes que “[...] eram escolhidos pela sorte ou eleitos para desempenhar certas funções”. Deste modo, a mediação dos representantes pode ser verificada desde o mundo antigo até os dias atuais como um mecanismo importante no desenvolvimento da democracia, e que se tornou imprescindível em função das dimensões geográficas e populacionais dos Estados modernos.

Entretanto, os limites deste sistema representativo, sob a égide da hegemonia desta perspectiva de democracia, não demoraram a ser reconhecidos. São várias as dificuldades crescentes de implantação do processo de democratização das sociedades capitalistas e que apontam mesmo para as dificuldades de mediação de representantes, uma vez que geralmente a soberania do cidadão é limitada, já que as grandes decisões que dizem respeito ao desenvolvimento econômico, ou não chegam aos órgãos de representação ou, quando chegam, já foram tomadas em outros espaços, onde a maioria da população não tem acesso (BOBBIO, 1987).

De fato, os limites são tantos que, nem ao menos seus próprios defensores, têm lhe poupado críticas.

A democracia, apesar do sufrágio universal, da formação de partidos de massa e de um grau bastante alto de mobilização política, não conseguiu manter as próprias promessas, que eram sobretudo, de três ordens: participação (ou participação coletiva e generalizada, ainda que indireta, nas tomadas de decisões válidas para toda a comunidade), controle a partir de baixo (com base no princípio de que todo poder não controlado tende ao abuso), e liberdade de dissenso (BOBBIO, 1987, p.32).

E foram estas dificuldades e limites da idéia de representação que deram vida a perspectivas como a da democracia participativa e deliberativa, que se mostraram como alternativas a esta concepção de democracia mais “realista”, em direção a teorias de caráter normativo ou como o ideal em que um governo democrático deveria se inspirar. Nos termos destas concepções alternativas ao modelo hegemônico de democracia, o aprofundamento deste sistema político exige essa ampliação dos graus de publicidade, dos espaços de participação, discussão, negociação e deliberação. Quanto mais diversificado o público incluído nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de potenciais avanços democráticos neste processo.

Estas perspectivas consideradas contra-hegemônicas parecem partilhar um princípio comum: a percepção da possibilidade de inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos nos processos de decisão. Mas, a despeito das vantagens e das críticas que se pode apontar de cada uma destas perspectivas, o que se busca enfatizar e defender neste artigo é que, antes de qualquer consideração a respeito de uma proposta ou outra de democracia, o que salta aos olhos é que esta possibilidade já está posta dentro da própria visão hegemônica de democracia quando se defende, da perspectiva de Bobbio (2002, p.67), “[...] a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático”. Tal perspectiva permite vislumbrar uma associação entre a permanência da estratégia representativa como importante modelo de atuação política da sociedade contemporânea, associada a mecanismos de ampliação da participação a propósito da ocupação de novos espaços da política como afirma o próprio autor citado:

Isso implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são consideradas em si mesmas, suficiente (BOBBIO, 2002, p.52).

Também na direção das afirmações de Weffort (1984), o pior que pode ocorrer quando se discutem as relações entre representação e participação é tomar qualquer uma destas formas como excludente. De acordo com ele, quando isso ocorre certamente há usurpação do poder. Do lado do princípio representativo, os riscos referem-se à apropriação, por parte do representante, de um mandato que, embora público, é praticado como se fosse propriedade pessoal. Do lado da participação direta, impõe-se a necessidade de se conviver, em qualquer espaço político, com partidos e parlamento para que haja organização da participação que caso contrário, também pode incorrer em formas de usurpação. Deste modo, para este autor “[...] representação e participação direta são aquisições irrenunciáveis da democracia e das revoluções do mundo moderno [que] aprimoram a democracia e a capacitam para constituir-se como espaço de transformação da sociedade.” (WEFFORT, 1984, p.128-129).

Nesta direção, acompanhando tais idéias é que se têm encaminhado algumas propostas teóricas mais recentes, as quais se busca defender, no sentido da combinação do sistema representativo como exercício político participativo, como, por exemplo, o trabalho de Boaventura de Souza Santos (2002, p.271) que tem se tornado referência neste debate ao afirmar que “[...] a renovação da teoria democrática assenta, antes de mais nada, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa.”

É esta a perspectiva teórica que se busca defender, ao final deste artigo e como fechamento dele, a partir da combinação ou da complementaridade dos mecanismos de representação com os mecanismos societários de participação que poderiam dar conta dos problemas e das soluções que se apresentam dentro da teoria democrática acerca da representação *versus* participação. Nestes termos, a partir de uma definição procedimental de democracia, por si só, reconhecidamente subversiva, e da reafirmação da importância do primado das instituições representativas, procura-se, neste trabalho, construir um olhar da democracia que não despreze a visão hegemônica de democracia, ao mesmo tempo em que não se feche às críticas a ela feitas no sentido de se reconhecer que mecanismos de participação podem tornar-se complementares nos processos decisórios, uma vez que podem alterar, qualitativamente, a alocação dos recursos e atuar como mecanismos de aperfeiçoamento democrático, como ponto e não contraponto da representação.

PARTICIPATION IN QUESTION: ISSUE OR COUNTERPOINT OF THE REPRESENTATION IN THE DEMOCRATIC THEORY?

ABSTRACT: *In order to try to approach the participation as a theme, this article goes inside the democratic theory, from its classical ideals to the most contemporary issues, exploring significances and understanding how this mechanism is related to the representation idea. The objective is to recover the connections between participation and representation in the democratic theory, different from a predominant view of democracy that tries to push them away from each other, proposing, at the end, a participation perspective which presents itself not as a replacement strategy, but as complement of the representative democracy, in the sense of improvement.*

KEYWORDS: *Participation. Representation. Democracy.*

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia:** ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. **Qual socialismo?** discussão de uma alternativa. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política.** Brasília: Ed. UNB, 2000. v.2.

CALHOUN, C. (Ed.) **Habermas and the public sphere.** Cambridge: MIT Press, 1992.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy:** essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1999. p.67-91.

DAHL, R. **Poliarquia.** São Paulo: Edusp, 1997.

_____. **Preface to democratic theory.** New Haven: Yale University Press, 1989.

DIAS, M. R. **Na encruzilhada da teoria democrática**: efeitos do orçamento participativo sobre a câmara municipal de Porto Alegre. 2000. Tese (Doutorado) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2000.

ELSTER, J. The market and the forum: three varieties of political theory. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1999. p.3-33.

HOLDEN, B. Democracia. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Ed.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996. p.179-182.

LAISNER, R. O debate sobre a democracia no Brasil: contribuições teóricas de Hannah Arendt. **Temáticas**, Campinas, v.6, n.11/12, p.91-108, 1998.

LAISNER, R. et al. Esfera pública e democracia no Brasil: dossiê movimentos sociais. **Idéias**, Campinas, v.5, n.2 / v.6, n.1, p.43-74, 1998/1999.

LIMONGI, F. Prefácio. In: DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997. p.11-22.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MILL, J. S. **Sobre a liberdade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PITKIN, H. **The concept of representation**. California: California University Press, 1967.

ROUSSEAU, J-J. **O contrato social**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**: as questões clássicas. São Paulo: Ática, 1994. v.2.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. Londres: Allen & Unwin, 1943.

WEFFORT, F. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

Recebido em setembro de 2008

Aprovado em outubro de 2008